



**Spoleczne, ekonomiczne i polityczne motywy
ustaw uchwalanych w trakcie
VIII i IX kadencji Sejmu RP.**

RAPORT Z BADAŃ LEXOMETRYCZNYCH

**Projekt realizowany w ramach projektu
Lexometria Procesu Legislacyjnego**

Osoby odpowiedzialne za przygotowanie raportu:

**prof. dr hab. Paweł Chmielnicki (kierownik projektu), dr Monika Kwiecień –
Miland, dr Renata Śliwa, dr Katarzyna Kurzępa – Dedo, dr Magdalena
Malinowska – Wójcicka, dr Dobrochna Minich, dr Przemysław Buczkowski, dr
Bartosz Kotowicz, dr Bartłomiej Opaliński, dr Mateusz Słaby, dr Michał Stachura,
dr Piotr Waląg, mgr Ewelina Gee - Milan, mgr Adam Plusa, mgr Karol Strzala**

ze specjalnym udziałem

**dr Dominiki Harasimiuk, dr Spasimira Domaradzkiego i dr hab. Vadyma
Zheltoovskyego - w zakresie odniesień do polityk legislacyjnych Unii Europejskiej**

Spis treści

1. WNIOSKI GENERALNE (<i>Paweł Chmielnicki</i>)	3
2. METODA BADAŃ (<i>Paweł Chmielnicki, Michał Stachura</i>)	14
3. ORGANIZACJA SPOŁECZEŃSTWA	16
3.1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa (<i>Bartosz Kotowicz</i>)	16
3.2. Przeciwdziałanie nadużywaniu wsparcia ze strony państwa (<i>Paweł Chmielnicki</i>)	22
3.3. Pogłębianie złożoności systemu (<i>Magdalena Malinowska - Wójcicka</i>)	27
4. WŁADZA I JEJ KOSZTY	35
4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej (<i>Dobrochna Minich</i>)	35
4.2. Nierównowaga siły w stosunkach społecznych i ochrona podmiotów o mniejszym potencjale (<i>Bartłomiej Opaliński</i>)	40
4.3. Generowanie wydatków na cele publiczne (<i>Karol Strzała</i>)	47
4.4. Generowanie dochodów publicznych i prywatnych (<i>Przemysław Buczkowski</i>)	55
5. REGUŁY GOSPODAROWANIA	63
5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy (<i>Katarzyna Kurzępa - Dedo</i>)	63
5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania (<i>Renata Śliwa, Piotr Waląg</i>) ...	80
5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym (<i>Adam Płusa</i>)	93

1. WNIOSKI GENERALNE

Niniejszy raport stanowi podsumowanie polityki legislacyjnej Sejmu RP w zakresie poszczególnych kategorii spraw społecznych i gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji w latach 2015 - 2023. Pierwszy i ostatni rok tego okresu były latami „nietypowymi”, gdyż były to lata wyborów powszechnych, które przyniosły zmianę większości parlamentarnej.

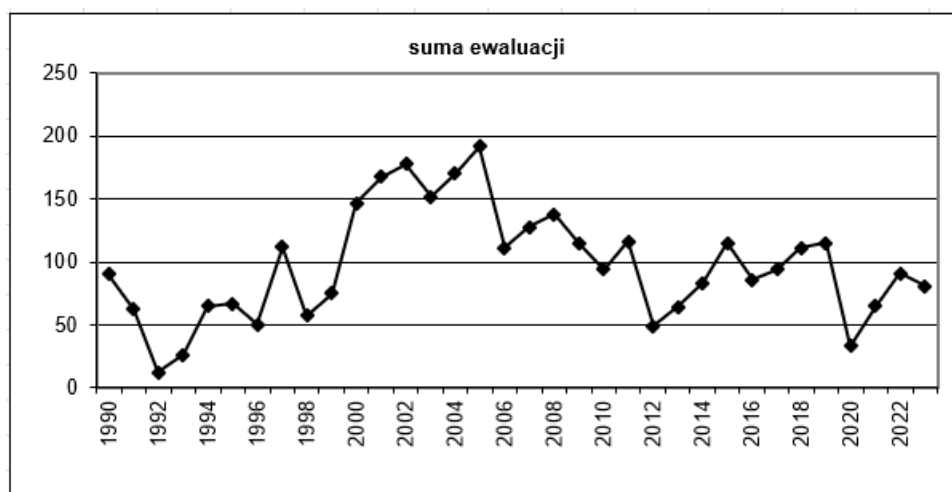
Zastosowana w omawianych badaniach metoda nazwana lexometrią, jest unikalna zarówno w perspektywie światowego prawoznawstwa, jak i światowej ekonomii insytucjonalnej. Ma ona charakter kwalifikatywno – kwantytatywny, ponieważ obejmuje analizę ekspercką przyczyn uchwalania poszczególnych ustaw oraz zastosowanie narzędzi modelowania matematycznego, co pozwala ustalić realny poziom zaangażowania ustawodawcy, w skali danego roku, w realizację określonych zagadnień społeczno – gospodarczych. Dzięki temu powstaje obraz tendencji długookresowych, definiujący model decyzji twórców krajowego prawa, na przestrzeni całej kadencji. Uzyskane w ten sposób wyniki badawcze ujawniają głębokie tendencje w zakresie prawnych podstaw zmian społecznych, które nie są możliwe do stwierdzenia w żaden inny sposób. Pozwala to niejednokrotnie, krytycznie zweryfikować głoszone w przestrzeni publicznej popularne tezy na temat charakteru polskiej polityki legislacyjnej.

Opis zastosowanej metody badawczej zawarty jest w dalszej części niniejszego raportu, dlatego w tym miejscu należy tylko, w największym skrócie wyjaśnić, iż ocena ekspercka dotyczyła zgodności, bądź braku zgodności założeń legislacyjnych, z tezą badawczą. Zgodność skutkuje ewaluacją projektu legislacyjnego wartościami dodatnimi, zaś brak zgodności – ujemnymi. Wartości ewaluacji, odnoszonych do poszczególnych zagadnień, są zliczane w skali roku, co daje obraz sytuacji w perspektywie kwantytatywnej. W przypadku zagadnienia dotyczącego praw podmiotowych, teza badawcza ujęta jest jako pytanie, czy projekt legislacyjny poszerza, czy też redukuje wolumen praw podmiotowych. Regulacje poszerzające skutkują ewaluacją „in plus”, natomiast redukujące prawa i wolności obywatelskie - ewaluacją „in minus”.

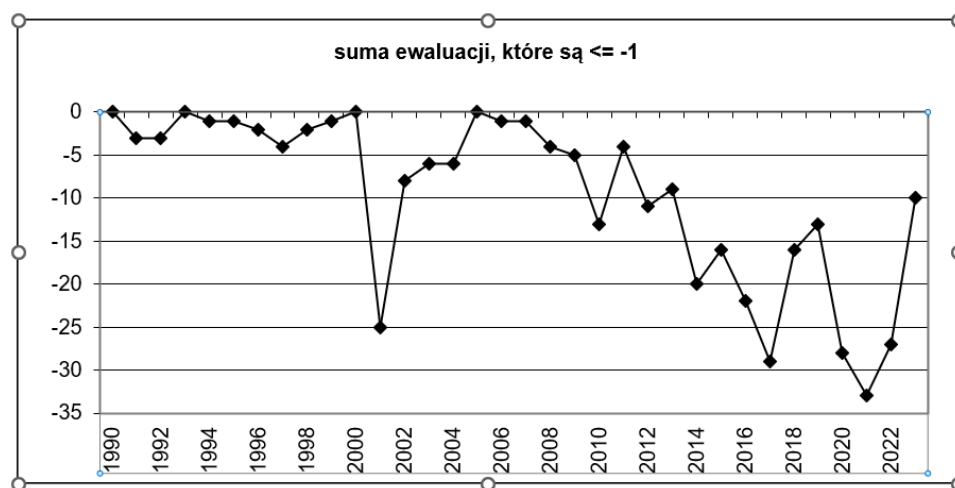
Przykładem rezultatów badawczych jest odpowiedź na pytanie, czy regulacja wzmacnia ochronę respektowanych, w demokratycznym państwie, praw jednostek, czy sprzyja ich realizacji wbrew interesom podmiotów, mających przewagę (polityczną, lub ekonomiczną) nad obywatelem (itp. czy wzmacnia środki kontroli władzy politycznej przez obywatela, czy daje ludziom szerszy dostęp do informacji o poczynaniach władzy, czy otwiera szerzej dostęp obywateli do bezpośredniego podejmowania decyzji politycznych, czy chroni prawa pracobiorców wobec pracodawców, konsumentów wobec mono/oligopolistów)?

Zagadnienie to ma odniesienie także do polityk Unii Europejskiej. Prawodawstwo unijne w dużym stopniu wprowadza rozwiązania prawne chroniące rynek wewnętrzny przed nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorców. Rozwiązania prawne wynikają zarówno z przepisów traktatowych, jak i prawa pochodnego, które przykładowo reguluje kontrolę koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie 139/2004). Inne przykłady dotyczą rozporządzeń DMA (Akt o rynkach cyfrowych), czy DSA (Akt o usługach cyfrowych).

Odrębną grupę regulacji stanowią rozwiązania odnoszące się do prawa subwencyjnego, którego zasady mają chronić rynek wewnętrzny przed nierównościami wynikającymi z uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorstw otrzymujących pomoc państwa.



Rys. 1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL).



Rys. 1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych (tylko ewaluacje o wartościach ujemnych) (oprac. CBPL)

Oceniając tylko prezentację tendencji generalnej (rys. 1.1) można argumentować, iż przystąpienie Polski do Unii Europejskiej zwięździło wieloletni wysiłek obliczony na transformację ustroju państwa w kierunku proobywatelskim i intensywność prac legislacyjnych obliczonych na taką zmianę, w sposób poniekąd naturalny, słabnie. Jednak z drugiej strony zwraca się uwagę na szereg regulacji przyjętych w trakcie ostatnich dwóch kadencji Sejmu, które kojarzone są z celowym demontażem systemu praw podmiotowych

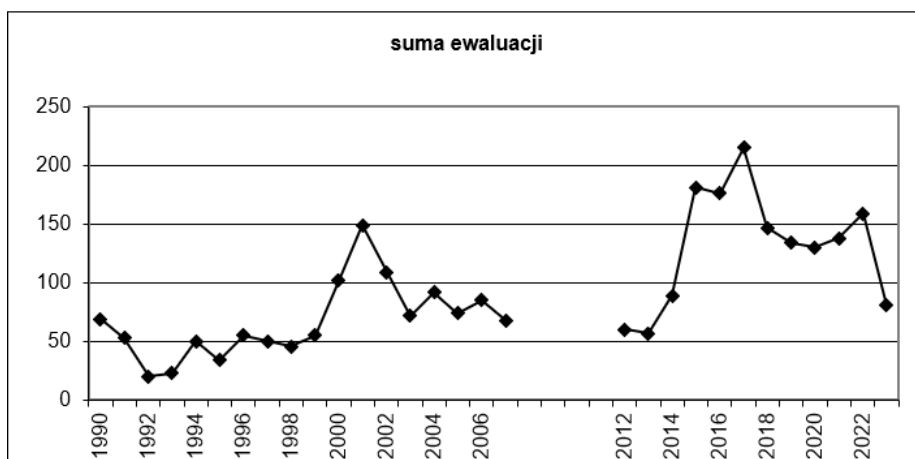
(jak choćby kwestia wieloaspektowego ograniczania prawa do osądzenia przez niezawisły sąd). Rządząca w latach 2015 – 2023 Zjednoczona Prawica odpiera te zarzuty i podnosi, iż przyczyniła się do np. rozwinięcia szeregu praw podmiotowych o charakterze ekonomicznym. Prawdziwy wymiar polityki legislacyjnej ujawniają właśnie badania lexometryczne, a w szczególności prezentacja wyników badań obejmująca wyłącznie ewaluacje o wartościach ujemnych (czyli aktywność ustawodawcy w zakresie tworzenia prawa redukującego wolumen praw podmiotowych). Ujęcie takie ujawnia fatalny wręcz obraz długookresowej tendencji legislacyjnej w latach 2016 – 2023 (rys. 1.2). **Na lata te przypadają aż 4 najgorsze wyniki odnotowane po 1990 roku. W tym „rekord trzydziestolecia” przypadający na rok 2021, czyli najwyższy historycznie wskaźnik poziomu zainteresowania ustawodawcy redukowaniem standardu ochrony praw podmiotowych!**

Poza tym, wskazane wyżej konkluzje odnośnie zachowania prawodawcy na polu praw podmiotowych korespondują z wynikami badań dotyczących wzmacniania pozycji władz publicznych. Zagadnienie badawcze odnoszące się do wspomnianego obszaru norm, definiowane było poprzez kwestię, czy ustawa poszerza kompetencje podmiotów sprawujących władzę. Przez wzmocnienie władzy rozumiana była sytuacja, gdy regulacja służy realizacji interesów podmiotów politycznej władzy publicznej i jej lepszej organizacji (ewaluacja „in plus”). W przypadku prawodawstwa unijnego, zwłaszcza od wejścia w życie traktatu z Lizbony zauważalne są rozwiązania wzmacniające pozycję struktur instytucjonalnych o charakterze ponadnarodowym UE (PE i KE). Komisja Europejska, zwłaszcza w obszarze unijnego prawa konkurencji, pełni rolę regulatora rynku, a w szerszym kontekście jest odpowiedzialna za monitorowanie przestrzegania zobowiązań traktatowych (w tym związanych z zasadą praworządności - przykładem wskazane wyżej rozporządzenie 2020/2092). W odniesieniu do PE, jego rola została wzmocniona w kontekście politycznym, a także w procesie stanowienia prawa, co wzmacnia jego sprawczość w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

Z drugiej strony, prawodawstwie unijnym jedną z podstawowych zasad jest zasada pomocniczości. W jej myśl, decyzje powinny zapadać na poziomie najbliższym obywatelowi, tj. w miarę możliwości na poziomie krajowym. Nawet wtedy, gdy akty prawne przyjmowane są na poziomie unijnym, ich wdrażanie i wykonywanie spoczywa na państwach członkowskich. Działając na zasadzie wielopoziomowego zarządzania (multilevel governance), instytucje unijne (zarówno międzyrządowe, jak i ponadnarodowe) wypracowują w partnerstwie z rządami państw członkowskich mechanizmy współpracy, celem wzmocnienia potencjału struktur krajowych, które jednak muszą kierować się wytycznymi ustalonymi na poziomie unijnym. Przykłady ustanowienia, czy wzmocnienia określonych struktur krajowych, wynikające z prawa unijnego to: struktury ochrony danych osobowych (np. UODO), regulacji rynków cyfrowych, czy system instytucjonalny wdrażania funduszy unijnych w państwach członkowskich.

Analizując przebieg tendencji legislacyjnej w latach 2016 – 2023 (rys. 1.3) ogólnie można zaobserwować kierunek działań prawotwórczych obliczony na wzrost potencjału władz publicznych. Warto jednak zwrócić uwagę, których władz dokładnie? Legislatywy, egzekutywy, czy judykatury? W przypadku omawianych wyników badawczych, regulacje przyjmowane w trakcie VIII i IX kadencji Sejmu dawały szersze uprawnienia i kompetencje ekipie rządzącej, kontrolującej legislatywę i egzekutywę. Poszerzanie sprawczości władzy wykonawczej i ustawodawczej następowało nie tylko wobec obywateli i ich organizacji, ale i

- bardzo często – polegało na ograniczaniu uprawnień i kompetencji tzw. trzeciej władzy (judykatury), pozbawiając ją pozycji „veto player’a”. Ta kwestia jest akurat powszechnie znana i nie wymaga szerszego dowodzenia. Jednak nie jest powszechnie znana pełna skala tendencji do wzmocnienia pozycji egzekutywy, jaką wykazał Sejm w trakcie dwóch ostatnich kadencji.



Rys. 1.3 Tendencja legislacyjna w zakresie poszerzania kompetencji organów władzy publicznej, typ „suma ewaluacji” (w latach 2007 – 2011 wystąpiła przerwa w gromadzeniu danych) (oprac. CBPL)

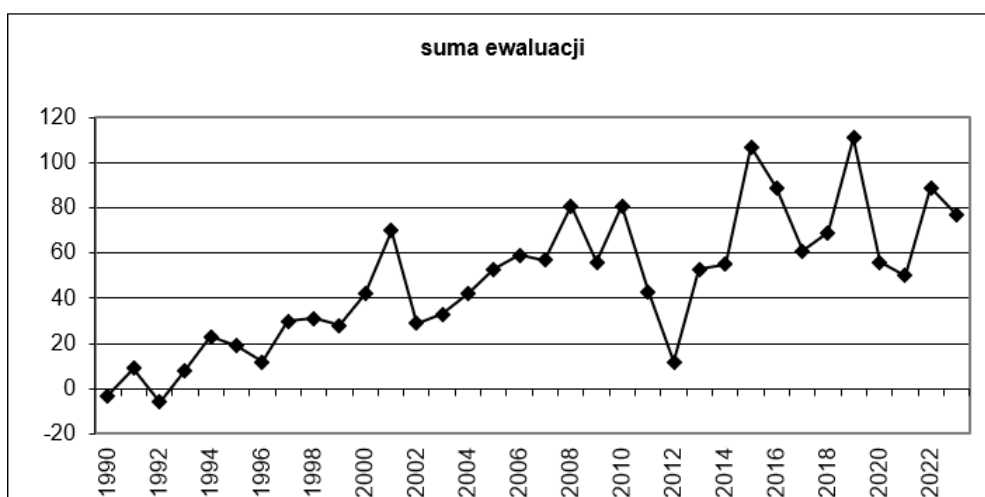
Ponownie, można zaobserwować, iż w tym okresie poziom zainteresowania tworzeniem regulacji powiększających przewagę władz kontrolowanych przez rządzącą większość, jest ponadprzeciętnie wysoki (na tle całego ustawodawstwa po 1989 r.). **Na rok 2017 przypada kolejny, absolutny „rekord trzydziestolecia” w sferze tworzenia regulacji zmierzających do wzmocnienia kompetencji władz publicznych, co – zważywszy, że lwia część regulacji budujących tę tendencję dotyczy wzmocnienia kompetencji tych organów władzy, które podporządkowane są najbliższemu decydentowi politycznemu – rodzi obawy o kierunek zmian politycznych w Polsce, zwłaszcza w powiązaniu z równie niepokojącą konkluzją dotyczącą demontowania systemu praw podmiotowych (zob. wyżej).** Dopiero w roku 2023, czyli w roku wyborczym nastąpiła redukcja opisanej tendencji.

Dość zaskakująco, w porównaniu do popularnego obrazu sytuacji, prezentują się wyniki badań dotyczących rozdziału przez państwo wspólnie wypracowanych, przez społeczeństwo, dóbr. Sprawy te, generalnie – w uproszczeniu – można kojarzyć z realizacją funkcji redystrybucyjnej państwa, czy też z ideą budowy państwa dobrobytu. Omawiane zagadnienie odnosi się przede wszystkim do realizacji tzw. funkcji redystrybucyjnej państwa, a więc rozdziału części wypracowanych/pozyskanych w ramach państwa dóbr (w ekonomii problem sprowadzany jest do podziału dochodu narodowego), poprzez przydział środków finansowych, materialnych i usług osobom, które nie przyczyniały się bezpośrednio do powstania tych dóbr). Innymi słowy, czy regulacja pozwala na pozyskanie jakiegoś dobra poprzez powołanie się na prawa wynikające z przynależności do jakiejś zbiorowości (np. status bezrobotnego, niedołęznego, kombatanta, dziecka, Polaka, itp.)?

Również dla prawodawstwa UE przedmiotowa problematyka ma duże znaczenie, ponieważ jednym z podstawowych celów integracji europejskiej jest osiągnięcie spójności społeczno-

gospodarczo-terytorialnej na poziomie zarówno państw członkowskich, jak i należących do nich regionów. Prawodawstwo unijne przyjmowane w wieloletnich ramach finansowych ustanawia instrumenty finansowe, (np. fundusze unijne) które realizowane są poprzez zasady: dodatkowości, partnerstwa, programowania oraz koncentracji. Ostatnia z tych zasad umożliwia przekazywanie środków na zasadzie gratyfikacji za przynależność do określonej grupy beneficjentów.

Zjednoczona Prawica, w przekazie publicznym, konsekwentnie kładła nacisk na realizację tej funkcji. Akcentuje potrzebę wsparcia obywateli najsłabiej sytuowanych, rodzin. Podkreśla, iż buduje system tego wsparcia z zaangażowaniem, jakie nie wykazywały żadne wcześniej rządzące ugrupowania. Jednakże, wyniki badań polskiego ustawodawstwa wskazują, że – po pierwsze – krajowy prawodawca, przez cały okres po 1989 r. przeważnie wykazywał nie tylko stałe, ale nawet często – na przestrzeni dłuższych okresów czasu – rosnące zaangażowanie w realizację wskazanych wyżej kategorii norm konstytucyjnych. Po drugie, wyniki badań dotyczące polityki rządów koalicji PO-PSL (która walczyła ze skutkami globalnego kryzysu finansowego z 2008 r.) oraz koalicji Zjednoczona Prawica, m.in. przeciwdziałającej negatywnym skutkom pandemii COVID-19, są zaskakująco porównywalne. Najwyższy poziom zaangażowania w tworzenie ustaw kreujących politykę prospołeczną odnotowujemy za lata 2015 (rząd PO-PSL) oraz 2019 (Zjednoczona Prawica). Co ciekawe, aktywność rządzących na polu zwalczania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii koronawirusa oraz walki z inflacją nie wpłynęła na utrzymanie poziomu zainteresowania ustawodawcy wzmocnieniem prawnych podstaw polityki socjalnej, w porównaniu do 2019 r. Wyraźny wzrost tego zainteresowania nastąpił w ubiegłym, 2022 r. Z pewnością wpływ na to ma kwestia udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy (rys. 1.4).



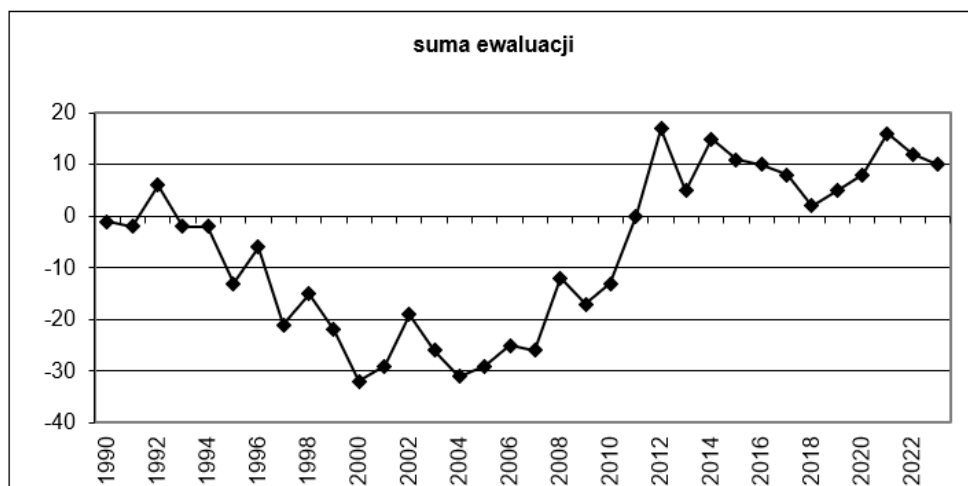
Rys. 1.4 Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji rozdziału dóbr przez państwo, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL).

W 2019 r. nie było jednak ani pandemii, ani wojny za wschodnią granicą Polski. Można zatem wysunąć także i taką hipotezę, iż czynnikiem decydującym o aktywizacji ustawodawcy na polu rozwijania regulacji prospołecznych są wybory parlamentarne (miały miejsce właśnie w roku 2019, będą miały miejsce w roku bieżącym). Warto też wyjaśnić, skąd taka rozbieżność między popularnym, a realnym obrazem sytuacji? Otóż, choć

uchwalane w latach 2016 – 2023, „głośne” ustawy prosoctalne (jak „500+”) skierowane były do grup społecznych o dużej liczebności i uruchamiały jednorazowo duże wydatki z budżetu państwa, to jednak ogólna intensywność podejmowania inicjatyw legislacyjnych związanych z funkcją redystrybucyjną państwa, czyli budowanie rozwiązań systemowych, nie była znacząco wyższa niż w czasach, kiedy rządy koalicji PO – PSL zwalczały skutki światowego kryzysu gospodarczego. Różnica polega na wielkości kwot, a nie na samym poziomie zainteresowania tematem.

W przypadku realizacji zadań związanych z funkcją redystrybucyjną, „drugą stroną medalu” jest nadużywanie wsparcia ze strony państwa i legislacyjne przeciwdziałanie takim zachowaniom. Określane są one w ekonomii jako zjawisko „jazdy na gapę”. Powstaje zatem pytanie, czy regulacja utrudnia pozyskanie jakiegoś dobra na zasadzie „jazdy na gapę” (albo podobnego efektu Ringelmann’a, redystrybucji dóbr na rzecz osób, które mogłyby same zaspokoić swoje potrzeby, ale wolą robić to „na cudzy koszt”), a nie na zasadzie ekwiwalentu za indywidualny wysiłek (przede wszystkim związany z osobistą pracą zarobkową)? Dla prawodawstwa UE zagadnienie to również ma znaczenie, ponieważ Komisja Europejska jest odpowiedzialna za ustalenie zasad redystrybucji środków finansowych zarówno na podstawie przyjętej strategii i określonych priorytetów jak i kryteriów zakwalifikowania poszczególnych beneficjentów. Takie działania mają na celu wsparcie zakwalifikowanych grup docelowych z budżetu unijnego w ramach wieloletnich ram finansowych. Jednocześnie unijny proces monitorowania realizacji projektów ma na celu zmotywować podmioty odpowiedzialne za wykorzystanie środków unijnych do systemowych działań w celu osiągnięcia kolejnych kamieni milowych.

Aż do połowy pierwszej dekady XXI w. w ustawodawstwie dominowała tendencja do pogłębiania, a nie redukcji „efektu gapowicza” (rys. 1.5).



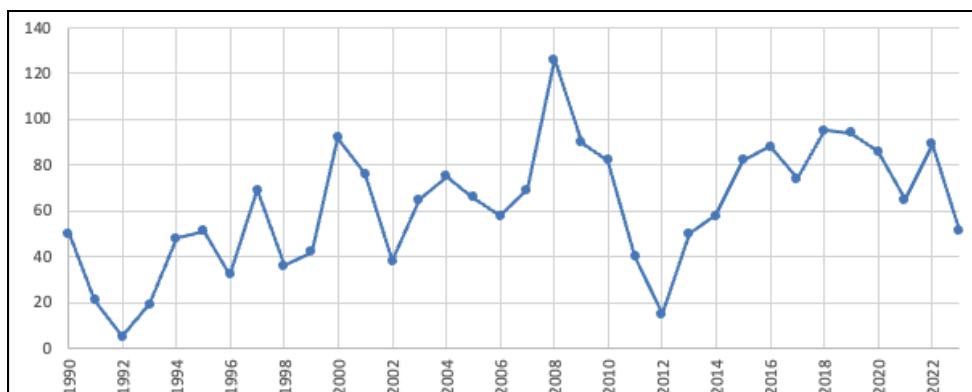
Rys. 1.5. Tendencja legislacyjna w zakresie niwelowania efektu „jazdy na gapę”, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

Zmiana tej tendencji zbiegła się z wygraną wyborów w 2007 r. przez Platformę Obywatelską, będącą w tamtym okresie partią jednoznacznie nawiązującą do neoliberalnej wizji państwa i gospodarki. Przez kilka lat, po roku 2015 aż do roku 2018 włącznie, zainteresowanie ustawodawcy niwelowaniem niepożądanych zachowań beneficjentów wsparcia publicznego wyraźnie malało. Od 2019 r. ponownie zarysowała się tendencja do

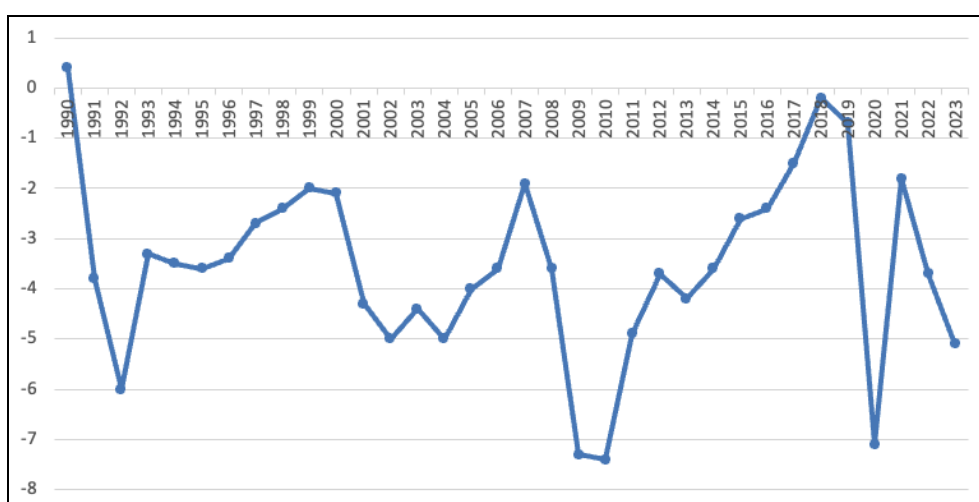
niwelowania efektu gapowicza za pomocą ustawodawstwa, do *sui generis* „uszczelniania systemu”. W ubiegłym roku pojawił się sygnał świadczący o możliwym rozpoczęciu odwrotu od tej tendencji, aczkolwiek zainteresowanie ustawodawcy problemem „jazy na gapę” niewątpliwie pozostaje na wysokim poziomie.

Rzecz jasna, realizacja nałożonych przez Konstytucję zadań prospołecznych musi pociągać za sobą masywne wydatki publiczne. Zagadnienie będące przedmiotem ewaluacji zawierało się w pytaniu, czy efektem ustanowionej regulacji jest zwiększenie szeroko pojętych kosztów funkcjonowania państwa (wydatków na cele publiczne), przy szczególnym uwzględnieniu kosztów zaspokajania potrzeb indywidualnych (ewaluacja „in plus”). Dla prawodawstwa UE zagadnienie ma znaczenie zwłaszcza w kontekście aktualnego okresu finansowania (wieloletnich ram finansowych 2021-2027), który przypadł na czas trwania i wychodzenia z pandemii Covid-19. Szereg przyjmowanych rozwiązań prawnych wiąże się z koniecznością zapewnienia dodatkowego finansowania poszczególnych obszarów (np. w związku z poprawą odporności na katastrofy naturalne, antropogeniczne, czy kryzysy sanitarne). Dodatkowo, wojna na Ukrainie generuje również koszty związane z udzielaną pomocą. Ponadto, od strony instytucjonalnej w ostatnim czasie przekształcane lub tworzone są nowe agencje unijne zajmujące się takimi kwestiami jak walka z problemem narkotykowym, czy praniem brudnych pieniędzy. Rozwój nowych technologii również wymusza powstawanie nowych urzędów (np. AI Office), których finansowanie zwiększać może obciążenia budżetu unijnego. W dziedzinach takich jak polityka migracyjna, pojawiają się nowe wyzwania, związane przykładowo z ochroną tymczasową przyznaną obywatelom Ukrainy, która może wiązać się z dodatkowymi obciążeniami budżetów krajowych państw przyjmujących. Podobnie wdrażanie zobowiązań wynikających z rozporządzeń DMA i DSA może również implikować koszty instytucjonalne po stronie państw członkowskich.

W przypadku tego zagadnienia, można zauważyć podobną sytuację, co w przypadku kwestii regulacji tworzących podstawy systemu rozdziału dóbr przez państwo (rys. 1.6). Należy podkreślić, że prezentowane wyniki badań nie odzwierciedlają na zasadzie „1 : 1” wolumenu środków publicznych uruchamianych poszczególnymi regulacjami, ale – w pewnym uproszczeniu – wolumen inicjatyw legislacyjnych związanych z omawianym problemem (poziom zainteresowania problemem ze strony ustawodawcy).



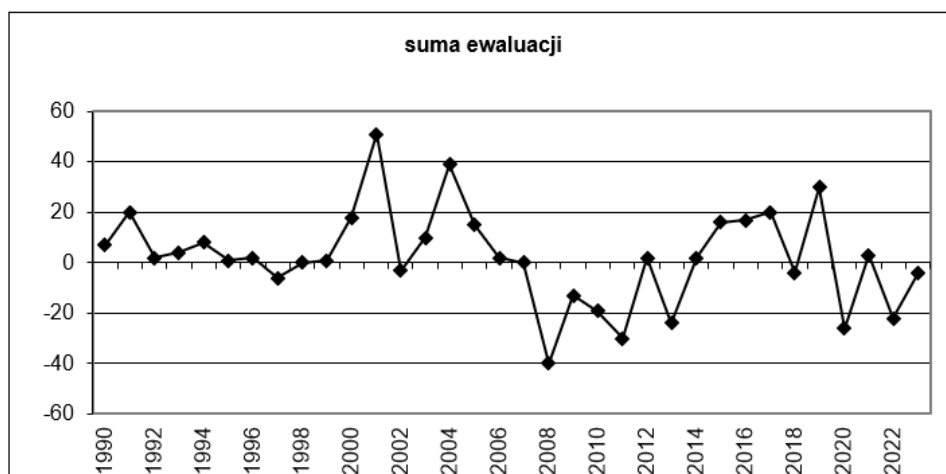
Rys. 1.6. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)



Rys. 1.7. Tendencja legislacyjna w zakresie deficytu budżetowego (oprac. K. Strzała na podstawie: *Roczniki Statystyczne GUS* za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; *Mały Rocznik Statystyczny 2010*, Warszawa 2010; Eurostat, *General government deficit (-) and surplus (+) – annual data*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina200> (dostęp: 22.04.2023 r.).

Od 2013 r. tendencja do uchwalania aktów prawnych zwiększających koszty funkcjonowania państwa ponownie uzyskała charakter rosnący. Ustawodawca uchwalał w kolejnych latach coraz więcej ustaw zwiększających wydatki, jednocześnie uchwalając coraz mniej tych, które te wydatki ograniczają. Ponownie, **zebrane dane stoją w opozycji do głoszonej nieraz w popularnym przekazie tezy, iż dopiero Zjednoczona Prawica podjęła zdecydowane działania legislacyjne nakierowane na radykalne zwiększenie wydatków służących zaspokojeniu potrzeb publicznych.**

Kwestia polityki budżetowej kieruje w stronę ostatniego bloku zagadnień badawczych, jaki poświęcony jest ustawodawstwu związanemu bezpośrednio z warunkami prowadzenia działalności gospodarczej. Pierwsze z tych zagadnień ujęto w pytaniu, czy efektem regulacji będzie stworzenie nowych obciążeń/ utrudnień (podniesienie kosztów transakcyjnych, lub powstanie barier wejścia) na drodze osiągnięcia jakiegoś celu działań przedsiębiorcy (itp. czy regulacja powoduje konieczność przeznaczenia większych środków na zobowiązania publiczne – jak podatki, składki na zabezpieczenie socjalne, czy wymaga zatrudnienia dodatkowych osób, potrzebnych do spełnienia wymagań stawianych przez władzę publiczną, przeznaczenia większej ilości czasu na załatwienie danej sprawy)? Dla prawodawstwa UE zagadnienie ma bardzo duże znaczenie, ponieważ dotyczy to funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego, który przewiduje tzw. cztery swobody, czyli możliwość swobodnego przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału na całym terytorium UE. Przyjęta regulacja europejska ma na celu stymulację wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich UE oraz zwalczanie nieuczciwych praktyk mających wpływ na jego zakres i tempo. Jednocześnie jednym z efektów tej regulacji europejskiej może być stworzenie nowych obciążeń dla poszczególnych podmiotów co z kolei może prowadzić do kontrowersji między państwami członkowskimi. Przykładem jest reakcja szeregu państw członkowskich na czele z Polską na nowelizację przepisów Dyrektywy 96/71/WE w celu zwalczania nieuczciwych praktyk mających wpływ na delegowanie pracowników oraz promowania zasady równej płacy za taką samą pracę na terytorium danego kraju przyjmującego pracowników delegowanych.

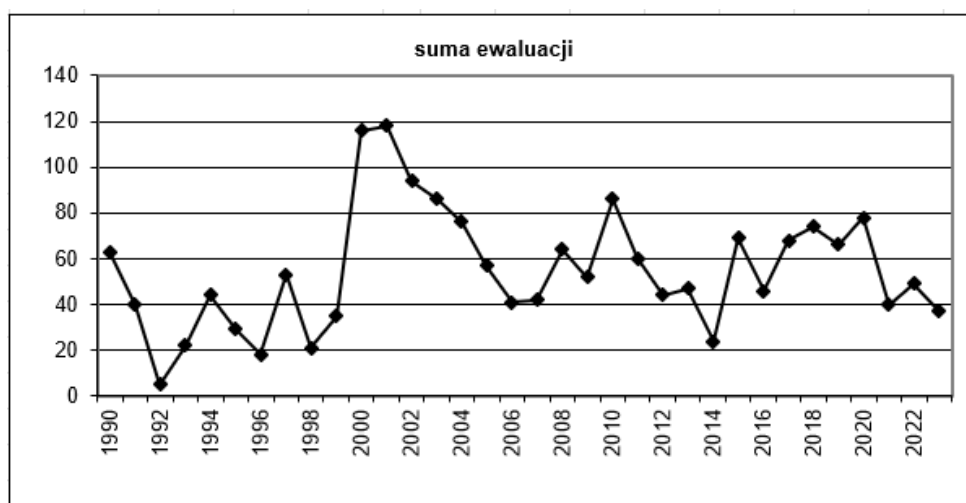


Rys. 1.8. Tendencja legislacyjna w zakresie poziomu kosztów i barier w prowadzeniu działalności gospodarczej, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

Można wysunąć hipotezę, iż na przebieg tendencji, w ostatnich latach wpływały przemożeni nietypowe czynniki egzogenne: pandemia, a później wojna za wschodnią granicą Polski, które stymulowały legislaturę do „ratowania” gospodarki.

W latach 2020 – 2021 jednym z najbardziej nagłaśnianych celów ustawodawstwa „anty-covidowego” była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców, zdjęcie z nich przynajmniej części ryzyka niepowodzenia biznesowego, jakie narasta w związku z pandemią. Ogólnie, z zebranych danych jednoznacznie wynika stałe zaangażowanie ustawodawcy, w latach 1990 – 2023, w tworzenie regulacji redukujących ryzyka przedsiębiorców, przy czym stopień tego zaangażowania jest na przestrzeni analizowanego

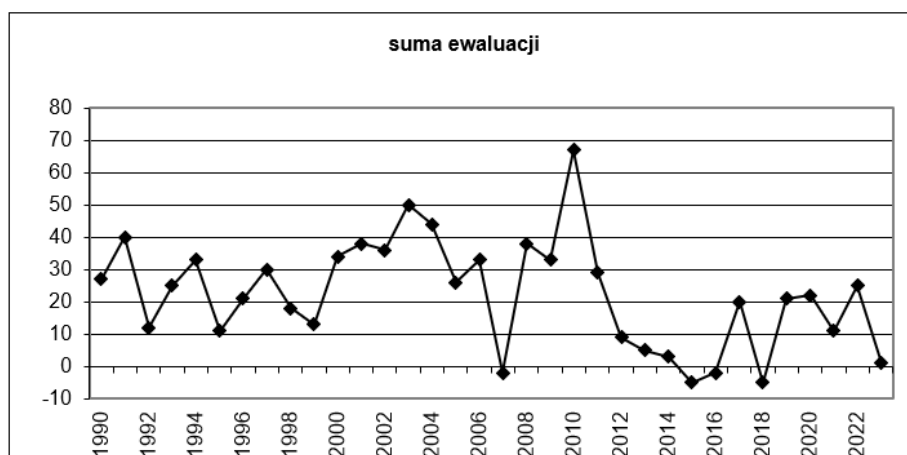
okresu czasu zróżnicowany (rys. 1.8). Problemem jest – ponownie – pojawienie się w okresie pracy Sejmu VIII i IX kadencji niekorzystnych „rekordów” w tworzeniu regulacji, które wywołują efekt przeciwny, czyli utrudniają kalkulację biznesową, powodują wzrost niepewności związanej w wyniku przedsięwzięcia ekonomicznego. Zagadnienie przybrało formę pytania, czy regulacja ułatwia ocenę szans na osiągnięcie zakładanego celu gospodarczego, czy służy wzmocnieniu poczucia pewności obrotu gospodarczego, zmniejszeniu ryzyka niepowodzenia w działalności gospodarczej (itp. na skutek czynników losowych, albo na skutek działań konkurencji)? Innymi słowy, czy nowa regulacja prawna pozwala na dokładniejszą kalkulację szans i zagrożeń, itp. poprzez otwarcie dostępu do nowych źródeł informacji, stworzenie państwowych gwarancji finansowych dla jakiegoś sektora gospodarki, itp.? Zagadnienie to jest relewantne dla prawodawstwa UE, ponieważ nadrzędnym celem regulacji w ramach europejskiej integracji gospodarczej jest zapewnienie skutecznego funkcjonowania jednolitego rynku UE. W związku z powyższym polityki strukturalne UE są skierowane na wzmocnienie wzrostu gospodarczego poszczególnych państw członkowskich na zasadach sprawiedliwej konkurencji. Przykładowo, celem polityki regionalnej jest inwestowanie w rozwój regionów na podstawie m.in. zasady dodatkowości co daje poczucie pewności dla podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych inwestycji na poziomie krajowym. Jednocześnie wybrane instytucje unijne są odpowiedzialne za monitorowanie postępów realizacji projektów dofinansowanych z budżetu europejskiego co może być czynnikiem pozytywnie wpływającym na zmniejszenie ryzyka niepowodzenia w działalności gospodarczej.



Rys. 1.9. Tendencja legislacyjna w zakresie poprawy warunków kalkulacji biznesowej, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL).

Ostatnie pytanie badawcze miało na celu weryfikację tego, czy inicjatywy ustawodawcze sprzyjają wzrostowi zdolności podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym do wygrywania rywalizacji na rynku, czy sprzyjają osiągnięciu przez nie lepszego rezultatu ekonomicznego, czy też odwrotnie – promują interesy „słabszych graczy”, kosztem silniejszych. Prawodawstwo unijne w dużym stopniu wprowadza rozwiązania prawne chroniące rynek wewnętrzny przed nadużywaniem pozycji dominującej przez przedsiębiorców. Rozwiązania prawne wynikają zarówno z przepisów traktatowych, jak i

prawa pochodnego, które przykładowo reguluje kontrolę koncentracji przedsiębiorstw (rozporządzenie 139/2004). Inne przykłady dotyczą rozporządzeń DMA (Akt o rynkach cyfrowych), czy DSA (Akt o usługach cyfrowych). Odrębną grupę regulacji stanowią rozwiązania odnoszące się do prawa subwencyjnego, którego zasady mają chronić rynek wewnętrzny przed nierównościami wynikającymi z uprzywilejowanej pozycji przedsiębiorstw otrzymujących pomoc państwa.



Rys. 1.10 Wykres danych dotyczących wsparcia silnych podmiotów gospodarczych, metoda „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

Analiza polityki legislacyjnej, w kontekście wprowadzania przez ustawodawcę regulacji prawnych sprzyjających, bądź nie, interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym pozwala stwierdzić, że w momencie objęcia rządów przez Zjednoczoną Prawicę pojawiła się tendencja do coraz intensywniejszego wspierania regulacyjnego podmiotów o silnej pozycji na rynku, przy czym analiza treści poszczególnych ustaw ujawnia, że przede wszystkim preferowane jest wsparcie podmiotów powiązanych ze Skarbem Państwa (rys. 1.10).

Podsumowując, wyniki prac Sejmu VIII i IX kadencji, z jednej strony świadczą o kontynuacji tendencji zapoczątkowanych znacznie wcześniej (jak rozwijanie prawnych podstaw polityki prospołecznej, czy regulacji generujących wzrost wydatków na cele publiczne). **Z drugiej strony, w czasie, gdy większość w Sejmie posiadała Zjednoczona Prawica doszło do sytuacji bezprecedensowych, i to w wymiarze negatywnym. Nigdy wcześniej nie doszło do uchwalenia tak wielu regulacji redukujących prawa podmiotowe, tak wielu regulacji wzmacniających pozycję organów tych władz publicznych, które zależne są od większości politycznej w parlamencie, czy też tak wielu regulacji, które zwiększają poziom czynnika niepewności w kalkulacji biznesowej.**

2. LEXOMETRIA JAKO METODA BADAŃ NAD DŁUGOOKRESOWYMI TENDENCJAMI W LEGISLACJI

Badania, których wyniki zostały omówione w niniejszym raporcie, oparte zostały na innowacyjnej metodzie o charakterze kwalifikatywno - kwantytatywnym. Bazuje na założeniu¹, iż tworzenie aktów normatywnych podlega prawu podaży i popytu, tak jak wytwarzanie w społeczeństwie każdego innego dobra, materialnego lub niematerialnego. Tendencje te przejawiają się w okresowym wzroście, lub okresowej redukcji zaangażowania prawodawcy w tworzenie aktów prawnych, które odwołują się do konkretnych społecznych, ekonomicznych i politycznych powodów tworzenia prawa (czyli tzw. materialnych źródeł prawa). Obrazowo rzecz ujmując, chodzi o sprawdzenie jak zmienia się „popyt” społeczeństwa na poszczególne „tematy legislacyjne” i jak na ten „popyt” odpowiada „podaż” ze strony prawodawcy, przybierająca formę konkretnych przedsięwzięć prawotwórczych.

