



Opozycja pod lupą

Ocena legislacyjnej działalności opozycji
w latach 2019–2023





**Klub
Jagielloński**

Opozycja pod lupą

Ocena legislacyjnej działalności
opozycji w latach 2019–2023

Redakcja:
Tomasz Ociepka

Projekt graficzny:
Rafał Gawlikowski
Magdalena Karpińska
Magdalena Milert

Skład:
Rafał Siwik

Zdjęcie na okładce: Donald Tusk przemawiający w Parlamencie Europejskim, 19.01.2016. Fot.: © European Union 2016 - European Parliament

ISBN 978-83-66562-32-5

ISBN 978-83-67824-09-5

Klub Jagielloński
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2023

Ten utwór jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o podanie linku do naszej strony.

Spis treści

6 / Metodologia raportu „Opozycja pod lupą”

Szymon Kwapiszewski

12 / Edukacja, transport, rolnictwo, działalność gospodarcza

Szymon Kwapiszewski

22 / Energetyka i klimat, mieszkalnictwo, prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, samorząd

Tomasz Synowiec

30 / Finanse publiczne

Jakub Terlikowski

35 / Ochrona zdrowia i zdrowie publiczne, administracja, bezpieczeństwo

Stanisław Wróbel

41 / Porządek prawny i prawo karne

Bartosz Mielniczek

Szymon Kwapiszewski

Metodologia raportu „Opozycja pod lupą”

Jakkolwiek niniejszy raport jest siostrzanym projektem względem „Rządu pod lupą” i w założeniu ma stanowić jego dopełnienie, to jednak ze względu na zupełnie inny charakter materiału badawczego zastosowana w „Opozycji pod lupą” metodologia musiała być znacząco różna od tej zastosowanej w analizie aktywności rządu.

Po pierwsze, ugrupowania niewchodzące w skład koalicji rządzącej w oczywisty sposób nie mogą być oceniane przez pryzmat zrealizowanych polityk. Po drugie, próba kompilacji całościowych programów partii politycznych również nie miała szansy powodzenia. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że większość partii nie opublikowała swoich całościowych programów politycznych, zaś próba uzupełniania braków wypowiedziami przedstawicieli owych partii nie miałyby większego sensu, jako że czasami zmiana linii partyjnej dokonywała się w przeciągu jednego dnia.

Wobec powyższych ograniczeń zdecydowaliśmy się ograniczyć zakres opracowania jedynie do parlamentarnej działalności opozycji, a konkretnie do analizy wszystkich projektów złożonych przez parlamentarzystów opozycji w Sejmie i Senacie, poczynając od początku mijającej kadencji parlamentu do dnia 31 maja 2023. Końcowa cezura motywowana była koniecznością zachowania czasu na kompleksową analizę ilościową i jakościową zebranego materiału.

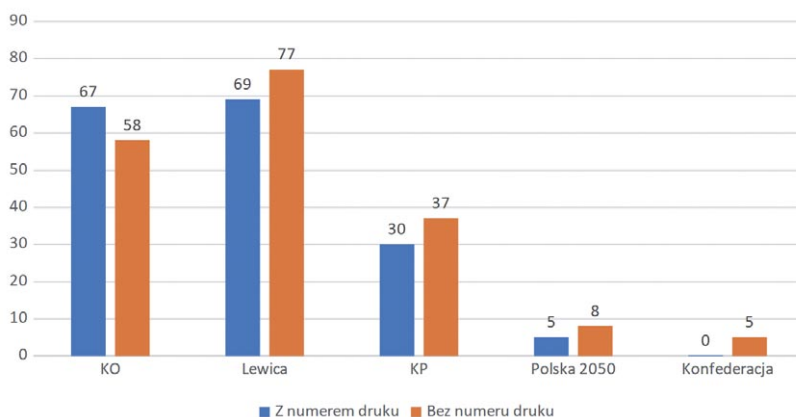
Aby załagodzić dysproporcje w liczbie projektów składanych przez ugrupowania opozycyjne, analizę oparliśmy nie na partiach posłów wnioskodawców, lecz 12 obszarach tematycznych, do których przyporządkowane zostały wszystkie projekty. Podejmując jednak próbę szerszego spojrzenia, zanalizowaliśmy również dorobek ugrupowań opozycyjnych, ograniczając się zasadniczo do pięciu

największych: Koalicji Obywatelskiej, Lewicy, Koalicji Polskiej, Polski 2050 oraz Konfederacji. Ponadto w podsumowaniach ilościowych uwzględniliśmy również senatorów niezależnych ze względu na znaczną liczbę projektów, w których jeden z nich pełnił funkcję wnioskodawcy, co może sugerować, że ich znaczenie w Senacie X kadencji daleko wykraczało poza bycie przysłowiowym „języczkiem u wagi” w senackich głosowaniach.