Najważniejsze z wymienionych „tematów legislacyjnych” odpowiadają częściowym zagadnieniom badawczym („pytaniom badawczym”), sformułowanym w ramach projektu, realizowanego aktualnie przez Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego. Zagadnienia badawcze mają zatem charakter – można rzec – „przekrojowy”. Dotyczą kwestii generalnych, które emanują na cały system prawa. Zagadnienia badawcze służą jako podstawa ustalenia, czy powodem tworzenia konkretnego aktu prawnego były określone czynniki ekonomiczne, społeczne, polityczne, w jakim stopniu i z jaką częstotliwością. Ustalenie wystąpienia danego czynnika („ewaluacja”) jest dokonywane stosownie do znaczenia, jakie czynnik odgrywał przy tworzeniu aktu prawnego. Przyjęto metodę oceny przyczyn tworzenia każdego z badanych aktów przez ekspertów, dokonujących ewaluacji niezależnie od siebie. Obliczana jest średnia ze wszystkich ocen. Uzyskane w ten sposób dane zostały zagregowane w ciągu czasowo – liczbowe, przy czym jednostką czasu jest 1 rok.

Projekt naukowy oparty o opisywaną metodę realizowany jest od roku 2007, ale obejmuje analizę zachowań ustawodawcy już od roku 1990. Najnowsza transza badań dotyczy okresu 1 stycznia 2023 – 31 grudnia 2023 r.

W ramach projektu przeprowadzono kompleksowe badanie całego procesu ustawodawczego w jednym kraju (Polska), na przestrzeni długiego okresu czasu – już ponad trzydziestu lat (około 4800 ustaw). Ustalenie występowania określonych powodów tworzenia konkretnej ustawy („ewaluacja”) dokonywane jest w oparciu o zagregowane dane o przebiegu procesu legislacyjnego, pozyskane ze źródeł takich, jak: uzasadnienia projektów ustaw, opinie ekspertów (np. pracowników Biura Analiz Sejmowych), opinie podmiotów konsultowanych w procesie legislacyjnym (np. opinie Sądu Najwyższego, stanowiska związków zawodowych, opinie organizacji pracodawców, itd.), zapisy przebiegu dyskusji na posiedzeniach plenarnych Sejmu i Senatu RP, komisji sejmowych i senackich, itd.

Proces ewaluacji polega na tym, iż informacje o genezie każdej ustawy są oceniane z punktu widzenia wspomnianych wyżej, częściowych zagadnień badawczych. Ustalenie wystąpienia danego czynnika potwierdzane jest poprzez przypisanie adekwatnej wartości

¹ Szerzej na ten temat zob. P. Chmielnicki, M. Stachura, [w:] Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie, red. P. Chmielnicki, A. Dybała, M. Stachura, Warszawa 2010, s. 143-159, 174-184.

liczbowej. Dla każdego z zagadnień (pytań badawczych), należy podać jedną z następujących wartości:

-3 -2 -1 0 1 2 3

Podanie wartości zależy od stopnia zbieżności z efektem regulacji, zakładanym w pytaniu (zagadnieniu) badawczym: od „3” (silny, istotny związek z zagadnieniem badawczym, kierunek legislacji zbieżny z tezą zakładaną w pytaniu badawczym, tzn. sytuacja która umownie, skrótowo, określana jest w terminologii projektu jako „teza”) do „-3” (silny, istotny związek z zagadnieniem badawczym, kierunek legislacji przeciwny do tezy zakładanej w pytaniu badawczym, tzn. sytuacja która umownie, skrótowo, określana jest w terminologii projektu jako „antyteza”), przy czym wartość 0 oznacza brak odniesienia do zagadnienia badawczego.

Zastosowano taką właśnie skalę, analogiczną do tzw. skali Likerta², gdyż niezbędne było uwypuklenie wyraźnych różnic w doniosłości społeczno – ekonomiczno – politycznej pomiędzy poszczególnymi regulacjami (np. pomiędzy nową kodyfikacją norm prawa materialnego, a nowelizacją pojedynczego przepisu).

Po wyliczeniu łącznych ewaluacji wszystkich ustaw tworzone są rozkłady tych ewaluacji w ramach kolejnych lat kalendarzowych (w sensie rozkładu cechy jakościowej wyrażonej w skali porządkowej). Oznacza to w efekcie, że w ramach każdego z pytań i dla każdego roku kalendarzowego podane są liczebności wystąpień uśrednionych ewaluacji. Uzyskane w ramach każdego z pytań ciągi corocznych rozkładów ewaluacji łącznych są podstawą do tworzenia właściwych szeregów czasowych poddawanych dalszym analizom – przy czym każdy z tworzonych szeregów czasowych należy rozumieć jako ciąg corocznych mierników (syntetycznych miar) charakteryzujących wybraną własność rozkładów ewaluacji łącznych. Tworzone szeregi dzielą się na dwa typy: szeregi wartości bezwzględnych, które poprzez swoje wartości odzwierciedlają łączne liczby ewaluowanych ustaw w poszczególnych latach (typ „suma ewaluacji”) oraz szeregi wartości względnych, czyli nieodzwierciedlających liczby ustaw przypadających na kolejne lata (typ „średnia ewaluacja”). Mówiąc w uproszczeniu, pierwszy z wymienionych typów umożliwia ocenę ogólnego zaangażowania ustawodawcy w tworzenie ustaw odnoszących się do określonego zagadnienia. Natomiast drugi typ szeregu czasowego pozwala na ocenę udziału ewaluacji o najwyższych wartościach (3, 2, -2, -3), w danym roku, w odniesieniu do poszczególnych zagadnień. Daje to podstawy do konkluzji, czy uchwalane ustawy były nie tylko liczne, ale i czy były społecznie, czy też ekonomicznie doniosłe. Należy podkreślić, iż obydwie metody podstawowe dają obraz generalnej tendencji, na którą składają się zarówno ewaluacje „dodatnie”, jak i „ujemne”.

W związku z powyższym zastosowano także podejście nazwane „odcięcie w dół”, bądź – odpowiednio – „odcięcie w górę”, polegające na uwzględnieniu wyłącznie tych regulacji, których ewaluacja była zgodna z tezą zagadnienia badawczego („dodatnich”), albo tylko tych regulacji, których ewaluacja była przeciwna do tezy zagadnienia badawczego („ujemnych”). Podejście to pozwala lepiej ocenić zmianę kierunku polityki legislacyjnej, w odniesieniu do poprzednich lat.

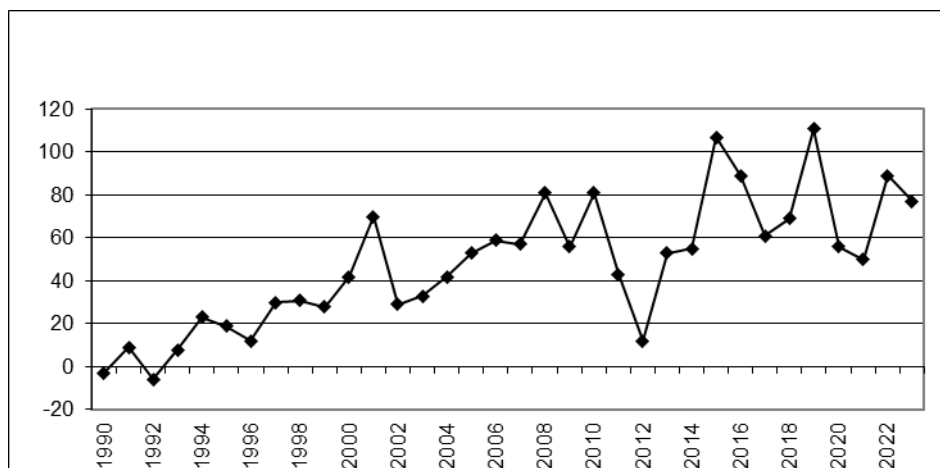
² R. Likert, A Technique for the Measurement of Attitudes, “Archives of Psychology” 1932, nr 140, s. 1-55.

3. ORGANIZACJA SPOŁECZEŃSTWA

3.1. Realizacja funkcji redystrybucyjnej państwa

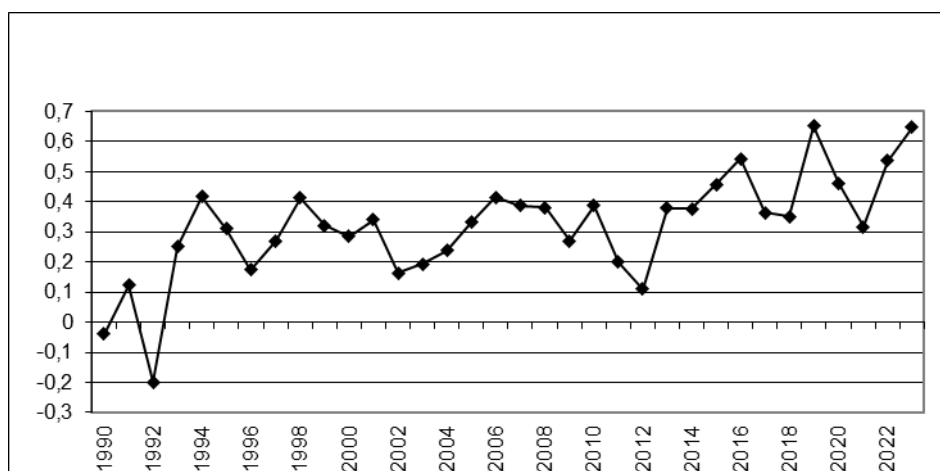
W latach 2015–2023 polska scena polityczna była zdominowana przez koalicję Zjednoczonej Prawicy, złożoną z partii: Prawo i Sprawiedliwość (PiS), Solidarna Polska oraz Porozumienie (do 2021 r.). Rządy tej koalicji, rozpoczęte zwycięstwem w wyborach parlamentarnych w 2015 r., a wcześniej również wygraną Andrzeja Dudy w wyborach prezydenckich, przyniosły istotne zmiany w systemie politycznym, gospodarczym oraz społecznym kraju. Wprowadzenie powszechnych programów socjalnych, w szczególności świadczenia „500+”, zmiany w wymiarze sprawiedliwości oraz polityka wobec Unii Europejskiej stały się przedmiotem szerokiej debaty publicznej, zarówno w kraju, jak i za granicą. Analiza rządów Zjednoczonej Prawicy wymaga uwzględnienia zarówno czynników politycznych, jak i społecznych, które przyczyniły się do jej sukcesu wyborczego oraz umożliwiły utrzymanie władzy przez dwie pełne kadencje. Rządy koalicji Zjednoczonej Prawicy były okresem dynamicznych przemian, które wywołały zarówno poparcie, jak i kontrowersje wśród różnych grup społecznych.

Według potocznej opinii dopiero po 2015 r. można było zaobserwować w Polsce wyraźne wzmocnienie funkcji redystrybucyjnej państwa na skutek wprowadzenia przez rząd koalicji Zjednoczonej Prawicy powszechnych programów społecznych. Zasadniczo tę tezę potwierdzają wyniki badań wysiłku legislacyjnego ustawodawcy na tle długookresowych tendencji. Wykres pierwszy, prezentujący dane o tendencji generalnej dotyczącej realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa (przyznawania świadczeń na zasadzie uznania statusu beneficjenta w zbiorowości), na które składają się w przeważającej mierze regulacje związane z tą funkcją, wskazuje na stały wzrost zaangażowania ustawodawcy w tworzenie regulacji prawnych realizujących funkcję redystrybucyjną państwa począwszy od 1990 r. Lata 1990–2001 to czas konsekwentnego wzrostu zainteresowania polskiego ustawodawcy wsparciem potrzeb socjalnych. Wyraźna korekta w generowaniu regulacji realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, po wieloletniej tendencji wzrostowej, nastąpiła dopiero w 2002 r. Miała jednak charakter jednostkowy. Co interesujące, nawet w czasie wielkiego kryzysu gospodarczego (w 2010 r.) nastąpił wzrost zaangażowania prawodawcy w tworzenie ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną (można wnioskować, że wynikał on głównie z podjętych wówczas działań osłonowych), po czym dopiero w latach 2011–2012 nastąpił znaczący spadek.



Rys. 3.1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „suma ewaluacji” (lata 1990-2023) (oprac. CBPL).

Po 2012 r. zainteresowanie ustawodawcy regulacjami związanymi z polityką społeczną ponownie uległo wzmożeniu. Wartość ewaluacji ustaw realizujących (głównie) funkcję redystrybucyjną państwa wzrosła z 12 w 2012 r. aż do 107 w 2015 r. i 111 w 2019 r. Na marginesie należy zwrócić uwagę, że liczba ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w latach 2008–2009 była znacząco wyższa niż w latach 2020–2021 (138 do 106 ustaw). Porównanie danych z tych lat jest o tyle interesujące, że dotyczy okresu dwóch wielkich kryzysów gospodarczych. Można zatem postawić tezę, że koalicja PO-PSL, walcząc z globalnym kryzysem finansowym z 2008 r., realizowała funkcję redystrybucyjną państwa w nie mniejszym stopniu niż Zjednoczona Prawica, przeciwdziałając negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Jednocześnie z danych modelowanych metodą „średnia ewaluacji” (Rys. 3.1.2.) wynika, że współczynnik dla ustaw w latach 2008–2009 wynosił od 0,27 (w 2009 r.) do 0,38 (w 2008 r.), podczas gdy w latach 2020–2021 współczynnik ten wahał się od 0,32 (w 2021 r.) do 0,46 (w 2020 r.). Metoda ta jest zorientowana na ukazanie znaczenia społeczno-gospodarczego uchwalanych regulacji w danym roku. Innymi słowy, pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy za „ilością” kryje się też „jakość” (tj. czy zainteresowanie ustawodawcy danym problemem przekłada się nie tylko na liczbę tworzonych źródeł praw, ale i na ich doniosłość dla stosunków społeczno-gospodarczych w danym roku)?

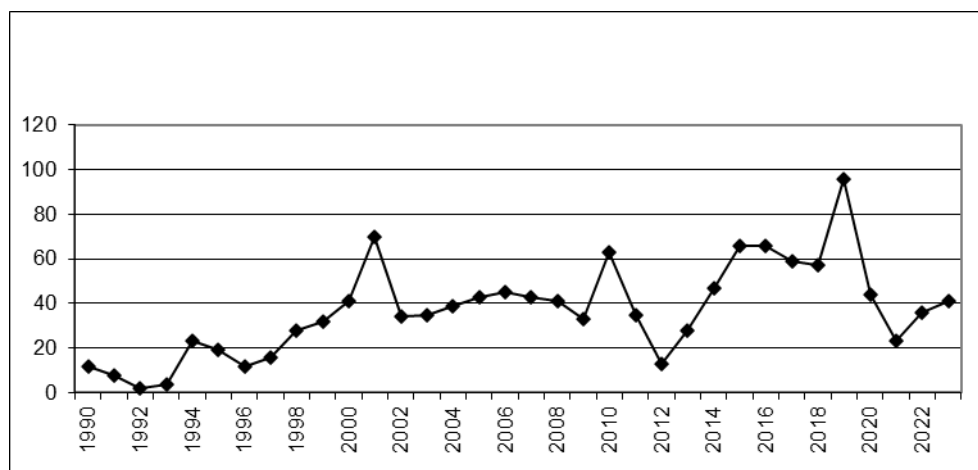


Rys. 3.1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „średnia ewaluacji”

(lata 1990-2023) (oprac. CBPL).

Przedstawione powyżej wyniki prowadzą do wniosku, że choć koalicja Zjednoczonej Prawicy uchwaliła znacząco mniejszą liczbę ustaw, których celem było przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19, to jednak miały one nieznacznie większą doniosłość niż w czasach walki koalicji PO-PSL z kryzysem finansowym z 2008 r. Gdyby natomiast przyjąć do porównania okresy przypadające tuż po wielkich kryzysach gospodarczych, tj. lata 2010-2011 i 2022-2023, to należy wskazać że w tym czasie koalicja Zjednoczonej Prawicy uchwaliła aż 166 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, podczas gdy koalicja PO-PSL uchwaliła tylko (i aż) 124 ustawy. Również doniosłość ustaw uchwalonych w latach 2022-2023 była wyższa, gdy współczynnik ten wynosił odpowiednio 0,54 i 0,65 niż w 2010 i 2011 r. (odpowiednio 0,39 i 0,20).

Interesujące wyniki przynosi także zastosowanie metody „odcięcie przez 2” (wykres na rys. 3.1.3), która uwzględnia wyłącznie zdecydowanie pozytywne (2,3) ewaluacje w danym roku. W przypadku tej metody chodziło zatem o uwzględnienie wyłącznie tych inicjatyw legislacyjnych, których cel stanowienia był wyraźnie zgodny z kierunkiem polityki legislacyjnej państwa założonym w zagadnieniu badawczym, a także dotyczył dużej części społeczeństwa.

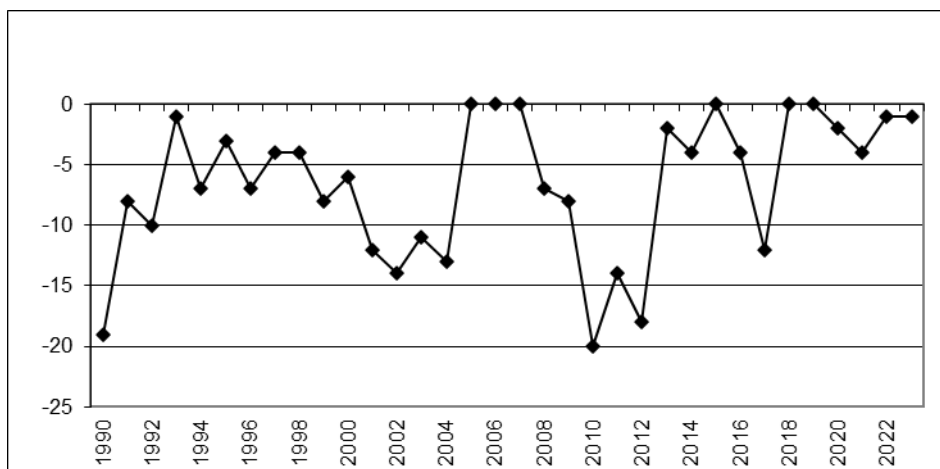


Rys. 3.1.3. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „suma ewaluacji – odcięcie przez 2” (oprac. CBPL).

Rysunek 3.1.3. prezentujący dane o inicjatywach legislacyjnych ewaluowanych na poziomie 2 lub 3 ujawnia, że liczba przedsięwzięć ustawodawczych doniosłych z punktu widzenia realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa w 2023 r. (41 ustaw) była nieznacznie wyższa niż w 2021 r. (23 ustawy) i 2022 r. (36 ustaw). Należy jednak wskazać, że w 2022 r. odnotowano mniej ustaw przyznających wymierną korzyść dla społeczeństwa niż np. w czasie walki z globalnym kryzysem finansowym z 2008 r. (41 ustaw).

Równie interesujące wnioski przynosi zastosowanie metody „odcięcie przez -1” (zob. rys. 3.1.4), która uwzględnia wyłącznie negatywne (-1,-2,-3) ewaluacje w danym roku. W przypadku tej metody chodzi z kolei o uwzględnienie wyłącznie tych inicjatyw legislacyjnych, których cel stanowienia był przeciwny kierunkowi polityki legislacyjnej państwa założonym w zagadnieniu badawczym, to znaczy takich, których założeniem/celem

było osłabienie funkcji redystrybucyjnej państwa poprzez odebranie korzyści lub ich ograniczenie.



Rys. 3.1.4. Tendencja legislacyjna w zakresie realizacji funkcji redystrybucyjnej, typ „suma ewaluacji – odcięcie przez -1” (oprac. CBPL).

Przedstawiony wynik wskazuje, że ogólna suma ustaw osłabiających funkcję redystrybucyjną państwa w czasach rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy 2015-2023 wyniosła 24. Najwięcej takich ustaw uchwalono w 2017 r. (12 ustaw) i 2021 r. (4 ustawy), zaś najmniej w 2015, 2018 i 2019 r. – 0 ustaw. Należy przypomnieć, że w 2017 i 2021 r. odnotowano jednocześnie najniższe wyniki odnoszące się do ustaw wzmacniających funkcję redystrybucyjną państwa (odpowiednio 61 ustaw w 2017 r. i 50 ustaw w 2021 r.) co dowodzi, że zainteresowanie ustawodawcy sprawami socjalnymi w 2017 i 2021 r. było najniższe w badanym okresie. Dla porównania w czasach rządów koalicji PO-PSL liczba ustaw osłabiających funkcję redystrybucyjną państwa potrafiła wynosić nawet 20 lub 18 ustaw (tak było odpowiednio 2010 i 2012 r.).

Tendencja świadcząca o spadku zainteresowania ustawodawcy funkcją redystrybucyjną państwa uległa ponownemu odwróceniu w 2022 r., co potwierdzają dane modelowane metodą „suma ewaluacji” (rys. 3.1.1) oraz „średnia ewaluacji” (rys. 3.2.2). Należy wskazać, że liczba ustaw realizująca tę funkcję w 2022 r. wyniosła 89 i była najwyższa od 2019 r., kiedy odnotowano aż 111 takich ustaw. Jednocześnie wynik za 2022 r. jest trzecim najwyższym wynikiem (*ex aequo*) odnotowanym w badaniach ustawodawstwa za lata 1990–2023. Z danych modelowanych metodą „średnia ewaluacji” wynika również, że współczynnik dla ustaw w 2022 r. wynosił 0,54 i z kolei był czwartym najwyższym wynikiem (*ex aequo*) odnotowanym w badaniach ustawodawstwa za lata 1990–2023.

W 2023 r. nastąpił ponowny spadek zainteresowania ustawodawcy funkcją redystrybucyjną. O ile zaprezentowaną tezę potwierdza ogólna liczba ustaw ewaluowanych pozytywnie, która w tym roku wyniosła 77 ustaw w stosunku do 89 ustaw w 2022 r. (Rys. 3.1.1.), to jednak dane modelowane metodą „średnia ewaluacji” (Rys. 3.1.2.) tezie tej przeczą.

W 2023 r. współczynnik dla ustaw w 2023 r. wyniósł 0,65 i uległ nieznacznemu wzrostowi w stosunku do 2022 r., kiedy do wyniósł 0,54. Wśród uchwalonych ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa w badanym okresie zwrócić należy uwagę na Ustawę z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł

ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw³. Ustawa ta przewidywała, że maksymalna cena dostawy ciepła zostanie wprowadzona do stosowania w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. 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 przewidzianemu mechanizmowi wsparcia, jeżeli nastąpiłby 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 otrzymałyby wyrównanie, tak aby odbiorca będący podmiotem uprawnionym nie został obciążony nadmiernym wzrostem kosztów ogrzewania. Kolejną ustawą uchwaloną w 2023 r., wyraźnie zgodną z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym, była Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw⁴. Ta ustawa z kolei miała na celu zaniechanie poboru opłat za przejazd autostradą od pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej nieprzekraczającej 3,5 tony (czyli samochodów osobowych oraz motocykli) na odcinkach autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W ocenie projektodawców wprowadzenie całkowitego wyłączenia poboru opłat za przejazd autostradą podyktowane potrzebami społecznymi bezpłatnego korzystania z autostrad płatnych zarządzanych przez organy państwowe. Dzięki przedmiotowym zmianom ustawowym obywatelom zapewniony bezpłatny dostęp do dróg krajowych najwyższych klas, tj. autostrad, z których dotychczas część była odpłatna. Celem nadrzędnym ustawy było utrzymanie bądź nawet zwiększenie możliwości komunikacyjnych obywateli oraz zmniejszenie faktycznych wydatków, które ponoszą kierowcy samochodów osobowych. Brak odpłatności oznaczać będzie bowiem, że na ponad 1300 km sieci autostrad zarządzanych przez stronę publiczną kierowcy pojazdów osobowych będą poruszać się swobodnie, bez konieczności uiszczania opłat. W wyniku rezygnacji z odpłatności autostrad od samochodów osobowych przychody z opłat ulegną zmniejszeniu – o ok. 230 mln złotych średniorocznie w perspektywie 10 lat⁵.

Wyniki badań ustawodawstwa, uwzględniające 2023 r., wskazują z kolei na powolny spadek znaczenia funkcji redystrybucyjnej państwa, mimo że przedmiotem badania były również wprowadzane przez rząd regulacje prawne przeciwdziałające skutkom inflacji, stanowiące element „Tarczy antyinflacyjnej”. Tendencja ta utrzymuje się od 2019 r. mimo podjętych przez koalicję Zjednoczoną Prawicę działań w latach 2020–2021 związanych z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom gospodarczym wywołanym pandemią COVID-19. Należy bowiem przypomnieć, że jednym z najważniejszych elementów walki państwa ze skutkami obostrzeń, w tym częściowego *lock-down-u* kraju, były powszechne programy pomocowe, wprowadzone pod szyldem „Tarczy antykryzysowej”. Programy te skierowane były w szczególności do przedsiębiorców z sektora MŚP (często prowadzących działalność gospodarczą jako osoby fizyczne), np. w postaci bezzwrotnych pożyczek, oraz do osób, które utraciły pracę w związku z pandemią (np. świadczenie postojowe) dla wybranych branż. Tendencja spadkowa utrzymywała się do 2022 r., kiedy to odnotowano ponowne odwrócenie

³ Dz. U. z 2023 r. poz. 295.

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 1193.

⁵ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejmowy 3245-3245A.

tendencji. Choć na 2023 r. przypadały wybory parlamentarne – rok ten był kolejnym okresem, w czasach rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy, w którym nastąpił spadek ogólnej liczby uchwalonych ustaw realizujących politykę społeczną (77 ustaw w stosunku do 89 ustaw w 2022 r.). Prawdopodobnie wynika to z faktu, że w 2023 r. politycy skupili się na kampanii wyborczej i formułowaniu obietnic wyborczych, w tym obietnic socjalnych, których efekty powinny być widoczne w badaniach wysiłku podejmowanego przez władzę w 2024 r.

Wyniki badań ustawodawstwa z lat 2015–2023 dowodzą, że funkcja redystrybucyjna państwa dopiero w 2019 r. uległa – w stosunku do początkowego okresu rządów Zjednoczonej Prawicy – znaczącemu wzrostowi nie tylko ilościowemu, lecz także jakościowemu. Co istotne, nawet aktywność władzy na polu zwalczania negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii COVID-19 oraz walki z rosnącą inflacją w latach 2020-2023, nie wpłynęła na utrzymanie poziomu zainteresowania ustawodawcy polityką socjalną z 2019 r. Na podstawie Rysunku 3.1.1., prezentującego dane metodą „suma ewaluacji”, można stwierdzić, że liczba ewaluowanych regulacji dotyczących przyznawania świadczeń na zasadzie uznania statusu beneficjenta w zbiorowości uległa w 2023 r. (77 ustaw) ponownemu spadkowi.

W 2019 r. odnotowano 111 ustaw realizujących funkcję redystrybucyjną państwa, podczas gdy w 2020 r. było to już 56 ustaw. Wynik za 2021 r. (50 ustaw) był najniższy od 2012 r., kiedy to odnotowano wyłącznie 12 regulacji związanych z polityką społeczną państwa. W latach 2022-2023 odnotowano odpowiednio 89 i 77 ustaw zgodnych z tezą badawczą. Analiza powyższych danych prowadzi zatem do konstatacji, że koalicja Zjednoczonej Prawicy w drugiej kadencji nie zbliżyła się już do wyniku realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa z „rekordowego” 2019 r. Zjawisko to zasadniczo potwierdzają również wyniki modelowane metodą „średnia ewaluacji”. Współczynnik ten w 2019 r. wyniósł 0,65, podczas gdy w latach 2020-2022 spadł do poziomu od 0,32 do 0,54. Dopiero w 2023 r. wynik ten powrócił do poziomu z 2019 r. i wyniósł 0,65. W ostatnim okresie rządów koalicji Zjednoczonej Prawicy uchwalono kilka ustaw, których założeniem było zahamowanie negatywnych skutków rosnącej inflacji. Wdrożono rozwiązania mające na celu ochronę grup najbardziej dotkniętych negatywnymi następstwami inflacji, co było konieczne i stanowiło odpowiedź na silną potrzebę ochrony obywateli. Mimo trudności Polska zdołała utrzymać stabilność makroekonomiczną, jednak kosztem zwiększenia zadłużenia publicznego i obciążenia gospodarstw domowych. Niemniej jednak polityka socjalna prowadzona przez koalicję Zjednoczonej Prawicy w latach 2015-2023 nie była pozbawiona kontrowersji. W tym czasie wskazywano bowiem na ryzyko nadmiernego zadłużenia państwa, spadek aktywności zawodowej w niektórych grupach społecznych oraz ograniczoną efektywność w rozwiązywaniu problemów strukturalnych, takich jak niska dzietność czy nierówności regionalne. Trudno jednak zaprzeczyć, że działania te trwale zmieniły sposób postrzegania roli państwa w kształtowaniu polityki społecznej.

Reasumując, z analizy danych dotyczących tendencji długookresowych występujących w całym polskim ustawodawstwie od 1990 r., w ujęciu metody „suma ewaluacji” wynika, że zaangażowanie ustawodawcy w realizację funkcji redystrybucyjnej państwa miało charakter rosnący przez większą część wyżej wymienionego okresu, ale – co ciekawe – wyjątkiem są m.in. lata 2016 i 2017, czyli czas, na który przypadają najbardziej nagłaśniane programy społeczne koalicji Zjednoczonej Prawicy. Wynik ten można zatem tłumaczyć w ten sposób, że działania podejmowane w tym okresie miały charakter bardziej spektakularny niż systemowy. Wniosek ten potwierdzają dane modelowane metodą „średnia ewaluacji” (Rys. 3.1.2.), których analiza pozwala stwierdzić, że po 2012 r. występowała trwała tendencja

wzrostowa, utrzymująca się aż do 2016 r. Na rys. 3.1.2 możemy zaobserwować pojawienie się tendencji spadkowej w latach 2017–2018 i znaczący wzrost zainteresowania ustawodawcy generowaniem regulacji związanych z funkcją redystrybucyjną dopiero w 2019 r., którego przejawem było m.in. uchwalenie ustawy rozszerzającej program „Rodzina 500+” oraz wprowadzającej „Emeryturę+”, po którym nastąpił kolejny spadek w latach 2020–2021. W 2022 zaobserwowaliśmy odwrócenie tendencji spadkowej, przy czym należy zakładać, że nie będzie miała ona stałego charakteru, co potwierdzają wyniki za 2023 r. Przyczyn występowania trwałej tendencji spadkowej należy upatrywać m.in. w powiększającym się deficycie budżetowym, który skutkuje koniecznością ograniczenia (niepowiększania) wydatków publicznych na programy społeczne.

3.2. Przeciwdziałanie nadużywaniu wsparcia ze strony państwa

Oprócz kwestii, które w sposób oczywisty pozostają w obszarze zainteresowań aktorów procesu prawotwórczego, jak np. zapewnienie bezpieczeństwa obywateli przed zagrożeniem agresją ze strony obcego państwa, są i takie, które – choć mają istotny wpływ na funkcjonowanie państwa i dobrostan pojedynczych obywateli, grup społecznych czy całego społeczeństwa – nie mają jednoznacznie przypisanych „adwokatów”, którzy troszczyliby się o komunikowanie ich dysponentom. Do kwestii takich należą choćby koszty realizacji różnych zadań publicznych. W przypadku kosztów gospodarowania obciążających przedsiębiorców prywatnych (koszty transakcyjne, koszty regulacyjne, etc.), są oni bezpośrednio i stale zainteresowani docieraniem do dysponentów z najróżniejszymi postulatami dotyczącymi tych kosztów, ponieważ kwestia ta przekłada się wprost na indywidualną sytuację majątkową przedsiębiorcy. Natomiast w przypadku kosztów realizacji np. usług publicznych, nie rzutują one bezpośrednio na niczyją, indywidualną sytuację majątkową. Krąg podmiotów, które zgłaszają związane z takimi kosztami postulaty i oceny, siłą rzeczy zmniejsza się wyraźnie. Korzystając z określenia używanego w innej, niż będąca przedmiotem niniejszego opracowania, sferze⁶ można powiedzieć iż są to *sui generis* „publiczne koszty osierocone” – bardzo często brakuje podmiotów, które zgłaszałyby dysponentom dotyczące ich postulaty równie często i skutecznie, jak w przypadku kosztów prywatnych. Jednak także i w tym wypadku sytuacja może ulec zmianie, jeżeli problem będzie skutecznie komunikowany w przestrzeni medialnej. Celem dalszych rozważań jest egzemplifikacja funkcjonowania w Polsce zarysowanych powyżej mechanizmów, na kanwie jednego z bardziej znanych przypadków tychże „publicznych kosztów osieroconych”, jakie powstają na skutek tzw. efektu gapowicza.

Efekt gapowicza to problem charakterystyczny dla systemów społeczno – gospodarczych we współczesnych, rozwiniętych państwach. Podstawowym założeniem systemu państwowej dystrybucji dóbr i usług jest to, że mają one trafiać 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. Sytuacje takiego „nieuprawnionego”, czy „nadmiarowego” korzystania z systemu publicznego definiowane są w ekonomicznej teorii dóbr publicznych, sytuacje takie

⁶ Pojęcie to używane jest m.in. do określenia wydatków wytwórców energii, niepokrytych przychodami uzyskanymi ze sprzedaży wytworzonej energii elektrycznej, rezerw mocy i usług systemowych na rynku konkurencyjnym po przedterminowym rozwiązaniu umowy długoterminowej (A. Panek „Koszty osierocone w Polsce i krajach UE”, Biuletyn URE 5/2002).

definiowane są jako tzw. efekt gapowicza (ang. free-rider effect, dosłownie: efekt wolnego jeźdźcy)⁷. Zdaniem wielu naukowców, efektu gapowicza jest nieusuwalnym problemem redystrybucji dóbr w społeczeństwie⁸. Twierdzi się, że pojawianie się „jazdy na gapę” wynika z samej logiki zachowania dużych zbiorowości, które charakteryzuje niedostateczna kontrola społeczna⁹. Pojęcie „jazdy na gapę” zaczęto z czasem stosować w innych naukach społecznych (np. w psychologii społecznej) i w różnych kontekstach¹⁰.

Typowym przykładem efektu gapowicza jest zachowanie osoby, która korzysta z zasiłku dla bezrobotnych, choć nie ma żadnych przeszkód, aby podjąć pracę. Trudno nie wysunąć tezy, iż do takiego zachowania zachęca ją fakt, iż koszty świadczenia nie są pokrywane indywidualnie, ale pokrywa je całe społeczeństwo, nikt nie identyfikuje ich bezpośrednio z własną sytuacją finansowo - majątkową. Należą właśnie do wspomnianej wyżej kategorii „publicznych kosztów osieroconych”. Inny przykład to sfera nieodpłatnej, publicznej ochrony zdrowia, gdzie przejawem efektu gapowicza są np. nieuzasadnione wezwania ratowników medycznych.¹¹

Choć koszty efektu gapowicza pozostają „osierocone”, to skutki działania tego efektu mogą być poważne. Jeżeli takie sytuacje zaczynają być postrzegane jako częste, podważają zaufanie do całego systemu, a zwłaszcza do zasadności i skuteczności realizacji funkcji redystrybucyjnej państwa. W zależności od natężenia zjawiska, może ono prowadzić do ograniczenia dystrybucji danego dobra publicznego, lub nawet jego degradacji. Można zatem twierdzić, iż racjonalny dysponent procesu legislacyjnego (w przypadku badań prezentowanych poniżej – ustawodawca), t.j. taki który dąży do podtrzymania spójności systemu społeczno – ekonomicznego i zaufania obywateli do państwa, powinien czynić jak najwięcej starań, aby ten niekorzystny efekt zniwelować.

Kwestia efektu gapowicza jako problemu polityki legislacyjnej stanowi jedno z zagadnień badawczych analizowanych przy zastosowaniu metody lexometrii.¹² Pytanie badawcze sformułowane zostało następująco: czy celem ustawodawcy było ograniczenie występowania efektu gapowicza (oraz pokrewnego tzw. efektu Ringelmann)¹³, szczególnie w zakresie funkcji redystrybucyjnej państwa? Ustalenie pozytywne skutkuje ewaluacją dodatnią („tak, ustawodawca zwalcza efekt gapowicza”), zaś negatywne, tj. jeżeli na podstawie zebranego materiału badawczego można ustalić, że 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.

⁷ Zob. W. Baumol “Welfare Economics and the Theory of the State”, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts 1952.

⁸ Szerzej na ten temat T. Groves, J. Ledyard “Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the „Free-Rider” Problem”. *Econometrica* 1977 nr 4.

⁹ Analizy tego zjawiska dokonano m.in. w książce M. Olson “The Logic of Collective Action”, Cambridge 1965.

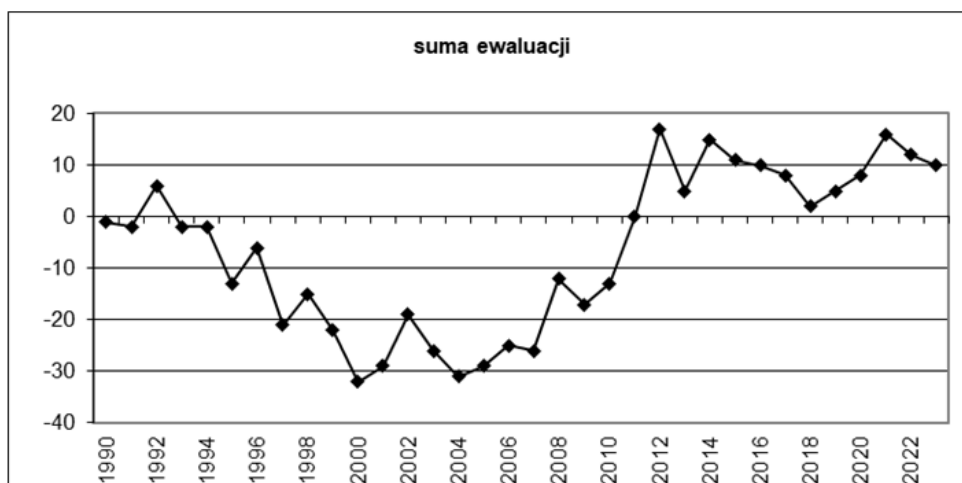
¹⁰ Por. np. C.M. Hendriks “When the Forum Meets Interest Politics: Strategic Uses of Public Deliberation”, *Politics & Society* 2006, nr 34, ss. 571–602.

¹¹ Szerzej 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.

¹² Szerzej na temat metodologii badań zob. P. Chmielnicki „»Macro« and »Micro« Approach to Research on Law as a Part of Socio – Economic System [in:] Paweł Chmielnicki, Adam Sulikowski (eds.), „New Perspectives on Legislation. A Comparative Approach”, Wyd. Peter Lang Berlin 2020.

¹³ M. Ringelmann, “Recherches sur les moteurs animés: Travail de l'homme”, *Annales de l'Institut National Agronomique*, 1913, vol. 12, pp. 1-40.

Na rys. 3.2.1. zaprezentowano wykres danych lexometrycznych opracowanych przy zastosowaniu metody „suma ewaluacji”, czyli ukazującej – w uproszczeniu – ogólny poziom ewaluacji zaangażowania polskiej legislatury (dodatnich i ujemnych) w tworzenie ustaw przeciwdziałających efektowi „jazdy na gapę”.



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

Zainteresowanie krajowego ustawodawcy niwelowaniem efektu gapowicza jawi się, w świetle prezentowanych wyników badań, jako „konsekwentnie przeciwstawne”. Wybitnie sinusoidalny przebieg wykresu dokumentuje dłuższe okresy niewątpliwego kładzenia nacisku na niwelowanie efektu gapowicza, na zmianę z równie ewidentnymi, długimi okresami „odpuszczania” i rezygnacji z przeciwstawiania się temu niekorzystnemu zjawisku. Dane za rok 2023 ujawniają, że w ostatnich latach ponownie mamy do czynienia z tą drugą tendencją, czyli z malejącym zainteresowaniem dysponentów procesu ustawodawczego „osieroconymi kosztami publicznymi” efektu jazdy na gapę.

Za rok 2023, w kontekście zagadnienia efektu gapowicza ewaluacja inna niż 0 dotyczyła następujących ustaw:

1. ustawa z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy o organizacji rynków owoców i warzyw oraz rynku chmielu (Dz.U. poz. 533)
2. ustawa z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 852)
3. ustawa z 26.05.2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. poz. 1114)
4. ustawa z 16.06.2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1598)
5. ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości (Dz.U. poz. 1394)
6. ustawa z 7.07.2023 r. o wsparciu rozwoju kompetencji cyfrowych uczniów i nauczycieli (Dz.U. poz. 1369)

7. ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz ustawy o czasie pracy na statkach żeglugi śródlądowej (Dz.U. poz. 1588)
8. ustawa z 7.07.2023 r. o zmianie ustawy o referendum ogólnokrajowym (Dz.U. poz. 1628)
9. ustawa z 28.07.2023 r. o delegowaniu kierowców w transporcie drogowym (Dz.U. poz. 1523)
10. ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1615)
11. ustawa z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1667)
12. ustawa z 16.08.2023 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z zapewnieniem rozwoju rynku finansowego oraz ochrony inwestorów na tym rynku (Dz.U. poz. 1723)
13. ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. poz. 1787)
14. ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1834)
15. ustawa z 17.08.2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1872)
16. ustawa z 19.12.2023 r. o szczególnych rozwiązaniach służących zachowaniu ważności niektórych orzeczeń o niepełnosprawności oraz orzeczeń o stopniu niepełnosprawności (Dz.U. poz. 2768)

Ostatnia dekada przynosi wiele przykładów zarówno regulacji, które nakierowane są na niwelowanie efektu gapowicza, jak i takich, które efekt ten generują. Komunikowanie, w procesie legislacyjnym, odniesienia regulacji do efektu gapowicza, przebiega w zróżnicowany sposób.

Jeśli chodzi o regulacje ewaluowane dodatnio w ramach badań lexometrycznych to należy zaznaczyć, iż badawczo są one znacznie łatwiejsze do identyfikacji, jeśli chodzi o wskazanie celu ustawodawcy, jakim jest redukcja efektu gapowicza, gdyż jest on najczęściej komunikowany wprost, w podstawowych dokumentach legislacyjnych. Przykładowo, w uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz 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.” – podniesiono w uzasadnieniu.¹⁴

Zdarza się, iż intencja niwelowania efektu gapowicza komunikowana jest dobitniej w dyskusji na posiedzeniach organów legislacyjnych, niż w samych projektach. Na przykład przedmiotem ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu

¹⁴ Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 9 marca 2016 r. o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemów wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw (Sejm IX kadencji, druk nr 1072)

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 – głównie – przeciwdziałanie zachowaniu osób, które bezpodstawnie korzystają z pomocy mieszkaniowej, choć w uzasadnieniu projektu nie zostało to ujęte tak klarownie. Cel regulacji jednoznacznie określił natomiast sekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury Kazimierz Smoliński, w trakcie posiedzenia komisji sejmowej: „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”.¹⁵ Tak czy inaczej, w przypadku projektów mających na celu zwalczanie efektu gapowicza, dysponenti procesu ustawodawczego raczej nie wahają się, aby cel ten zgłosić wprost.

Ryzyko pojawienia się efektu gapowicza zawsze jest wysokie w przypadku wszelkich form pomocy finansowej państwa, w tym programów mieszkaniowych, jakich po 1989 r. przyjęto już wiele i wykazały one nieraz bardzo niską skuteczność. Organy legislacyjne posiadają w związku już duże doświadczenie w konstruowaniu różnych narzędzi prawnych, mających m.in. przeciwdziałać efektowi gapowicza. Takie też narzędzia pojawiły się w ustawie z dnia 26 maja 2023 r. o pomocy państwa w oszczędzaniu na cele mieszkaniowe (Dz.U. z 2023 r., poz. 1114), m.in. wskazano, że potwierdzenie spełnienia warunków dotyczących prowadzenia konta i lokaty następować będzie w formie oświadczenia składanego pod rygorem odpowiedzialności karnej, czy też zawarto obowiązek informowania banku prowadzącego konto o nabyciu prawa własności lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego lub spółdzielczego prawa dotyczącego lokalu mieszkalnego w terminie 30 dni od dnia tego nabycia lub uzyskania takiego prawa. Po naruszeniu warunków uprawniających do prowadzenia konta i lokaty wygasa prawo do zwolnienia podatkowego dotyczącego odsetek od zgromadzonych na koncie środków pieniężnych. Brak informacji będzie zatem powodował, że podatek ten nie będzie dalej odprowadzany mimo jego wymagalności, co w konsekwencji stanowić będzie naruszenie przepisów podatkowych i skutkować np. naliczaniem odsetek od powstających zaległości podatkowych.

Sytuacja jest zupełnie inna, jeśli chodzi o regulacje sprzyjające powstawaniu efektu gapowicza. Przypadki, kiedy dysponenti wprost przyznają, iż generowanie tego efektu jest nieuchronnym rezultatem ich wysiłków prawotwórczych, są bardzo rzadkie. Dobrym przykładem jest sprawa ustawy z 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r., poz. 1667). Dotyczyła ona głównie uchylecia tzw. „wygaszającego charakteru emerytur pomostowych”. W największym skrócie chodzi o świadczenia pobierane przez osoby, które przeszły na emeryturę przez osiągnięciem standardowego w Polsce wieku emerytalnego (60 lat dla kobiet, 65 dla mężczyzn), emerytura pomostowa ma walor zwiększenia docelowej wysokości świadczenia, ale można z niej korzystać pod pewnymi warunkami i – do momentu wejścia w życie omawianej ustawy – tylko przez określony czas. Intencje projektodawców były tak zaowalowane, że głos mediów zdominowała troska o niezagrożony dostęp do tego

¹⁵ Zapis posiedzenia Komisji Infrastruktury (nr 162), Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 188) z 6 lutego 2018 r., biuletyn nr 2807/VIII.

świadczenia emerytalnego: „Państwowa Inspekcja Pracy zapowiedziała, że podczas przyszłorocznych kontroli szczególnie przyjrzy się sprawom pracowników uprawnionych do emerytur pomostowych. Pytanie, co to może oznaczać zarówno dla pracodawców, jak i dla zatrudnionych. (...) Pytanie, czy zapowiedziane przez inspekcję kontrole będą miały charakter pro-, czy antypracowniczy, a więc czy mają za cel kwestionowanie, że ktoś pracuje w szczególnych warunkach, czy nie. Szczególnie że od stycznia tego roku PIP ma też nowe uprawnienie w zakresie kontroli stanowisk, na których są wykonywane prace w szczególnych warunkach lub o szczególnym charakterze.”¹⁶ Piętnowano nawet opieszałość dysponentów: „Resort rodziny przez długi czas twierdził, że problemu nie ma, bowiem zgodnie z ustaloną praktyką organy rentowe odmawiają ustalenia rekompensaty tylko tym osobom, które miały ustalone prawo do pomostówki decyzją ZUS-u. Teraz w projekcie wspomniany przepis jest poprawiany. W efekcie rekompensatę otrzymają osoby, które nie mają prawa do pomostówki ustalonego właśnie prawomocną decyzją.”¹⁷ Wreszcie, uspokajano beneficjentów: „Działania PIP co do zasady są zadaniami propracowniczymi. Czynności kontrolne mają bowiem ustalić, czy wykonywane prace są faktycznie pracami prowadzonymi w szczególnych warunkach lub mają szczególny charakter, zgodnie z zapisami ustawy o emeryturach pomostowych - przekonuje cytowana przez "DGP" Iwona Smolak, radca prawny, partner w kancelarii Gardocki i Partnerzy Adwokaci i Radcowie Prawni.”¹⁸

Tymczasem wystarczy przeczytać uzasadnienie projektu ustawy, aby stwierdzić, że jej przepisy i skutkujące nimi kontrole PIP, wcale nie mają wyłącznie „propracowniczego charakteru”, jak wynikałoby z publikacji dziennikarskich. Projektodawcy stwierdzali bowiem jednoznacznie: „W związku z występującym w praktyce problemem obchodzenia przepisów ustawy o emeryturach pomostowych regulujących kwestie zawieszania prawa do emerytury pomostowej, polegającym na wykonywaniu pracy przez osoby pobierające emerytury pomostowe na podstawie umów cywilnoprawnych, zaproponowano zmianę art. 17 ust. 4 ustawy o emeryturach pomostowych w ten sposób, aby każda forma wykonywania tego rodzaju pracy, bez względu na jej podstawę prawną, powodowała zawieszenie prawa do emerytury pomostowej.”¹⁹ Ewidentnie, ustawodawca zdawał sobie jasno sprawę, iż wprowadza konstrukcję sprzyjającą generowaniu efektu gapowicza, aczkolwiek – co trzeba przyznać - jednocześnie postarał się o jego niwelowanie, za pomocą dodatkowych mechanizmów kontrolnych.

3.3. Pogłębianie złożoności systemu

Zjawiskiem, bardzo często wskazywanym jako największy problem współczesnego ustawodawstwa, jest pogłębianie złożoności systemów prawnych. Pozostająca

¹⁶ P. Otto „Emerytury pomostowe od lupa inspekcji. Co to oznacza dla zatrudnionych?” *Gazeta Prawna* pl z 20.12.2023 <https://www.gazetaprawna.pl/praca/artykuly/9385429,emerytury-pomostowe-od-lupa-inspekcji-co-to-oznacza-dla-zatrudnionych.html> , dostęp z 21.10.2024 r.

¹⁷ P. Szewiła „Zmiany w emeryturach pomostowych: pracownicy skorzystają przed wyborami” *Rzeczpospolita* z 12.06.2023 <https://www.rp.pl/praca-emerytury-i-renty/art38594211-zmiany-w-emeryturach-pomostowych-pracownicy-skorzystaja-przed-wyborami> , dostęp z 21.10.2024 r.

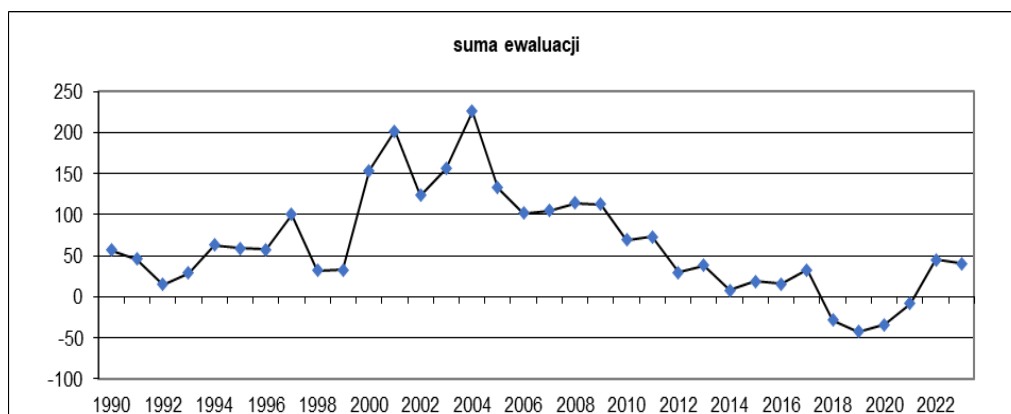
¹⁸ J. Świder „Emerytury pomostowe czekają kontrole. Ich odwiedzą inspektorzy” *Biznes Interia* z 20.12.2023 <https://biznes.interia.pl/emerytury/news-emerytury-pomostowe-czekaja-kontrole-ich-odwiedza-inspektorzy,nId,7220821> , dostęp z 21.10.2024 r.

¹⁹ Uzasadnienie projektu ustawy z 28.07.2023 r. o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw (Sejm X kadencji, druk nr 546).

w zakresie tego zjawiska komplikacja systemu prawnego to zjawisko związane z rozbudowywaniem systemów prawnych i dodawaniem do nich nowych elementów. Jedną z przyczyn komplikacji systemów prawnych jest przekonanie ustawodawcy, że problemy, zarówno społeczne jak i gospodarcze, można rozwiązać jedynie za pośrednictwem przepisów, które zaczynają regulować powiększający się obszar działalności człowieka.²⁰ Nie można jednak pominąć i tej okoliczności, że rozbudowa systemów prawnych jest spowodowana nie tylko dążeniem ustawodawcy do kazuistycznego uregulowania każdego aspektu funkcjonowania obywateli, ale też rozwojem technologii, komplikowaniem się stosunków społecznych i globalizacją. Racjonalny ustawodawca, wcześniej czy później, będzie podejmował działania legislacyjne mające na celu ujęcie nowych zjawisk w ramy prawne.²¹

Omawiane w tym miejscu zagadnienie badawcze miało na celu ustalenie, czy i w jakiej skali do obowiązującego systemu prawnego są wprowadzane regulacje prawne pogłębiające złożoność obowiązujących formalnie sposobów działania. Za działalność ustawodawczą zgodną z tezą badawczą (zakładającą ciągłą rozbudowę systemów prawnych i ich narastającą komplikację), uznawano uchwalenie regulacji wprowadzających nowe, bardziej złożone modele działania, które nie obowiązywały wcześniej, takie jak np. nowe procedury i formalności administracyjne (ewaluacje dodatnie). Niezgodne z tezą są zaś regulacje upraszczające istniejący system prawny i redukujące prawne determinanty danego obszaru spraw społeczno - gospodarczych (ewaluacje ujemne).

Wykres 3.3.1. prezentuje poziom ogólnych wyników ewaluacji wszystkich ustaw, które odnosiły się do omawianego zagadnienia. Tendencja widoczna na wykresie jest wypadkową zarówno ewaluacji o wartościach dodatnich, jak i ewaluacji o wartościach ujemnych.

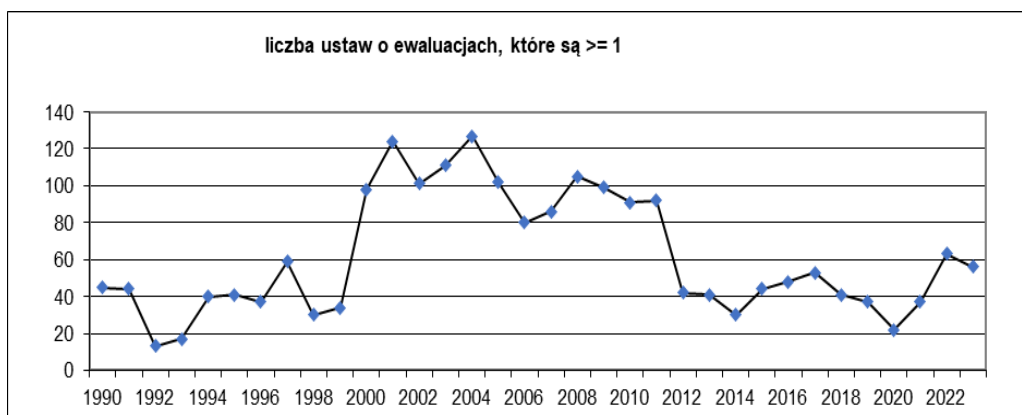


Rys. 3.3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie pogłębiania komplikacji systemu, typ „suma ewaluacji” (lata 1990-2023) (oprac. CBPL).

²⁰Zob. T. Biernat, *Stabilność prawa w kontekście wartości, instytucji i funkcjonowania systemu prawnego*, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2016, str. 194 – 208.

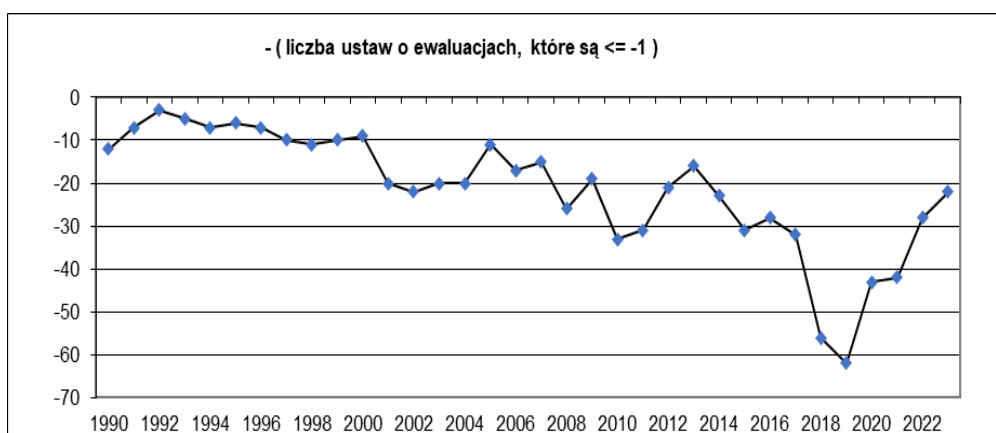
²¹Zob. T. Wardyński, K. Wojdyło, *Technologia jako źródło wyzwań*<http://www.codozasady.pl/technologia-jako-zrodlo-wyzwan/>; K. Wojdyło, K. Mazur, *Prawo nie nadąża za rzeczywistością*<https://klubjagiellonski.pl/2017/03/26/prawo-nie-nadaza-za-rzeczywistoscia/>.

Wykres na rys. 3.3.2 prezentuje wyłącznie ewaluacje o wysokiej wartości dodatniej (1 lub więcej), w których doniosłość komplikacji sytemu została oceniona jako zauważalna, w procesie ewaluacji.



Rys. 3.3.2. Tendencja legislacyjna w zakresie pogłębiania komplikacji systemu, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (lata 1990-2023) (oprac. CBPL).

Wykres 3.3.3 prezentuje wyłącznie ewaluacje o zauważalnej wartości ujemnej (-1 lub więcej), w których doniosłość uproszczenia sytemu została oceniona wysoko, w procesie ewaluacji.



Rys. 3.3.3. Tendencja legislacyjna w zakresie pogłębiania komplikacji systemu, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (lata 1990-2023) (oprac. CBPL).

Prezentowane dane wskazują, że w badanym okresie, do 2018, tendencja była odwrotna od zakładanej komplikacji systemu prawnego. Ustawodawca wprowadził regulacje wyraźnie wpływające na uproszczenie sytemu prawnego a nie jego komplikację. Tendencja ta przejściowo się odwróciła, co było wynikiem konieczności wprowadzania specjalnych rozwiązań w związku z epidemią COVID -19.

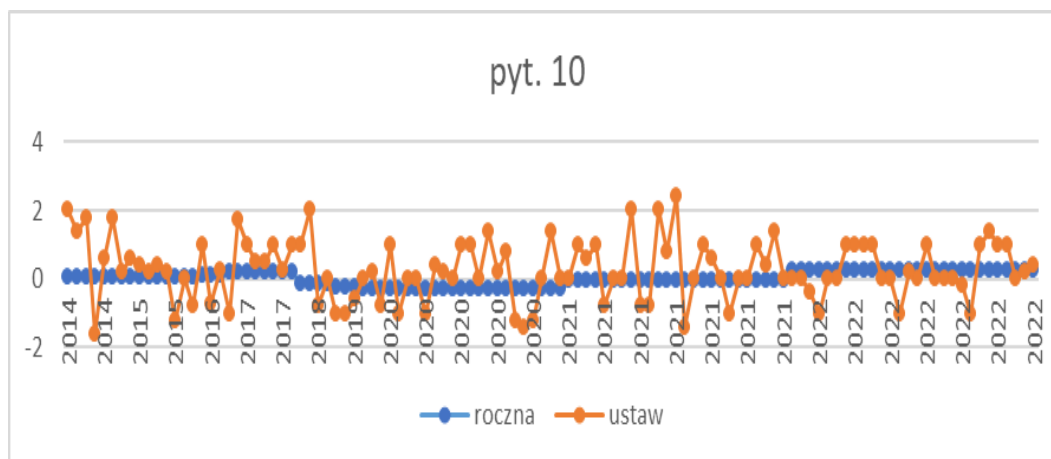
Wykres przedstawiający wartości dodatnie wyraźnie pokazuje skokową tendencję do wprowadzania nowych elementów do systemu prawnego, nasiloną szczególnie w roku 2000 i 2004 r. Potem nastąpiła trwała tendencja do zmniejszania tempa rozbudowywania

systemu prawnego. Nie oznacza to, że system prawny nie jest stale rozbudowywany, ale wykresy wartości ujemnych pokazują zauważalną tendencję do zmniejszania tempa komplikowania systemu prawnego, a nawet od 2017 r. tendencję do upraszczania istniejących rozwiązań prawnych. Wprowadzenie do systemu prawnego nowych rozwiązań w latach 2020 – 2021 należy traktować jako odstępstwo od ogólnej tendencji, wynikające z wprowadzonego stanu epidemii. Potwierdzeniem tego jest stopniowe uchylanie specjalnych rozwiązań wprowadzonych na ten okres w ustawach uchwalanych w roku 2022 r i powrót do ogólnej tendencji upraszczania systemu prawnego w 2023 r..

Argumentem pojawiającym się przy rozważaniach o źródłach dodawania do systemu prawnego coraz to bardziej kazuistycznych rozwiązań jest wdrażanie do porządków krajowych przepisów UE. Teoria to nie znalazła potwierdzenia w badaniach przeprowadzonych w Centrum Badań Legislacji. W latach 2014 – 2022 uchwalono 499 ustaw, w których w wyniku ewaluacji stwierdzono występowanie zagadnienia komplikacji systemu, zarówno dodatni – wprowadzanie nowych rozwiązań prawnych, jak i ujemny – upraszczanie systemu prawnego.

W okresie tym uchwalono 379 ustaw, które implementowały prawo UE do polskiego systemu prawnego. Tylko w 109 ustawach implementujących prawo UE stwierdzono wystąpienie komplikacji systemu prawnego²².

Dane przedstawione w wcześniej zaprezentowanych wykresach dotyczących komplikacji systemu należy powyższe należy porównać z danymi o wynikach ewaluacji ustaw implementujących prawo UE, w odniesieniu do zagadnienia komplikacji systemu, prezentowanymi na rysunku 3.3.4.



Rys. 3.3.4. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw implementujących prawo UE, które odnosiły się do zagadnienia komplikacji systemu (lata 2014-2022) (oprac. M. Malinowska - Wójcicka).

Z powyższego wykresu wynika, że w latach 2014 – 2022 z 379 aktów, których przedmiotem była implantacja prawa UE w 109 stwierdzono wystąpienie komplikacji systemu. W przypadku 40 ustaw stwierdzono wystąpienie komplikacji systemu ocenionej jako istotna na poziomie 1 lub 2; tylko 8 z nich oceniono komplikację systemu na poziomie 2.

²² Dane ze strony Rządowego Centrum Legislacji - <https://legislacja.gov.pl/> oraz strony Sejmu RP - <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/page.xsp/archiwum> - data dostępu 20.07.2024 r.

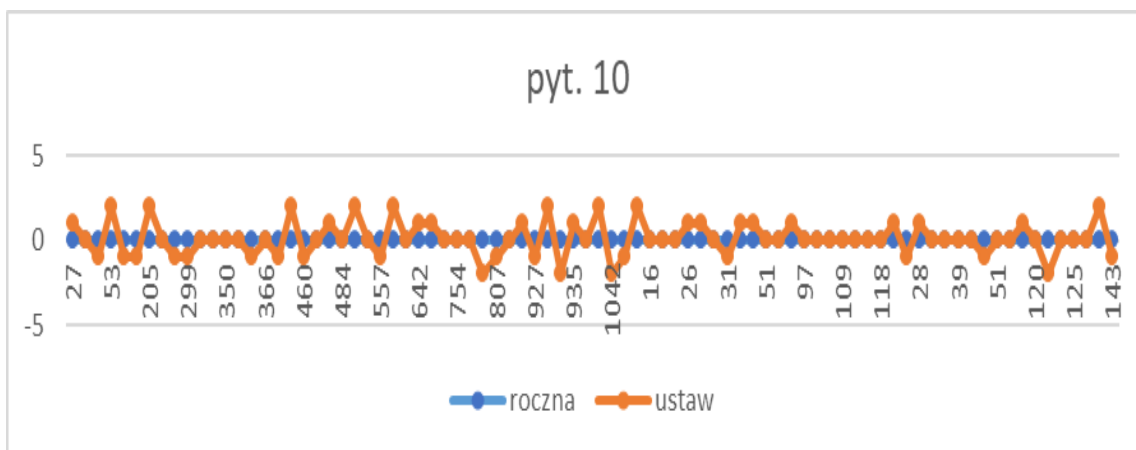
Nie było żadnej ewaluacji na poziomie 3, która oznacza bardzo istotną komplikację systemu oddziaływującą na wszystkich obywateli. W przypadku 22 ustaw implementujących prawo UE uproszczono krajowy system prawny. W pozostałych 43 przypadkach komplikacja systemu była tylko zauważalna i została ewaluowana na 0.

Dla odmiany prawdziwym znaczącym źródłem komplikacji systemu w polskim porządku prawnym są za to tzw. specustawy²³. Specustawa jest ustawą, której celem uchwalenia jest objęcie specjalnymi regulacjami prawnymi jakiegoś typu inwestycji (np. inwestycje drogowe) czy też nawet pojedynczej inwestycji (np. budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego). Specustawa wprowadza nowe przepisy, które mają być stosowane w miejsce dotychczasowych, w odniesieniu do inwestycji objętych specustawą, przy jednoczesnym pozostawieniu stosowania dotychczasowych regulacji w stosunku do pozostałych rodzajów inwestycji. Tym samym przepisy specustawy są *lex specialis* do już obowiązujących.

Rysunek 3.3.5 przedstawia poziom ewaluacji wszystkich specustaw wraz ich nowelizacjami, które były uchwalone w latach 2014 – 2021.

²³ Lista najważniejszych, obowiązujących specustaw:

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



Rys. 3.3.5. Tendencja legislacyjna w zakresie specustaw (lata 2014-2021) (oprac. M. Malinowska - Wójcicka).

Wyniki przedstawione na wykresie wyraźnie pokazują, że w przypadku specustaw ma miejsce wystąpienie omawianego zjawiska komplikacji systemu, czy to przez dodanie nowych obowiązków prawnych, czy też wręcz przeciwnie – przez uproszczenie procedur. W przypadku 16 ustaw uproszczenie systemu zostało ocenione w procesie ewaluacji na -1, a w przypadku 4 na -3. W przypadku zaś 14 ustaw stwierdzono komplikację systemu na 1, a w przypadku 9 aż na 2.

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

Przykładem takiej wyjątkowej specustawy była ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Wyjściowo najważniejsze rozwiązania ustawy skupiały się na: 1) możliwości nakazania pracy zdalnej w zakładach pracy; 2) prawa otrzymania dodatkowego zasiłku opiekuńczego przez rodziców zwolnionych od wykonywania pracy w celu sprawowania opieki nad dzieckiem; 3) prawa dokonywania zamówień na towary lub usługi konieczne do przeciwdziałania koronawirusowi bez stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych; 4) możliwości odstępstwa od przepisów Prawa budowlanego, przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przy projektowaniu, budowie, przebudowie, utrzymaniu i rozbiórki obiektów budowlanych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19; 5) prawa określenia przez ministra zdrowia cen maksymalnych na określone produkty lecznicze, wyroby medyczne i środki spożywcze specjalnego przeznaczenia żywieniowego niezbędne na potrzeby przeciwdziałania COVID-19; 6) prawa nałożenia na jednostkę samorządu terytorialnego przez Premiera na wniosek Ministra Zdrowia określonego zadania w związku z przeciwdziałaniem COVID-19;

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

Klasycznym przykładem ustawy komplikującej system prawny była ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o szczególnych zasadach usuwania skutków prawnych decyzji

reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Ustawą tą dodano do systemu prawnego odrębny tryb postępowania w odniesieniu do usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych, dotyczących nieruchomości warszawskich, wydanych z naruszeniem prawa. Utworzono specjalną Komisję do spraw usuwania skutków prawnych decyzji reprywatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa. Zadaniem Komisji było przeprowadzenie czynności w celu zweryfikowania, czy w odniesieniu do decyzji reprywatyzacyjnej dotyczącej nieruchomości warszawskiej są podstawy do wszczęcia postępowania rozpoznawczego oraz wszczęcia i prowadzenia postępowania rozpoznawczego, w wyniku którego komisja wydaje decyzję. Przedmiotowa ustawa w odniesieniu do zagadnienia 10 w zakresie zagadnienia komplikacji systemu w procesie ewaluacji została oceniona na poziomie 2 in plus. Wysoka ewaluacja była związana nie tylko z powołaniem nowego organu administracji publicznej, ale przede wszystkim możliwością wzruszania prawomocnych decyzji administracyjnych i wyroków sądowych oraz stworzeniem wyłomu w polskim systemie prawnym.

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

Przechodząc do tendencji legislacyjnej w zakresie komplikacji systemu z 2023 r., w badanych stwierdzono, że komplikacja systemu wystąpiła w przypadku 112 ustaw. W większości przypadków miała one 0 oddziaływanie – 32 ustawy lub tylko zauważalne – ewaluacja na poziomie 1 w przypadku 53 ustaw albo -1 w przypadku 16 ustaw. Tylko w przypadku dwóch ustaw odnotowano znaczące uproszczenie systemu na poziomie ewaluacji -2. W 9 przypadkach ustaw wystąpiła znacząca komplikacja systemu na poziomie 2. W żadnym przypadku nie stwierdzono ewaluacji na poziomie 3 bądź -3. Tendencja w zakresie komplikacji systemu w 2023 r. powróciła więc do stanu z przed epidemii COVID 19 i reakcji legislacji na stan epidemii.

Przykładem ustawy w znaczący sposób uproszczającą system prawny, uchwalonej w 2023 r. była ustawa z 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw²⁴. Celem ustawy było usprawnienie prowadzenia postępowania egzekucyjnego i usunięcie, w ocenie ustawodawcy, zbędnych barier proceduralnych i obowiązków. Ubocznym skutkiem przyjętej regulacji było jednak także ograniczenie praw strony w postępowaniu. W ramach uproszczenia procedury wyeliminowano zbędne czynności wykonywane przez wierzyciela i organ egzekucyjny na

²⁴ Dz. U z 2023 poz. 556

etapie wszczęcia postępowania egzekucyjnego i zabezpieczającego oraz wystawiania dalszego, kolejnego i zmienionego tytułu wykonawczego. Zrezygnowano z przesyłania zobowiązanemu upomnienia przed wszczęciem postępowania egzekucyjnego raz wprowadzono zasadę, że zajęcie rzeczy lub prawa majątkowego przez co najmniej dwa organy egzekucyjne będzie polegało na rezygnacji z obowiązku zawiadamiania komornika sądowego o sposobie rozliczenia środków pieniężnych. W procesie ewaluacji poziom komplikacji systemu prawnego został oceniony na poziomie -2, co biorąc pod uwagę brak w 2023 r. ewaluacji na poziomie 3 i -3 daje najwyższy poziom uproszczenia systemu odnotowany w 2023 r.

Ustawą z 2023 r., dla odmiany w sposób znaczący komplikującą system prawny, była ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry²⁵, która przy okazji jest też klasycznym przykładem tzw. specustawy. Uchwalenie ustawy było reakcją na katastrofę ekologiczną na rzece Odra w 2022 r. Ustawa regulowała zasady i warunki przygotowania inwestycji na rzece (monitorowanie ilości i jakości wody oraz możliwość jej retencjonowania), poprawę gospodarki wodno-ściekowej, działania analityczno-planistyczne dotyczące dopływów rzeki, zasady wsparcia finansowego przedsięwzięć i działań mających na celu ustalenie zakresu oddziaływania antropogenicznego na rzekę. Oprócz rozwiązań prawnych klasycznych dla specustaw, czyli rozwiązań prawnych wprowadzających odrębne regulacje w zakresie postępowań administracyjnych i działań związanych z rewitalizacją Odry, wprowadzono także nową służbę w postaci inspekcji wodnej oraz nowe kary administracyjne.

Kompletne wyniki ewaluacji, uwzględniające ewaluacje za rok 2023, pokazują pogłębianie się tendencji do upraszczania systemu, które przeplatają się z krótkimi okresami wprowadzania do systemu dużej ilości nowych rozwiązań prawnych. Jak wynika jednak z analizy najczęściej podyktowane jest to czynnikami zewnętrznymi, takimi jak epidemia COVID – 19 lub wojna w sąsiednim kraju. Uzyskane dane pozwalają stwierdzić, że dominującą tendencją jest uproszczenie systemu prawnego a nie jego komplikacja.

²⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1963

4. WŁADZA I JEJ KOSZTY

4.1. Poszerzanie kompetencji organów władzy publicznej

Współczesny system państw konstytucyjnych charakteryzuje się posiadaniem konstytucji, która określa m. in. strukturę ciała politycznego państwa, spełnia wymogi dotyczące deklaracji praw podstawowych, warunkuje proces stanowienia i stosowania prawa, reguluje działania graczy politycznych i relacji społecznych. Relacja pomiędzy elementami systemu politycznego państwa jest zorganizowana na zasadzie podziału władz. Katalog zasad współczesnego konstytucjonalizmu przedstawił Manuel Atienza. Wskazał sześć cech, które mają charakter stopniowalny oraz posiadają różne poziomy intensywności. Są to:

- wiążąca moc konstytucji,
- sądownicza gwarancja konstytucji,
- konstytucyjna nieelastyczność,
- interpretacja praw i innych norm w zgodzie z konstytucją,
- bezpośrednie stosowanie konstytucji;
- wpływ konstytucji na relacje polityczne²⁶.

To dzięki nim konstytucja wiąże w równy sposób wszystkich obywateli oraz władzę państwową. Ogólność prawa wyklucza selektywne ingerowanie władzy w sferę wolności obywateli, zaś równość wobec prawa daje ochronę przed współobywatelami. Tym samym konstytucja ma obustronnie obowiązujący charakter: obowiązuje państwo/władzę i społeczeństwo (poddanych/obywateli).

Dzięki związaniu idei demokracji z zasadą państwa prawa konstytucja stała się narzędziem ograniczającym władzę, powoływała ją do istnienia, nadawała jej strukturę i wyznaczała zakres jej działania. Tym samym każdy organ władzy państwowej istnieje i funkcjonuje w jej ramach. Stąd niektórzy stwierdzają, że rolę suwerena pełni konstytucja, a nie państwo czy wspólnota obywateli²⁷. To zwierzchnik – naród wypowiada swoją wolę w akcie stanowienia konstytucji, na nią przenosi swe uprawnienia.

Celem powyższych uwag na temat konstytucjonalizmu jest wskazanie i podkreślenie jaką rolę w państwie i społeczeństwie wypełnia konstytucja. Przejęcie władzy przez Koalicję Zjednoczonej Prawicy z Prawem i Sprawiedliwością na czele oraz ich kandydata na Prezydenta w 2015 r. doprowadziło do destabilizacji tej kluczowej zasady. Dokonano skutecznej rekonstrukcji systemu podziału władzy, podporządkowano ją większości parlamentarnej oraz ograniczono kompetencje władzy sądowniczej względem legislatywy i egzekutywy²⁸. Te osiem lat rządów prawicy doprowadziły do paraliżu działalności Trybunału

²⁶ M. Atienza, *Constitutionalism, Globalization and Law*, Warszawa 2009, s. 28; R. Guastini, *Lezioni di teoria del diritto e dello stato*, Torino 2006, s. 239-249; P. Comanducci, *Constitucionalización y neoconstitucionalismo*, [w:] P. Comanducci, M.A. Ahumada, D.G. Lagier (red.), *Positivism jurídico y neoconstitucionalismo*, Madrid 2009, s. 86-87.

²⁷ E.-W. Böckenförde, *Constitutional and Political Theory. Selected Writings*, Oxford 2017, s.162.

²⁸ Więcej na ten temat zob. D. Minich, *Dokąd zmierza demokracja? Rozważania na kanwie polskiej praktyki legislacyjnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2023, nr 11 (200), s. 7-19; eadem, *Dylematy współczesnej władzy – kryzys demokracji liberalnej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2022, nr 7-9 (184-185), s. 23-36.

Konstytucyjnego, zmiany struktury Sądu Najwyższego, destabilizacji działalności sądów powszechnych i Krajowej Rady Sądownictwa i osłabienia niezawisłości sędziowskiej²⁹. W tym czasie połączono urząd Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego, co bezpośrednio wpłynęło na upolitycznienie tego aparatu i skupienie władzy w jednej osobie. Doszło do widocznego regresu życia politycznego, społecznego i gospodarczego. Wynikało to z odejścia od konstytucyjnych wzorców liberalnej demokracji. Od jeszcze głębszych zmian rządzących powstrzymywały jedynie przepisy Konstytucji RP określające warunki jej zmiany³⁰. Nie posiadając takiej mocy sprawczej formacja prawicowa dokonywała bezprawnego modyfikowania zasad ustrojowych w drodze ustawodawstwa zwykłego oraz dokonując nowej interpretacji obowiązujących przepisów. Doprowadziło to do zcentralizowania zarządzania państwem oraz konsolidacji władzy.

W kontekście omawianego zagadnienia badawczego, przez wzmocnienie władzy rozumiana jest sytuacja, gdy regulacja służy realizacji interesów podmiotów władzy publicznej i jej lepszej organizacji.

Analizując przebieg tendencji legislacyjnej w latach 1990-2023 można zaobserwować kierunek działań prawotwórczych obliczony na wzrost potencjału władzy publicznej, lecz przyczyny pojawienia się takiej tendencji pochodzą z różnych źródeł oraz odmiennych kontekstów politycznych i społecznych na arenie krajowej oraz międzynarodowej.

Analizując zagadnienie poszerzania kompetencji organów władzy publicznej w 2023 r. należy wyjść od analizy Ustawy z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu

²⁹ Zob. Ustawa z dnia 12 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2015 poz. 1167); Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015 poz. 1064); Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015 poz. 1224); Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015 r., poz. 1928); Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2015 poz. 2217); Ustawa z dnia 28 stycznia 2016 r. Prawo o prokuraturze (Dz.U. 2016 poz. 177); Ustawa z dnia 18 marca 2016 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Szkole Sądownictwa i Prokuratury oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2016 poz. 633); Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 2072); Ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2016 poz. 2073); Ustawa z dnia 22 lipca 2016 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 2016 poz. 1157); Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. 2017 poz. 803); Ustawa z dnia 12 lipca 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1452); Ustawa z dnia 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o statusie sędziów Trybunału Konstytucyjnego (Dz.U. 2017 poz. 1947); Ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. 2017 poz. 2265); Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 3); Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 5); Ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 398); Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 847); Ustawa z dnia 12 kwietnia 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 848); Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1045); Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy - Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 1443); Ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2018 poz. 2507); Ustawa z dnia 26 kwietnia 2019 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz ustawy - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz.U. 2019 poz. 914); Ustawa z 30 listopada 2016 r. o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. 2019 r. poz. 2393); Ustawa z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2019 poz. 825 ze zm.); Ustawa z dnia 25 lutego 2021 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 2021 poz. 611).

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483) – art. 235.

egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw³¹, która wprowadziła liczne zmiany zmierzające do podniesienia efektywności postępowania egzekucyjnego w administracji, a jednocześnie skutkowałą ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Regulacja ta wprowadziła m.in. rozwiązania umożliwiające przymusowe dochodzenie należności z tytułu VAT rozliczanego w procedurze szczególnej od podmiotu, którego miejscem zamieszkania lub siedziby jest inne państwo niż Polska oraz dla którego państwem identyfikacji jest państwo inne niż Polska i w tym państwie identyfikacji została złożona deklaracja; uproszczenie etapu wszczęcia postępowania egzekucyjnego; modyfikację definicji legalnej terminu wynagrodzenie; uproszczenie zasad przedawnienia kosztów upomnienia; usprawnienia egzekucji do majątku wspólnego zobowiązanego i jego małżonka oraz – egzekucji z majątku obciążonego zastawem skarbowym i hipoteką przymusową oraz podmiotu, który uzyskał korzyść majątkową wskutek czynności prawnej dokonanej z pokrzywdzeniem wierzyciela; zmianie sposobu naliczania opłaty egzekucyjnej oraz – postępowania w przypadku śmierci zobowiązanego będącego przedsiębiorcą w toku postępowania egzekucyjnego.

Jako przykład wzmocnienia potencjału władzy należy wskazać specustawę przedstawioną przez Prezydenta RP – Ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych³². Zaproponowane w niej rozwiązania mają charakter fakultatywny i są uzależnione od woli gminy, bowiem umożliwiają gminom nabycie na ich wniosek nieruchomości gruntowych pozostających w dniu wejścia w życie ustawy od co najmniej 20 lat we władaniu gminy, użytkowanych jako drogi ogólnodostępne, a niezaliczonych do kategorii dróg publicznych. Ustawa dotyczy zatem w dużej mierze dróg, które znajdowały się we władaniu gmin od chwili ich odrodzenia jako jednostek samorządu terytorialnego i przewiduje konieczność wypłaty przez gminy odszkodowania na rzecz dotychczasowych właścicieli. Gmina ma również obowiązek zabezpieczyć środki w wysokości kwoty odszkodowania w swoich budżetach uchwalanych w okresie kolejnych 6 lat budżetowych, poczynając od roku, w którym gmina nabyła własność danych działek w przypadku dróg przebiegających po gruntach o nieuregulowanym stanie prawnym. Starosta w ramach zadań zleconych z zakresu administracji rządowej uzyskał uprawnienia m. in. w zakresie wydawania decyzji na rzecz gmin o nabyciu poszczególnych dróg ogólnodostępnych.

Pokłosiem katastrofy ekologicznej na rzece Odrze latem 2022 r. jest Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry³³. Jej głównym celem było wprowadzenia takich rozwiązań instytucjonalnych, które bezpośrednio przyczynią się do poprawy jakości wody w Odrze i jej dorzeczu. Są to m.in.: realizacja inwestycji mających poprawić lub przywrócić właściwe funkcjonowanie środowiska naturalnego; zmiany w systemie opłat za usługi wodne; zaostrzenie kar administracyjnych; modyfikacja kwestii dotyczące pozwoleń wodnoprawnych. Ponadto Wody Polskie zyskały swoją własną, umundurowaną, uzbrojoną i uprawnioną do stosowania przymusu bezpośredniego służbę: Inspekcję Wodną.

Wraz ze wzrostem informatyzacji i nadużyć w tym sektorze wzrasta potrzeba dostosowania obowiązującego prawa, czego przykładem jest Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o

³¹ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 556).

³² Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących regulacji stanu prawnego niektórych dróg ogólnodostępnych (Dz. U. 2023 poz. 1722).

³³ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz.U. 2023 poz. 1963).

zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej³⁴. Ustawa wprowadza m.in. definicję nadużycia w komunikacji elektronicznej, określa jego warianty, którym ma przeciwdziałać nowa ustawa oraz przepisy karne za popełnienie tego przestępstwa. Z drugiej strony zawarte w niej rozwiązania przyznają organom publicznym uprawnień do gromadzenia informacji o poczynaniach obywateli (wprowadzono definicję uprawnionych podmiotów, przez odwołanie do art. 179 ust. 3 pkt 1 lit. a ustawy z 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne³⁵. Są to Policja, Biuro Nadzoru Wewnętrzny, Straż Graniczna, Służba Ochrony Państwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Żandarmeria Wojskowa, Centralne Biuro Antykorupcyjne i Krajowa Administracja Skarbowa. Podmioty te są uprawnione do uzyskiwania od przedsiębiorców telekomunikacyjnych przekazów telekomunikacyjnych, nadawanych lub odbieranych przez użytkownika końcowego lub telekomunikacyjne urządzenie końcowe).

Tematyka aktów, w które można rozpatrywać pod kątem wzmocnienia potencjału władzy jest bardzo różnorodna. Świadectwem są już omówione ustawy, jak i kolejne egemplifikacje. Z tego też powodu nie można pominąć również Ustawy z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych³⁶. Reguluje ona wykonywanie, rozwój zawodowy i odpowiedzialność zawodową kilkunastu zawodów medycznych, które dotychczas nie były objęte regulacjami ustawowymi. Ponadto wprowadza mechanizm, który zapewnia dostęp do zawodu medycznego tylko odpowiednio wykształconym profesjonalistom, reguluje zasady ustawicznego rozwoju zawodowego oraz zasady odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących określone zawody medyczne. Ustawa tworzy ponadto Centralny Rejestr Osób Uprawnionych do Wykonywania Zawodu Medycznego, który jest prowadzony przez ministra właściwego do spraw zdrowia, a także reguluje m. in. formy w jakich osoba, może wykonywać zawód medyczny oraz reguluje utratę uprawnień do wykonywania zawodu medycznego i zawiera szereg przepisów penalizujących (karnych).

Analizując zagadnienie poszerzania kompetencji organów władzy publicznej w 2023 r. nie można pominąć nowelizacji Kodeksu karnego, która wzmacnia ochronę prawnokarną (Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw³⁷). Stanowi ona odpowiedź na niestabilną sytuację geopolityczną, stałe zagrożenie nowymi otwartymi konfliktami zbrojnymi oraz agresywnymi działaniami niemilitarnymi i ciągły postęp technologiczny. Zaostrzenie karalności przestępstwa szpiegostwa (art. 130 k.k.) uzasadnia się walorem prewencyjnym. Zwiększono uprawnienia Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁸ a także w celu zwiększenia efektywności działań analityczno-informacyjnych Agencji Wywiadu, dodano ją jako podmiot uprawniony do otrzymywania informacji kryminalnych z Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych³⁹. Uchwalona nowelizacja potwierdza determinację państwa polskiego i rządzących w walce chociażby z działalnością rosyjskich i białoruskich służb specjalnych w Rzeczypospolitej Polskiej.

³⁴ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zwalczaniu nadużyć w komunikacji elektronicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1703).

³⁵ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. 2022 poz. 1648 t.j.).

³⁶ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o niektórych zawodach medycznych (Dz. U. 2023 poz. 1972).

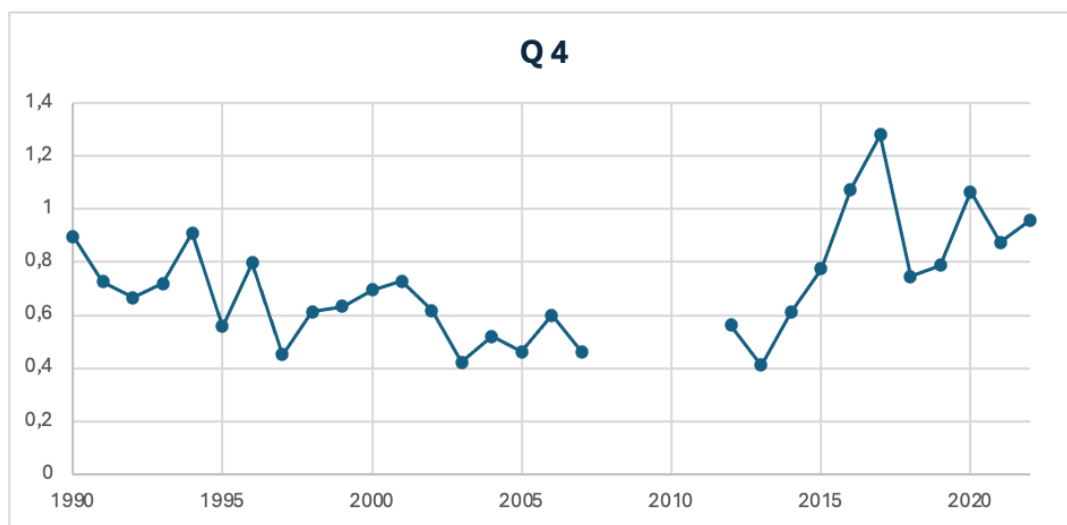
³⁷ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1834).

³⁸ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. 2023 r. poz. 1136).

³⁹ Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o przetwarzaniu informacji kryminalnych (Dz. U. 2022 r. poz. 2448).

Znamiennym przykładem pogłębiania destabilizacji równowagi władz jest przedstawiona przez Prezydenta RP Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich⁴⁰, która przyznaje mu więcej uprawnień w polityce unijnej. Ta nowelizacja przewiduje m.in. wspólne ustalania rządu i Prezydentem RP priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, obowiązek uzgadniania z nim propozycji kandydatur na stanowiska w strukturach Unii Europejskiej. Ówczesna opozycja w czasie trwania procesu ustawodawczego bardzo mocno krytykowała te przepisy zarzucając im brak zgodności z Konstytucją RP, przyznanie głowie państwa uprawnień władczych wykraczających poza jego konstytucyjnie określone zadania i kompetencje, a także ograniczenie samodzielności Rady Ministrów w prowadzeniu polityki zagranicznej państwa. Zapewne główną motywacją do ich uchwalenia w takim kształcie był strach przed utratą władzy po nadchodzących wyborach parlamentarnych i w związku z tym dążenie do zabezpieczenia jakiegokolwiek wpływu na politykę europejską.

Zaprezentowane egemplifikacje legislacyjne jednoznacznie wskazują, że wyniki za 2023 r. ułożyły się w sposób, który podkreśla rysujące się tendencje wieloletnie.



Rys. 4.1.1. Tendencja legislacyjna w zakresie poszerzania kompetencji organów władzy publicznej, typ „częstotliwość” (oprac. CBPL)

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

Warto zwrócić uwagę, iż na lata 2016-2017 przypada absolutny rekord trzydziestolecia w tworzeniu regulacji zmierzających do wzmocnienia kompetencji władz

⁴⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. 2023 r. poz. 1914).

publicznych, co – zważywszy, że przeważająca część regulacji budujących tę tendencję dotyczy wzmocnienia kompetencji tych organów władzy, które podporządkowane są najbliższej decyzji politycznym.

Należy podkreślić, iż wiele rozwiązań służących realizacji tezy ujętej w zagadnieniu badawczym (akumulacji i koncentracji władzy) równocześnie skutkuje ograniczeniem praw i wolności obywatelskich. Przeanalizowane tendencje legislacyjne w latach 2014 – 2023, w tym zakresie wykazują, że zdecydowana większość badanych ustaw była ewaluowana ujemnie w kontekście zagadnienia ochrony praw podmiotowych (zob. dalej).

Przejęcie władzy przez Koalicję Obywatelską wraz z Trzecią Drogą (sojuszem Koalicji Polskiej skupionej wokół PSL z Polską 2050) i Lewicą po wyborach parlamentarnych 15 października 2023 r. stanowiło zapowiedź nowego ładu polityczno-prawnego w RP. Oczekiwania społeczeństwa od samego początku są ogromne. Nie sposób ich natychmiast zrealizować z racji blokady i „zabetonowania” możliwości zmian przez uprzednią ekipę, w szczególności Prezydenta, działalność Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego oraz Prokuratury. Koalicja 15 października rokuje nadzieję, a przynajmniej sama zapowiada, że ich działania nie będą prowadziły do politycznych przesileni, a ustawodawstwo będzie spełniało standardy liberalno- demokratyczne. Ma to stanowić podstawę budowania konsensusu społecznego i kreować nową wspólnotę państwową.

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

Transformacja ustrojowa, która nastąpiła po 1989 r., przyniosła zmniejszenie spójności społecznej, zmiany w strukturze gospodarki, poddanie większej sfery życia społecznej regułom konkurencji rynkowej, erozję norm zwyczajowych i zmiany kulturowe, a także awans materialny i symboliczny jednych grup społecznych (np. informatyków, przedsiębiorców), a pogorszenie pozycji społecznej innych grup (np. nauczycieli, pracowników akademickich).

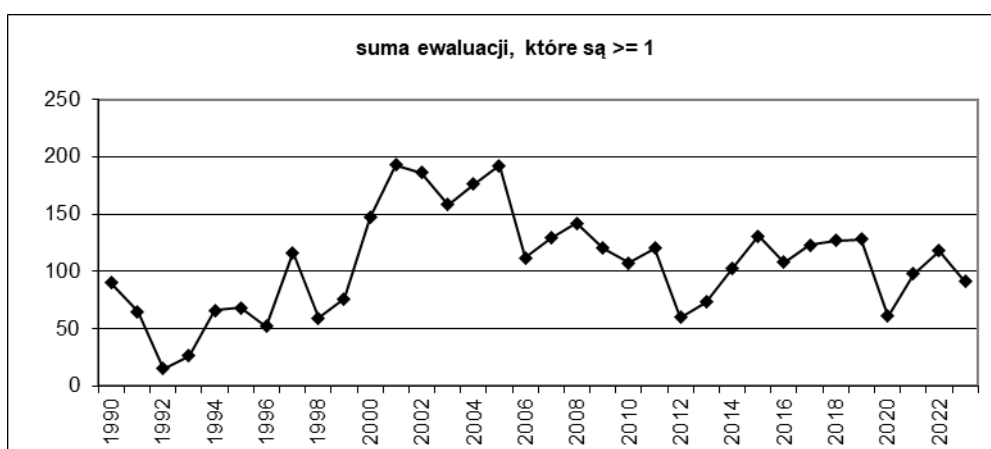
W konsekwencji, pojawia się społecznie akcentowana potrzeba ochrony podmiotów słabszych w różnych relacjach politycznych, ekonomicznych i społecznych. Obecnie wyraża się często przekonanie, że sytuacja prawna jednostek może się różnić tylko w oparciu o kryteria od niej niezależne, takie jak pochodzenie narodowe czy niepełnosprawność, przy czym nie każde takie kryterium jest prawnie doniosłe⁴¹. Należy dodać, że formalna równość wobec prawa, według niektórych poglądów jest niesatysfakcjonująca – wskazywana jest także potrzeba równości szans w sferze ekonomiczno – społecznej.

W przypadku omawianego zagadnienia, ewaluacja dodatnia przypisana jest do sytuacji, kiedy regulacja daje formalnie nowe prawa podmiotom o mniejszych możliwościach działania, względem podmiotów o większym potencjale. Przykładem takich regulacji może być poszerzenie środków kontroli nad organami władzy politycznej, przez obywatela, albo poszerzenie dostępu obywateli do informacji o poczynaniach władzy, czy udziału obywateli w procesach bezpośredniego podejmowania decyzji politycznych. Taki sam efekt odnoszą w sferze prawnej rozwiązania wzmacniające prawa przedsiębiorców wobec

⁴¹ M. Safjan, L. Bosek (red.), „Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86”, Warszawa 2016.

pracodawców, konsumentów wobec przedsiębiorców, małych przedsiębiorców wobec wielkich korporacji, przedsiębiorców i zwykłych obywateli wobec państwa.

Zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie regulacji dotyczących omawianego zagadnienia zmieniało się w czasie. Przebieg krzywej ilustruje pośrednio wzrost w latach 90. XX w., a następnie od 2005 r. – spadek wartości ewaluacji takich ustaw i stabilizację. Wydawałoby się, że Platforma Obywatelska chętniej redukowała prawa socjalne niż je rozbudowywała⁴². Jako koronny przykład wskazuje się promocję elastycznych form zatrudnienia (zwanych często „umowami śmieciowymi”). Jednak – jak sugeruje przebieg krzywej – jej rządy wraz z Polskim Stronnictwem Ludowym w latach 2007 – 2015 nie wyróżniają się pod tym względem w porównaniu z rządami Prawa i Sprawiedliwości i jego koalicjantów w latach 2005 – 2007 czy 2015 – 2019.



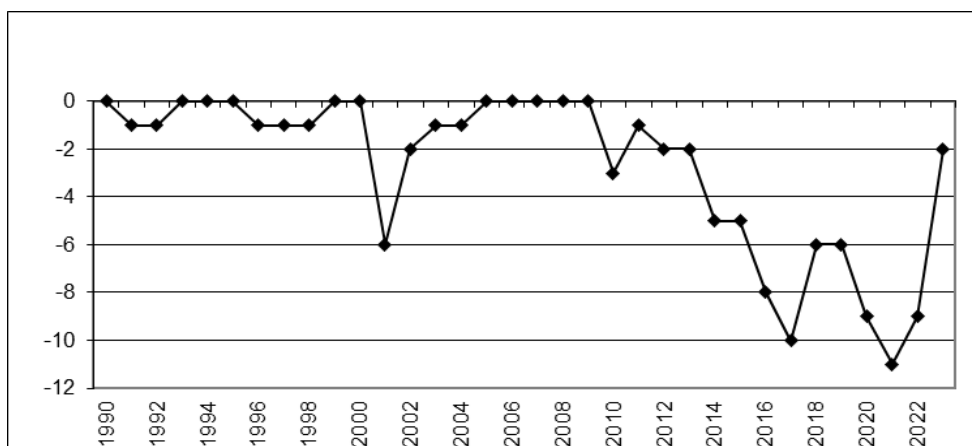
Rys. 4.2.1. Tendencja legislacyjna w latach 1990-2023 w zakresie niwelowania lub pogłębiania asymetrii w relacjach faktycznego podporządkowania, metoda „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

Biorąc z kolei pod uwagę przeciętną moc oddziaływania poszczególnych ustaw w analizowanym zakresie w okresie 1990 – 2007 była ona bliska 1 (na 7-stopniowej skali od -3 do +3), a od 2008 r. zmalała mniej więcej do 0,5. Oznacza to prawdopodobnie, że większej liczbie adekwatnych względem realizacji tezy zagadnienia badawczego ustaw, towarzyszy też znaczniejsza intensywność oddziaływania poszczególnych z nich, a ich nieco mniejszej liczbie – słabsze oddziaływanie. Możliwe, że polski system prawny zdążył się do czasów przejścia władzy w 2007 r. przez PO – PSL „nasyścić” rozwiązaniami wyrównującymi szanse. To może tłumaczyć, dlaczego w ostatniej dekadzie spadła zarówno ich liczba ustaw, jak i skala ich oddziaływania. Rządy Zjednoczonej Prawicy od 2015 r. do 2019 r. w zakresie oddziaływania na równość szans i na tle poprzednich okresów charakteryzowały się pewnym umiarkowaniem. Ponad setce ustaw rocznie towarzyszyło jednoznacznie pozytywne przeciętne oddziaływanie na poziomie ok. 0,6. Przełom przyniósł dopiero 2020 r., gdy cel ten przestał być priorytetem i w pierwszej połowie roku uchwalono średnio rzecz biorąc o połowę mniej ustaw wpływających na redukcję asymetryczności w relacjach społeczno – gospodarczych. Ta tendencja – jak obrazuje to wykres przedstawiony powyżej (rys. 4.2.1.) –

⁴² P. Chmielnicki, D. Minich, „Gorzki smak kielbasy wyborczej. Obietnice wyborcza i ich realizacja ustawami w latach 2015 - 2016” Wolters Kluwer, Warszawa 2019, s. 120.

uległa prawie dwukrotnemu wzrostowi w roku 2021. Można więc zaobserwować, że analizowane tu zagadnienie ponownie staje się jednym z priorytetów w działaniach legislacyjnych polskiego ustawodawcy. Jednym z przykładów to ilustrujących mogą być regulacje ustawowe wprowadzające sukcesywne podwyższanie płacy minimalnej. Trzeba zaznaczyć, że ustawodawca objął tą regulacją jedynie wynagrodzenia osób zarabiających najmniej. Nie przewidziano proporcjonalnego wzrostu pozostałych wynagrodzeń wyższych od minimalnego.

Jak wynika pośrednio z poniższego rys. 4.2.2. kierunek polityki legislacyjnej obliczony na tworzenie ustaw osłabiających prawną pozycję podmiotów o mniejszym potencjale oddziaływania, był raczej wyjątkiem, na przestrzeni całego badanego okresu. Ta tendencja wzmocniła się w 2021 roku o około 25% w stosunku do roku 2020.



Rys. 4.2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie ustaw pogarszających sytuację podmiotów słabszych w relacjach asymetrycznych w latach 1990-2023, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje o wartościach ujemnych (oprac. CBPL)

Na podstawie danych z ostatnich lat, tj. 2014-2023, można zauważyć, że przeciętnie na każdą ustawę osłabiającą sytuację prawną podmiotów o mniejszym potencjale działania w danym roku przypadały cztery ustawy ją wzmacniające. Wyraźne odstępstwa od tej tendencji zarysowały się natomiast w 2017 r. i pierwszej połowie 2020 r., gdy zaangażowanie ustawodawcy w projekty, których cel był przeciwny do tezy zawartej w zagadnieniu badawczym (osłabienie praw słabszych stron stosunków społeczno - gospodarczych) było zdecydowanie większe niż zwykle. Zmniejszenie zainteresowania ustawodawcy w 2020 r. rozwiązaniami zmniejszającymi dysproporcje między podmiotami w relacjach asymetrycznych przypisać można choćby częściowo, w pewnym sensie usprawiedliwionej potrzebie, wzmocnienia sprawczości rządu wobec epidemii COVID-19. Bez wątpienia przyczynił się do tego również okres po przeprowadzonych rok wcześniej wyborach prezydenckich, parlamentarnych oraz do Parlamentu Europejskiego, w których Prawo i Sprawiedliwość odniosła wyraźny sukces. Spowodowało to swego rodzaju chwilowe „rozluźnienie” polityki legislacyjnej nakierowanej na zagadnienie nierównowagi siły w stosunkach społecznych i ochrony podmiotów o mniejszym potencjale. Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami w roku 2022 odnotowana została dalsza znaczna tendencja wzrostowa w zakresie aktywności ustawodawcy nakierowanej na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale. Jak pokazują dane liczbowe, spośród wszystkich ustaw uchwalonych

w 2022 roku przez Sejm IX kadencji, aż 82 ustawy, tj. 49,4% zawiera regulacje nakierowane na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale. Przyczyn takiego zjawiska należy upatrywać w kilku faktach. Pierwszym z nich jest inflacja, drastycznie narastająca na przełomie lat 2021 – 2023. O ile w styczniu 2021 r. inflacja wynosiła 2,6% (najmniejsza wartość we wskazanym czasokresie) to w lutym 2023 r. – wedle danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny – osiągnęła ona poziom 18,4%⁴³. Drugim, niejako naturalnym czynnikiem powodującym wzmożoną aktywność parlamentu we wskazanym zakresie są intensywne przygotowania do kampanii wyborczej przed wyborami parlamentarnymi na jesieni 2023. Nie bez znaczenia pozostaje również fakt odnotowanego na przestrzeni ostatnich lat, drastycznego wzrostu cen paliw i energii. Jest to jeden z obszarów, w którym polski ustawodawca wykazał wzmożoną aktywność w zakresie wdrażania regulacji mających złagodzić negatywne dla społeczeństwa skutki tego zjawiska⁴⁴. Ponadto, z uwagi na wzrost inflacji oraz podwyżki cen paliw i energii ustawodawca uchwalił wiele regulacji poprawiających sytuację finansową określonych grup zawodowych.

Jako przyczynę wzmożonej aktywności ustawodawcy nakierowanej na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale należy wskazać m.in. rosyjską agresję na Ukrainę. Polska, jako bezpośredni sąsiad Ukrainy, intensywnie zaangażowała się w pomoc uchodźcom z tego kraju. Ustawodawca stworzył w tym zakresie pakiet ustaw zawierających szereg rozwiązań nakierowanych na pomoc ludności ukraińskiej. Jest to szczególnie istotne w obliczu faktu, że – jak wynika z informacji przekazanych przez Straż Graniczną – od dnia 24 lutego 2022 r., tj. od początku agresji Rosji na Ukrainę, na dzień 8 maja 2023 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 11,7 mln uchodźców z Ukrainy⁴⁵. Inną kategorią ustaw uchwalonych w przyjętym czasokresie, nakierowanych na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale były akty prawne dotyczące paliw i energii.

Zgodnie z wcześniejszymi przewidywaniami w roku 2023 odnotowana została dalsza tendencja wzrostowa w zakresie aktywności ustawodawcy nakierowanej na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale. Z uwagi jednak na fakt, że rok 2023 był rokiem wyborczym, uwzględniając mniejszą, aniżeli w roku poprzedzającym liczbę uchwalonych ustaw, tendencja ta nie jest tak silna jak w roku 2022. Niemniej, spośród 119 ustaw uchwalonych w 2023 roku aż 65 ustaw, tj. 54,6% zawiera regulacje nakierowane na ochronę podmiotów o mniejszym potencjale. Procentowo stwarza to wynik wyższy o pięć punktów w stosunku do roku 2022.

Przyczyn aktywności ustawodawcy w zakresie omawianego tu zagadnienia badawczego należy upatrywać w kilku faktach. Pierwszym z nich jest inflacja, drastycznie narastająca na przestrzeni lat 2021 – 2023. O ile w styczniu 2021 r. inflacja wynosiła 2,6% (najmniejsza wartość we wskazanym czasokresie) to w lutym 2023 r. – wedle danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny – osiągnęła ona poziom 18,4%⁴⁶. Na koniec 2023 r. wskaźnik inflacyjny odnotował jednak znaczący spadek, wynosząc

⁴³ Dane dostępne w serwisie internetowym Głównego Urzędu Statystycznego, pod adresem: <https://stat.gov.pl/wykres/1.html> [dostęp w dniu 20 kwietnia 2023 r.]

⁴⁴ Szerzej w tym zakresie zob. <https://www.gov.pl/web/kas/reagujemy-na-rosnace-ceny-energii-paliw-i-gazu> [dostęp w dniu 22 kwietnia 2023 r.]

⁴⁵ Informacje zaczerpnięte z serwisu internetowego: <https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba> [dostęp w dniu 9 maja 2023 r.]

⁴⁶ Dane dostępne w serwisie internetowym Głównego Urzędu Statystycznego, pod adresem: <https://stat.gov.pl/wykres/1.html> [dostęp w dniu 20 listopada 2024 r.]

6,2%.Wedle komunikatu Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 15 stycznia 2024 r. średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wyniósł 111,4 (wzrost cen o 11,4% w stosunku do roku 2022)⁴⁷.

Poszczególne regulacje ustawowe, o których mowa powyżej wpływają na analizowaną tu tendencję z różną intensywnością. Omawianą tendencję w sposób najbardziej ewidentny obrazują dwie ustawy uchwalone przez Sejm RP w 2023 roku. Pierwsza z nich to ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw oraz niektórych innych ustaw⁴⁸. Na jej podstawie maksymalna cena dostawy ciepła została wprowadzona do stosowania w okresie od dnia 1 marca 2023 r. do dnia 31 grudnia 2023 r. 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, w przypadku hipotetycznego wzrostu 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 otrzymały deklarację otrzymania wyrównania, tak aby odbiorca będący podmiotem uprawnionym nie został obciążony nadmiernym wzrostem kosztów ogrzewania.

Dokonana na podstawie ww. regulacji zmiana w art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o dodatku osłonowym⁴⁹, wynika z faktu, że ostateczny termin na złożenie wniosków o dodatek osłonowy został określony w tej ustawie na dzień 31 października 2022 r., a jednocześnie termin wypłaty świadczeń został określony w tej ustawie na dzień 2 grudnia 2022 r. Ze względu na wyjątkowo duże spiętrzenie zadań związanych z obsługą różnych świadczeń przez gminy realizowały one rozpatrywanie i wypłaty wniosków o dodatek osłonowy do dnia 31 grudnia 2022 r. Nie wszystkie terminowo złożone i rozpatrzone wnioski udało się wypłacić do tego terminu. Brak wypłaty dodatków osłonowych do dnia 31 grudnia 2022 r. nie pozbawił prawa do tego świadczenia jego beneficjentów. Dodatkowo przy określaniu nowego terminu na wypłaty dodatków osłonowych należało uwzględnić rozstrzygnięcia, jakie będą zapadać w postępowaniu administracyjnym, w tym w drugiej instancji przed samorządowymi kolegiami odwoławczymi. W konsekwencji konieczne stało się wskazanie późniejszego terminu na wypłatę dodatku, tj. do dnia 31 grudnia 2023 r., a także modyfikacja reguły wydatkowej, tak aby było możliwe wypłacenie wniosków o dodatek osłonowy w 2023 r.

Ponadto celem – wprowadzonej przez ustawodawcę na podstawie przywołanej regulacji – zmiany w ustawie z dnia 15 grudnia 2022 r. o szczególnej ochronie niektórych odbiorców paliw gazowych w 2023 r. w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz. U. z 2022 r. poz. 2687) wskazanych w pkt 1 i 2 było umożliwienie precyzyjnego określenia ilości paliw gazowych

⁴⁷ Dane dostępne w serwisie internetowym Głównego Urzędu Statystycznego, pod adresem: <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> [dostęp w dniu 20 listopada 2024 r.]

⁴⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 295.

⁴⁹ Dz. U. z 2022 r. poz. 1, z późn. zm.

zużytych na potrzeby gospodarstwa domowego, celem określenia przysługującej temu gospodarstwu domowemu rekompensaty podatku VAT.

Drugą z ustaw uchwalonych w 2023 r. najmocniej odzwierciedlającą tendencję polegającą na ochronie podmiotów o mniejszym potencjale była ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw⁵⁰. W ww. regulacji ustawodawca przewidział ochronę praw pracownika zgłaszającego naruszenia. Wprowadzono zmianę art. 18^{3e} Kodeksu pracy, zgodnie z którą skorzystanie przez pracownika z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy, w tym zasady równego traktowania w zatrudnieniu, nie może być podstawą jakiegokolwiek niekorzystnego traktowania pracownika, a także nie może powodować jakichkolwiek negatywnych konsekwencji wobec pracownika, zwłaszcza nie może stanowić przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie stosunku pracy lub jego rozwiązanie bez wypowiedzenia przez pracodawcę (§ 1). Powyższa zasada znajduje odpowiednie zastosowanie do pracownika, który udzielił w jakiegokolwiek formie wsparcia pracownikowi korzystającemu z uprawnień przysługujących z tytułu naruszenia przepisów prawa pracy, w tym zasady równego traktowania w zatrudnieniu (§ 2). Pracownik, o którym mowa w ww. § 1 i 2, którego prawa zostaną naruszone przez pracodawcę, będzie miał prawo do odszkodowania w wysokości nie niższej niż minimalne wynagrodzenie za pracę, ustalone na podstawie odrębnych przepisów (§ 3).”⁵¹.

Ponadto wprowadzono zmiany dotyczące umowy na okres próbny. W tym zakresie przewidziano wyjątek od 3-miesięcznego okresu umowy na okres próbny, polegający na tym, że strony będą mogły uzgodnić w umowie o pracę na okres próbny, że umowa ta przedłuża się o czas urlopu, a także o czas innej usprawiedliwionej nieobecności pracownika w pracy, jeżeli wystąpią takie nieobecności (lit. b). Ustawodawca narzucił długości umów na okres próbny, nieprzekraczający:

- 1 miesiąca – w przypadku zamiaru zawarcia umowy o pracę na czas określony krótszy niż 6 miesięcy;
- 2 miesiące – w przypadku zamiaru zawarcia umowy o pracę na czas określony wynoszący co najmniej 6 miesięcy i krótszy niż 12 miesięcy.

Dodatkowo przewidziano regulację, zgodnie z którą w umowie o pracę na okres próbny nieprzekraczający 2 miesięcy będzie podawany okres, na który strony będą miały zamiar zawrzeć umowę o pracę na czas określony w przypadku zamiaru zawarcia takiej umowy na okres krótszy niż 12 miesięcy⁵². Wprowadzono także zakaz ponownej umowy na okres próbny na tym samym stanowisku. W tym przypadku dopuszczalne jest jednokrotne ponowne zawarcie umowy na okres próbny. Stosownie do projektowanej zmiany ponowne zawarcie umowy o pracę na okres próbny z tym samym pracownikiem będzie dopuszczalne tylko, jeżeli pracownik będzie miał być zatrudniony w celu wykonywania innego rodzaju pracy⁵³.

Ustawodawca przewidział zwiększenie katalogu informacji przekazywanych pracownikowi przez pracodawcę w ciągu 7 dni od dopuszczenia do pracy:

- 1) obowiązującej pracownika dobowej i tygodniowej normie czasu pracy;
- 2) obowiązującym pracownika dobowym i tygodniowym wymiarze czasu pracy;

⁵⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 641.

⁵¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, druk 2932, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3FB3828F133DC1BCC125893500689E5E/%24File/2932.pdf>

⁵² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, druk 2932, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3FB3828F133DC1BCC125893500689E5E/%24File/2932.pdf>

⁵³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, druk 2932, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3FB3828F133DC1BCC125893500689E5E/%24File/2932.pdf>

- 3) przysługujących pracownikowi przerwach w pracy;
- 4) przysługującym pracownikowi dobowym i tygodniowym odpoczynku;
- 5) zasadach dotyczących pracy w godzinach nadliczbowych i rekompensaty za nią;
- 6) w przypadku pracy zmianowej – zasadach dotyczących przechodzenia ze zmiany na zmianę;
- 7) w przypadku kilku miejsc wykonywania pracy – zasadach dotyczących przemieszczania się między miejscami wykonywania pracy;
- 8) innych niż uzgodnione w umowie o pracę przysługujących pracownikowi składnikach wynagrodzenia oraz świadczeniach pieniężnych lub rzeczowych;
- 9) wymiarze przysługującego pracownikowi płatnego urlopu, w szczególności urlopu wypoczynkowego lub, jeżeli nie jest możliwe jego określenie w dacie przekazywania pracownikowi tej informacji, o zasadach jego ustalania i przyznawania;
- 10) obowiązujących zasadach rozwiązania stosunku pracy, w tym o wymogach formalnych, długości okresów wypowiedzenia oraz terminie odwołania się do sądu pracy lub, jeżeli nie jest możliwe określenie długości okresów wypowiedzenia w dacie przekazywania pracownikowi tej informacji, sposobie ustalania takich okresów wypowiedzenia;
- 11) prawie pracownika do szkoleń, jeżeli pracodawca je zapewnia, w szczególności o ogólnych zasadach polityki szkoleniowej pracodawcy;
- 12) układzie zbiorowym pracy lub innym porozumieniu zbiorowym, którym pracownik jest objęty, a w przypadku zawarcia porozumienia zbiorowego poza zakładem pracy przez wspólne organy lub instytucje – nazwie takich organów lub instytucji;
- 13) w przypadku gdy pracodawca nie ustalił regulaminu pracy – terminie, miejscu, czasie i częstotliwości wypłacania wynagrodzenia za pracę, porze nocnej oraz przyjętym u danego pracodawcy sposobie potwierdzania przez pracowników przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy⁵⁴.

Pośród istotnych regulacji wprowadzonych przez ustawodawcę w przywołanej ustawie o zmianie ustawy Kodeks pracy, przewidziano także kilka dodatkowych uprawnień pracowniczych, tj.:

- zwolnienie od pracy z powodu siły wyższej;
- zagwarantowanie pracownikowi dodatkowych przerw;
- uprawnienia pracownika w zw. z wypowiedzeniem na podstawie przesłanek niedozwolonych;
- przyznanie pracownikowi w ciągu roku kalendarzowego urlopu opiekuńczego w celu zapewnienia osobistej opieki lub wsparcia osobie będącej członkiem rodziny lub zamieszkującej w tym samym gospodarstwie domowym, która wymaga opieki lub wsparcia z poważnych względów medycznych, w wymiarze 5 dni;
- ochronę stosunku pracy pracownika korzystającego z urlopów związanych z rodzicielstwem;
- wydłużenie okresu, w którym pracownik wychowujący dziecko do 4. roku życia może wyrazić zgodę m.in. na pracę nadliczbową;
- wydłużenie wymiaru urlopu rodzicielskiego.

⁵⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks pracy i niektórych innych ustaw, druk 2932, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/3FB3828F133DC1BCC125893500689E5E/%24File/2932.pdf>

Trudno jednoznacznie stwierdzić, jak będzie wyglądał przebieg analizowanego tu zagadnienia w kolejnych latach. Można jednak przewidzieć że rok 2024 – z uwagi na przeprowadzane w tym roku wybory prezydenckie – będzie w tym zakresie intensywny. Z uwagi jednak na występującą aktualnie kohabitację polityczną, tj. odmienną polityczną Prezydenta RP oraz większości parlamentarnej, której emanację stanowi Rada Ministrów, należy uznać, że większość tych inicjatyw może okazać się nieskuteczna. Sytuacja może zasadniczo ulec zmianie w przypadku, gdy w wyborach prezydenckich zwycięży kandydat będący reprezentantem obozu aktualnie sprawującego władzę. Należy uznać, że wówczas aktywność legislacyjna polskiego ustawodawcy znacznie wzrośnie, także w kontekście analizowanego tu zagadnienia. Ustawodawca będzie dysponował bowiem wówczas wszelkimi instrumentami pozwalającymi spełnić obietnice wyborcze z kampanii parlamentarnej prowadzonej jesienią 2023 roku.

4.3. Generowanie wydatków na cele publiczne

Polityka fiskalna jest jednym z kluczowych mechanizmów zarządzania państwem, oddziałując bezpośrednio na gospodarkę poprzez regulację wydatków i wpływów publicznych⁵⁵. Doświadczenia wyniesione z kryzysu finansowego z 2008 r. dostarczyły nam wiedzy na temat wykorzystania polityki fiskalnej w celu: 1) złagodzenia skutków kryzysu, 2) zabezpieczenia przed potencjalnymi kryzysami w przyszłości, oraz 3) zapewnienia długotrwałego i stabilnego wzrostu gospodarczego⁵⁶. Aktualne wyzwania globalne wymagają innowacyjnego podejścia i przemyślanej adaptacji polityki fiskalnej.

Polityka fiskalna, implementowana przez organy władzy wykonawczej, jest kluczowym elementem strategii finansowej państwa⁵⁷. Jej podstawowym celem jest dystrybucja i akumulacja zasobów finansowych w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa za pośrednictwem budżetu państwa. Rozdział dóbr i usług w sektorze publicznym ma charakter nie tylko ekonomiczny, lecz także polityczny i socjalny, co podkreśla złożoność tego procesu⁵⁸. Misją państwa jest sterowanie polityką fiskalną w taki sposób, aby gospodarka rozwijała się nieprzerwanie, a korzyści z tego rozwoju były dostępne dla jak najszerszego kręgu obywateli⁵⁹. Prawidłowa realizacja polityki fiskalnej ma na celu utrzymanie stabilnego i trwałego wzrostu gospodarczego, co jest kluczowe dla dobrobytu społecznego.

Rozwój gospodarczy wpływa na poprawę standardu życia obywateli, co przekłada się na lepsze warunki: życia, edukacyjne, zdrowotne czy kulturalne. Co więcej, dynamicznie rozwijająca się gospodarka wspomaga walkę z bezrobociem, co ma istotne znaczenie dla stabilizacji społecznej i poczucia bezpieczeństwa obywateli. W ramach polityki fiskalnej państwo podejmuje wiele działań, takich jak regulacja poziomu podatków, wydatków publicznych oraz długu publicznego, które mają na celu osiągnięcie optymalnego stanu gospodarki i rozwoju społecznego. Prawidłowe zarządzanie finansami publicznymi wymaga

⁵⁵ System Prawa Unii Europejskiej, t. 7, Prawo rynku wewnętrznego, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2020, s. 670.

⁵⁶ A. Alińska, Antykryzysowa polityka fiskalna – cele, uwarunkowania i instrumenty, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia” 2016/50 (1), s. 113.

⁵⁷ M. Pustola, Instrumenty zarządzania finansami publicznymi, Warszawa 2015, s. 8.

⁵⁸ A. Fajfer, Polityka ekonomiczna, Kraków 1999.

⁵⁹ J. Żyżyński, Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia, Warszawa 2009.

elastyczności oraz zdolności do adaptacji do zmieniających się warunków gospodarczych, politycznych i społecznych, aby zapewnić trwałe korzyści dla społeczeństwa.

Wyzwania roku 2023, takie jak dalsze skutki pandemii, wojna na Ukrainie oraz kryzys energetyczny, pokazały, że państwa muszą nieustannie dostosowywać swoje działania fiskalne, aby zapewnić stabilność gospodarczą i finansową. Z jednej strony polityka fiskalna musi reagować na bieżące problemy, z drugiej – zapewniać trwały rozwój i zrównoważoną alokację środków budżetowych w przyszłości.

Teza dotycząca „generowania wydatków publicznych” odnosi się do sytuacji, w której analizowany akt prawny prowadzi do zwiększenia ogólnych kosztów funkcjonowania państwa, uwzględniając różnorodne aspekty finansowe. Antyteza prezentuje zaś przeciwny scenariusz, czyli sytuację, w której wprowadzona regulacja skutkuje redukcją tych kosztów.

Ustawodawca, tworząc ustawy, które dodatkowo obciążają budżet państwa, może wpłynąć na różne wskaźniki ekonomiczne. W zależności od rodzaju wprowadzonych zmian wpływ może być różnorodny. Niektóre z nich to:

- 1) deficyt budżetowy – ustawy zwiększające wydatki państwa mogą prowadzić do wzrostu deficytu budżetowego, co oznacza, że państwo wydaje więcej, niż jest w stanie zgromadzić w postaci dochodów. Analiza tego wskaźnika została ujęta w tym artykule;
- 2) dług publiczny – wzrost deficytu budżetowego może prowadzić do zwiększenia długu publicznego, co może wpłynąć na zdolność państwa do uzyskania nowych pożyczek oraz zwiększyć koszty obsługi długu;
- 3) inflacja – wzrost wydatków publicznych może prowadzić do wzrostu popytu na towary i usługi, co może wpłynąć na wzrost cen (inflację). Wzrost inflacji może negatywnie wpłynąć na wartość realną dochodów oraz oszczędności obywateli;
- 4) stopy procentowe – rosnący dług publiczny i inflacja mogą prowadzić do decyzji banku centralnego o podniesieniu stóp procentowych, co może wpłynąć na koszt kredytów dla przedsiębiorstw i gospodarstw domowych;
- 5) wzrost gospodarczy (PKB) – długoterminowo – zwiększone obciążenie budżetu państwa może wpłynąć na wzrost gospodarczy w zależności od tego, czy dodatkowe wydatki są efektywnie inwestowane w infrastrukturę, czy inne obszary, które wspierają rozwój gospodarki.

Omawiane zagadnienie badawcze jest niezwykle istotne, albowiem pozyskiwanie środków pieniężnych i ich redystrybucja na właściwe cele państwowe⁶⁰ oraz dbanie o bezpieczeństwo finansowe, które jest jednym z najistotniejszych komponentów bezpieczeństwa ekonomicznego państwa⁶¹, i powinno być jednym z priorytetów działalności rządzących.

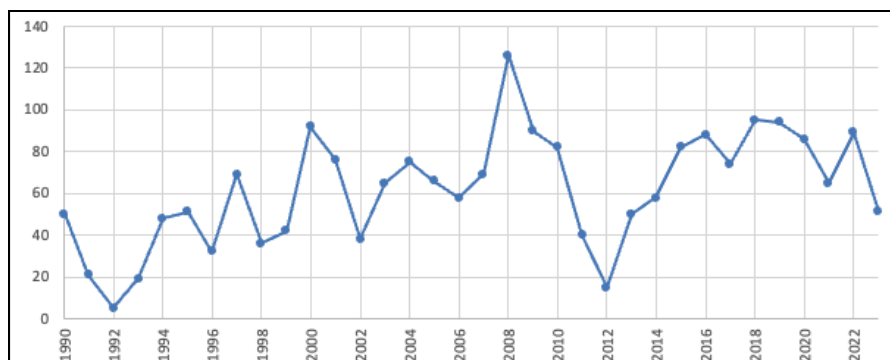
Przykłady ustaw budujących tendencję w latach 2016–2023

Od 2016 r. tendencja do uchwalania aktów prawnych zwiększających koszty funkcjonowania państwa utrzymywała się na podobnym poziomie w latach 2016–2022, z pewnym ograniczeniem uchwalania tego typu ustaw w 2017 i 2021 r. Ustawodawca uchwalał znaczną

⁶⁰ A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 14.

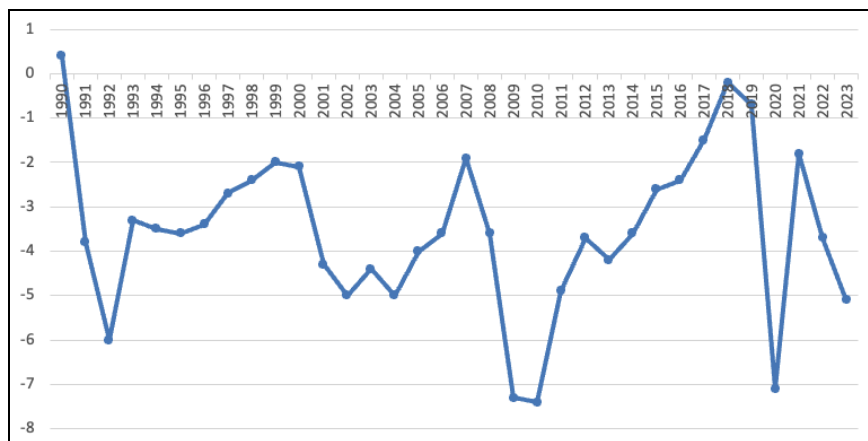
⁶¹ K. Raczkowski, *Bezpieczeństwo finansowe* [w:] *Ekonomika bezpieczeństwa państwa w zarysie*, red. J. Płaczek, Warszawa 2014, s. 299–324.

liczbę ustaw zwiększających wydatki, jednocześnie uchwalając coraz mniej tych, które te wydatki ograniczają. Obala to głoszoną nieraz w przekazie medialnym tezę, że dopiero Zjednoczona Prawica podjęła zdecydowane działania legislacyjne nakierowane na radykalne zwiększenie wydatków służących zaspokojeniu potrzeb społecznych.



Rys. 4.3.1. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

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

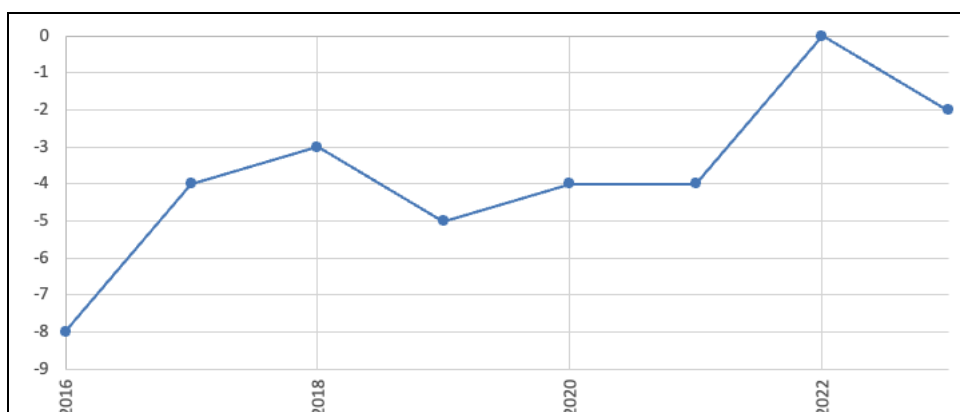


Rys. 4.3.2. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL) Źródło: oprac. K. Strzała na podstawie: *Roczniki Statystyczne GUS* za lata 1993–2008, Warszawa 1993–2008; *Mały Rocznik Statystyczny 2010*, Warszawa 2010; Eurostat, *General government deficit (-) and surplus (+) – annual data*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/teina200> (dostęp: 22.04.2023 r.).

Od początku 2020 r. świat zmagał się z pandemią COVID-19. Koronawirus stanowił zagrożenie nie tylko dla zdrowia obywateli, lecz także dla kondycji finansów publicznych. Wirus znacząco wpłynął na stan budżetu państwa, co można zaobserwować przede wszystkim na podstawie zanotowanego deficytu budżetowego w roku 2020 – wyniósł on ponad 7%, czyli tyle, ile deficyt zanotowany po kryzysie finansowym w 2008 r. W 2021 r., gdy

ustawodawca ograniczył liczbę uchwalonych ustaw obciążających budżet, deficyt budżetowy spadł do poziomu 1,8%, a następnie wzrósł ponownie do 3,4% w 2022 r. Wzrost deficytu budżetowego w 2022 r. nastąpił w roku rozpoczęcia konfliktu na terytorium Ukrainy, w związku z czym uchwalono więcej ustaw generujących zwiększone wydatki na cele publiczne.

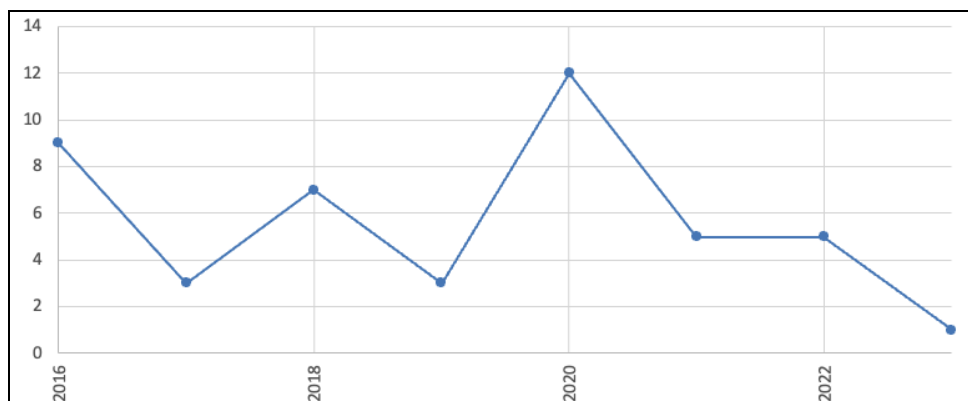
Duże wsparcie dla Ukrainy nie pozostało bez wpływu na stan budżetu państwa. Konflikt zbrojny oddziałuje na priorytety rządów na całym świecie, zmuszając je do redystrybucji środków w celu sprostania nowym wyzwaniom. W odniesieniu do pandemii i wojny wiele państw zwiększyło wydatki na służbę zdrowia, systemy opieki społecznej oraz wsparcie dla gospodarki, aby złagodzić skutki kryzysów. Warto również zauważyć, że skutki pandemii i konfliktu wpłynęły na globalne trendy gospodarcze, takie jak inflacja czy zmiany w handlu międzynarodowym, co również oddziaływało na sytuację finansów publicznych. W obliczu tych wydarzeń analiza polityki fiskalnej i jej wpływu na gospodarkę staje się jeszcze bardziej istotna, szczególnie w kontekście długoterminowego oddziaływania podejmowanych decyzji na kondycję państwa oraz dobrobyt społeczny.



Rys. 4.3.3. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, lata 2016 = 2023, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje ujemne (oprac. K. Strzała, M. Stachura na podstawie danych CBPL)

Wykres 4.3.3 wskazuje, że od roku 2016 liczba ustaw ograniczających wydatki publiczne spadała i utrzymywała się na minimalnym poziomie. Zgodnie z wynikami badań CBPL w 2021 r. jedynie cztery ustawy miały wpływ na wskazany wyżej poziom. Znow w 2022 r. ustawodawca nie uchwalił żadnej ustawy, która ograniczyłaby chociażby w minimalnym stopniu wydatki publiczne państwa. Taki stan rzeczy może wskazywać na brak długofalowej strategii dotyczącej zarządzania wydatkami publicznymi, co może prowadzić do problemów finansowych państwa. Stałe zwiększanie wydatków, bez równoczesnego wprowadzenia środków oszczędnościowych, może wpłynąć na wzrost deficytu budżetowego, a w dłuższej perspektywie – także na zadłużenie państwa.

Wykres 4.3.4 ukazuje poziom ewaluacji ustaw, które w aspekcie pytania badawczego dotyczącego wydatków publicznych zostały ocenione przez badaczy na „3”, a więc najwyższą ocenę przypisaną regulacjom, które miały największy wpływ na obciążanie finansów publicznych.



Rys. 4.3.4. Tendencja legislacyjna w zakresie generowania wydatków publicznych, lata 2016 = 2023, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje o wartościach 2 lub więcej (oprac. K. Strzała, M. Stachura na podstawie danych CBPL)

W roku 2016 ustawami budującymi tendencję były m.in.: trzy ustawy o wsparciu emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne⁶², ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci⁶³, ustawy finansujące koszty leków⁶⁴ oraz ustawy o utworzeniu Wojsk Obrony Terytorialnej⁶⁵ oraz o modernizacji służb mundurowych⁶⁶. W roku 2017 było to znów: zwiększenie wydatków na minimalne wynagrodzenia niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych⁶⁷, ustawa o wsparciu rodzin⁶⁸ czy zwiększenie nakładów na ochronę zdrowia⁶⁹. W latach 2018 i 2019 ustawy, które znacząco obciążały budżet, dotyczyły: zwiększenia nakładów na cele ochrony zdrowia⁷⁰, programu dopłat do nabycia mieszkań⁷¹, restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa

⁶² Ustawa z 15.01.2016 r. o jednorazowym dodatku pieniężnym dla niektórych emerytów, rencistów i osób pobierających świadczenia przedemerytalne, zasiłki przedemerytalne, emerytury pomostowe albo nauczycielskie świadczenia kompensacyjne w 2016 r. (Dz.U. poz. 2011); ustawa z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 38); ustawa z 2.12.2016 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 2).

⁶³ Ustawa z 11.02.2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2023 r. poz. 810 ze zm.).

⁶⁴ Ustawa z 18.03.2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 652) oraz ustawa z 4.11.2016 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2173).

⁶⁵ Ustawa z 16.11.2016 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2138).

⁶⁶ Ustawa z 15.12.2016 r. o ustanowieniu „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020” (Dz.U. z 2019 r. poz. 2198).

⁶⁷ Ustawa z 8.06.2017 r. o sposobie ustalania najniższego wynagrodzenia zasadniczego niektórych pracowników zatrudnionych w podmiotach leczniczych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2139).

⁶⁸ Ustawa z 7.07.2017 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z systemami wsparcia rodzin (Dz.U. poz. 1428).

⁶⁹ Ustawa z 24.11.2017 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. poz. 2434).

⁷⁰ Ustawa z 5.07.2018 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1532).

⁷¹ Ustawa z 20.07.2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania (Dz.U. z 2023 r. poz. 1351 ze zm.).

rolne⁷², a także były to kolejne ustawy wspierające emerytów⁷³ czy wdrożenie programu 500+⁷⁴.

Od marca 2020 r. ustawodawca, zmotywowany potrzebą łagodzenia skutków pandemii, zmuszony był uchwalić kilka ustaw w ramach tzw. tarcz antykryzysowych, mających na celu uchronienie polskich przedsiębiorców przed bankructwem i likwidacją miejsc pracy, a co za tym idzie – ochronę całej gospodarki przed upadkiem firm na masową skalę⁷⁵. W latach 2021 i 2022 liczba ustaw generujących dodatkowe obciążenia budżetu znacząco zmalała – z dwunastu ustaw w 2020 r. do pięciu w latach 2021 i 2022.

Działaniami ustawodawcy, które najbardziej znacząco negatywnie wpłynęły w 2021 r. na równowagę budżetową, były m.in. działania: mające wesprzeć grupę emerytów i rencistów poprzez waloryzację ich emerytur i rent⁷⁶, zwiększające nakłady na ochronę zdrowia⁷⁷ czy dotyczące finansowania jednostek samorządu terytorialnego w związku ze skutkami wdrażania programu „Polski Ład”⁷⁸. Innymi przykładami są działania ustawodawcy mające przyczynić się do poprawy przyrostu demograficznego⁷⁹ albo uchwalenie dodatku osłonowego w celu wsparcia budżetu domowego oraz zwiększenia poczucia bezpieczeństwa energetycznego i socjalnego dla najuboższych⁸⁰.

Atak Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku miał bardzo istotny wpływ na uchwalenie ustaw, które ponownie znacznie obciążyły budżet państwa. Były to m.in. ustawy dotyczące: wzrostu wydatków z budżetu państwa przez zwiększenie dynamiki przyrostu wskaźnika udziału wydatków obronnych w PKB i osiągnięcia już w 2024 r. wskaźnika w wysokości 2,5%⁸¹, uchwalenia wypłaty kolejnego dodatkowego rocznego świadczenia pieniężnego dla emerytów

⁷² Ustawa z 9.11.2018 r. o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne (Dz.U. z 2019 r. poz. 33).

⁷³ Ustawa z 14.12.2018 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 39) oraz ustawa z 19.07.2019 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1635 ze zm.).

⁷⁴ Ustawa z 26.04.2019 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 924).

⁷⁵ Między innymi: ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 1327 ze zm.); ustawa z 16.04.2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2023 r. poz. 201 ze zm.); ustawa z 19.06.2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2141); ustawa z 7.10.2020 r. o zmianie niektórych ustaw w celu przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom COVID-19 (Dz.U. poz. 1747).

⁷⁶ Ustawa z 21.01.2021 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 353).

⁷⁷ Ustawa z 11.08.2021 r. o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1773).

⁷⁸ Ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1927).

⁷⁹ Ustawa z 17.11.2021 r. o rodzinnym kapitale opiekuńczym (Dz.U. z 2023 r. poz. 883).

⁸⁰ Ustawa z 17.12.2021 r. o dodatku osłonowym (Dz.U. z 2023 r. poz. 759).

⁸¹ Ustawa z 11.03.2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 2305 ze zm.).

i rencistów – czternastej emerytury⁸², wsparcia jednostek samorządu terytorialnego w realizacji ich zadań publicznych⁸³ oraz wsparcia obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa⁸⁴. Działania te miały na celu zabezpieczenie interesów państwa, wsparcie grup społecznych i samorządów oraz solidarność z narodem ukraińskim w trudnych czasach konfliktu zbrojnego. Wszystkie te inicjatywy wymagały jednak dodatkowych środków finansowych, co przyczyniło się do zwiększenia obciążenia budżetu państwa.

Można zauważyć, że w latach 2016–2023 ustawodawca podchodził do tworzenia legislacji ograniczającej koszty funkcjonowania państwa stosunkowo oszczędnie. W przypadkach gdy jakiś akt prawny wprowadzał ograniczenia kosztów, często były one swego rodzaju „skutkiem ubocznym”, a nie głównym i zamierzonym celem ustawy. Ponadto obserwuje się, że niektóre działania ustawodawcy były podejmowane w odpowiedzi na konkretne wydarzenia społeczne, takie jak protesty: rezydentów, służb podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, czy wycieki medialne (np. dotyczące wynagrodzeń w Narodowym Banku Polskim lub nagród ministerialnych). Taka sytuacja wskazuje na brak spójnej wizji zaspokajania potrzeb poszczególnych grup społecznych i kierowanie się przez ustawodawcę względami doraźnymi zamiast długofalowej strategii. W efekcie polityka ta mogła prowadzić do nieefektywnego wykorzystania zasobów publicznych, niewłaściwego priorytetowania zadań oraz braku konsekwentnego i spójnego podejścia do problemów, które państwo powinno rozwiązywać.

W 2021 r. tylko w czterech ustawach wprowadzono rozwiązania ograniczające koszty funkcjonowania państwa. Były to jednak ograniczenia minimalne, oceniane przez badaczy na poziomie –1. Wszystkie te ustawy, które w jakimś stopniu ograniczały wydatki państwa, wiązały się z usprawnieniem procedur czy funkcjonowania administracji⁸⁵.

W 2022 r. ustawodawca nie uchwalił żadnej ustawy, która choć w niewielkim stopniu ograniczałaby wydatki publiczne. Ta sytuacja wskazuje na konieczność zwiększenia dbałości o optymalizację kosztów oraz długofalowe planowanie działań, co pozwoli na lepsze zaspokajanie potrzeb społeczeństwa i gwarantowanie trwałego wzrostu gospodarczego. W przyszłości warto, aby ustawodawca koncentrował się na identyfikacji obszarów, w których można wprowadzić oszczędności, jednocześnie nie wpływając negatywnie na jakość usług publicznych. Efektywna alokacja środków, skuteczne zarządzanie finansami publicznymi oraz inwestycje w projekty o wysokim współczynniku zwrotu mogą się przyczynić do zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

⁸² Ustawa z 26.05.2022 r. o kolejnym w 2022 r. dodatkowym rocznym świadczeniu pieniężnym dla emerytów i rencistów (Dz.U. poz. 1358).

⁸³ Ustawa z 15.09.2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1964).

⁸⁴ Ustawa z 12.03.2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103 ze zm.).

⁸⁵ Ustawa z 20.05.2021 r. o zmianie ustawy – Prawo o prokuraturze, ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1236); ustawa z 24.06.2021 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1621); ustawa z 17.09.2021 r. o zmianie ustawy o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1981); ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1997).

Rok 2023, podobnie jak lata poprzednie, był obciążony skutkami licznych kryzysów globalnych, które wywierały wpływ na gospodarki wielu krajów, w tym Polski. Ustawodawca, odpowiadając na wyzwania wynikające z kryzysu energetycznego, inflacji oraz wojny na Ukrainie, w dalszym ciągu skupiał się na uchwalaniu ustaw zwiększających wydatki publiczne. Warto zauważyć, że w przeciwieństwie do lat poprzednich, w 2023 r. zauważalny był nieznaczny spadek dynamiki generowania nowych ustaw obciążających budżet państwa, co mogło wynikać z konieczności stabilizowania sytuacji fiskalnej kraju.

Wprowadzone ustawy, jak np. waloryzacja świadczeń emerytalnych⁸⁶, wsparcie dla rodzin funkcjonariuszy i żołnierzy⁸⁷, oraz finansowanie ekologicznych projektów związanych z katastrofą na Odrze⁸⁸, były reakcją na palące potrzeby społeczne i środowiskowe. Istotnym obciążeniem dla budżetu była również ustawa zwiększająca środki na Fundusz rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej⁸⁹, której celem było poprawienie dostępności transportu w regionach o mniejszej liczbie połączeń, co miało wesprzeć mieszkańców obszarów wiejskich i peryferyjnych. Działanie to, choć społecznie pożądane, wiązało się z dalszymi wzrostami wydatków publicznych.

Ponadto, rząd przyjął projekt ustawy, której celem było stworzenie warunków do realizacji zobowiązań wynikających z unijnej dyrektywy REDII dotyczącej udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto do 2030 r.. Dążenie do zwiększenia udziału energii odnawialnej wymagało znacznych inwestycji w infrastrukturę energetyczną oraz wsparcia sektora odnawialnych źródeł energii, co również znacząco obciążyło budżet państwa w 2023 r.⁹⁰.

Mimo to należy podkreślić, że ustawodawca w 2023 r. uchwalił również kilka regulacji, które w minimalnym stopniu miały na celu redukcję wydatków publicznych. Wśród nich znalazły się ustawy dotyczące Agencji Mienia Wojskowego⁹¹, oraz systemu e-TOLL⁹², które w ocenie ekspertów przyniosły jedynie niewielkie oszczędności budżetowe.

Omawiając tendencje legislacyjne w 2023 r., nie można pominąć istotnej zmiany w sposobie myślenia o zarządzaniu finansami publicznymi. Coraz częściej mówi się o potrzebie prowadzenia bardziej zrównoważonej polityki fiskalnej, która, oprócz krótkoterminowych działań ratunkowych, uwzględniałaby również długoterminowe wyzwania, takie jak rosnące zadłużenie państwa oraz konieczność przeciwdziałania jego eskalacji. W związku z tym pojawiają się postulaty wprowadzenia bardziej rygorystycznych mechanizmów kontroli wydatków oraz zwiększenia efektywności alokacji środków budżetowych, zwłaszcza w obszarach takich jak infrastruktura, edukacja czy energetyka odnawialna.

⁸⁶ Ustawa z dnia 13 stycznia 2023 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. 2023 r. poz. 337).

⁸⁷ Ustawa z dnia 8 lutego 2023 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym członkom rodziny funkcjonariuszy lub żołnierzy zawodowych, których śmierć nastąpiła w związku ze służbą albo podjęciem poza służbą czynności ratowania życia lub zdrowia ludzkiego albo mienia (Dz. U. z 2023 r. poz. 658).

⁸⁸ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o rewitalizacji rzeki Odry (Dz. U. z 2023 r. poz. 1963).

⁸⁹ Ustawa z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1720).

⁹⁰ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o odnawialnych źródłach energii oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1762).

⁹¹ Ustawa z dnia 17 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o Agencji Mienia Wojskowego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1872).

⁹² Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1193, druk 3245-3245A).

Podsumowanie

Pandemia COVID-19 oraz wojna na Ukrainie, a także inne globalne wyzwania, takie jak kryzys energetyczny i rosnąca inflacja, wywarły istotny wpływ na tendencje legislacyjne dotyczące wydatków publicznych w latach 2020–2023. Te wydarzenia wymusiły na państwach, w tym Polsce, podjęcie licznych interwencji mających na celu złagodzenie ich skutków gospodarczych oraz zapewnienie wsparcia dla społeczeństwa i gospodarki. Konsekwencją tego były liczne regulacje prawne, które prowadziły do zwiększenia obciążeń budżetowych, co miało swoje odzwierciedlenie w polityce fiskalnej państwa.

W 2023 r. ustawodawca nadal musiał mierzyć się z wyzwaniami wynikającymi z globalnych kryzysów, co wymusiło uchwalanie kolejnych ustaw zwiększających wydatki publiczne, szczególnie w obszarach takich jak wsparcie dla emerytów, rozwój transportu publicznego oraz inwestycje w odnawialne źródła energii. Chociaż rok 2023 przyniósł niewielkie zmniejszenie tempa uchwalania nowych ustaw generujących wydatki, nadal dominowały one nad regulacjami, które miały na celu ograniczenie kosztów funkcjonowania państwa.

Wprowadzone regulacje prawno-finansowe miały na celu nie tylko reagowanie na bieżące wyzwania, lecz także stymulowanie długoterminowego rozwoju. Niemniej jednak, stały wzrost wydatków publicznych bez równoczesnych działań oszczędnościowych może prowadzić do dalszego pogłębiania deficytu budżetowego i wzrostu długu publicznego. W obliczu tych wyzwań kluczowym zadaniem dla decydentów politycznych będzie opracowanie długofalowej strategii zarządzania finansami publicznymi, która pozwoli na równoważenie potrzeb społecznych z koniecznością utrzymania stabilności finansowej państwa.

W przyszłości niezbędne będzie większe skupienie się na optymalizacji wydatków publicznych, szczególnie w obszarach wymagających długoterminowych inwestycji, takich jak energetyka, transport publiczny oraz infrastruktura. Tylko poprzez skuteczne zarządzanie finansami publicznymi i odpowiednie priorytetyzowanie zadań możliwe będzie zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego, poprawy jakości życia obywateli oraz stabilności budżetowej państwa w kolejnych latach.

4.4. Generowanie dochodów publicznych i prywatnych

W odniesieniu do zagadnienia dochodów publicznych należy wskazać, że w zakresie pojęcia dochodów publicznych, w myśl art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych⁹³, mieszczą się m. in. daniny publiczne, do których zalicza się: podatki, składki, opłaty, wpłaty z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz banków państwowych, a także inne świadczenia pieniężne, których obowiązek ponoszenia na rzecz państwa, jednostek samorządu terytorialnego, państwowych funduszy celowych oraz innych jednostek sektora finansów publicznych wynika z odrębnych ustaw; inne dochody budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz innych jednostek sektora finansów publicznych należne na podstawie odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych czy też wpływy ze sprzedaży wyrobów i usług świadczonych przez jednostki sektora finansów

⁹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1530).

publicznych; dochody z mienia jednostek sektora finansów publicznych. W ramach przyjętej metody badawczej ocenie podlega to, czy efektem danej regulacji jest zwiększenie bądź zmniejszenie szeroko rozumianych korzyści wymiernych ekonomicznie (dochodów finansowych np. z tytułu wzrostu podatków, przysporzeń majątkowych np. z tytułu wyłączenia, itp.) sfery publicznej (państwa, samorządów terytorialnych, państwowych lub samorządowych osób prawnych, itp.) tym samym zastosowane w metodzie badawczej kryterium odpowiada swoim zakresem definicji legalnej dochodów publicznych.

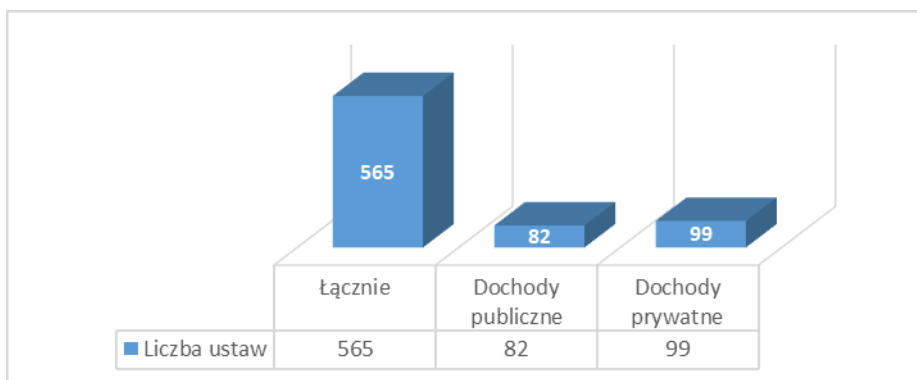
W przeciwieństwie do pojęcia dochodów publicznych na podstawie obowiązujących przepisów próżno poszukiwać jego legalnej definicji, czy też zamkniętego katalogu dochodów prywatnych. Niemniej w przyjętej metodzie badawczej pod tym pojęciem rozumie się wszelkie korzyści wymierne ekonomicznie i przekładające się na zwiększenie zasobów podmiotów prywatnych, a zatem nieposiadających wspólnego mianownika z szeroko rozumianym Skarbem Państwa. Ocena regulacji w ramach tej kategorii koncentruje się na tym, czy efektem regulacji jest zwiększenie albo zmniejszenie korzyści wymiernych ekonomicznie (dochodów finansowych, przysporzeń majątkowych) podmiotów prywatnych (osób fizycznych, osób prawnych). Chodzi zarówno o korzyści związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i nie związane z działalnością gospodarczą.

Ocena, czy inaczej ewaluacja, konkretnych rozwiązań przewidzianych w ustawie może wypaść pozytywnie (ewaluacja dodatnia) albo negatywnie (ewaluacja ujemna). W przypadku, gdy w wyniku ewaluacji wprowadzane rozwiązanie ustawowe uzyskuje punkty dodatnie (mierzone w skali od 1 do 3) wyciągany jest wniosek o potwierdzeniu tezy badawczej, która przejawia się w stwierdzeniu, że efektem regulacji jest zwiększenie korzyści wymiernych ekonomicznie. Z kolei w przypadku gdy w wyniku ewaluacji wprowadzone rozwiązanie ustawowe uzyskuje punkty ujemne (mierzone w skali od -1 do -3) wyciągany jest wniosek przeciwny do tezy (antyteza), co oznacza, iż efektem regulacji jest zmniejszenie korzyści wymiernych ekonomicznie. Zarówno w przypadku ewaluacji dodatniej jak i ujemnej kryterium oceny stopnia wpływu regulacji wyznacza to, czy (ocena 3) - ustawa wywołuje wyraźnie odczuwalne skutki, dla szerokiego kręgu adresatów; (ocena 2) - ustawa wywołuje wyraźnie odczuwalne skutki, ale dla ograniczonego kręgu adresatów, albo mało odczuwalne skutki dla szerokiego kręgu adresatów; bądź (ocena 1) - ustawa wywołuje tylko mało odczuwalne skutki dla ograniczonego kręgu adresatów.

Badania przeprowadzone w latach 2020-2023 – dane ogólne

W latach 2020-2023 zespół badawczy Centrum Badań Procesu Legislacyjnego poddał analizie łącznie 565 ustaw uchwalonych przez Sejm RP. W odniesieniu do zagadnienia **dochodów publicznych** w badanej grupie zidentyfikowano 483 ustawy, które nie zawierały regulacji dotyczących badanego zagadnienia oraz 82 ustawy relewantne z punktu widzenia badanej materii. W tej ostatniej grupie 35 ustaw oceniono jako wywierające ujemny, oraz 47 jako wywierające dodatni wpływ na dochody publiczne.

Natomiast w odniesieniu do zagadnienia **dochodów prywatnych** w badanej grupie zidentyfikowano 466 ustaw, które nie zawierały regulacji dotyczących badanego zagadnienia oraz 99 ustaw relewantnych z punktu widzenia badanej materii. W tej ostatniej grupie rozwiązania przewidziane w 4 ustawach oceniono jako wywierające ujemny, zaś rozwiązania zawarte w 95 ustawach jako wywierające dodatni wpływ na dochody prywatne.



Rys. 4.4.1. Zestawienie łącznej liczby zbadanych ustaw uchwalonych w latach 2020-23 z liczbą ustaw regulujących zagadnienie dochodów publicznych i dochodów prywatnych. Źródło: opracowanie własne.

Poniżej zaprezentowane zostaną odrębnie szczegółowe analizy przeprowadzone w odniesieniu do zagadnienia dochodów publicznych oraz dochodów prywatnych.

Dochody publiczne – trend ustawodawczy w latach 2020-2023

W badanym okresie (2020-23) zidentyfikowano 82 ustawy zawierające regulacje dotyczące zagadnienia dochodów publicznych. Dla poszerzenia obrazu analizowanych danych jako nieodzowne jawi się ich zaprezentowanie w podziale na poszczególne lata. Dane zaprezentowane na poniższym wykresie dowodzą, że w latach 2020-2022 liczba ustaw zawierających regulacje ocenione przez zespół badawczy jako relewantne dla zagadnienia dochodów publicznych ulegała stopniowemu pomniejszeniu z 28 ustaw w 2020 r. do 11 ustaw w 2022 r. Już w oparciu o ten wycinek danych możliwe jest wnioskowanie o ogólnym, ujemnym trendzie ustawodawcy w odniesieniu się do tej problematyki. Można także zauważyć, że w roku 2023 nastąpiła zmiana trendu, co znajduje wstępne potwierdzenie we wzroście liczby relewantnych ustaw.

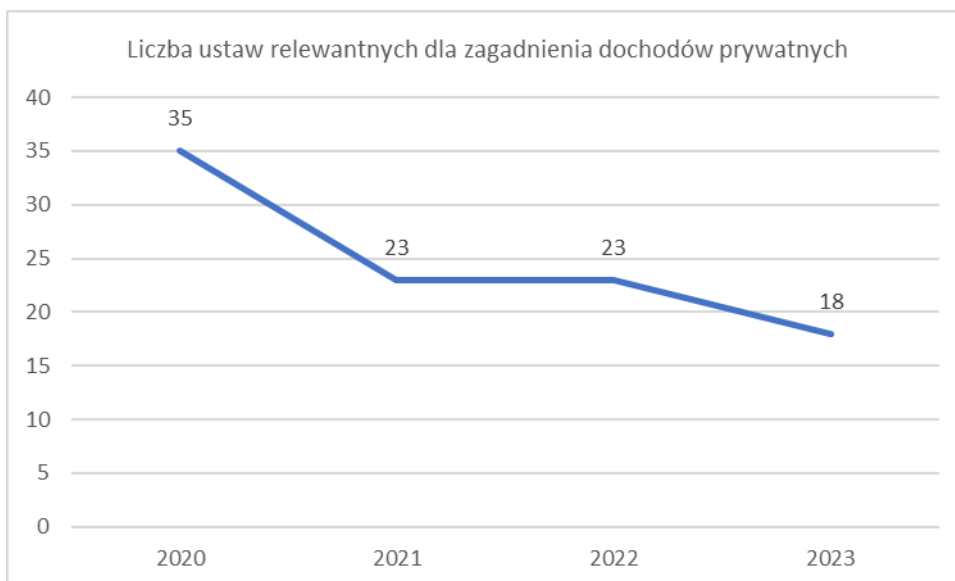


Rys. 4.4.2. Liczba ustaw uchwalonych w latach 2020-23 relewantnych dla zagadnienia dochodów publicznych. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBPL.

Dochody prywatne – trend ustawodawczy w latach 2020-2023

W odniesieniu do zagadnienia dotyczącego dochodów prywatnych odnotowano w badanym okresie 99 ustaw. Uwzględniając podział tej liczby na poszczególne lata zauważyć

można tendencję zniżkową, także przy uwzględnieniu okresu stabilizacji, przypadającego na lata 2021-2022.



Rys. 4.4.3. Liczba ustaw uchwalonych w latach 2020-23 relewantnych dla zagadnienia dochodów prywatnych. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBPL.

Hipotezy badawcze

Odtworzenie ogólnych trendów w oparciu o liczbę relewantnych ustaw uchwalonych w badanym okresie daje asumpt do postawienia hipotez badawczych oraz ich następczej weryfikacji. W odniesieniu do badanych zagadnień możliwe jest postawienie następujących hipotez badawczych:

H¹: działalność ustawodawcy w latach 2020-22 w zakresie rozwiązań ustawowych dotyczących **dochodów publicznych** wyznacza trend ujemny;

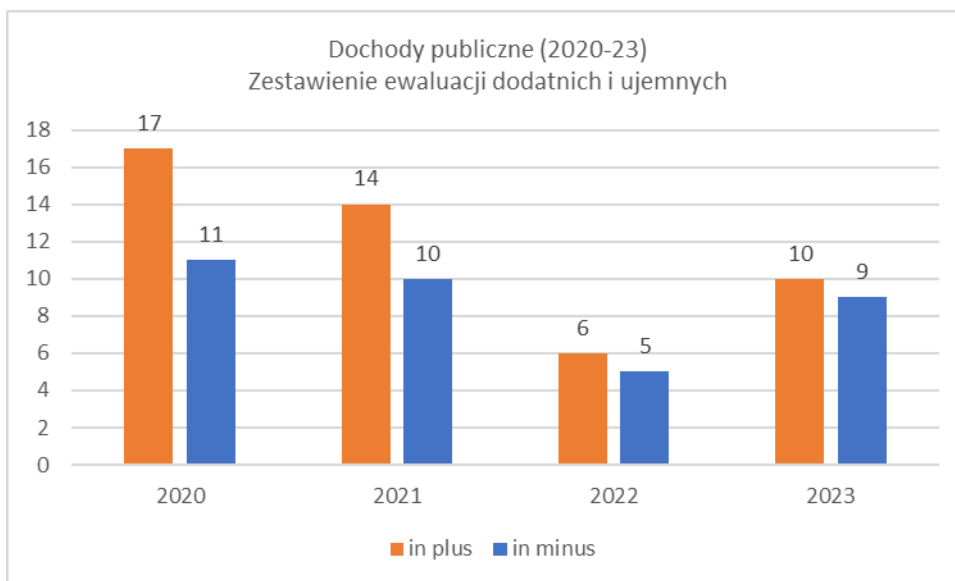
H²: działalność ustawodawcy w roku 2023 w zakresie rozwiązań ustawowych dotyczących **dochodów publicznych** wyznacza trend dodatni;

H³: działalność ustawodawcy w latach 2020-23 w zakresie rozwiązań ustawowych dotyczących **dochodów prywatnych** wyznacza trend ujemny.

Dla zweryfikowania zaprezentowanych hipotez zasadne jest przeprowadzenie dalszych analiz danych przy uwzględnieniu kryteriów szczegółowych w postaci wyników ewaluacji rozwiązań prawnych poddanych ocenie – odrębnie dla każdej z omawianych kategorii.

DOCHODY PUBLICZNE – EWALUACJA

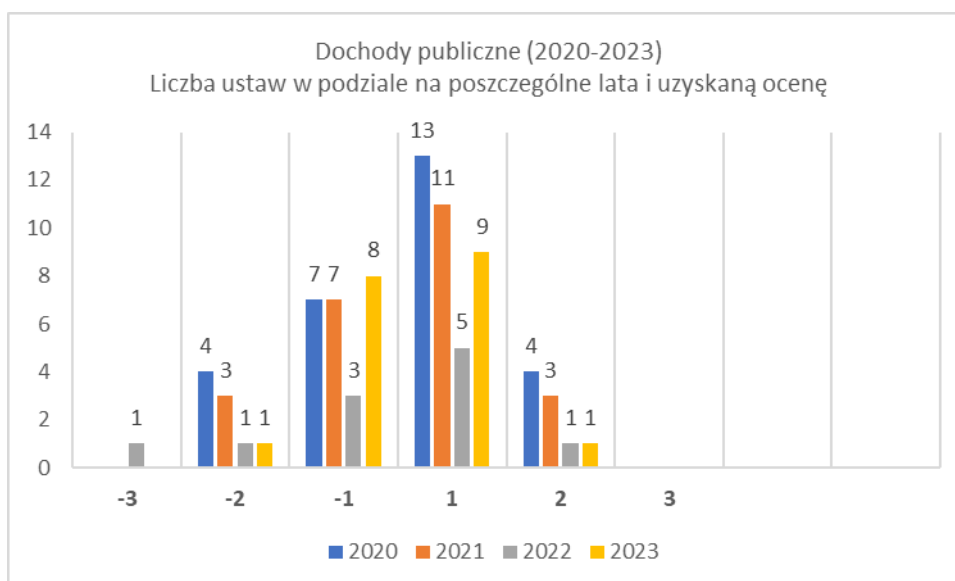
Na poniższym wykresie zaprezentowano zestawienie liczby ewaluacji dodatnich oraz ujemnych dokonanych przez zespół badawczy w poszczególnych latach, bez uwzględnienia skali (wagi oceny).



Rys. 4.4.4. Zestawienie ewaluacji dodatnich (*in plus*) i ujemnych (*in minus*) w odniesieniu do zagadnienia dochodów publicznych w latach 2020-23 z pominięciem skali. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBPL.

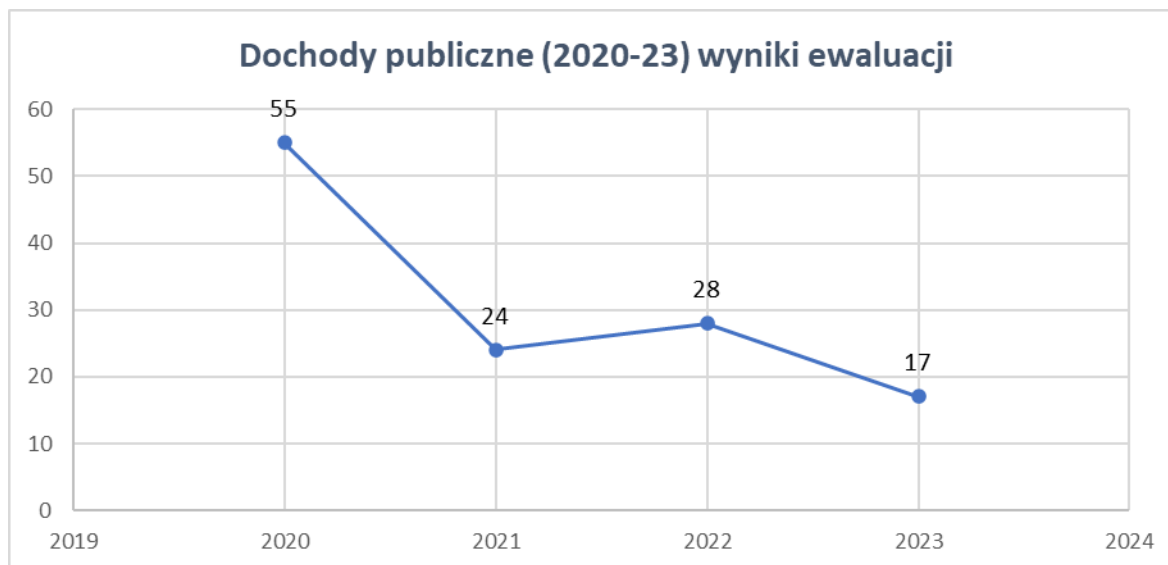
W oparciu o dane zaprezentowane na powyższym wykresie można zauważyć, że w każdym roku badanego okresu oceny dodatnie przeważały nad ocenami ujemnymi. Jednak pomimo utrzymującej się w każdym roku dominacji ocen dodatnich należy odnotować odmiennie zarysowujący się trend w latach 2020-22 w porównaniu z rokiem 2023. Trzeba jednak w tym miejscu zaznaczyć, że dotychczas zaprezentowany trend opiera się jedynie na danych ilościowych. Mając na uwadze, że stosowana przez CBPL metoda badawcza przewiduje gradację dokonywanych ocen, możliwe jest jednoczesne badanie i wygenerowanie danych o charakterze kwalifikatywnym.

Poniżej zaprezentowano rozkład danych przy uwzględnieniu wspomnianej gradacji (skali).



Rys. 4.4.5. Liczba ustaw w podziale na poszczególne lata i uzyskaną ocenę w odniesieniu do zagadnienia dochodów publicznych w latach 2020-23. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBPL.

W oparciu o zaprezentowane powyżej dane możliwe jest ustalenie wyniku ewaluacji ustaw uchwalonych w poszczególnych latach badanego okresu. Polega ono na dokonaniu zliczenia poszczególnych ocen przy uwzględnieniu liczby badanych ustaw oraz dokonanej oceny.



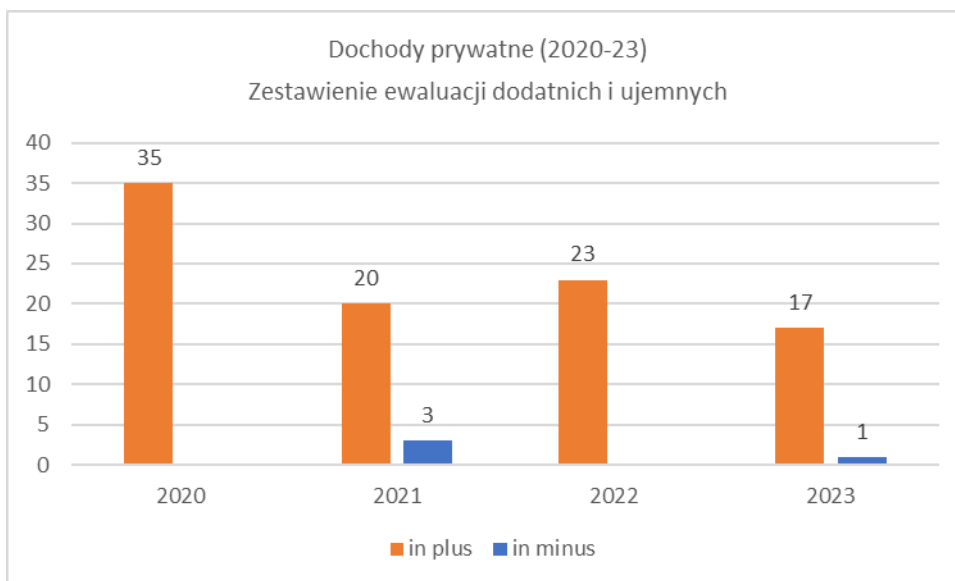
Rys. 4.4.6. Wyniki ewaluacji ustaw uchwalonych w latach 2020-23 zawierających regulacje dotyczące dochodów publicznych. Źródło: opracowanie CBPL

Przy uwzględnieniu stopnia wpływu poszczególnych rozwiązań na analizowane zagadnienie uśredniony wynik ewaluacji ustaw w odniesieniu do wskazanego zagadnienia pozwala ostatecznie na wysunięcie wniosku, że w latach 2020-2022 poddane analizie akty prawne wyznaczyły ujemny trend, a zatem sprzyjały pomniejszaniu dochodów publicznych⁹⁴. W odniesieniu natomiast do ustaw uchwalonych w roku 2023 przeprowadzone analizy pozwoliły na wnioskowanie o zmianie dotychczasowego trendu w stronę dominacji rozwiązań sprzyjających wzrostowi dochodów publicznych. Należy zatem uznać, że postawione hipotezy zostały pozytywnie zweryfikowane.

DOCHODY PRYWATNE – EWALUACJA

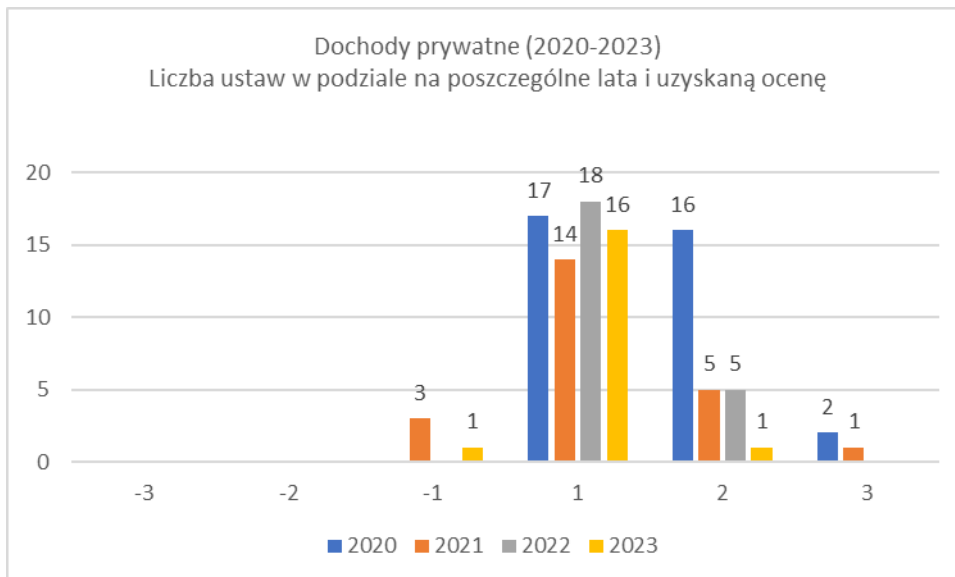
W odniesieniu do zagadnienia dochodów prywatnych można zauważyć, że w badanym okresie zdecydowanie dominowały rozwiązania ocenia sprzyjające ich powiększaniu. W roku 2020 i 2022 nie odnotowano żadnego rozwiązania, które zasługiwałoby na ujemną ewaluację. Takie zidentyfikowano jednak w latach 2021 ($N=3$) i 2023 ($N=1$) i stanowiły one odpowiednio 15% i 5,88% wszystkich relewantnych ustaw w danym roku.

⁹⁴ W tym miejscu należy poczynić uwagę o charakterze ogólnym w odniesieniu do założeń metodologicznych. Mówiąc o trendzie wynikającym z poczynionych analiz nie ma się na myśli tego, że uchwalone w analizowanym okresie ustawy doprowadziły do pomniejszenia dochodów publicznych w ujęciu rachunkowym, ale że ich regulacje dały się zakwalifikować według kryteriów przyjętych w stosowanej przez Centrum Badań Procesu Legislacyjnego metodzie badawczej. Innymi słowy, jeżeli w dwóch porównywanych latach liczba ocenionych w analizowanym zakresie ustaw pozwala na stwierdzenie, że w porównaniu z rokiem ubiegłym, rozwiązania przewidziane w ustawach uchwalonych w kolejnym roku wpisują się w trend ujemny, nie oznacza to samo przez się, że dochody publiczne będą (są) mniejsze niż w roku ubiegłym.



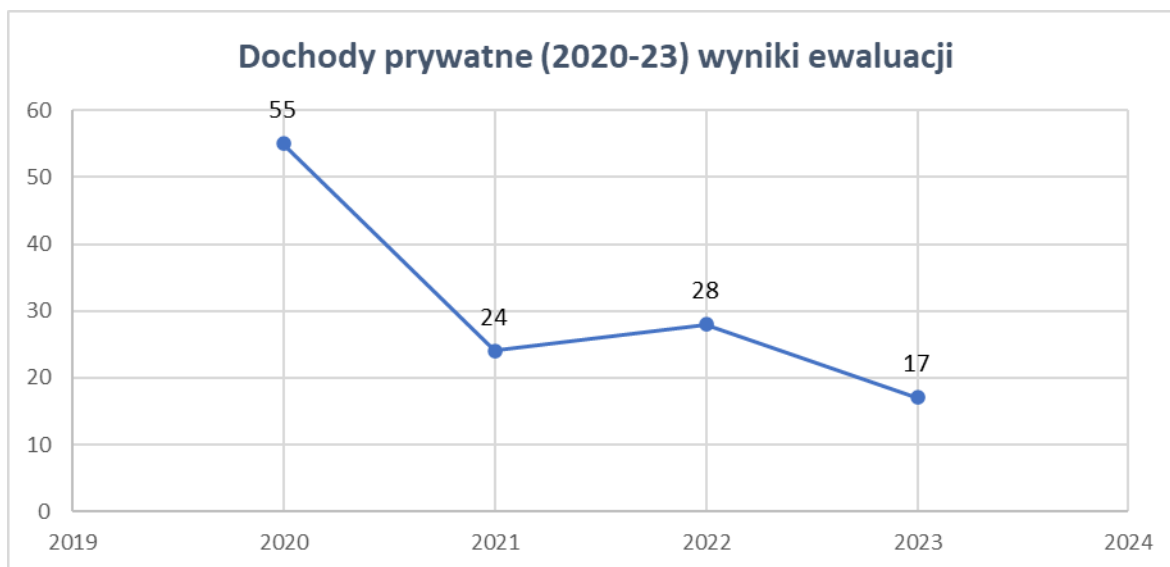
Rys. 4.4.7. Zestawienie ewaluacji dodatnich (*in plus*) i ujemnych (*in minus*) w odniesieniu do zagadnienia dochodów prywatnych w latach 2020-23 z pominięciem skali. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBPL.

W oparciu o rozkład danych uwzględniających zarówno liczbę uchwalonych relewantnych ustaw jak i przyznane oceny wnioskować można o preferencji ustawodawcy dla rozwiązań wpisujących się dodatnio w zagadnienie dochodów prywatnych. Nie można jednak nie zauważyć, że liczba tych rozwiązań ulega pomniejszeniu z 35 w 2020 r. do 17 w roku 2023 r.



Rys. 4.4.8. Liczba ustaw w podziale na poszczególne lata i uzyskaną ocenę w odniesieniu do zagadnienia dochodów prywatnych w latach 2020-23. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CBPL.

Uwzględnienie ocen dokonanych w procesie ewaluacji poszczególnych rozwiązań pozwala ostatecznie na zaprezentowanie wyników w odniesieniu do każdego roku w badanym okresie.



Rys. 4.4.9. Wyniki ewaluacji ustaw uchwalonych w latach 2020-23 zawierających regulacje dotyczące dochodów prywatnych. Źródło: opracowanie CBPL

Rozkład danych w badanym okresie w odniesieniu do zagadnienia dochodów prywatnych ujawnia spadek liczby rozwiązań ustawowych w lat 2021 oraz 2023. Jednocześnie w oparciu o tak ukształtowane dane można wnioskować, że działalność ustawodawcy w tym zakresie wpisuje się w ujemny trend, co pozwala na pozytywną weryfikację postawionej hipotezy.

5. REGUŁY GOSPODAROWANIA

5.1. Redukcja ryzyka przedsiębiorcy

Ryzyko przedsiębiorcy czyli każdego podmiotu działającego na zasadzie reguł gospodarowania, choćby nieformalnie prowadził on działalność gospodarczą, jest postrzegane co do zasady jako zagrożenie lub niemożność osiągnięcia zamierzonego przez niego celu. Może ono wynikać z czynników zewnętrznych m.in. ekonomicznych, prawnych, środowiskowych, politycznych, technologicznych lub/i czynników wewnętrznych m.in. organizacyjnych czy finansowych.⁹⁵

Analiza tendencji w polityce legislacyjnej z wykorzystaniem metody kwalifikowano-kwantytatywnej pozwala ustalić czy regulacje prawne przyjęte w latach 1990-2023 ułatwiają przedsiębiorcy ocenę szans na osiągnięcie zakładanego celu gospodarczego, służą wzmacnianiu poczucia pewności obrotu gospodarczego oraz czy ograniczają ryzyko niepowodzenia w prowadzonej działalności. Inaczej mówiąc, w jakim stopniu i z jaką częstotliwością redukcja ryzyka przedsiębiorcy stanowi powód tworzenia konkretnej ustawy.⁹⁶ Przyjęto założenie, że polityka legislacyjna jest zgodna z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym kiedy ustawa zwiększa przewidywalność rezultatu, który zamierza osiągnąć przedsiębiorca, ułatwia mu ocenę szans na realizację zakładanego celu gospodarczego, a przez to służy wzmacnianiu poczucia pewności obrotu gospodarczego. Dodatnie wartości: 1, 2 lub 3 uzyskały więc te ustawy, które pozwalają na dokładniejszą kalkulację szans i zagrożeń, zorientowane są na przeciwdziałanie oraz zapobieganie stratom w działalności gospodarczej, zwiększają konkurencję na rynku, jak również umożliwiają samodzielne rozpoznawanie i kwantyfikowanie ryzyka, a dzięki temu maksymalizowanie zysków przez przedsiębiorców.⁹⁷

Niezgodność celu polityki legislacyjnej z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym przypisano ustawom, które ograniczają przewidywalność rezultatu jaki chce osiągnąć przedsiębiorca, redukują poczucie pewności obrotu gospodarczego. Ujemnie ewaluowane (-3, -2 lub -1) były zatem te regulacje, które zwiększają ryzyko niepowodzenia w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Niepewność jest nieodłączną cechą życia gospodarczego wynikającą m.in. ze zmieniających się warunków otoczenia⁹⁸ takich jak - w rozpatrywanym okresie czasu - przykładowo: światowy kryzys finansowy z 2008 r., pandemia COVID-19, inflacja, wojna w Ukrainie czy problemy na rynkach surowców energetycznych będące skutkiem nakładania sankcji gospodarczych na Rosję. Niepewność obciąża aktywność gospodarczą mniejszym lub większym niebezpieczeństwem przynoszącym przedsiębiorcy niekorzystne lub/i niepożądane skutki (tzw. koncepcja negatywna ryzyka). W opisaney sytuacji zmienną ryzyka jest strata, a

⁹⁵ M. Thlon, Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie 2013, nr 902, 17–36.

⁹⁶ P. Chmielnicki, M. Stachura, Metoda badań nad długookresowymi tendencjami w polityce legislacyjnej, Przegląd Prawa Publicznego nr 12/2020, s. 7 - 13.

⁹⁷ Ibidem, s. 9-10.

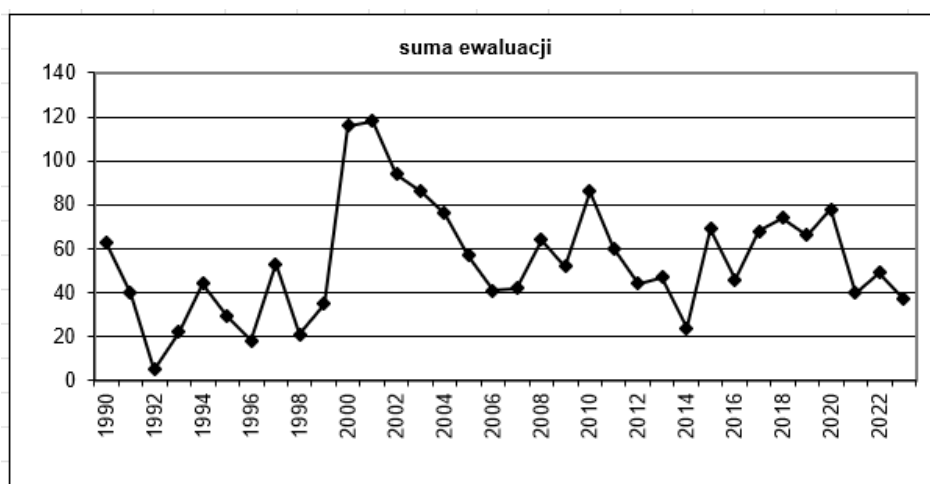
⁹⁸ S.V. Toma, M. Chitita, D. Sarpe, Risk and uncertainty, Procedia Economics and Finance 3 (2012), s. 978 oraz powołana tam literatura; F.H. Knight, Risk, Uncertainty and Profit, Washington D.C. 2002, s. 224 i n.

polityka zarządzania przedsiębiorstwem powinna być zorientowana na jej eliminowanie.⁹⁹ Z drugiej strony, przedsiębiorca w ryzyku może upatrywać również szans (tzw. neutralna koncepcja ryzyka) i dążyć wówczas do minimalizacji zagrożeń z nim związanych przy jednoczesnej maksymalizacji korzyści jakie ono ze sobą niesie. Zauważyć należy również, że P.L. Bernstein proponuje by ryzyko traktować raczej jako wybór niż przeznaczenie.¹⁰⁰

Ustawodawca chcąc ograniczyć niepewność w działalności gospodarczej przyjmuje z reguły rozwiązania normatywne eliminujące zidentyfikowane już niebezpieczeństwa, ryzyka o dużym prawdopodobieństwie ich ziszczenia się (tzw. podejście *hazard-based approach*) lub analizuje ryzyko i dostosowuje do jego skali adekwatne działania (tzw. podejście *risk-based approach*).¹⁰¹

Dane przedstawione za pomocą metody „suma ewaluacji” (Rys. 1) obrazują w uproszczeniu ogólne zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie regulacji wpływających na redukcję ryzyka przedsiębiorcy w okresie od 1990 r. do 2023 r.

Metoda suma ewaluacji



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

Przebieg krzywej pozwala na wyodrębnienie wyraźnych, okresowych wzrostów przyjętych ustaw, które są zgodne z tezą omawianego zagadnienia badawczego, ale również ustaw zawierających schematy działania do niej przeciwne czyli zwiększające ryzyko niepowodzenia przedsięwzięcia biznesowego. Stopień natężenia przedmiotowej tendencji w ustawodawstwie jest determinowany głównie czynnikami ekonomicznymi, politycznymi, okolicznościami siły wyższej takimi jak np. pandemia COVID 19, konflikt zbrojny na Ukrainie, inflacja, a także oczekiwaniami społecznymi.

⁹⁹ K. Jajuga (red.), Zarządzanie ryzykiem, Warszawa 2007, s. 13 i n.

¹⁰⁰ P. Bernstein, Przeciw bogom. Niezwykłe dzieje ryzyka, Warszawa 2020, s. 27.

¹⁰¹ Zob. A. Jurkowska-Gomułka, Regulacja ryzyka – próba charakterystyki [w:] Administracja publiczna i prawo administracyjne wobec współczesnych ryzyk, red. K. Kurczewska, K. Kurzępa-Dedo, Warszawa 2018, s. 21.

Pierwszy, dotychczas najbardziej znaczący wzrost regulacji uwzględniających omawianą tendencję legislacyjną miał miejsce w latach 2000-2001 i wiązał się przede wszystkim z wdrażaniem po okresie transformacji ustrojowej rozwiązań prawnych, które miały stabilizować obrót gospodarczy i zarazem redukować związane z nim ryzyko.¹⁰² Uchwalono wtedy m.in. ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości¹⁰³, ustawę z dnia 16 listopada 2000 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach kontraktów eksportowych¹⁰⁴ czy ustawę z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych¹⁰⁵.

Kolejna, zauważalna intensyfikacja analizowanej przesłanki w tworzeniu przepisów prawa nastąpiła w roku 2010, kiedy uchwalono m.in. rozwiązania niwelujące skutki światowego kryzysu finansowego z 2008 r. mające z jednej strony wzmocnić sektor instytucji finansowych na wypadek materializacji kolejnych zagrożeń, a z drugiej zwiększyć poczucie bezpieczeństwa klientów tych instytucji. Przykładem jest ustawa z dnia 12 lutego 2010 r. o rekapitalizacji niektórych instytucji finansowych,¹⁰⁶ która ustaliła normatywne wymogi dokapitalizowania przez Skarb Państwa instytucji finansowych zagrożonych utratą płynności lub niewypłacalnością.

Trend wzrostowy zaznaczył się bardzo wyraźnie także w 2015 r. i latach 2017 - 2018, a więc w ostatnim roku VII kadencji Sejmu i w połowie VIII kadencji Sejmu. W pierwszym przypadku większość ustaw wpływających na poziom redukcji ryzyka przedsiębiorcy została przyjęta do 12 listopada 2015 r., czyli jeszcze w czasie trwania VII kadencji Sejmu i kolacji skupionej wokół Platformy Obywatelskiej deklarującej się jako partia wspierająca biznes, chociaż wyniki za rok 2014 (Rys. 1) w pewnym stopniu mogą temu przeczyć.

Z kolei dane za okres 2017 - 2018 odzwierciedlają m.in. regulacyjne konsekwencje wdrażania „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” przyjętej przez Radę Ministrów w 2017 r.¹⁰⁷ Zakłada ona np. zmniejszenie czasu dochodzenia przez przedsiębiorców należności drogą sądową czy wprowadzenie do porządku prawnego sukcesji firm rodzinnych, prostej spółki akcyjnej oraz procedury „milczącej zgody.” Cele te są zbieżne z ówczesnymi postulatami programowymi partii Prawo i Sprawiedliwość, której komitet wyborczy uzyskał większość mandatów w Sejmie VIII kadencji.

Jeśli chodzi o tendencję odwrotną, to po 2010 r. najistotniejszy spadek tworzenia rozwiązań normatywnych uwzględniających kwestię minimalizowania ryzyka w działalności biznesowej miał miejsce w latach 2012-2013 i w 2014 r. Przyjęto w tamtym okresie m.in. ustawę z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych¹⁰⁸ „(...) będącą realizacją zapowiedzi zmian legislacyjnych wskazanych w exposé Premiera Donalda Tuska w dniu 18 listopada 2011 r., w którym znalazło się zobowiązanie do podjęcia działań rządowych w celu zmniejszenia liczby zawodów

¹⁰² Szarzej zob. P. Chmielnicki, Tworzenie instytucji gospodarki a ustawodawstwo polskie, Warszawa 2015, s.310-334.

¹⁰³ Dz. U. z 2000 r., Nr 103, poz. 1158.

¹⁰⁴ Dz. U. z 2000 r., Nr 114, poz. 1190.

¹⁰⁵ Dz. U. z 2001 r., Nr 73, poz. 762.

¹⁰⁶ Dz.U. z 2010 r., Nr 40, poz. 226.

¹⁰⁷ Uchwała Rady Ministrów z dnia 14.02.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (M.P. poz. 260), s. 81-81.

¹⁰⁸ Dz. U. z 2014 r., poz. 768.

regulowanych w Polsce”¹⁰⁹ czy ustawę z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne wzmocniającą ochronę odbiorcy końcowego (konsumenta).¹¹⁰

W obszarze danych prezentowanych metodą suma ewaluacji (Rys. 1) również 2016 r. lokuje się z widocznie mniejszą, sumaryczną wartością regulacji odnoszących się do przedmiotowej tendencji legislacyjnej.

Niezwykłe interesująco w analizowanym zestawieniu wypadają lata 2020-2021, a więc czas kiedy pandemia COVID-19 stała się zasadniczym czynnikiem materializującym ryzyko w działalności przedsiębiorców. W 2020 r. działania ustawodawcy (najaktywniejsze od 2010 r., Rys. 1), głównie za sprawą tzw. regulacji antycovidowych, miały zdjąć z przedsiębiorców część niepowodzenia biznesowego narastającego w związku z pandemią. Z kolei w 2021 r. odnotowano najniższe od 2016 r., zaangażowanie ustawodawcy w tworzenie rozwiązań uwzględniających omawiane zagadnienie badawcze. Uzasadnieniem tego stanu rzeczy mogły być odczuwalne w drugim i trzecim kwartale 2021 r. oznaki ożywienia w gospodarce, potwierdzone dynamiką zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych, które osiągnęły lub przekroczyły poziom przedkryzysowy w obszarze m.in. sprzedaży detalicznej, produkcji sprzedanej przemysłu czy produkcji budowlano-montażowej.¹¹¹ Mogły one świadczyć po pierwsze, o odporności gospodarki na kryzys mimo zagrożenia ze strony narastającej inflacji i trwającej pandemii, a po drugie, dawać podstawy do uznania rozwiązań legislacyjnych z 2020 r. w obszarze redukcji ryzyka przedsiębiorcy za właściwe i wystarczające.

Odwrócenie trendu spadkowego nastąpiło w 2022 r. (Rys.1) m.in.za sprawą tzw. ustaw osłonowych niwelujących w sektorze przedsiębiorców skutki wstrząsów na rynkach surowców energetycznych wywołanych sankcjami nakładanymi na Rosję za działania wojenne na Ukrainie.

Sinusoidalny rozkład przedmiotowej tendencji legislacyjnej poczynając od 1990 r. potwierdza ewaluacja ustaw przyjętych w 2023 r., z której wynika spadek - w stosunku do roku 2022 - liczby regulacji sprzyjających kalkulacji ryzyka przedsiębiorcy. Rok 2023 był rokiem wyborczym, a w gospodarce okresem stagnacji, co obrazuje m.in. wskaźnik sprzedaży detalicznej produktów będący najniższym w okresie 2010-2022 oraz wskaźnik sprzedaży produkcji budowlano-montażowej wprowadzie wyższy niż w latach 2019-2020, ale wyraźnie słabszy niż w dwóch poprzednich okresach sprawozdawczych. Podobnie wskaźnik produkcji sprzedanej przemysłu był w 2023 r. niższy niż w latach 2021-2022, przy czym uplasował się na tym samym poziomie co w 2020 r.¹¹² W 2023 r. PKB wzrósł zaledwie o 0,2%.

Metoda częstotliwość

Wzrost lub spadek ogólnej liczby przyjętych ustaw w obszarze zagadnienia redukcji ryzyka przedsiębiorcy (Rys.1) wymaga uściślenia przy zastosowaniu danych opracowanych metodą „częstotliwość” (Rys.2). Obrazują one udział w danym roku ewaluacji wyłącznie dodatnich lub wyłącznie ujemnych, a tym samym pozwalają oszacować ekonomiczne i

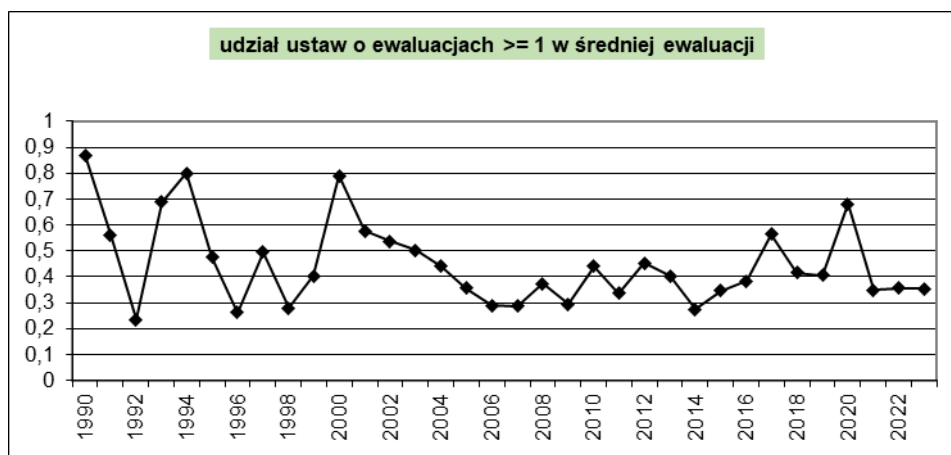
¹⁰⁹ Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy nr 1576, cz.I, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/A105922567FDDB1CC1257BAC0047827F/%24File/1576%20cz%20I.pdf>, s. 60 i n.

¹¹⁰ Dz.U. z 2014 r., poz. 942.

¹¹¹ Na podstawie danych GUS za II i II kwartał 2021 r.; <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

¹¹² Na podstawie danych GUS za rok 2023; <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

społeczne skutki ich oddziaływania na mitygację lub wzrost ryzyka w działalności biznesowej.



Rys. 5.1.2. Tendencja legislacyjna w zakresie redukcji ryzyka przedsiębiorcy, typ „częstotliwość”, tylko ewaluacje o wartościach dodatnich (opracowanie CBPL).

Z danych przedstawionych na Rys. 2 wynika, że najniższe wartości po 2010 r. w grupie ustaw dodatnio ewaluowanych (+1,+2 i +3) uzyskały regulacje z lat 2014 i 2016 oraz 2021, co w zestawieniu z danymi prezentowanymi metodą „suma ewaluacji” (Rys. 1) prowadzi do wniosku, że poziom ogólnego zaangażowania ustawodawcy w tworzenie schematów działania uwzględniających przesłankę redukcji ryzyka przedsiębiorcy jest w tym wypadku skorelowany z ich ekonomiczną i społeczną doniosłością.

W 2015 r. ewaluacje dodatnie na poziomie + 2 i +1 miało odpowiednio 14 i 51 ustaw, natomiast żadna na poziomie +3. Można więc przyjąć, że mimo relatywnie wysokiej liczby przyjętych rozwiązań nastawionych na redukcję ryzyka ich znaczenie było raczej nisko lub średnio odczuwalne dla przedsiębiorców (Rys. 2). W 2015 r. implementowano do polskiego porządku prawnego m.in. regulacje unijne wprowadzające nadzór w skali makro nad instytucjami rynku finansowego, głównie bankami i funduszami inwestycyjnymi (m.in. ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, ewaluacja +2)¹¹³. Uchwalono również rozwiązania w pewnym stopniu odpowiadające społecznym oczekiwaniom po tzw. aferze Amber Gold, a dotyczące reglamentacji sektora instytucji pożyczkowych.¹¹⁴ Przyjęto zmiany w przepisach ustawy o zagospodarowaniu wspólnot gruntowych, które miały się przyczynić m.in. do „(...) usprawnienia oraz zapewnienia pewności obrotu nieruchomościami rolnymi stanowiącymi wspólnoty gruntowe”¹¹⁵, znowelizowano procedury modernizacji podsystemu strukturalnego na kolei¹¹⁶ i ramy

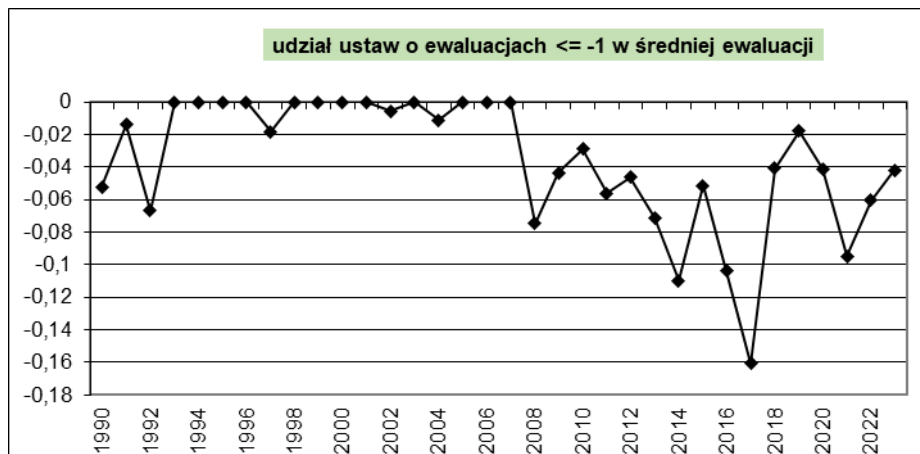
¹¹³ Dz. U. z 2015 r., poz. 1513.

¹¹⁴ Ustawa z dnia 08.08.2015 r. o zmianie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1357).

¹¹⁵ Ocena skutków regulacji, druk sejmowy nr 3193, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/8AE92E05BCAE6A59C1257DFD00474F08/%24File/3193.pdf>, s. 23.

¹¹⁶ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 200).

organizacyjnoprawne wykonywania zawodu fizjoterapeuty.¹¹⁷ Dodatkowo zauważyć należy, że w 2015 r. tylko 8 ustaw zawierało rozwiązania niesprzyjające kalkulacji przedsięwzięcia biznesowego, z czego 3 uzyskały wynik -2 (np. ustawa o zmianie ustawy o grach hazardowych¹¹⁸, która m.in. rozszerzyła dostępność rynku krajowego dla przedsiębiorców zagranicznych i ograniczyła możliwość wyboru form zabezpieczenia finansowego składanego przez podmioty rynku gier hazardowych), natomiast wynik -1 pozostałe 5 ustaw (Rys. 3).



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

Mimo, iż w 2016 r. nastąpił stosunkowo niewielki, w porównaniu z rokiem poprzednim, wzrost odsetka regulacji zawierających antytezę w stosunku do omawianego zagadnienia badawczego (12 ustaw z czego: 5 uzyskało ocenę ewaluacji -2, a 7 ocenę -1, a żadna -3), to jednak zdecydowanie bardziej ograniczyły one przewidywalność rezultatu przedsięwzięcia biznesowego niż regulacje z 2015 r. (Rys. 3). W grupie ustaw ewaluowanych na poziomie -2 znalazły się min.: ustawa wprowadzająca zasady realizacji i eksploatacji inwestycji w zakresie elektrowni wiatrowych,¹¹⁹ nowelizacja Prawa zamówień publicznych dotycząca m.in. zwiększenia wykorzystania kryteriów środowiskowych przy ocenie ofert wykonawców i wzmocnienia klauzul społecznych dotyczących udziału zakładów chronionych oraz wykonawców zatrudniających osoby niepełnosprawne i defaworyzowane¹²⁰ czy ustawa z dnia 30 listopada 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw znosząca spoczywający na przedsiębiorcach obrotu gazem ziemnym obowiązek ustalania i przedkładania do zatwierdzenia przez prezesa Urzędu Regulacji Energetyki taryf w zakresie ceny gazu, który został uznany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w wyroku z dnia 10 września 2015 r. za niezgodny z wymogami unijnego prawa, a przez Komisję Europejską za barierę w rozwoju konkurencyjnego rynku gazu

¹¹⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1994.

¹¹⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 1201.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U. poz. 961).

¹²⁰ Ustawa z dnia 22.06.2016 r. o zmianie ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1020).

ziemnego.¹²¹ Ewaluacje dodatnie w 2016 roku uzyskało łącznie 46 ustaw, z czego 30 na poziomie +1, 15 na poziomie +2 i jedna na poziomie +3. Ta ostatnia ustawa uporządkowała zasady sprawowania nadzoru, w szczególności przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, nad rynkiem paliw ciekłych w Polsce. Dotychczasowy stan prawny sprzyjał bowiem podejmowaniu działań przez podmioty z tzw. „szarej oraz czarnej strefy” polegających na m.in. unikaniu opodatkowania lub wyłudzeniu podatku od towarów i usług, unikaniu podatku akcyzowego, na skutek czego zakłóceniu ulegały mechanizmy „(...) uczciwej konkurencji, a budżet państwa jak i przedsiębiorcy działający legalnie tracą dochody.”¹²²

W latach 2017 - 2018, a więc w połowie trwania VIII kadencji Sejmu, odnotowano najwyższą od 2015 r. łączną wartość ustaw uwzględniających przesłankę redukcji ryzyka w działalności biznesowej (Rys. 1). Okres ten przedstawia się interesująco przy analizie danych z wykorzystaniem metody częstotliwości. Rekordowy odsetek ustaw z 2017 r. ewaluowanych dodatnio tj. 69 z czego: 46 na poziomie +1, 20 na poziomie +2 i 3 na poziomie +3, spowodował że łączna wartość tych ewaluacji była najwyższa od 2012 r (Rys.2) i znacząco odczuwalna przez przedsiębiorców. Ocenę +3 uzyskały regulacje: dopuszczające ubezpieczanie upraw rolnych od jednego lub kilku wybranych rodzajów ryzyka przy zachowaniu możliwości skorzystania z dopłaty do składki z budżetu państwa,¹²³ określające szczególne instrumenty nadzoru nad wykorzystaniem w lecznictwie niedopuszczonych do obrotu przetworów konopi¹²⁴ oraz doprecyzowujące zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 -2020.¹²⁵ W 2017 r. aż 19 ustaw zawierało antytezę w stosunku do analizowanego zagadnienia badawczego, a ich łączne ewaluacje o wartościach -2 i -1 (odpowiednio 8 i 11 ustaw) osiągnęły najniższy od 1990, a więc od początku prowadzenia badań, spadek doniosłości przyjętych w nich rozwiązań z punktu widzenia przewidywalności kalkulacji przedsięwzięcia biznesowego (Rys. 3). W grupie ustaw o wartości -2 znalazły się te normujące m.in. kwestie: szczególnych zasad usuwania skutków prawnych decyzji reprivatyzacyjnych dotyczących nieruchomości warszawskich wydanych z naruszeniem prawa¹²⁶, zmieniające procedury uzyskiwania zezwoleń na tworzenie aptek ogólnodostępnych i wprowadzająca „progi antykoncentracyjne”¹²⁷ czy zmieniające wymogi w zakresie uzyskiwania pozwoleń wodnoprawnych przez przedsiębiorców.¹²⁸

W 2018 r. ewaluacja wartości ustaw na poziomie dodatnim była nieznacznie niższa do roku poprzedniego (łącznie 52 ustawy, z czego na poziomie +1, + 2, +3 odpowiednio: 24, 26 i 2 ustawy). Najbardziej nastwione na zwiększanie przewidywalności przedsięwzięć

¹²¹ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 999, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/2C9984B9C1FFFA2C12580670044D01B/%24File/999.pdf>, s. 14-15.

¹²² Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 653, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/C927266CCBB1791EC1257FDA004C5546/%24File/653.pdf>, s. 57-58.

¹²³ Ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich oraz ustawy o zmianie ustawy o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich (Dz.U. poz. 706).

¹²⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o refundacji leków, środków spożywczych specjalnego przeznaczenia żywieniowego oraz wyrobów medycznych (Dz.U. poz. 1458).

¹²⁵ Dz.U. z 2017 r., poz. 1475.

¹²⁶ Dz.U. 2017 r., poz. 718.

¹²⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 1015.

¹²⁸ Dz. U. z 2017 r., poz. 1566.

biznesowych były regulacje: pierwsza z nich to ustawa z dnia 6 grudnia 2018 r. o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, którego utworzenie powinno, w zamyśle projektodawców, m.in. przyspieszyć i usprawnić przebieg postępowań restrukturyzacyjnych i upadłościowych, zwiększyć ich efektywność oraz podnieść stopień zaspokajania wierzycieli w postępowaniach upadłościowych.¹²⁹ Natomiast druga ustawa doprecyzowała i ujednoliciła w skali kraju kwestie opodatkowania gruntów, na których znajduje się infrastruktura służąca do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów lub energii elektrycznej oraz infrastruktura telekomunikacyjna, co zapewnić miało stabilność przedsiębiorstw prowadzących działalność w tym obszarze.¹³⁰ W 2018 r. przyjęto tzw. Konstytucję Biznesu czyli pakiet regulacji, których *ratio legis* zorientowane było na zreformowanie i uproszczenie przepisów dotyczących zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Jedną z nich była ustawa z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (ewaluacja na poziomie +2) wprowadzająca nową instytucję tzw. objaśnień prawnych mających „(...) przyczynić się do zwiększenia jednolitości praktyki stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej, a tym samym wpływać na pewność i stabilność prawa” i chronić „(...) przedsiębiorcę przed negatywnymi konsekwencjami błędnego rozumienia i zastosowania przepisów.”¹³¹ Istotną z punktów widzenia ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej i jednocześnie mitygacji ryzyka przedsiębiorcy jest ustawa z 5 lipca 2018 r. o zarządzenie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw¹³², zapowiadania w rządowej „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)” Zgodne z tezą zawartą w zagadnieniu badawczym są także rozwiązania dotyczące jednorazowego rozliczania przez przedsiębiorcę-podatnika podatku PIT i VAT- straty podatkowej do wysokości do wysokości 5 mln zł.¹³³

W 2018 r. 6 ustaw zawierało antytezę w stosunku do analizowanej przesłanki legislacyjnej (4 ustawy na poziomie -1 oraz 2 na poziomie -2). Ich łączna wartość ustalona metodą „odcięcie przez -1” była zdecydowanie wyższa niż w latach 2011-2017 i potwierdziła tym samym rezultat uzyskany metodą „suma ewaluacji” (Rys. 1) o dominacji w 2018 r. tendencji legislacyjnej nastawionej na minimalizację ryzyka przedsiębiorcy.

Rok 2019 kończący VIII i rozpoczynający IX kadencję Sejmu zamknął się nieznacznym spadkiem, w porównaniu z rokiem 2018 r. aktywności ustawodawcy w przedmiotowym obszarze, przy czym nie przełożył się on na istotny regres doniosłości przyjętych wówczas rozwiązań legislacyjnych z punktu ochrony interesów przedsiębiorcy. W zestawieniu „odcięcie przez -1” (Rys. 3) ustawy ewaluowane ujemnie (łącznie 2) uzyskały całkowitą wartość najwyższą od 2008 r., co prowadzi do wniosku, że rozbieżność zawartych w nich celów z tezą zagadnienia badawczego faktycznie nie była znacząca. Dodatkowo ewaluacje przypisano w sumie 47 ustawom z 2019 r.: 22 na poziomie +2 i 25 na poziomie +1 (brak ustaw ewaluowanych na poziomie +3), czyli o 5-u mniej niż roku poprzednim. Mimo to

¹²⁹ Uzasadnienie projektu ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych, druk sejmowy nr 2637, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/92A4F1F3C088BD7BC12582AC00315FC6/%24File/2637.pdf>, s. 76.

¹³⁰ Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawy o podatku leśnym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1588).

¹³¹ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B03CBCC12581E10059DD88/%24File/2051.pdf>, s. 114 i 85.

¹³² Dz.U z 2018 r., poz. 1629.

¹³³ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (Dz.U. poz. 2244).

ich łączna wartość przewyższyła wynik z 2018 r., co w tym przypadku oznacza brak korelacji między danymi uzyskanymi metodą suma ewaluacji (Rys. 1), a danymi wnioskującymi z zastosowania metody „odcięcie przez 1” (Rys.2). Podobną rozbieżność zaobserwowano również analizując krzywe z Rys. 1 i Rys. 3 obrazujące dane z 2019 r. przy pomocy metod odpowiednio „suma ewaluacji” i „odcięcie przez -1.”

W 2019 r. schematy normatywne najwyższej ewaluowane (+2) w aspekcie ograniczania ryzyka w działalności gospodarczej obejmowały m.in. wymóg podawania numeru PESEL/KRS/NIP/REGON przez strony postępowania, ich przedstawicieli lub pełnomocników procesowych niezbędny do prawidłowego i sprawnego działania przyszłego systemu teleinformatycznego obsługującego postępowania sądowo – administracyjne, ułatwienie odstępu do akt sądowych prowadzonych w formie elektronicznej i wzmocnienie ochrony danych osobowych zgromadzanych w aktach sprawy przed dostępem osób nieuprawnionych, w związku z wprowadzaniem obowiązku podawania w pierwszym piśmie procesowym numeru PESEL/KRS/NIP/REGON. Intencją powyższych zmian było „(...) usprawnienie postępowania sądowo - administracyjnego, co pozwoli na skrócenie czasu trwania postępowań sądowych i szybsze uzyskanie prawomocnego orzeczenia,” w tym także przez przedsiębiorców.¹³⁴ W efekcie realizacji rządowej „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)”, a także przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców” dodano do polskiego porządku prawnego instytucję prostej spółki akcyjnej, która z uproszczonym sposobem jej zakładania i z elastycznym kształtowaniem struktury kapitałowej odpowiadać ma wyzwaniom nowoczesnych przedsięwzięć opartych o innowacje, a także zwiększać możliwości inwestycyjne polskich przedsiębiorców często konkurujących z firmami działającymi na podstawie korzystniejszych przepisów w innych krajach.¹³⁵ W analizowanym roczniku znowelizowano przepisy kodeksu spółek handlowych również w przedmiocie m.in. obligatoryjnej dematerializacji akcji spółek akcyjnych i spółek komandytowo-akcyjnych, które nie podlegają takiemu obowiązkowi na podstawie odrębnych przepisów i obowiązkowej rejestracji akcji zdematerializowanych w tzw. rejestrze akcjonariuszy prowadzonym przez podmioty kwalifikowane, co korzystnie wpłynąć ma na pewność obrotu akcjami spółek nienotowanych na rynku regulowanym.¹³⁶ Kalkulacjom szans i zagrożeń w działalności biznesowej sprzyjać mają m.in. znowelizowane i uporządkowane mechanizmy rozstrzygania sporów w sprawach podwójnego opodatkowania oraz zmiany usprawniające postępowania dotyczące uprzednich porozumień cenowych,¹³⁷ zwiększenie cywilnoprawnych środków ochrony wierzyciela poszkodowanego zatorami płatniczymi¹³⁸ oraz nowe Prawo zamówień publicznych w zakresie m.in. ograniczenia nadmiernej jednostronności umów przez wyraźne wskazanie zakazanych postanowień

¹³⁴ Ustawa z dnia 17 maja 2019 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 934). Ocena skutków regulacji, druk sejmowy nr 3260, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/04025493AB5CD5E4C12583B5004CAA36/%24File/3260.pdf>, s. 22-25.

¹³⁵ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1655).

¹³⁶ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1798).

¹³⁷ Ustawa z dnia 16 października 2019 r. o rozstrzyganiu sporów dotyczących podwójnego opodatkowania oraz zawieraniu porozumień cenowych (Dz. U. poz. 2200).

¹³⁸ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz.U. poz. 1649).

umownych, obligatoryjne postanowienia umowy dotyczące zmiany wynagrodzenia, płatności częściowych, zaliczek czy zmiany określania maksymalnej wysokości zabezpieczenia należytego wykonania umowy.¹³⁹

W 2020 r., czyli pierwszym „pełnym” roku Sejmu IX kadencji, ustawodawstwo kształtowało się w głównej mierze pod wpływem wystąpienia COVID-19, a jednym z najwyraźniej deklarowanych jego celów była stabilizacja sytuacji przedsiębiorców poprzez eliminowanie części ryzyka niepowodzenia biznesowego wywołanego przez pandemię.

Jak wynika z danych przedstawionych na Rysunku 1 ilość przyjętych wówczas regulacji zgodnych z tezą zagadnienia badawczego była wyższa niż w roku wcześniejszym. Potwierdza to również zestawienie danych opracowanych metodą „częstotliwość” (Rys.2) . W 2020 r. łącznie 51 ustaw uzyskało ewaluację dodatnią, z czego 22 na poziomie +1, 26 na poziomie +2 oraz 3 na poziomie +3. Szczególne miejsce w tej ostatniej grupie zajmują tzw. ustawy koronawirusowe m.in. z 2 marca, 16 kwietnia¹⁴⁰ 14 maja oraz 19 czerwca 2020 r, a także późniejsze ich nowelizacje. Wprowadzały one instrumenty wsparcia przedsiębiorców w postaci możliwości m.in.: skorzystania z korekt podatkowych, dopłat do oprocentowania kredytów obrotowych w PL (odnawialnych i nieodnawialnych),¹⁴¹ uzyskania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy w przypadku spadku obrotów,¹⁴² wypłaty ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy, w następstwie wystąpienia COVID-19¹⁴³ czy zwolnienia ze składek m.in. na ubezpieczenia zdrowotne, ubezpieczenia społeczne czy Fundusz Pracy. Powyższe rozwiązania normatywne zakwalifikować należy do kategorii regulacji ryzyka opartych na modelu ograniczającym lub wykluczającym zidentyfikowane już niebezpieczeństwo (tzw. podejście *hazard-based approach*).

Mimo, iż w 2018 r. i 2019 r. ustawodawca dość konsekwentnie dążył do zmniejszenia zaangażowania w tworzenie ustaw, które nie sprzyjały redukcji ryzyka w prowadzeniu działalności gospodarczej (Rys. 3) to w 2020 r. - chociaż przyjęto wiele rozwiązań minimalizujących negatywne skutki pandemii w sektorze przedsiębiorców - pojawiły się także regulacje realizujące przeciwny kierunek polityki legislacyjnej. Ujemne wyniki ewaluacji na poziomie -2,-1 uzyskały łącznie 3 ustawy z pierwszego kwartału 2020 r. Pandemia COVID-19 nie „zapobiegła” podobnym inicjatywom ustawodawczym w kolejnym roku. Tendencja przyjmowania rozwiązań zmniejszających poczucie pewności obrotu gospodarczego z początku 2020 r. zarysowała się ponownie w 2021 r., przy czym była obecna na przestrzeni całego roku skutkując tym, że ujemną wartość ewaluacji uzyskało 11 ustaw, z czego na poziomie -1, -2 oraz -3 odpowiednio 8, 2 oraz 1 ustawa. W tej ostatniej grupie znalazła się ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw¹⁴⁴ nowelizująca przepisy ustawy tzw. antycovidowej z 2 marca 2020 r.¹⁴⁵ w zakresie m.in. sposobu rozpoznawania spraw na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii ogłoszonego z powodu COVID-19 oraz w ciągu roku od odwołania ostatniego z nich. Wspomniana nowelizacja objęła m.in. sposób przeprowadzania rozpraw i

¹³⁹ Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. poz. 2019).

¹⁴⁰ Art. 2 u.d.o.k.

¹⁴¹ Art. 19g ust.1 u.s.r.

¹⁴² Art. 19g ust.1 u.s.r.

¹⁴³ Dz.U. 2021 poz. 1090.

¹⁴⁴ Dz.U. poz. 374, ze zm.

posiedzeń jawnych (posiedzenie zdalne), doręczeń pierwszych pism procesowych wprowadziła również zasadę ustalania daty doręczenia pism umieszczonych w portalu informacyjnym. Wątpliwości wzbudziła niespójność i niejasność wprowadzonych rozwiązań zwłaszcza w kontekście innych ustaw regulujących elektroniczne doręczenia, ale też w kontekście standardów rzetelnego procesu w tym dla przedsiębiorców - stron takich postępowań.¹⁴⁵

Odniesienie do zagadnienia redukcji ryzyka przedsiębiorcy odnotowano w 43 ustawach uchwalonych w 2021 r., z których 12 oceniono na poziomie +2, 31 na poziomie +1, natomiast żadnej na poziomie +3. Ustawodawca wyraźnie kontynuował zapoczątkowaną rok wcześniej praktykę przyjmowania regulacji nastawionych z jednej strony na łagodzenie zawirowań w gospodarce wywołanych pandemią COVID-19, a z drugiej na ożywianie procesów gospodarczych. Minimalizowanie ryzyka biznesowego (ewaluacje ustaw na poziomie +2) koncentrowało się więc na obniżaniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej m.in: przez zmianę sposobu poboru opłat za przejazd autostradą z inicjatywy koncesjonariuszy (ustawa z dnia 15 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz niektórych innych ustaw)¹⁴⁶ czy możliwości redukcji czynszu najmu dla najemcy prowadzącego działalność w galeriach handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m² (ustawa z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw).¹⁴⁷ Usprawnienie postępowania upadłościowego wobec osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej (tzw. upadłość konsumencka) przez możliwość ogłoszenia upadłości w uproszczonej procedurze bez wyznaczania sędziego-komisarza, zapewnienie wierzycielom bezpośredniego dostępu elektronicznego do akt postępowań restrukturyzacyjnych oraz upadłościowych, wprowadzenie możliwości zaproponowania szybkiej sprzedaży całego, podlegającego egzekucji majątku w trybie przygotowanej likwidacji (tzw. pre-pack) (ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Zadłużonych oraz niektórych innych ustaw)¹⁴⁸ to przykład zabiegów legislacyjnych wzmacniających pewność obrotu gospodarczego. Z kolei stymulacji procesów gospodarczych sprzyjać miały zasady i tryb przeciwdziałania nieuczciwym praktykom wykorzystującym przewagę kontaktową w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (ustawa z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi), zwiększające przewidywalność rezultatu przedsięwzięć biznesowych¹⁴⁹

O ile dane statystyczne za drugi i trzeci kwartał 2021 r. wskazywały - pomimo wciąż aktywnego czynnika ryzyka w postaci pandemii COVID-19 - na ożywienie w gospodarce, co potwierdziła dynamika zmian wybranych wskaźników makroekonomicznych, które osiągnęły lub przekroczyły poziom przedkryzysowy (w obszarze m.in. sprzedaży detalicznej towarów, produkcji sprzedanej przemysłu czy sprzedaży produkcji budowlano-montażowej), o tyle w ostatnim kwartale zaczęły występować wyraźne symptomy wpływu inflacji na sytuację

¹⁴⁵ Zob. Pismo RPO M. Wiącka z dn. 14.09.2021 do Ministra Sprawiedliwości https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2021-09/RPO_MS_doreczenia_portal_informacyjny_14.09.2021.pdf

¹⁴⁶ Dz.U. 2021 poz. 1005.

¹⁴⁷ Dz.U. 2021 poz. 1192.

¹⁴⁸ Dz.U. 2021 poz. 1080.

¹⁴⁹ Dz.U. 2021 poz. 2262.

gospodarczą.¹⁵⁰ W 2022 r. to właśnie inflacja stała się nowym źródłem niepewności w działalności przedsiębiorców, obok wojny w Ukrainie czy wprowadzanych sankcji na Rosję, które wywołały zawirowania na rynkach surowców energetycznych. Na koniec 2022 r. dynamika wzrostu gospodarczego Polski zmalała na co wskazują spadki w obszarze m.in.: sprzedaży detalicznej, która na początku 2022 r. wykazywała stosunkowo silną aktywność, a od czerwca zaczęła słabnąć. Zbliżona tendencja zarysowała się w odniesieniu do produkcji sprzedanej przemysłu i budownictwa,¹⁵¹ co w tym ostatnim przypadku było konsekwencją stagnacji w procesach inwestycyjnych. W tym kontekście nasuwa się pytanie jaka była reakcja ustawodawcy na wyżej wskazane, zasadnicze czynniki materializujące ryzyko w działalności przedsiębiorców w 2022 r. tzn. czy powielone zostały rozwiązania z 2020 r. w postaci „doraźnej” reakcji normatywnej w typie modelu ograniczającego lub wykluczającego zidentyfikowane już niebezpieczeństwo (tzw. podejście *hazard-based approach*) czy może opracowano również systemowe rozwiązania zgodne z tezą przedmiotowego zagadnienia badawczego, ale wykorzystujące tzw. podejście *risk-based approach* czyli analizujące ryzyko i dostosowuje do jego skali adekwatne instrumentarium prawne.

W 2022 r. przyjęto 48 ustaw uwzględniających przedmiotową przesłankę legislacyjną, z których ewaluację na poziomie +3, +2 i +1 uzyskało odpowiednio 1, 9 i 38 ustaw. Łączny wynik ich wartości był zdecydowanie wyższy niż w 2021 r. i to zarówno w zestawieniu danych uzyskanych metodą suma ewaluacji (Rys.1), jak i metodą częstotliwość (Rys. 2). Najbardziej koherentna z tezą analizowanego zagadnienia badawczego okazała się ustawa wdrażająca część założeń Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego przyjętej przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 1 października 2019 r.¹⁵² Na jej podstawie m.in. wyłączono z podatku od niektórych instytucji finansowych wartości aktywów wynikających z transakcji, których przedmiotem są skarbowe papiery wartościowe wraz z odpowiednio otrzymanym lub udzielonym przyrzeczeniem odkupu (*repurchase transaction*), pod warunkiem że transakcje te zostaną przeprowadzone na rynku regulowanym albo w alternatywnym systemie obrotu (ASO) oraz rozliczone za pośrednictwem podmiotu będącego CCP P w rozumieniu art. 3 pkt 49 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹⁵³. Zdaniem autorów tych rozwiązań „(...) wprowadzenie takiego wyłączenia powinno przyczynić się do znacznego zwiększenia wolumenu transakcji zawieranych w transparentnych systemach obrotu, w tym przez kanały elektroniczne, przy niższych kosztach transakcyjnych, zapewniających najlepsze wykonywanie zleceń.”¹⁵⁴

W grupie ustaw z ewaluacją na poziomie +2 znalazły się rozwiązania służące ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (m.in. w zakresie ubiegania przez przedsiębiorców realizujących w 2021 r. obowiązek przedkładania taryfy do zatwierdzenia Prezesowi URE o możliwość uzyskania pożyczki ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19¹⁵⁵ czy rekompensat dla podmiotów wprowadzających w roku 2022 do obrotu paliwa stałe: węgiel kamienny, brykiet lub pelet zawierające co najmniej 85%

¹⁵⁰ Na podstawie danych GUS za II i II kwartał 2021 r., <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

¹⁵¹ Na podstawie danych GUS za 2022 r., <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

¹⁵² M.P. z 2022 r., poz. 1027. W Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego wskazano m.in. na niedostateczną efektywność, przejrzystość i płynność w obszarze wielu kluczowych segmentów rynku kapitałowego, obejmujących m.in. transakcje repo. s. 49-50.

¹⁵³ Dz. U. z 2022 r. poz. 1500, z późn. zm.

¹⁵⁴ Uzasadnienie projektu, druk sejmowy nr 2767, [2767.pdf \(sejm.gov.pl\)](https://sejm.gov.pl/2767.pdf), s. 6.

¹⁵⁵ Ustawa z dnia 26 stycznia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. poz. 202).

węgla kamiennego wydobyte, wyprodukowane w Polsce lub do niej sprowadzone w okresie od dnia 16 kwietnia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r. sprzedawanych gospodarstwom domowym od dnia wejścia w życie regulacji w tym zakresie.¹⁵⁶ Z rynkiem energetycznym wiązały się dwie nowelizacje ustaw zmieniające ramy organizacyjnoprawne prowadzenia działalności gospodarczej we wskazanym obszarze. Pierwsza z nich uszczegółowiła i uzupełniła przepisy Prawa energetycznego w zakresie m.in. uprawnień, obowiązków oraz zakresu działania operatora systemu przesyłowego gazowego, operatora systemu połączonego gazowego oraz właściciela sieci przesyłowej gazowej, na której wyznaczono operatora systemu przesyłowego gazowego, koncesji na przesyłanie paliw gazowych czy kompetencji Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki.¹⁵⁷ Celem drugiej było ułatwienie reorganizacji działalności przedsiębiorców górniczych „(...) poprzez wprowadzenie uproszczonej procedury przejścia koncesji w ramach objętych projektowanymi przepisami niektórych przypadków następstwa prawnego, a także umożliwienie kontynuacji wszczętych i niezakończonych postępowań administracyjnych w przypadku przeniesienia lub przejęcia koncesji.”¹⁵⁸

Pozostałe rozwiązania przyjęte w 2022 r., których cel był zbieżny z zagadnieniem redukcji przedsiębiorcy dotyczyły m.in. zmiany niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych z uwagi na okoliczności mające wpływ na prowadzoną przez rząd politykę mieszkaniową m.in. „(...) potencjalne zagrożenie wystąpienia na rynkach finansowych zjawiska ujemnych stóp procentowych, związane z epidemią koronawirusa SARS-CoV-2, mogące mieć negatywny wpływ na płynną realizację aktualnie realizowanych programów rządowych: SBC oraz Mieszkanie na Start, jak również historycznych już programów, które ze względu na wykorzystanie kredytowych instrumentów podlegają nadal rozliczeniu: kredyty hipoteczne o stałej stopie procentowej, Mieszkanie dla Młodych, Rodzina na Swoim.”¹⁵⁹ Ten zabieg legislacyjny miał pomóc przedsiębiorcom w realizacji inwestycji budowlanych (mieszkań) przeznaczonych na wynajem dla osób o niższych dochodach, przy finansowym udziale samorządów lokalnych. Reakcją ustawodawcy na czynnik ryzyka w postaci konfliktu zbrojnego na Ukrainie jest przyznanie Bankowi Gospodarstwa Krajowego kompetencji do zaciągania na rzecz Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych kredytów i pożyczek lub emitowania obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych objętymi gwarancjami Skarbu Państwa.

Przykład „systemowej” zmiany wymogów regulacyjnych korzystnie wpływających na przewidywalność przedsięwzięcia biznesowego stanowi uproszczenie postępowania w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (ustawa z dnia 13 stycznia 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. poz. 258). Z kolei zwiększeniu pewności obrotu gospodarczego służyć ma szybszy dostęp do informacji o podmiotach zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym i dokonywanych w nim wpisach, inicjowanych/zakończonych sprawach rejestrowych (ustawa z dnia 7 kwietnia 2022

¹⁵⁶ Ustawa z dnia 23 czerwca 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców paliw gazowych w związku z sytuacją na rynku gazu (Dz.U. poz. 1477).

¹⁵⁷ Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy – Prawo energetyczne (Dz.U. poz. 631).

¹⁵⁸ Ustawa z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1261). Uzasadnienie ustawy, druk sejmowy nr 2154 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/957E44DE27EF2663C125881C0037AAC8/%24File/2154.pdf>, s. 19.

¹⁵⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz.U. poz. 1561). Uzasadnienie projektu ustawy, druk sejmowy 2133, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BABAC8658B82095BC1258816004A3571/%24File/2133.pdf>, s. 39.

r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, Dz.U. poz. 984), przy czym zmiana ta ma również „systemowy”.

W 2022 r. przyjęto 7 ustaw (4 z nich miały ewaluację na poziomie -1, a 3 na poziomie -2), które zawierały antytezę do zagadnienia redukcji ryzyka. W tej grupie znalazła się m.in. ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym¹⁶⁰ oraz ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego.¹⁶¹ Łączna wartość ustaw, których cele nie były zbieżne z redukcją ryzyka przedsiębiorcy okazała się zdecydowanie wyższa niż w 2021 r., ale i tak niższa niż w 2020 r. (Rys. 3).

W 2023 r. z 40 ustaw uwzględniających przedmiotową przesłankę legislacyjną ewaluację na poziomie +3, +2 i +1 uzyskało odpowiednio: 0, 6 i 30 regulacji co dało rezultat niższy niż w roku wcześniejszym (Rys. 1), ale nie przełożyło się na równoczesny spadek ich doniosłości co obrazuje zestawienie uzyskane metodą częstotliwości (Rys. 2). Na ten wynik miał również wpływ fakt, że odsetek ustaw negatywnie ewaluowanych w 2023 r. był niższy niż w 2022 r.

Rok 2023, jak wcześniej wspomniano, był rokiem nie tylko wyborczym, ale również okresem m.in. protestów rolniczych związanych z pogarszającą się sytuacją ekonomiczną tej grupy społecznej. Protestujący zwracali uwagę przede wszystkim na trudną sytuację na rynku zbóż i rzepaku, problem importu ziarna z Ukrainy oraz na spadek hodowli trzody chlewnej.

Sejm IX kadencji przyjął dwie ustawy mitygujące ryzyko w działalności rolniczej czyli zgodne z tezą analizowanego zagadnienia badawczego (ewaluacja na poziomie +2). Pomysłodawcą obu regulacji był ówczesny rząd. Pierwsza to ustawa z dnia 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa¹⁶² (weszła w życie z dniem 1 lipca 2023 r.) przyznająca producentowi rolnemu prawo ubiegania się o rekompensatę ze środków finansowych tego funduszu, w sytuacji kiedy nie otrzymał on zapłaty za produkty rolne zbyte podmiotowi skupującemu, który stał się niewypłacalny. Podmiotami skupującymi w rozumieniu przedmiotowej regulacji są podmioty prowadzące: skup, przechowywanie, obróbkę lub przetwórstwo produktów rolnych. Wysokość rekompensaty została określona jako iloczyn procentowej stawki ustalonej zgodnie z przepisami wykonawczymi¹⁶³ i kwoty wierzytelności netto za zbyte produkty rolne, za które producent rolny nie otrzymał zapłaty od podmiotu skupującego, który stał się niewypłacalny. Rekompensaty są zwolnione z podatku dochodowego. Deklarowanym celem regulacji

„(...) jest stworzenie możliwości prawnych gwarantujących producentom rolnym rekompensatę z tytułu utraty przychodów z prowadzonej przez nich działalności rolniczej w przypadku upadłości nabywców produktów rolnych” oraz „zapewnienie kontynuowania działalności rolniczej”.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Dz.U. z 2022, poz. 1692.

¹⁶¹ Dz.U. z 2022, poz. 835.

¹⁶² Ustawa z dnia 9 maja 2023 r. o Funduszu Ochrony Rolnictwa (Dz. U. z 2023, poz. 1130).

¹⁶³ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 24 maja 2024 r. w sprawie procentowej stawki stosowanej do ustalenia w 2024 r. wysokości rekompensaty (Dz. U. poz. 790). Procentową stawkę stosowaną do ustalenia w 2024 r. wysokości rekompensaty rozporządzenie to określiło w wysokości 100 %.

¹⁶⁴ Uzasadnienie projektu ustawy o Funduszu Ochrony Rolnictwa, druk nr 3177: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C712E4CBBF5473CBC125899E002BEFB6/%24File/3177.pdf>, s. 16 i 20.

Natomiast w Ocenie Skutków Regulacji wskazano, że przepisy ustawy o podatku od tarów i usług „(...) nie gwarantują uzyskania zapłaty przez producentów rolnych za sprzedane produkty rolne w sytuacji niewypłacalności nabywców tych produktów. Odzyskanie należności za sprzedane produkty rolne nie zawsze jest także możliwe w wyniku postępowania upadłościowego prowadzonego w trybie przepisów Prawa upadłościowego, mimo że w świetle tych przepisów należności rolników z tytułu umów o dostarczenie produktów z własnego gospodarstwa rolnego należą do pierwszej kategorii należności podlegających zaspokojeniu z funduszków masy upadłości.”¹⁶⁵

Ustawą ewaluowaną na poziomie +2 jest także ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu.¹⁶⁶ Założenia tej regulacji nakierowane są na zrównoważoną transformację energetyczną obszarów wiejskich oraz na domknięcie systemu gospodarowania odpadami powstającymi z gospodarstwach rolnych czy zakładach przetwórstwa rolno-spożywczego.¹⁶⁷

Regulacja zgodnie z jej tytułowym celem:

- wprowadza ułatwienia w uzyskiwaniu decyzji o warunkach zabudowy (decyzja powinna zostać wydana w terminie 65 dni),
- uznaje, że grunty znajdujące się pod biogazownią nie przekraczające 1 ha będą uznane za grunty rolne,
- wprowadza ułatwienia w zakresie lokalizacji biogazowni, gdy na danym terenie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- ułatwia procedurę wprowadzania do obrotu produktu pofermentacyjnego jako nawozu naturalnego lub środka do poprawiającego właściwości gleby.

Kolejną ustawą sprzyjającą transformacji energetycznej Polski polegającej w szczególności na stopniowym ograniczaniu jej energochłonności i jednocześnie minimalizującą ryzyko eksporterów jest ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw.¹⁶⁸ Nowelizacja ta będąc odpowiedzią ustawodawcy na globalne zagrożenia dla eksportu związane m.in. z wojną w Ukrainie rozszerza katalog ubezpieczeń oferowanych przez Korporację Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE) o m.in.

- możliwość reasekuracji specjalnych ryzyk (przykładowo ubezpieczeń ładunków i środków transportu od skutków działań wojennych na terenie Ukrainy przez rozszerzenie ubezpieczenia CARGO i ubezpieczeń CASCO samochodów, taboru kolejowego, samolotów, statków),
- ubezpieczenia zaliczek. Dodatkowo rozszerzyła zakres podmiotów uprawnionych o m.in. oddziały przedsiębiorców zagranicznych oraz podmioty dokonujące inwestycji w transformację energetyczną kraju. W konsekwencji wejścia w życie omawianych przepisów KUKE może

¹⁶⁵Ocena Skutków Regulacji, druk nr 3177: <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/C712E4CBBF5473CBC125899E002BEFB6/%24File/3177.pdf>, s. 22.

¹⁶⁶ Ustawa z dnia 13 lipca 2023 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu (Dz. U. poz. 1597).

¹⁶⁷ Uzasadnienie projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, a także ich funkcjonowaniu, druk nr 3196, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/BF8FA2191823ABCAC12589AA00323F40/%24File/3196.pdf>, s. 43 i 65.

¹⁶⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1859.

przejąć na siebie ryzyka przedsiębiorców standardowo nieubezpieczalni przez komercyjnych ubezpieczycieli.

Istotnie niwelującą ryzyko w działalności biznesowej (ewaluacja na poziomie +2) jest ustawa uproszczająca i przyspieszająca rozliczenia podatku VAT tzw. pakiet Slim VAT 3.¹⁶⁹ przewidująca m.in.:

- podwyższenie z 1,2 do 2 mln euro limitu sprzedaży dla małego podatnika, co pozwoli większej liczbie przedsiębiorców na skorzystanie z metody kasowej oraz rozliczeń kwartalnych w VAT,
- złagodzenie warunków szybszego zwrotu VAT dla tzw. podatników bezgotówkowych,
- łatwiejsze prowadzenie ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących przez m.in. możliwość rezygnacji z obowiązku drukowania dokumentów fiskalnych,
- uproszczenia związane z raportowaniem rozliczeń dotyczących fakturowania m.in. w zakresie dostosowania warunków wystawienia faktury do e-paragonu,
- zlikwidowanie opłaty za wnioski o wydanie Wiążącej Informacji Stawkowej (WIS).

Jedną z pierwszych ustaw Sejmu X niwelującą ryzyko przedsiębiorców przez poprawę ich płynności płatniczej¹⁷⁰ jest ustawa wydłużająca do 31 grudnia 2025 r. termin spłaty zobowiązań Polskiej Grupy Górniczej wobec ZUS i PFR oraz zwalniająca przedsiębiorstwa górnicze objęte Nowym Systemem Wsparcia z obowiązku wpłaty zaliczek na podatek od dochodów osób prawnych (CIT).¹⁷¹

Odsetek regulacji przyjętych w 2023 r. zawierających antytezę wobec analizowanego zagadnienia badawczego był zdecydowanie niższy niż w latach 2021-2022 (Rys. 3) zarówno pod względem ich ilości, jak również wartości ewaluacji (4 ustawy, z czego po 2 o wartości - 2 i -1). Dwie najwyżej ewaluowane w tej grupie ustawy dotyczą zmian w obszarze Prawa energetycznego. Pierwsza z nich¹⁷² wprowadza nowe uprawnienia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki m.in. możliwość odmowy udzielenia koncesji wnioskodawcy, który nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją oraz w przypadku stwierdzenia, że koncesjonariusz nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją cofnięcia jej lub ograniczenia. Ratio legis tych zmian uzasadniono następująco: „(...) przedmiotowa regulacja pozwoli Prezesowi URE na szybsze reagowanie w sytuacji bardzo licznych skarg odbiorców na działania naruszające ich prawa, takie jak celowe i na szeroką skalę wprowadzanie odbiorców w błąd. Zwiększy się zatem zakres ochrony rynku i odbiorców, zwłaszcza w gospodarstwach domowych.”¹⁷³ Kolejna ustawa¹⁷⁴ przyjęta została w celu ograniczenia wpływu wzrostu cen energii elektrycznej, gazu i ciepła

¹⁶⁹ Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1059).

¹⁷⁰ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego, druk nr 74, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/6420E74A85A5B665C1258A76003BAFAE/%24File/74.pdf>, s. 5.

¹⁷¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz.U. z 2023 r., poz. 2776).

¹⁷² Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1681 z późn. zm.).

¹⁷³ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw, druk nr 3237, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/B659AC6AC3550903C12589B100434BE8/%24File/3237.pdf>, 180.

¹⁷⁴ Ustawa z dnia 7 grudnia 2023 r. o zmianie ustaw w celu wsparcia odbiorców energii elektrycznej, paliw gazowych i ciepła (Dz. U. poz. 2760).

na odbiorców będących gospodarstwami domowymi, jednostkami samorządu terytorialnego oraz podmiotami użyteczności publicznej. W tym celu wprowadzono m.in. przedłużenie w okresie od 1 stycznia do 30 czerwca 2024 r. maksymalnych cen energii elektrycznej dla gospodarstw domowych oraz dodatkowo dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, utrzymanie ceny maksymalnej paliw gazowych oraz stawki opłat za świadczenie usług dystrybucji paliw gazowych oraz wysokości cen za ciepło i jego dostawę (zarówno w systemach ciepłowniczych taryfowych jak i zwolnionych z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia Prezesowi URE) dla uprawnionych dotychczas podmiotów.

Pozostałe dwie regulacje, mniej odczuwalne przez przedsiębiorców z punktu widzenia kalkulacji przez nich szans i zagrożeń (ewaluacje na poziomie -1) dotyczą kwestii proceduralnych związanych prowadzeniem działalności gospodarczej. W ramach postępowań cywilnych z udziałem konsumentów wprowadzono obowiązek by przedsiębiorca powołał wszystkie twierdzenia i dowody w pozwie, a będąc pozwanym - w odpowiedzi na pozew (art. 458¹⁵ k.p.c.)¹⁷⁵. Dodatkowo sąd może obciążyć przedsiębiorcę kosztami procesu w całości lub części, a w uzasadnionych przypadkach nawet podwyższyć je, nie więcej niż dwukrotnie, jeśli wytoczeniem powództwa zaniechał on próby dobrowolnego rozwiązania sporu, uchylił się od udziału w niej lub uczestniczył w niej w złej wierze przyczyniając się przez to do zbędnego wytoczenia powództwa lub wadliwego określenia przedmiotu sprawy.

Natomiast wśród zmian wprowadzonych do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷⁶ antytezę w stosunku do przedmiotowego zagadnienia zawiera regulacja przewidująca w stosunku do wszystkich przedsiębiorców dopuszczających się zachowań niezgodnych z rynkiem wewnętrznym czy nadużywających pozycji dominującej zawieszenia biegu terminu przedawnienia (art. 76 pkt 1 i art. 93 ust. 1 u.o.k.k.) z dniem notyfikacji pierwszej formalnej czynności dochodzeniowej wobec co najmniej jednego przedsiębiorcy objętego postępowaniem prowadzonym przez Komisję Europejską.

Analiza ustaw przyjętych w latach 2020-2023 czyli kiedy zmaterializowały się ryzyka w działalności biznesowej zaliczane do tzw. okoliczności siły wyższej (pandemia COVID-19, konflikt zbrojny w Ukrainie negatywnie oddziałujący m.in. na rynki energetyczne) czy wysoka inflacja, prowadzi do następujących wniosków:

- ustawodawca w celu niwelowania strat w działalności gospodarczej przyjmuje „doraźne” normatywne schematy działania redukujące ryzyko przedsiębiorcy (we wszystkich lub wybranych sektorach) w modelu regulacji typu *hazard based approach* (m.in. ustawy antycovidowe i ustawy tzw. osłonowe z 2022 r., ustawy w obszarze energetycznym z 2023 r.),
- regulacje ryzyka typu *hazard based approach* zawierają istotne rozwiązania z punktu widzenia kalkulacji szans i zagrożeń w działalności biznesowej co obrazuje przed wszystkim krzywa z Rys. 2,
- w grupie ustaw stymulujących przedsięwzięcia biznesowe zauważalne jest stosowanie, modelu *risk based approach* poprzez m.in. analizę ryzyka i dostosowywanie do niego adekwatnego, w ocenie ustawodawcy, instrumentarium prawnego wprowadzającego zmiany o

¹⁷⁵ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 614).

¹⁷⁶ Ustawa z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852 z późn. zm.).

charakterze „systemowym” (np. ustawa o biopaliwach czy ustawa rozszerzająca podmiotowo i przedmiotowo zasady ubezpieczeń eksportowych).

5.2. Koszty i bariery obciążające procesy gospodarowania

Działalność gospodarcza obciążana jest barierami, kosztami podejmowania relacji transakcyjnych. Regulacje państwa zwiększające utrudnienia prowadzenia działalności gospodarczej poprzez obciążenia finansowe, formalne, organizacyjne, kwalifikowane są w przyjętej metodyce badań jako zwiększanie kosztów lub podnoszenie barier wejścia na rynki. Utrudnianie osiągania przez przedsiębiorców wyznaczonego sobie przez nich celu może odbywać się poprzez nakładanie obowiązku w postaci większych zobowiązań publicznych (podatków, składek, zezwoleń), konieczności zatrudnienia dodatkowych osób, spełnienia dodatkowych wymogów, zwiększenia czasu przeznaczanego na załatwienie sprawy. Tworzenie przez regulacje państwa nowych utrudnień w osiąganiu przez przedsiębiorców celów traktowane jako podnoszenie kosztów i barier przedsiębiorcy, oznaczane jest w badaniach jako ocena dodatnia (1, 2, 3). Działanie państwa, prowadzące do obniżenia istniejących wcześniej kosztów i barier (obciążeń w osiąganiu celów przedsiębiorców) oznaczane jest w badaniach wynikiem ujemnym (-1, -2, -3). W zależności od natężenia zmiany przypisywane są oceny od 1/-1 do 3/-3¹⁷⁷.

Lexometria wychodzi naprzeciwko trendom pomiaru skali obciążenia regulacyjnego przejawiających się na przykład w mierzeniu jej ilością stron publikowanych w dziennikach ustaw. Metody te, odzwierciedlając wzrost obciążeń większą ilością stron, pomijają możliwość zmienności obciążeń niezależnie od ilości zapisanych stron dokumentów regulacyjnych (krótsze mogą być bardziej uciążliwe, a poszerzanie regulacji może mieć także skutki deregulacyjne)¹⁷⁸.

Rola regulacyjnych utrudnień, kosztów i barier w procesach gospodarowania

Produktywna przedsiębiorczość (ta przeciwstawiana pogoni za rentą) i zaawansowania technologiczne stanowią siłę napędową rosnących standardów życia¹⁷⁹. Prowydajnościowa swoboda działalności gospodarczej (z zabezpieczonymi prawami własności, wolnością umów, kompensatą za wyrządzone szkody)¹⁸⁰ przemawia za podejmowaniem większości decyzji indywidualnie przez przedsiębiorców. Istnieje także sfera kolektywnych projektów, gdzie decyzje podejmowane przez polityków i sankcjonowane prawem narzucają na wybory

¹⁷⁷ Skala 1 oznaczana jest dla wyraźnych bezpośrednich odniesień, ale z mało odczuwalnymi skutkami dla ograniczonej grupy adresatów; Skala 2 jest stosowana do zmian wyraźnie i bezpośrednio odczuwalnych w skutkach, odnoszących do ograniczonego kręgu odbiorców lub słabo odczuwalnych dla szerokiego kręgu odbiorców (odniesienia do kwot powyżej 1 mld zł); skala 3 dla bezpośrednich i wyraźnie odczuwalnych skutków zmian regulacyjnych dla szerokiego kręgu odbiorców; Centrum Badań Procesu Legislacyjnego Uczelni Łazarskiego, Społeczne, ekonomiczne i polityczne motywy ustaw uchwalanych w trakcie VIII i IX kadencji Sejmu RP. Raport z badań lexometrycznych, Warszawa 2023.

¹⁷⁸ W. K. Viscusi, J. E. Harrington Jr., D. E. M. Sappington, *Economics of regulation and antitrust*, 5th edition, Cambridge, MA: MIT Press, 2018, s.47.

¹⁷⁹ McCloskey, Deirdre Nansen. 2016. *Bourgeois Equality: How Ideas, Not Capital or Institutions, Enriched the World*. Chicago: University of Chicago Press.

¹⁸⁰ F. von Hayek, *Konstytucja wolności*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2011, s. 165.

przedsiębiorców ograniczenia i stanowią fundament napięć i konfliktów, a także kosztów, barier i utrudnień dla działalności gospodarczej. Tworzenie właściwych, prorozwojowych bodźców jest kluczowym zagadnieniem wzrostu efektywności i rozszerzania działalności gospodarczej. Bodźce te wyrastają między innymi z otoczenia przedsiębiorców tworzonego w ramach regulacji państwa. Kształtowanie niewłaściwych bodźców stanowi grunt do pojawiania się barier dla przedsiębiorczości, szczególnie tych blokujących wejście na rynki czy do danej działalności¹⁸¹.

Przyjmując za przedsiębiorcę podmiot gospodarczy postrzegany jako koordynator i twórca zasobów własnych¹⁸², działający najwydajniej w ramach indywidualnych decyzji, jego bariery dla działalności można ukazać jako warunki, które stanowią przeszkodę w identyfikowaniu i poszukiwaniu możliwości i szans/sposobności. Wciąż wiele pozostaje do zbadania odnośnie zasadniczych czynników przyczyniających się do wyrastania barier dla przedsiębiorczości¹⁸³.

Relatywne koszty planowania, przystosowania i monitorowania transakcji przy wykorzystaniu różnych struktur zarządzania transakcją¹⁸⁴ nie pozostają nienaruszone przez koszty niestabilnych umów powstających w warunkach wysokiej niepewności politycznej, częstego braku przejrzystości zachowania aktorów oraz strukturyzowania i procesowania przez nich swoich interesów, braku możliwości egzekwowania przez trzecią stronę-arbitra, w warunkach cichych porozumień, niepełnych umów, możliwości nagłych zmian/uchyleń osiąganych wyników/ustaleń w efekcie kolejnych wyborów¹⁸⁵. Sprawnie działająca sfera polityczna gospodarki poprzez wpływ na efektywność działania państwa i jego systemu prawnego, wpływa na określenie i ochronę praw własności, kontrolę przemocy, tworzenie i zabezpieczanie ładu społecznego czy uczciwe i bezstronne reguły współpracy gospodarczej.

Stąd, jednym z ważnych źródeł blokowania/barier przedsiębiorczości jest postawa rządu wobec tworzenia klimatu inwestycyjnego, innowacyjnego, pro-wydajnościowego. Braki wsparcia ze strony państwa, ale także władz samorządowych, izb handlowych stowarzyszeń biznesowych oraz wynikające z tego niedostatki w zaufaniu czy słaba współpraca z partnerami zagranicznymi identyfikowane są jako bariery w działalności gospodarczej. Nie bez wpływu na wyrastanie barier dla przedsiębiorców ma jednocześnie tworzony przez państwo system gospodarczy, oddziałujący na wymagania odnośnie zabezpieczania

¹⁸¹ L. Klapper, L. Laeven, R. Rajan, Barriers to Entrepreneurship, NBER Working Paper 36276, 2004; <https://documents1.worldbank.org/curated/en/161191468159899114/pdf/362760Entrepreneurship01PUBLIC1.pdf>

¹⁸² M. Ricketts, The economics of business enterprise, Edward Elgar, 2019, s. 76.

¹⁸³ D. Khanin, R. Rosenfield, R. V. Mahto, et al. Barriers to entrepreneurship: opportunity recognition vs. opportunity pursuit, Review of Managerial Science 2022, 16, 1147–1167; <https://doi.org/10.1007/s11846-021-00477-6>; <https://link.springer.com/article/10.1007/s11846-021-00477-6#citeas>

¹⁸⁴ O. E. Williamson, Transaction cost economics, w: Handbook of industrial organization, red. R. Schmalensee, R. Willing, Elsevier Science, New York 1989, s. 142.

¹⁸⁵ G. Caballero, X. C. Arias, Transaction cost politics in the map of the new institutionalism, w: red. N. Schofield, G. Caballero, D. Kselman, Advances in Political Economy: Institutions, Modelling and Empirical Analysis, Springer, New York 2013, s. 3-31; G. Caballero, D. Soto-Onate, Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey, Brazilian Journal of Political Economy 2016, 36(2), 330-352; za C. Menard, M. M. Shirley, Advanced Introduction to New Institutional Economics, Edward Elgar 2022, 31.

pracowników, koszty kredytowe i opłaty bankowe, a także sprawność biurokracji państwowej¹⁸⁶.

Obraz otoczenia instytucjonalnego wyłaniający się z przyjmowanych regulacji prawnych (ustaw) ukazywany jest w tym rozdziale/punkcie przez pryzmat oddziaływania na aktywność podmiotów gospodarczych podejmowaną w ramach transakcji. Badania lexometryczne identyfikowały wzrost lub spadek regulacji dla przedsiębiorców poprzez raportowanie pojawiania się nowych kosztów i barier dla przedsiębiorców lub likwidowania kosztów oraz barier dla przedsiębiorczości.

Obniżanie kosztów i barier dla działania przedsiębiorstw jest wskazaniem na sprzyjanie swobodzie handlu, wolności działalności gospodarczej i wzrostowi gospodarczemu, szczególnie długookresowemu.

Ważny wpływ jaki wywołują koszty i bariery działania przedsiębiorstw na gospodarkę i w efekcie kondycję życia całego społeczeństwa zadecydował o włączeniu zagadnienia oraz problemów z nim związanych do metodyki lexometrii. Analiza materiału uzyskanego tą metodą będzie wskazywała na kierunek kształtowania się kosztów i barier oraz skalę obciążenia systemu gospodarczego w Polsce ustawami (jak i stojącymi za nimi motywami ustawodawcy), które podnoszą koszty i bariery dla działalności przedsiębiorstw. Podjęta zostanie próba odpowiedzi na pytanie czy regulacja poprzez ustawy w Polsce była źródłem większych kosztów i barier dla działania przedsiębiorców. Szukając odpowiedzi na tak postawione pytanie, zostanie zrobiony przegląd w zróżnicowanych konfiguracjach danych ewaluacyjnych (ilości ustaw, sumy ewaluacji, sumy ewaluacji większych i równych 1, -1, 2, -2), które ukazują ocenę dodatnią – oznaczającą wzrost kosztów i barier oraz ocenę ujemną – oznaczającą obniżenie kosztów i barier dla przedsiębiorców, a także możliwe ich znaczenie dla gospodarki Polski.

Wyniki badań w okresie 1990 – 2022

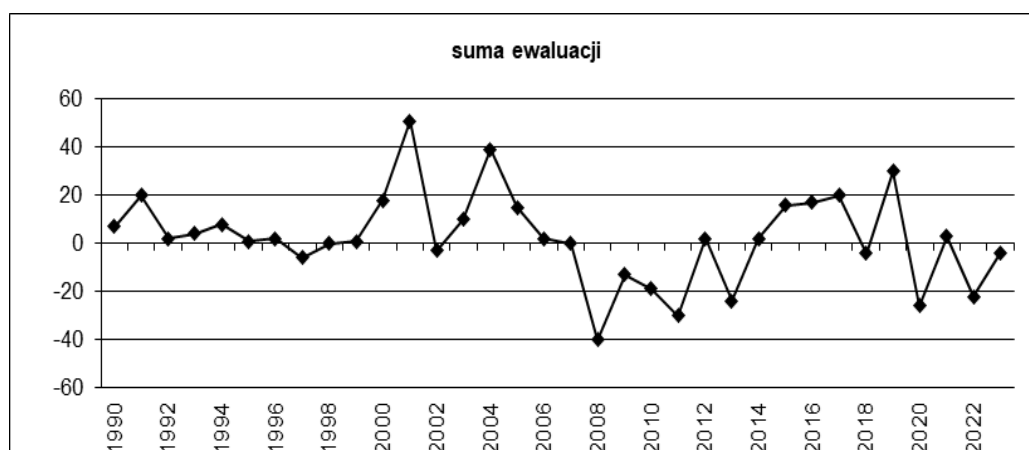
Badanie regulacji postrzeganych jako pojawianie się nowych kosztów i barier dla przedsiębiorców lub ich likwidowanie, poprzez analizy ustaw przyjmowanych w Polsce okresie 1990-2023, ukazały trend wzrostowy, tj. analizowane ustawy, jeśli oddziaływały na koszty gospodarowania, częściej je podnosiły niż obniżały. Hipoteza przyjęta brzmi, że na podstawie analiz leksometrycznych przyjmowanych ustaw w okresie 1990 – 2022 regulacje związane z kosztami i barierami działalności gospodarczej w Polsce wykazały trend wzrostowy – bardziej zwiększały koszty i bariery niż je obniżały.

Na ponad 4600 analizowanych ustaw, 3124 ustaw nie wprowadzało regulacji/żadnych kosztów i barier dla przedsiębiorców (68% analizowanych ustaw). Spośród **1490** ustaw, które odnosiły się do obciążeń kosztowych dla przedsiębiorcy, 780 ustaw (52%) podnosiło koszty i bariery dla przedsiębiorców, a 710 ustaw (48%) obniżało koszty i bariery dla przedsiębiorców.

¹⁸⁶ W. Bartlett, V. Bukvič, Barriers to SME growth in Slovenia, *Most-Most Economic Policy Transitional Economies* 2001, 11, s.177–195; W. Bartlett, J. Prasnikar, Small firms and economic transformation in Slovenia, *Communist Economies and Economic Transformation* 1995, 7, s. 83–103.

Obciążenia i odciążenia przedsiębiorców wynikające z regulacji odznaczały się zróżnicowaną intensywnością/natężeniem. Ustaw, które jednoznacznie zwiększały koszty i bariery dla przedsiębiorców, ale ich skutki były słabo odczuwalne dla ograniczonego kręgu adresatów regulacji, było 542 (36% ogółu ustaw, które odnosiły się w tym okresie do kosztów przedsiębiorców). Ustaw, które wyraźnie zwiększały koszty dla ograniczonego kręgu adresatów, a słabo dla szerokiej grupy odbiorców było 192 (13%) – otrzymywały one wynik +2, natomiast tych ustaw, które bezspornie zwiększały koszty i/lub bariery dla dużej grupy przedsiębiorców było 46 (3%) – otrzymywały wynik +3 w trakcie badań ewaluacyjnych. W okresie 1990 – 2022 zidentyfikowano 488 (33%) ustawy, które jednoznacznie odciążały przedsiębiorców od kosztów i barier, ale ich skutki były słabo odczuwalne dla ograniczonego kręgu adresatów, 173 (12%) ustawy, które bezspornie obniżały koszty i bariery dla ograniczonego kręgu, a słabo odczuwalnie dla szerokiego kręgu – przypisywany im wynik był -2, 49 (3%) ustaw, które niezbyt obniżały koszty i bariery dla szerokiego kręgu przedsiębiorców – odnoszony do nich wynik był -3. Podsumowując, więcej, choć niewiele więcej (o 4%), przyjęto ustaw, które podnosiły koszty i bariery działania przedsiębiorców niż je obniżały. Porównując siłę wpływu zwiększonych kosztów wynikających z ustaw do tej obniżających te koszty i bariery – była ona porównywalna. Przewaga ilości ustaw rodzących wyraźne słabo odczuwalne koszty i bariery dla ograniczonego kręgu przedsiębiorców nad tymi skutkującymi obniżeniem utrudnień wynosi 3%. Ilość ustaw o wyższej sile oddziaływania na ograniczoną grupę przedsiębiorstw, ale niską dla małej ilości przedsiębiorstw wynosi 1%. Natomiast, przewaga ilości tych ustaw, które generowały wysokie koszty i bariery dla szerokiej grupy przedsiębiorców było procentowo tyle samo (3 ustawy więcej zidentyfikowano w tym natężeniu jako te, które obniżają znacząco koszty dla szerokiej grupy przedsiębiorców).

W zobrazowaniu tendencji regulacyjnych (legislacyjnych) skierowanych do przedsiębiorców poprzez wpływ na koszty i bariery gospodarowania pomocne będzie ujęcie graficzne zmian w tworzeniu kosztów i barier dla przedsiębiorców z wykorzystaniem „sumy ewaluacji”, tj. obrazu ogólnego poziomu regulacji ustawowych zmieniających koszty i bariery funkcjonowania przedsiębiorców.



Rys. 5.2.1. Tendencja legislacyjna w zakresie kształtowania się kosztów i barier dla przedsiębiorców, typ „suma ewaluacji” (oprac. CBPL)

Okres wczesnej transformacji ustrojowej dostrzegalnie odznaczył się zwiększeniem kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw, co widocznie było szczególnie w 1991 roku. Trend zwykłowy wprowadzania nowych kosztów i barier dla przedsiębiorców utrzymywał się w tym okresie ze zmienną intensywnością spadając znacząco w 1995 roku i odwracając się na obniżanie obciążeń w 1997 roku. Ta zniżkowa tendencja regulacyjna jest szczególnie znamienna, ponieważ w tym roku krachem na azjatyckich rynkach walutowych (początek w Tajlandii w połowie 1997 roku) rozpoczął się kryzys gospodarczy na świecie. W okresie 1997-1998 zarejestrowano jedynie nieznaczne spowolnienie gospodarcze w Polsce, w 1997 roku zmiana rok do roku produktu krajowego brutto w cenach stałych wyniosła 106,6 a w 1998 roku 104,6, wartości dodanej brutto ogółem natomiast odpowiednio, 105,8 oraz 104,5¹⁸⁷. Kryzys dotknął głównie Stany Zjednoczone i Wielką Brytanię, omijając w dużej mierze sferę realną gospodarki Polski. Reakcji państwa na to wydarzenie światowe w kontekście zmian kosztów i barier dla przedsiębiorstw w Polsce nie widać, jeśli by przyjąć, że dostrzegalna tendencja ustawodawcy do zmniejszenia obciążeń niż zwiększania jest brakiem działań antykryzysowych. Ujęcie to może być także zinterpretowane jako liberalna postawa ustawodawcy względem przedsiębiorców (obniżanie kosztów ze strony państwa, żeby przedsiębiorstwa same mogły sobie poradzić/zaadaptować do warunków stworzonych przez potencjalne skutki kryzysu). Alternatywnie, postawę regulacyjną państwa można w tym przypadku postrzegać jako niepodatność gospodarki Polski na kryzysy międzynarodowe (niewystarczająco mocne połączenia łańcuchów dostaw towarowych, surowcowych, rynków walutowych). Okres wstępowania Polski do UE trwający de facto od negocjacji akcesyjnych w 1998 roku do podpisania traktatu akcesyjnego w 2003 roku ukazał nasilenie trendu regulacyjnego w odniesieniu do kosztów i barier dla przedsiębiorców. Najbardziej widoczne było nasilenie regulacyjne, które nastąpiło w 2001 roku, co okazało się także wynikiem najwyższym w całym okresie 1990-2022. Trend zwykłowy ujawnił się w okresie około akcesyjnym w 2000 roku i trwał wyraźnie do 2005 roku, z nieznacznym odwrotem w 2002 roku (słabszym siedemnastokrotnie w stosunku do 2001 roku). W okresie kryzysu finansowego 2007-2009 nastąpiło odciążenie regulacyjne przedsiębiorstw w odniesieniu do utrudnień, kosztów i barier, co upatrywane jest w podobnych przyczynach jak tendencja (choć słabsza) w czasie kryzysu końca lat 90.XX. Okres kryzysu wynikającego z pandemii Covid-19 zmniejszył wyraźnie koszty i bariery przedsiębiorców (lata 2020-2022). Duży wzrost ustaw podnoszących koszty i barier dla przedsiębiorców nastąpił w roku 2019, a jego motywem było zabezpieczenie systemu ubezpieczeń społecznych, wprowadzenie obostrzeń dla specjalistycznych działalności gospodarczych, likwidacja niektórych form zatrudnienia (umowy o dzieło) czy pomoc najmniej zarabiającym przez podniesienie płac minimalnych. Natomiast w roku 2020 po ujawnieniu się gospodarczych skutków niesionych przez pandemię Covid-19 ciężar został znacząco zmniejszony. Zmiana ta jest postrzegana przede wszystkim w świetle jednoznacznego celu jakim było ratowanie przedsiębiorstw przy wzroście ograniczeń wymuszonych pandemią Covid-19.

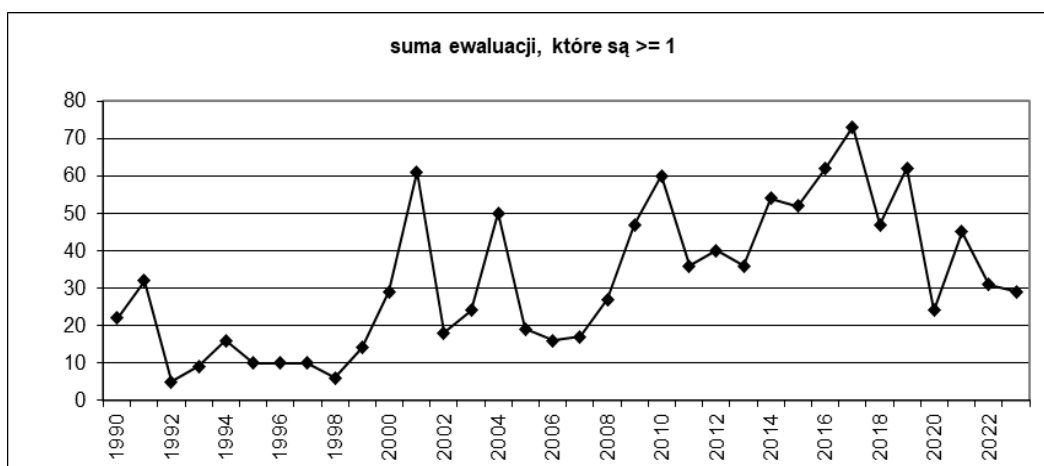
Rok 2022 był rokiem wybuchu wojny na Ukrainie, które to wydarzenie wywołało u ustawodawcy działania odciażające przedsiębiorców od kosztów i dodatkowych barier, zapewne w oczekiwaniu na uruchomienie przedsiębiorczości obywateli Ukrainy przybyłych licznie do Polski w tym czasie - konieczność przyjęcia masowego napływu uchodźców z Ukrainy oraz stworzenia odpowiednich warunków do legalnego pobytu w ramach, których uzyskali oni wszyscy swobodny dostęp do rynku pracy (pracodawca ma jedynie obowiązek

¹⁸⁷ Główny Urząd Statystyczny, Rachunki narodowe według ESA 2010, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

powiadomienia właściwego urzędu o zatrudnieniu danej osoby, co stanowi przejście na uproszczone procedury). Takiej postawie regulacyjnej sprzyjała bardzo niska stopa bezrobocia, utrzymująca się od kilku lat w gospodarce Polski, która powodowała duże braki po podażowej stronie rynku pracy, stanowiąc największą barierę rozwoju przedsiębiorstw.

Okres 2016 – 2022 odznaczał się zmiennym zaangażowaniem ustawodawcy w tworzenie regulacji sprzyjających powstawaniu nowych obciążeń kosztowych i barier dla przedsiębiorców. Od 2014 roku (z wyraźnym akcentem w okresie 2015-2017) trwał trend zwiększania obciążeń dla przedsiębiorców, z przerwą o słabym odwróceniu w 2018 oraz wyraźnym powrocie obciążeń w 2019 roku (na poziom wyższy niż w poprzednim okresie 2015-2017). Rok 2020 zaznaczył się silnym odwróceniem i charakteryzował się znaczącymi spadkami kosztów i barier dla przedsiębiorstw. W 2021 roku obciążenia nieznacznie wzrosły, żeby potem widocznie się obniżyć w 2022 roku. Zmiany w okresie 2020 – 2022 – sprzyjające przedsiębiorcom, mogły być naznaczone trwającymi kampaniami wyborczymi do wyborów na prezydenta, do Parlamentu i do władz samorządowych.

W ramach ewaluacji obrazującej obciążenia kosztami i barierami dla przedsiębiorców z wykorzystaniem metody „odcięcia przez jeden”, ukazana zostaje ewaluacja ocen dodatnich, tj. ustaw ocenianych jako podnoszących obciążenia kosztami i barierami dla przedsiębiorców. Wykres 2 ukazuje nakładanie dodatkowych (nowych) kosztów, utrudnień, barier na przedsiębiorców.



Rys. 5.2.2. Tendencja legislacyjna w zakresie kształtowania się kosztów i barier dla przedsiębiorców, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje dodatnie (oprac. CBPL)

Przedstawione w tej odsłonie analiz zaangażowania ustawodawcy w podnoszenie utrudnień dla przedsiębiorców wydają się bardziej wyraziste dla ukazania siły obciążeń niż metodą „sumy ewaluacji” czy ilością poszczególnych zestawień ustaw. Okresami o szczególnie silnych utrudnieniach dla przedsiębiorców były 1990-1991, 1994-1997, oraz nieprzerwanie od 1999 roku, z najsilniejszymi wzrostami barier w 2001, 2004, 2010, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Szczególnie pod tym względem odznaczył się rok 2017, który wykazał istotny poziom obciążeń w stosunku do innych lat odznaczających się silnymi utrudnieniami

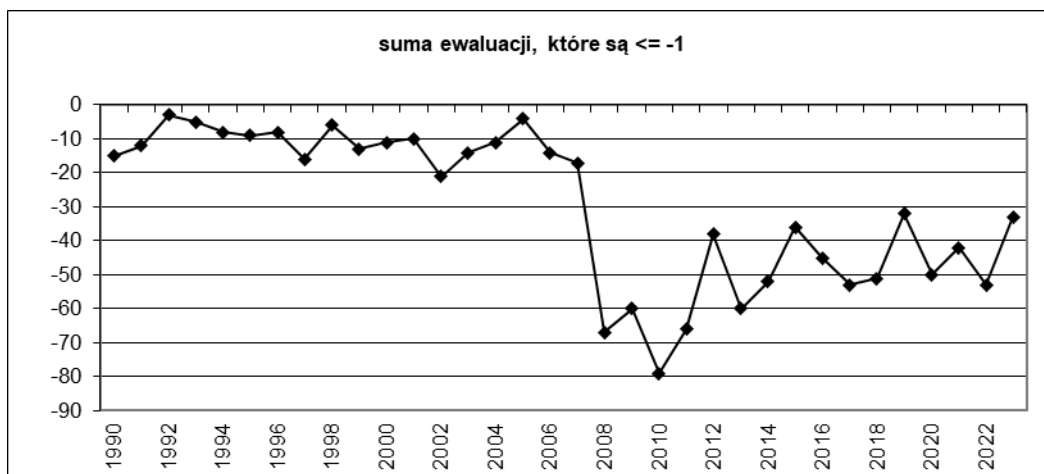
regulacyjnymi dla przedsiębiorców. Wśród nowych obciążeń powstałych w 2017 roku najczęściej było tych o mało odczuwalnych skutkach dla ograniczonego kręgu adresatów (ich liczba była relatywnie duża, mniejsza jedynie w porównaniu z latami 2001, 2004, 2010, 2015) oraz najczęściej w całym badanym okresie obciążeń ocenionych jako silnie oddziałujących na ograniczone grono odbiorców, ale słabo na szeroki krąg odbiorców. Ustaw ocenionych na poziomie najsilniejszego oddziaływania na szeroką grupę adresatów najczęściej było w 2009 roku, około drugie tyle mniej w 2010-2013, oraz na porównywalnych poziomach w 2016 i 2017.

Jak już wspomniano powyżej, najczęściej obciążeń obserwowanych było jako te o mało odczuwalnych skutkach dla ograniczonej grupy odbiorców. Latami, w których nie zidentyfikowano ustaw, które obciążały silniej były lata 1992 i 1998 (brak ustaw z oceną +2 i +3). Rok 2005 był rokiem, w którym nie było ustaw z oceną +2, ale było dwie z oceną +3. Szereg ustaw, zaś, badanego okresu nie wykazywał podstaw do oceny na wzrost utrudnień obejmujący szerokie grupy społeczne i mające wysokie natężenie obciążenia (tj. z +3). Latami, w których rozpoznano obciążenia o takim charakterze były 1990, 1992, 1995-1998, 2002, 2003, 2007, 2014, 2015, 2019, 2020, 2002.

W okresie kryzysu transformacyjnego, szczególnie w latach 1990-1991 obciążenia przedsiębiorców wzrosły. W okresie kryzysu 1997-1998 widoczne były obciążenia dla przedsiębiorców (więcej w 1997), ale były to ustawy o najsłabszej sile oddziaływania na stosunkowo ograniczony krąg odbiorców. Okres wstępowania do UE (2002-2004) był okresem dużych obciążeń przedsiębiorców (choć o słabych oddziaływaniach, głównie 1, lata 2002-2003 o braku oddziaływania na poziomie +3). Kryzys bankowy 2007-2009 był okresem trwających obciążeń regulacyjnych, jednak głównie na poziomie +1 (rok 2007 bez ustaw z +3, ale 2009 z siedmioma takimi ustawami). Kryzys 2020-2002 charakteryzował się w Polsce większą ilością ustaw obciążających na poziomie +1 niż w poprzednim kryzysie oraz znacznie większą liczbą ustaw na poziomie +2 i mniejszą z +3.

Okres 2016-2022 charakteryzował się stosunkowo silnym natężeniem regulacji, z rokiem 2016, 2017 i 2019 jako latami o wyższych poziomach niż ten osiągnięty w 2001 roku jako najwyższy w pozostałych latach. Jednocześnie, biorąc średnią miernika dla lat 2016-2022 (49,1) i porównując ją z okresem 1990-2015, w pięciu latach przekroczone ten poziom obciążenia (2001 – 61, 2004 – 50, 2010 – 60, 2014 – 54, 2015 – 52). Należy jednocześnie zauważyć, że brak ustaw o największym natężeniu zanotowano w trzech latach, 2019, 2020, i 2022 roku, co było taką samą miarą w porównaniu z podwójną kadencją 2007-2015, wówczas dla lat 2007, 2014, 2015. Porównując średnią łączną siłę obciążeń przedsiębiorców regulacjami w kadencji 2007-2015 i 2016-2022, w tej drugiej była ona wyższa (49,1 wobec 41).

Spoglądając na miarę takiego samego natężenia, ale obciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców, obserwuje się trend zaznaczony na Wykresie 3.



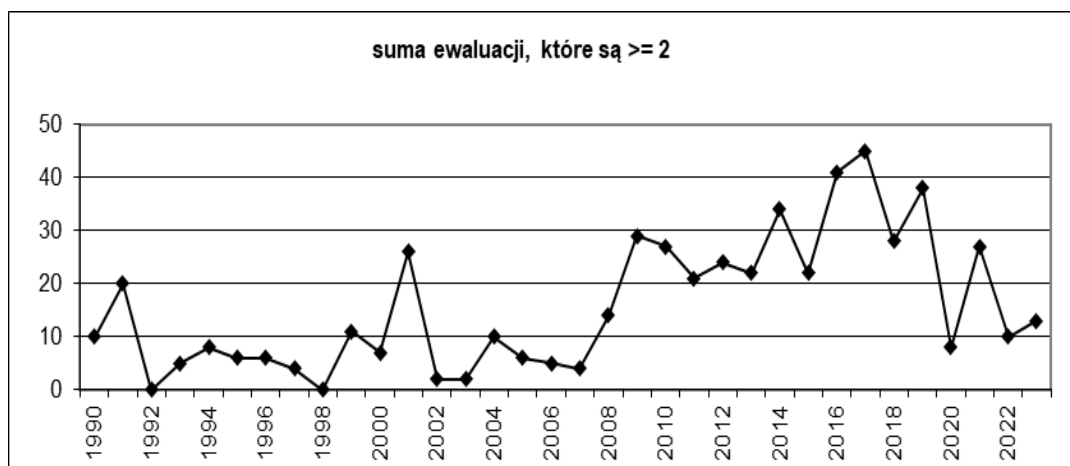
Rys. 5.2.3. Tendencja legislacyjna w zakresie kształtowania się kosztów i barier dla przedsiębiorców, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje ujemne (oprac. CBPL)

Odciążenia dla przedsiębiorców zidentyfikowane jako szczególnie duże zauważalne są od 2008 roku (przy czym ich wzrost rozpoczął się już w 2005 roku). W okresie od 2008 roku spadek obciążeń przedsiębiorców sięgał nawet prawie czterokrotności najwyższego spadku obciążeń w okresie sprzed 2008 roku (2010 wobec 2002). Najwięcej redukcji utrudnień następowało na poziomie najsłabszych oddziaływań na ograniczone grupy odbiorców ustaw. Latami po 2008 roku o największej łącznej ilości ustaw odciażających były lata 2010, 2008, 2011, 2022, 2009, 2017, 2020.

Ustaw ocenionych na poziomie najsilniejszego oddziaływania na szeroką grupę adresatów było najwięcej w 2010-2011 oraz w 2008-2009.

W okresie kryzysu transformacyjnego, w latach 1990-1991, odciążenia przedsiębiorców były wyraźne, do 2008 roku jedne z wyższych. W okresie kryzysu 1997-1998 odciążenia były w pierwszym roku kryzysu porównywalne do tych z kryzysu wcześniejszego, natomiast w drugim roku były one ponad dwukrotnie mniejsze. Ustawy o silniejszym oddziaływaniu były w tym okresie wyraźnie mniej liczne (nie było ustaw o -3 oraz -2 w 1998 roku). Kryzys okresu akcesyjnego przejawiał się także stosunkowo dużymi odciażeniami (szczególnie na poziomie oddziaływania -1, po jednej ustawie z oceną -2 było w 2002 i 2004 oraz jedna -3 w 2003). Okres kryzysu bankowego 2007-2009 był okresem początku największych spadków obciążeń przedsiębiorców, przy czym stosunkowo dużo ustaw odciażało silnie, szerokie grupy przedsiębiorców. Okres kryzysu 2020-2022 widziany przez pryzmat odciażeń przedsiębiorców odznaczał się stosunkowo silnymi natężeniami spadków kosztów i barier dla przedsiębiorców, z umiarkowaną ilością ustaw silniej oddziałujących. Ocena okresu 2016-2022 obejmuje okres silnych spadków obciążeń, choć ich poziom nie sięgał najwyższych, a ilość ustaw o najsilniejszym oddziaływaniu była przeważanie po 1 rocznie (z wyjątkiem 2021, kiedy oznaczono takich 2).

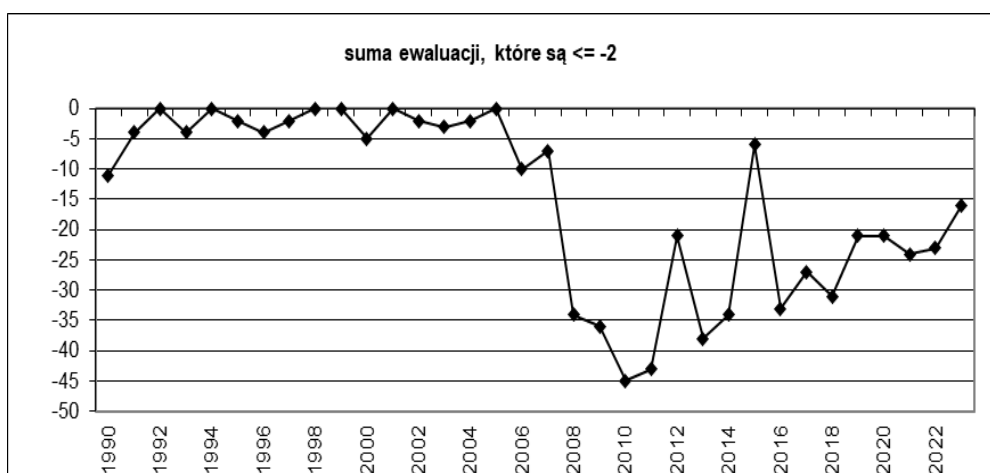
Spojrzenie na zmiany obciążenia przedsiębiorców regulacjami przez pryzmat natężenia regulacyjnego ustaw na drugim i trzecim - najwyższym poziomie, ujawnić może bardziej wyrażenie działania ustawodawcy w kontekście silniejszego oddziaływania na przedsiębiorców. Najsilniejsze podnoszenie kosztów i barier dla przedsiębiorców w ramach procesu legislacyjnego, które są większe, bądź równe dwa, zgodnie z przyjętą metodyką przedstawia wykres sumy ewaluacji ≥ 2 (wykres 4).



Rys. 5.2.4. Tendencja legislacyjna w zakresie kształtowania się kosztów i barier dla przedsiębiorców, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje dodatnie o wartościach 2 lub więcej (oprac. CBPL)

Wraz z wystąpieniem światowego kryzysu finansowego i szokiem popytowym w latach 2008 – 2010 następuje znaczący wzrost kosztów i barier dla przedsiębiorców o najsilniejszym oddziaływaniu (motywem takich działań ustawodawcy mogło być zabezpieczanie gospodarki w czasie szoku popytowego wywoływanego przypadającymi najbardziej na połowę 2008 roku wzrostami cen ropy naftowej). Lata 2016 – 2017 jest to okres największych w analizowanym czasie wzrostów silnie oddziałujących na przedsiębiorców obciążeń tworzonych przez wprowadzane ustawy. Źródeł takich sił oddziaływań najbardziej należy szukać w działaniach ustawodawcy odnośnie np. do podnoszenia płac minimalnych czy wyższych wymogów prowadzenia specjalistycznej działalności, takich jak apteki czy firmy transportowe.

Najmocniejsze oddziaływanie procesu legislacyjnego (ustaw) na obniżenie kosztów i barier dla przedsiębiorców zgodnie z przyjętą metodyką, które są większe, bądź równe minus dwa przedstawia wykres sumy ewaluacji (wykres 5).



Rys. 5.2.5. Tendencja legislacyjna w zakresie kształtowania się kosztów i barier dla przedsiębiorców, typ „suma ewaluacji”, tylko ewaluacje ujemne o wartościach 2 lub więcej (oprac. CBPL)

Transformacja gospodarcza w pierwszych latach od 1990 roku odznaczała się spadkiem wartości ustaw o sumie ewaluacji większej lub równej minus dwa do roku 1992 osiągając wartość zerową. Następnie wartości te w stosunkowo długim okresie, to jest od roku 1993 prawie na przemian do 2005 roku nieznacznie rosły, po czym znowu spadały przyjmując ostatecznie wartość zero w 2005 roku. Lata 1997-1999 przypadające na kryzys azjatycki odznaczyły się spadkami tych sum ewaluacji do wartości zerowej. Okres 1999 – 2005 był naznaczony w dużej mierze zachodzeniem procesów akcesyjnych z UE. Rok 2005 zapoczątkował wprowadzanie ustaw najmocniej znoszących utrudnienia dla przedsiębiorców. W efekcie, okres 2006-2010 odznaczał się bardzo wyraźnym (najmocniejszym w całym badanym okresie) spadkiem obciążeń kosztami i barierami przedsiębiorców, w którym to okresie przypadają także lata światowego kryzysu finansowego. Znaczący spadek kosztów i barier dla przedsiębiorców w roku 2012 mogło kształtować nasilenie się popytu i zabezpieczeń związane z organizacją mistrzostw Europy w piłce nożnej (EURO 2012). Znaczący wzrost wartości sumy ewaluacji najmocniej redukujących koszty i bariery przedsiębiorców nastąpił w roku 2013 w czasie dużego spowolnienia wzrostu gospodarczego (mocny spadek dynamiki PKB w cenach stałych rok do roku do 100,9¹⁸⁸). Rok 2016 przyniósł znaczący wzrost wartości sumy ewaluacji silnie redukujących obciążenia dla przedsiębiorców co nałożyło się na ożywienie gospodarki - zwiększoną dynamikę PKB na poziomie 105,1 w 2017 roku, 105,9 w 2018 roku i 104,5 w 2019 roku i spadkiem bezrobocia – stopa bezrobocia wg BAEL wynosiła w 2017 roku 4,5%, w 2018 roku 3,9% a w 2019 roku 2,9%¹⁸⁹. Utrzymujące się sumy ewaluacji, wskazujące na stosunkowo stabilnie wysokie spadki kosztów i barier dla przedsiębiorców mogły być w tym okresie powodowane powrotem wzrostów PKB, po jego spadku w 2020 roku (roku pandemii).

Wyniki z badań ewaluacyjnych w 2023 roku

Dla 2023 roku widoczne było umiarkowane odstępianie od relatywnie silnego trendu regulacyjnego wobec przedsiębiorców obserwowanego rok wcześniej oraz utrzymującego się ogólnego trendu pro-regulacyjnego od początku lat 90.XX¹⁹⁰. Spośród 119 analizowanych w 2023 roku ustaw, 60,5% z nich nie odnosiło się do kosztów i barier dla przedsiębiorców. Analiza 17 ustaw, które jednoznacznie redukowały koszty i bariery dla przedsiębiorców, ale były słabo odczuwalne i ich skutki odnosiły się do ograniczonej grupy adresatów (68% ogólnej liczby ustaw, które oznaczały redukcję) wykazuje, że największa ich część (41%) odnosiła się do zagadnień energetyczno-środowiskowych, tj. szczególne rozwiązania w zakresie niektórych źródeł ciepła w związku z sytuacją na rynku paliw, inwestycje w zakresie

¹⁸⁸ Główny Urząd Statystyczny, Rachunki narodowe według ESA 2010, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

¹⁸⁹ Główny Urząd Statystyczny, Rachunki narodowe według ESA 2010, Rynek pracy <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

¹⁹⁰ W okresie 1990-2022 ilość ustaw z ocenami +1 i +2 było więcej niż -1 i -2, jedynie ustaw z oceną +3 było w tym okresie mniej o trzy niż z oceną -3; ogólna suma ewaluacji (zsumowanie sum ewaluacji) dla tego okresu była na jednoznacznie na dodatnim poziomie wskazując na przewagę regulacji podnoszących koszty i bariery działania przedsiębiorców.

elektrowni wiatrowych, przygotowania i realizacja inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących, zwrot podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej, ułatwienia w przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie biogazowni rolniczych, szczególne rozwiązania służące ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej, odnawialne źródła energii. W przypadku tego typu ustaw, które intensywniej redukowały koszty i bariery dla przedsiębiorców, tj. wywoływały wyraźne skutki dla ograniczonej grupy adresatów, a słabo odczuwalne skutki dla szerokiego kręgu adresatów było 8 (32% wszystkich ustaw redukujących koszty i bariery). Natomiast, odciążeń regulacyjnych dla przedsiębiorców ocenianych jako najwyższe w skali przyjmowanej w niniejszych badaniach nie zidentyfikowano. Obserwując ewaluację ustaw w kategorii ilości ustaw, ale teraz przyczyniających się do obciążania przedsiębiorców kosztami i barierami nie można określić jako jednoznacznie silniejszego trendu – ustaw obciążających na poziomie najslabszym było 16, a na poziomie najsilniejszym 1. Przyjmując kryterium „sumy ewaluacji” oceny trendu utrudniania działalności przedsiębiorców w Polsce w 2023 roku, tendencja legislacyjna w tym zakresie była na poziomie -4, co oznacza utrzymanie się trendu odciążania regulacyjnego przedsiębiorców, choć ponad pięciokrotnie słabszego niż w 2022 roku.

Analiza oddziaływania tych ustaw poddanych ewaluacji, które przyczyniły się do zwiększania obciążenia przedsiębiorców kosztami i barierami pozwala wnikać w bardziej szczegółowo ujęte motywy działań ustawodawcy. Gdyby oddziaływania przedmiotowych ustaw podzielić ze względu na te, dostarczające regulacji społecznych i te odnoszące się do regulacji ekonomicznych¹⁹¹, wszystkie ustawy z 2023 roku, które podnosiły koszty i bariery przedsiębiorców można zakwalifikować jako regulacje społeczne. Znaczna część z nich dostarczała rozwiązań na potrzeby neutralizacji negatywnych efektów zewnętrznych, przeważanie związanych z kwestiami środowiskowymi – ustawa o najsilniejszym oddziaływaniu w 2023 roku - ustawa o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw z dnia 13 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1852), wprowadzająca ogólnokrajowy system kaucyjny dla gromadzenia opakowań i produktów plastikowych, szklanych, metalowych i aluminiowych, a także: ustawa o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 kwietnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 877), ustawa o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych z dnia 16 czerwca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1719).

Duża część z 22 analizowanych ustaw odnosiła się do regulacji dotyczących obowiązków informacyjnych: ustawa o zmianie ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ustawy - Ordynacja podatkowa z dnia 9 marca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 511), ustawa o Krajowej Sieci Onkologicznej z dnia 9 marca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 650), ustawa o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 kwietnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 760), ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 kwietnia 2023 r.

¹⁹¹ Regulacje społeczne odnoszą się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, środowiska naturalnego (odnoszą się do zachowań podmiotów gospodarujących, które generują znaczące efekty zewnętrzne, do kwestii informacyjnych), natomiast regulacje ekonomiczne dotyczą naturalnie monopolistycznych struktur rynkowych lub zmonopolizowanych struktur naturalnie konkurencyjnych będących w fazie przejścia z monopolu do konkurencji (telekomunikacja, transport); W. K. Viscusi et al., *Economics of ...* op. cit., s. 6, 8.

(Dz. U. 2023, poz. 996), ustawa o uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego przekształcenia, połączenia lub podziału spółek z dnia 26 maja 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1784), ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1394), ustawa o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1681), ustawa o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 marca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 641).

Część z nich odnosiła się do bezpieczeństwa konsumentów, użytkowników, odbiorców, pracowników czy jakości świadczonych usług. Były to: ustawa o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 maja 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1123), ustawa o konsumenckiej pożyczce lombardowej z dnia 14 kwietnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1285), ustawa o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia z dnia 14 kwietnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 919), ustawa o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 marca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 641), ustawa o niektórych zawodach medycznych z dnia 17 sierpnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1972), ustawa o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw z dnia 17 sierpnia 2024 r. (Dz. U. 2023, poz. 1834), ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych z dnia 17 sierpnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1787), ustawa o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1681), ustawa o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1667), Ustawa o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz ustawy o czasie pracy na statkach żeglugi śródlądowej z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1588), ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości z dnia 7 lipca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1394), ustawa o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych z dnia 16 czerwca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1719), ustawa o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta z dnia 16 czerwca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 1692), ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z dnia 14 kwietnia 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 996), ustawa o Krajowej Sieci Onkologicznej z dnia 9 marca 2023 r. (Dz. U. 2023, poz. 650).

Regulacje kształtowane przez analizowane w 2023 roku ustawy można także potraktować przez pryzmat ogólnego podejścia do ekonomicznej analizy rynków, rozpatrując politykę regulacyjną rządu jako oddziałującą na strukturę danego rynku i zachowania przedsiębiorstw¹⁹².

Przeważająca część ustaw miała wpływ na zachowania przedsiębiorstw, sposoby prowadzenia tych przedsiębiorstw. Były to ustawy:

- o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi oraz niektórych innych ustaw
- o zmianie ustawy - Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw
- o konsumenckiej pożyczce lombardowej
- o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia

¹⁹² W. K. Viscusi et al., *Economics of* Op. cit., s. 88-89; element rozwiniętego w latach 30. i 40.XX schematu działania organizacji przemysłowej nazywany Structure-Conduct-Performance Paradigm.

- o zmianie ustawy o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej oraz niektórych innych ustaw
- o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw
- o zmianie ustawy o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz niektóre inne dni
- o niektórych zawodach medycznych
- o zmianie ustawy - Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw
- o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw
- o zmianie ustawy o emeryturach pomostowych oraz niektórych innych ustaw
- o zmianie ustawy o żegludze śródlądowej oraz ustawy o czasie pracy na statkach żeglugi śródlądowej
- o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczania niektórych skutków kradzieży tożsamości
- o wielkoobszarowych terenach zdegradowanych
- o jakości w opiece zdrowotnej i bezpieczeństwie pacjenta
- o uczestnictwie pracowników w spółce powstałej w wyniku transgranicznego przekształcenia, połączenia lub podziału spółek
- o Funduszu Ochrony Rolnictwa
- o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw
- o Krajowej Sieci Onkologicznej
- o zmianie ustawy o dostępności cyfrowej stron internetowych i aplikacji mobilnych podmiotów publicznych oraz ustawy - Ordynacja podatkowa.

Na strukturę rynku oddziaływały ustawy:

- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (kierunkowanie nowych inwestycji, które realizowane będą po wejściu w życie przepisów, polegające na skróceniu okresu amortyzacji środków trwałych w postaci budynków i budowli niemieszkalnych jako formie wsparcia mikro-, małych i średnich przedsiębiorców prowadzących działalność w gminach o wysokim wskaźniku bezrobocia, będących jednocześnie gminami o niskim dochodzie w przeliczeniu na mieszkańca),
- o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (do obecnie jednego dostawcy usług EETS mają dołączyć inne podmioty, zwiększając konkurencyjność usługi EETS i większy dostęp do niej użytkowników dróg).

Podsumowanie

Okres badawczy 1990 – 2023 odznaczał się dużą różnorodnością możliwych przyczyn zachodzenia zmian regulacyjnych oddziałujących na koszty i bariery prowadzenia działalności gospodarczej. Był on naznaczony tak ważnymi dla rozwoju przedsiębiorczości w Polsce wydarzeniami jak szok transformacji ustrojowej, azjatycki kryzys finansowy 1997-1998, zakończenie procesu wstępowania Polski do UE w 2004 r., wstąpienie do struktur Unii

Europejskiej i przyjęcie *aquis communautaire*¹⁹³, globalny kryzys bankowy 2007/2008-2009, 2020-2023¹⁹⁴ pandemia Covid-19, luty 2022 wojna na Ukrainie. Kryzysogenność każdego z tych zdarzeń miała swoje szczególne oddziaływanie na sferę gospodarowania, w tym z jednej strony przeważnie mogła pogarszać obiektywne warunki prowadzenia działalności¹⁹⁵, z drugiej zaś, mogła też spełnić rolę sprawdzianu wdrażanych rozwiązań odpornościowych i adaptacyjnych przez poszczególnych przedsiębiorców.

W okresie 1990-2023 najczęściej uchwalono ustaw, którym przypisano ocenę 1 lub -1 (więcej z 1), co oznacza, że oddziaływanie państwa na gospodarkę prowadzono w sposób ostrożny, przyczyniając się do kształtowania działalności przedsiębiorców poprzez słabe bodźce. Ustaw z ocenami 2 i 3 było 238, co oznacza 32% wszystkich z ocenami dodatnimi - oddziałującymi na wzrost kosztów i barier i 16% wszystkich ustaw odnoszących się do kosztów i barier. Natomiast, ustaw z ocenami -2 i -3 było 222, co dawało 34% wszystkich z ocenami ujemnymi – oznaczających spadek kosztów i 15% ustaw odnoszących się do kosztów). Wskazywało to na nieznaczną przewagę ustaw silnie obciążających przedsiębiorców. Pomiar średnią „sumą ewaluacji” dla okresu 1990 – 2023 daje wynik 79, co oznacza przewagę ustaw obciążających przedsiębiorców.

Na podstawie analiz lexometrycznych przyjmowanych ustaw w okresie 1990 – 2023 potwierdza się hipoteza, że regulacje związane z kosztami i barierami działalności gospodarczej w Polsce wykazały trend wzrostowy – bardziej zwiększały koszty i bariery niż je obniżały.

Ostatni rok analiz, rok 2023, wykazywał „sumę ewaluacji” nieznacznie ujemną. W jej ramach wzrost obciążeń następował głównie poprzez wpływ na zachowania przedsiębiorców niż na strukturę rynkową, bardziej poprzez społeczne regulacje niż ekonomiczne, obejmujące regulacje środowiskowe (prawie 14% ustaw z 22 o oddziaływaniu na wzrost obciążeń, w tym jedna najsilniej oddziałująca), odnoszące się do obowiązków informacyjnych (36%) oraz do kwestii bezpieczeństwa (68%). Uwzględniając prezentowane reakcje ustawodawcy w obliczu przeciwdziałania skutkom kryzysów, kryzysogenne warunki wywoływane trwającym wciąż szokiem podażowym wywoływanym utrzymującymi się wyższymi cenami surowców, przedłużającymi się konfliktami wojennymi w ważnych gospodarczo obszarach świata, a także wprowadzanymi reformami środowiskowymi UE, można postrzegać jako otwieranie się pola do odciążania przedsiębiorców przez działania ustawodawcy.

5.3. Wspieranie podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym

Działalność gospodarcza prowadzona jest według ram określonych prawnie. Regulacja ta doznaje ciągłych zmian m.in. dotyczących tworzenia barier wejścia na rynek

¹⁹³ Wcześniej od 1998 roku negocjacje akcesyjne, do poł. 2002 roku we wszystkich 29 zespołach negocjacyjnych, finalizacja negocjacji koniec 2002, połowa 2003 podpisanie traktatu akcesyjnego.

¹⁹⁴ W 2023 zniesienie stanu zagrożenia epidemicznego.

¹⁹⁵ Prezentacja danych odnośnie zmian wartości dodanej brutto w cenach stałych rok do roku/stopy bezrobocia rejestrowanego na koniec roku dla poszczególnych lat kryzysowych, 1998: 104,5/10,4%; 2001: 101,4/17,5; 2002: 102/20%; 2003: 103,3/20%; 2008: 104/9,5%; 2009: 103,1/12,1%; 2019: 104,3/5,2%; 2020: 98/6,8%; 2023: 101,2/5,1%; Główny Urząd Statystyczny, Rachunki narodowe według ESA 2010, Rynek pracy <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

(zagadnienie 5.) oraz redukcji ryzyka prowadzenia działalności danego typu (zagadnienie 6.). Działalność legislacyjna dotyczy również kwestii liczby i skali wprowadzanych mechanizmów, które sprzyjają interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym albo *a contrario* wspierają mniejsze podmioty występujące na rynku.

Zgodnie z przepisem art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. ustrojem gospodarczym Polski jest społeczna gospodarka rynkowa¹⁹⁶. Pojęcie to nie jest w konstytucji zdefiniowane, natomiast w oczywisty sposób nawiązuje do koncepcji ekonomicznych i prawnych powstałych w latach 30 XX w. w Niemczech. Kluczowym elementem tego ustroju gospodarczego jest wolny rynek, stanowiący autonomiczny układ, który rządzi się własnymi prawami opartymi na zasadach samoregulacji. Natomiast idea państwa socjalnego zakłada, możliwość ingerencji państwa w mechanizmy rynkowe dla zachowania ładu społecznego, o ile oczywiście ingerencja ta służy zasadzie sprawiedliwości społecznej¹⁹⁷. Podstawową regułą funkcjonowania rynku jest konkurencja rozumiana jako sytuacja, w której wszystkie podmioty uczestniczące w transakcjach rynkowych posiadają wolność wyboru co do prowadzonych transakcji. Naturalnym dążeniem w działaniach człowieka gospodarującego na wolnym rynku jest osiągnięcie przewagi nad pozostałymi „graczami”, a nawet monopolu w danej dziedzinie, natomiast sytuacja taka nie jest korzystna dla innych podmiotów stosunków społeczno-gospodarczych, w szczególności dla konsumentów, którzy ponoszą finansowe konsekwencje dążenia przez monopolistę do maksymalizacji funkcji użyteczności. W związku z powyższym, wprowadzanie prawnych rozwiązań prowadzących do redukcji lub wzrostu siły ekonomicznej określonych podmiotów (przedsiębiorców) powinno zawsze być dokonywane z uwzględnieniem balansu między przeciwstawnymi potrzebami - z jednej strony siłą ekonomiczną przedsiębiorców dającą większe możliwości negocjacyjne poza granicami kraju, a z drugiej strony brakiem znacznej przewagi ekonomicznej, co może powodować niekorzystne skutki dla konsumentów oraz przedsiębiorców o niższym potencjale ekonomicznym¹⁹⁸.

Presja konsumentów chroniących w ten sposób własne interesy powinna prowadzić do wyrównywania poziomu potencjału ekonomicznego podmiotów świadczących na rynku tożsame usługi lub oferujących tożsame dobra. Służy temu przede wszystkim rozwijające się intensywnie prawo antykoncentracyjne i antymonopolowe, a także pewne zinstytucjonalizowane formy działania, takie jak Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Niniejszy artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytania, czy w badanym okresie ustawodawstwo sprzyja wzrostowi zdolności podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym do wygrywania rywalizacji na rynku, czy pozwala na osiągnięcie przez te podmioty lepszego rezultatu ekonomicznego, a także czy chroni interesy dużych przedsiębiorców, w tym przedsiębiorstw państwowych.

Analiza ustawodawstwa w zakresie wzmocnienia dominacji ekonomicznej podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym może prowadzić do dwóch rozwiązań. Pierwszym jest

¹⁹⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U.1997.78.483 z dnia 1997.07.16, art. 20 o brzmieniu „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.”

¹⁹⁷ P. Tuleja [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, wyd. II, Warszawa 2023, art. 20.

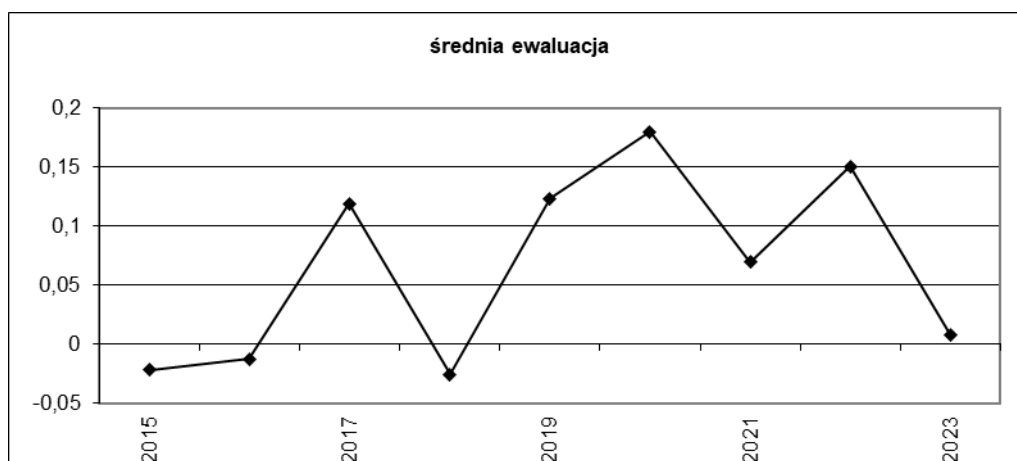
¹⁹⁸ H. Izdebski, Komentarz do Konstytucji RP Art. 20, 21, 22, Warszawa 2022, str. 46.

sytuacja, gdy wprowadzane są regulacje zgodne z tezą, czyli sprzyjające interesom 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.

Tendencja polityki legislacyjnej w latach poprzednich

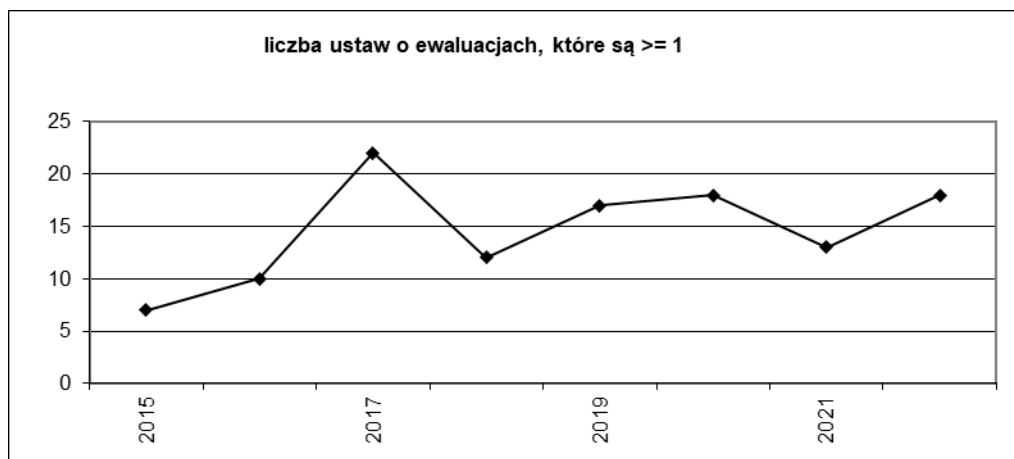
W latach 2015-2022 zainteresowanie ustawodawcy zagadnieniem wzmocnienia dominacji ekonomicznej kształtowało się na stabilnym poziomie.



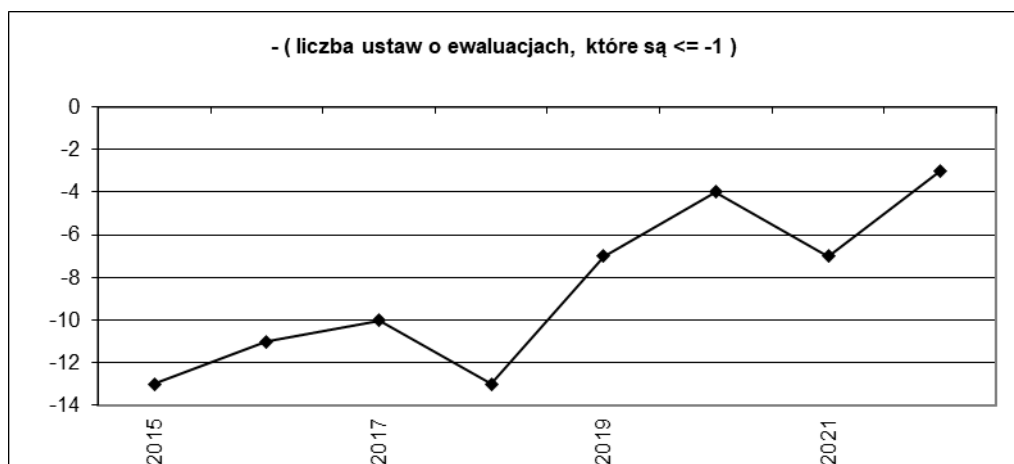
Rysunek 5.3.1. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „średnia ewaluacji” za lata 2015-2023 (oprac. własne na podstawie danych CBPL)

Wpływ regulacji odnoszących się do omawianego zagadnienia w kontekście wszystkich wprowadzonych w danych latach ustaw zauważono w zakresie nieprzekraczającym 20% ustawodawstwa (2015 r. – 8,55%; 2016 r. – 12,8%; 2017 r. – 19,05%; 2018 r. – 12,69%; 2019 r. – 14,12 %; 2020 r. – 18,03 %; 2021 r. – 12,66%). Na tej podstawie nie można jednak stwierdzić, w jaki sposób kształtowała się tendencja ustawodawcy w zakresie omawianego zagadnienia, natomiast można ogólnie uznać, że jest to

rozsądny stosunek z perspektywy zasad ustroju gospodarczego i sporadycznego charakteru, jaki powinna mieć ingerencja państwa w mechanizmy wolnego rynku. W celu ilustracji tendencji ustawodawcy należy zatem odnieść się do wykresów prezentujących metodę suma ewaluacji „odcięcie przez 1” oraz „odcięcie przez -1” pozwalających na ocenę z perspektywy ewaluacji dodatnich i ujemnych.



Rysunek 5.3.2. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „średnia ewaluacji”, tylko ewaluacje dodatnie, za lata 2015-2023 (oprac. własne na podstawie danych CBPL).



Rysunek 5.3.3. Wykres danych uzyskanych przy zastosowaniu metody „średnia ewaluacji”, tylko ewaluacje ujemne, za lata 2015-2023 (oprac. własne na podstawie danych CBPL).

W latach 2015-2022 na podstawie metody suma ewaluacji „odcięcie przez 1” oraz odcięcie przez -1” można stwierdzić, że ustawodawca raczej sprzyjał interesom podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym. Dla zobrazowania tego zjawiska warto odnieść się do wartości procentowych ustaw „dodatnich” i „ujemnych” w danych latach.

Rok	Udział ustaw „dodatnich”	Udział ustaw „neutralnych”	Udział ustaw „ujemnych”
2015	2,99%	91,45%	5,56%

2016	6,10%	87,20%	6,71%
2017	13,10%	80,95%	5,95%
2018	6,09%	87,31%	6,60%
2019	10,00%	85,88%	4,12%
2020	14,75%	81,97%	3,28%
2021	8,23%	87,34%	4,43%
2022	10,84%	87,35%	1,81%

Na szczególną uwagę w tym czasie zasługuje ustawa z dnia 23 marca 2017 r. o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (Dz.U. 2017 poz. 819). W projekcie ustawy poprzez zdefiniowanie pojęcia kredytodawcy, ustawodawca ograniczył katalog uprawnionych podmiotów jedynie do tych, które z racji usytuowania na rynku finansowym podlegają nadzorowi 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.

W roku 2020 zdecydowanie widać przewagę regulacji sprzyjających podmiotom o dużym potencjale ekonomicznym, bowiem prawie 15% wprowadzonych ustaw ocenionych zostało *in plus* wobec zagadnienia, a jedynie ponad 3% wspierało pozostałe podmioty działające na rynku. Takie ukształtowanie sytuacji z całą pewnością wynikało z wystąpienia znacznego spowolnienia gospodarczego, które było konsekwencją pandemii wirusa SARS-CoV-2 i ograniczeń wprowadzonych w celu zmniejszenia rozprzestrzeniania się wirusa (tzw. *lock-down*)¹⁹⁹. Przykładem ustawy wpisującej się ww. tendencję jest ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U z 2020 poz. 695), na podstawie której zmieniona została ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. Jedną z wprowadzonych zmian było umożliwienie przedsiębiorstwu państwowemu „Porty Lotnicze” (PPL), w sytuacji drastycznego spadku ruchu lotniczego nad terytorium RP oraz wynikającym z niego spadkiem wpływów PPL z tytułu opłat lotniskowych, zwolnienia z wpłat w okresie stanu zagrożenia epidemicznego oraz stanu epidemii, a także jednego roku przed jego wprowadzeniem oraz jednego roku po jego ustaniu.

Warto również wskazać na regulację, która od samego początku wzbudzała wiele kontrowersji, czyli ustawę 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), której adresatem i jednocześnie podmiotem uprzywilejowanym na podstawie ww. ustawy była Poczta Polska S.A. Celem ustawy była rekompensata poniesionych strat będących wynikiem zrealizowania polecenie Prezesa Rady

¹⁹⁹ A. M. Kowalski, M.A. Weresa, Pozycja konkurencyjna Polski na początku 2021 r. RAPORT O KONKURENCYJNOŚCI 2021, s. 335.

Ministrów związanego bezpośrednio z przeprowadzeniem wyborów powszechnych na Prezydenta RP zarządzonych w 2020 z możliwością głosowania korespondencyjnego, co ewidentnie stanowiło polepszenie sytuacji ekonomicznej podmiotu zajmującego bardzo istotne miejsce na rynku usług pocztowych.

W roku 2021 można zauważyć lekkie odejście ustawodawcy od wprowadzania regulacji wspierających podmioty o silnej pozycji ekonomicznej (8,23% ustaw ocenionych *in plus* wobec zagadnienia i 4,43% ocenionych *in minus*). Nadal widoczna była przewaga regulacji zgodnych z zagadnieniem, czego przyczyną zapewne było dalsze radzenie sobie ze skutkami pandemii wirusa SARS-Co-V2 i rosnącą w tym czasie inflacją. Jako przykład tych regulacji można wskazać ustawę 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. z 2021 poz. 1901), na podstawie której Skarb Państwa uzyskał możliwość przeznaczenia środków z budżetu państwa na objęcie akcji spółki PKP PLK S.A., co bezpośrednio przełożyło się na wzmocnienie pozycji spółki (przez podniesienie kapitału zakładowego).

Zainteresowanie ustawodawcy zagadnieniem wzmocnienia dominacji ekonomicznej podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym w roku 2022 kształtowało się na podobnym poziomie co w latach poprzednich (w 12,65% wprowadzonych regulacjach nastąpiło odniesienie do omawianego zagadnienia) i również przeważające znaczenie miały ustawy sprzyjające podmiotom o dużym potencjale ekonomicznym. W roku tym co więcej rekordowo niewiele ustaw oceniono jako kontrastowych wobec tezy opisywanego zagadnienia (tylko 1,81%). Wśród ustaw uchwalonych w roku 2022 na uwagę zasługuje ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne (Dz. U. 2022 poz. 631), na podstawie której znacząco zmniejszono nakłady ponoszone przez operatora systemu przesyłowego poprzez przeniesienie kosztów podłączenia do sieci na podmioty przyłączane.

W ustawie z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie sposobu finansowania programów mieszkaniowych (Dz. U. 2022 poz. 1561) ustawodawca poszerzył katalogu sytuacji, w których nieruchomości wchodząca w skład Krajowego Zasobu Nieruchomości może zostać zbyta w formie bezprzetargowej. Taka możliwość dodana została w stosunku do nieruchomości wnoszonych jako aport do spółek celowych oraz społecznych inicjatyw mieszkaniowych lub towarzystw budownictwa społecznego (art. 7 i 7a ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości Dz. U. z 2021 poz. 1961). Usunięto również z ustawy o Krajowym Zasobie Nieruchomości regulację uzależniającą wpis do wykazu nieruchomości (będących w gospodarowaniu właściwych organów i spółek Skarbu Państwa) od objęcia ich zapisami w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – nieruchomości, których funkcja terenu określona w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Warto także odnieść się do ustawy z dnia 15 września 2022 r. o zmianie ustawy - Prawo pocztowe (Dz.U. 2022 poz. 2042), której przepisy wprowadziły skuteczny mechanizm finansowania kosztu netto obowiązku świadczenia usług pocztowych. Poprzednio istniejąca regulacja wskazywała jako głównego płatnika dopłat samego operatora wyznaczonego, jako podmiot zobowiązany do świadczenia usług powszechnych (wysokość udziału każdego z operatorów zobowiązanych uzależniona była od ich przychodów z usług powszechnych), a tu należy przypomnieć, że Poczta Polska S.A. zajmuje dominującą pozycję w przychodach z segmentu usług powszechnych, a tym samym zgodnie z tym schematem działania była głównym fundatorem dopłat. Wprowadzona zmiana polegająca na wskazaniu budżetu

państwa jako wyłącznego źródła dofinansowania kosztu netto znacząco zatem odciażyła Poczta Polska S.A.

Wśród aktów uznanych za przeciwne do tezy wymienić można: 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), ustawę z dnia 1 grudnia 2022 r. o zmianie ustawy o paszach oraz ustawy o odpadach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2722), natomiast ich znaczenie w ewaluacji całościowej zagadnienia było marginalne ze względu na mało odczuwalne skutki lub ograniczony krąg adresatów regulacji wprowadzanych.

Wzmocnienie dominacji ekonomicznej w 2023 r.

Analizę zagadnienia w roku 2023 należy zacząć od kilku generalnych wniosków. Przede wszystkim w roku 2023 uchwalono najmniej ustaw w ostatnim dziesięcioleciu, bowiem jedynie 119. Ustawodawca wyjątkowo rzadko odnosił się też do treści analizowanego zagadnienia, bowiem zespół ewaluacyjny wskazał na wystąpienie „tezy” bądź „antytezy” jedynie w przypadku 8,4% wszystkich uchwalonych regulacji. Warto również zauważyć, że proporcja regulacji wspierających podmioty o dużym potencjale ekonomicznym względem regulacji służących konkurencyjności z uwzględnieniem ich siły oddziaływania była bardzo wyrównana, co należy ocenić pozytywnie z perspektywy dążenia ustawodawcy do marginalizacji wpływu państwa na mechanizmy rynkowe.

Wprowadzane w 2023 roku regulacje w minimalnym stopniu sprzyjały bardziej podmiotom o dużym potencjale ekonomicznym. Tytułem przykładu ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 595) ustawodawca wprost udzielił Polskim Elektrowniom Jądrowym Sp. z o.o. lub spółce, w której Polskie Elektrownie Jądrowe Sp. z o.o. ma pozycję dominującą, możliwość przygotowania i realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie i eksploatacji pierwszej w Polsce elektrowni jądrowej na obszarze gmin: Choszczewo lub Gniewno i Korkowa. Takie sformułowanie jest ewidentnym uprzywilejowaniem konkretnie wskazanego podmiotu, co znacząco narusza zasady konkurencyjności na rynku, ale znajduje uzasadnienia ze względu na istotę realizacji i jej newralgiczność.

W ustawie z dnia 14 kwietnia 2023 r. o konsumenckiej pożyczce lombardowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1285) wprowadzone zostało ograniczenie możliwości wykonywania działalności lombardowej jedynie do podmiotów działających jako spółki kapitałowe z kapitałem zakładowym o minimalnej wartości 50 tys. złotych. W uzasadnieniu wskazano, że celem tej regulacji było zwiększenie pewności konsumentów co do prawdziwości danych oraz wiarygodności samego podmiotu, z którym zawierają umowę pożyczki lombardowej. Mimo że sam ustawodawca uznał, że działanie to wciąż będzie pozwalało mniejszym przedsiębiorcom na spełnienie wymogów projektowanej ustawy, to w ocenie zespołu ewaluacyjnego takie ukształtowanie regulacji będzie przechylało szalę na stronę podmiotów o większym potencjale finansowym względem drobnych przedsiębiorców.

Ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o Centralnej Informacji Emerytalnej (Dz. U. z 2023 r. poz. 1941) ustawodawca przyznał spółce Skarbu Państwa Polski Fundusz Rozwoju S.A. (i podmiotom z grupy PFR S.A.) zadanie polegające na budowie Centralnej Informacji Emerytalnej poprzez: opracowanie architektury, uruchomienie i wdrożenie infrastruktury informatycznej systemu, koordynację działań między instytucjami systemu, budowę i

utrzymywanie baz danych i wdrożenie usług oferowanych w systemie. Jako uzasadnienie wyboru podmiotu wskazano, że PFK S.A. jako spółka Skarbu Państwa realizująca misję publiczną jest instytucją, której łatwiej kooperować z innymi jednostkami współtworzącymi system Centralnej Informacji Emerytalnej (m.in. ZUS, KRUS).

Kolejną ustawą, która sprzyjała podmiotom o dużym potencjale ekonomicznym była ustawa z dnia 20 grudnia 2023 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2023 r. poz. 2776), na podstawie której zwiększono płynność finansową spółek sektora górnictwa węgla kamiennego poprzez przyjęcie Nowego Systemu Wsparcia. System ten zakłada zwolnienie wymienionych podmiotów z obowiązku wpłaty do urzędu skarbowego zaliczek na podatek dochodowy od osób prawnych, a zapłata należnego podatku nastąpi dopiero zgodnie z ustawą z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2587, z późn. zm.), tj. do końca 3. miesiąca następnego roku. Wśród beneficjentów tej regulacji wprost wskazuje się następujące podmioty: Polska Grupa Górnicza S.A., Tauron Wydobycie S.A., Węgllokoks Kraj S.A.

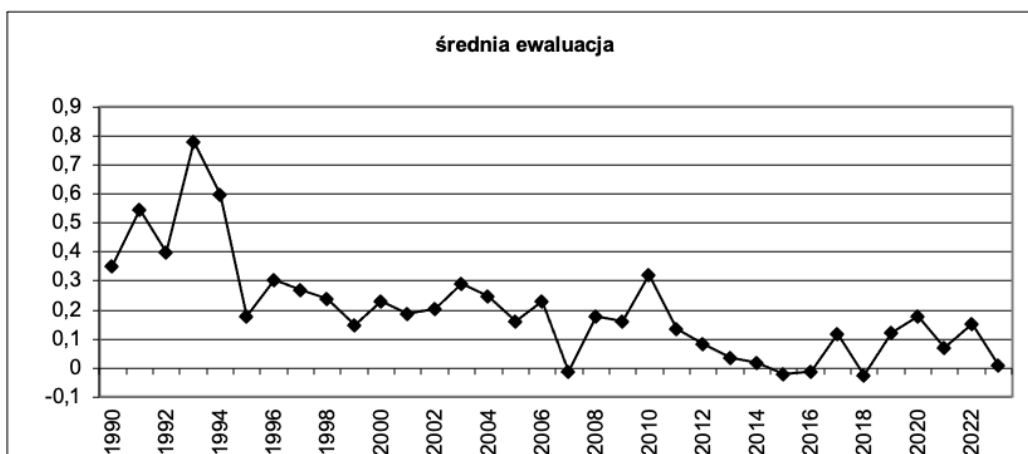
Wśród regulacji ocenionych w opozycji do tezy zagadnienia należy zwrócić szczególną uwagę na ustawę z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1681), która osiągnęła jako jedyna ewaluację „-2”, co oznacza, że miała wyraźnie odczuwalne skutki lub szeroki krąg adresatów. Na mocy tej regulacji doprecyzowano przepisy dotyczące znaku towarowego operatora systemu dystrybucyjnego (OSD) będącego częścią przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo, tak aby nie mógł on wprowadzać w błąd konsumentów, co do odrębnej tożsamości sprzedawcy będącego częścią tego samego przedsiębiorstwa zintegrowanego pionowo. Co więcej ustawodawca zapewnił określonym odbiorcom energii elektrycznej (gospodarstwom domowym i mikroprzedsiębiorcą o przewidywanym rocznym zużyciu poniżej 100 tys. kWh) nieodpłatny dostęp do co najmniej jednego narzędzia porównywania ofert sprzedawców, w tym ofert dotyczących zawarcia umów z cenami dynamicznymi energii elektrycznej. Działania te wprost są więc skierowane na sprzyjanie konkurencyjności.

W pozostałych ustawach, w których zagadnienie osłabienia dominacji ekonomicznej podmiotów o dużym potencjale ekonomicznym w ogóle wystąpiło, wpływ nowej regulacji nie były aż tak widoczny i ich ewaluacja sięgnęła zaledwie poziomu „-1”. Jako przykład można przywołać tutaj ustawę z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1859), w której wprowadzona została regulacja ograniczająca możliwość przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną w celu dywersyfikacji podmiotów świadczących usługi w tym zakresie i przez to zachowania ich konkurencyjności. W ustawie określono konkretne przesłanki negatywne, co do przejęcia, m.in.: sytuację, gdy w wyniku przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną członkowie grupy kapitałowej, do której należy podmiot przejmujący kontrolę, prowadziliby łącznie więcej niż 4 apteki ogólnodostępne. Co więcej ograniczenia te zabezpieczone zostały dodatkową kompetencją dla Wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego do cofnięcia zezwolenia na przejęcie apteki w liczbie niezbędnej do przywrócenia stanu zgodnego z prawem, z zastrzeżeniem, że przejęcie te może zostać utrzymane jedynie z uwagi na szczególnie ważny interes pacjentów korzystających z usług poszczególnych aptek. Wojewódzki inspektor farmaceutyczny na podstawie wprowadzonej regulacji będzie mógł także wymierzyć karę pieniężną w wysokości od 50 tys. do 5 tys. złotych podmiotowi, który wbrew ww. zakazowi dokonał przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną.

Celem ustawy z dnia 16 sierpnia 2023 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach służących ochronie odbiorców energii elektrycznej w 2023 roku w związku z sytuacją na rynku energii elektrycznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1785) było zminimalizowanie podwyżek cen dla najbardziej wrażliwych odbiorców energii elektrycznej oraz ogólne zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego państwa przez utrzymanie rozwiązań osłonowych obowiązujących w 2022 r. W zakresie badanego zagadnienia warto wskazać tutaj, że na podstawie przepisów ustawy wprowadzono obowiązek odprowadzenia na rzecz Fundusz Wyплаты Różnicy Ceny nadmiarowych dochodów, osiągniętych w 2022 r. w wyniku prowadzenia działalności w sektorze wydobywania węgla i wytwarzania koksu, w postaci „składki solidarnościowej”. Za nadmiarowe dochody uważa się w tym przypadku dochody przekraczające 120% średnich dochodów osiągniętych w okresie wcześniejszych 4 lat, a regulacja bezpośrednio wpływa na działanie największych podmiotów na rynku energetycznym, co znajduje wyraz w art. 29b ust. 1 pkt 2, w którym powołano, że obowiązek nie dotyczy podmiotów, które w 2022 r. miały status mikroprzedsiębiorcy, małego przedsiębiorcy ani średniego przedsiębiorcy w rozumieniu art. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców.

Podsumowanie

Na podstawie średniej ewaluacji za okres 1990-2023, która przedstawiona została na rysunku 5.3.4., można stwierdzić, że ogólną tendencją prawodawcy jest dążenie do zmniejszenia ingerencji w wolny rynek i zagwarantowania konkurencyjności podmiotów. Tendencja ta zasługuje na uznanie i zasadnym byłoby utrzymanie tego kierunku legislacyjnego przez nowo wybrany w 2023 r. parlament.



Rysunek 5.3.4. Wykres danych dotyczących zagadnienia dominacji ekonomicznej, uzyskanych przy zastosowaniu metody „średnia ewaluacji”, (oprac. własne na podstawie danych CBPL).

Z wykresu też wynika, że działania legislacyjne są w przypadku regulacji wpływających na konkurencyjność w dużej mierze odbiciem sytuacji politycznej czy gospodarczej na świecie lub w Europie. Każdy kryzys przekłada się na działania państwa w celu ochrony bytu przedsiębiorców na rynku, co może wiązać się z pewnymi odchyłami od mechanizmów wolnego rynku na rzecz wsparcia określonej kategorii podmiotów. Takie działania widać m.in. w związku z pandemią SARS-CoV-2 albo wojną za wschodnią granicą

Polski i w tych przypadkach ingerencja państwa powinna zostać usprawiedliwiona okolicznościami.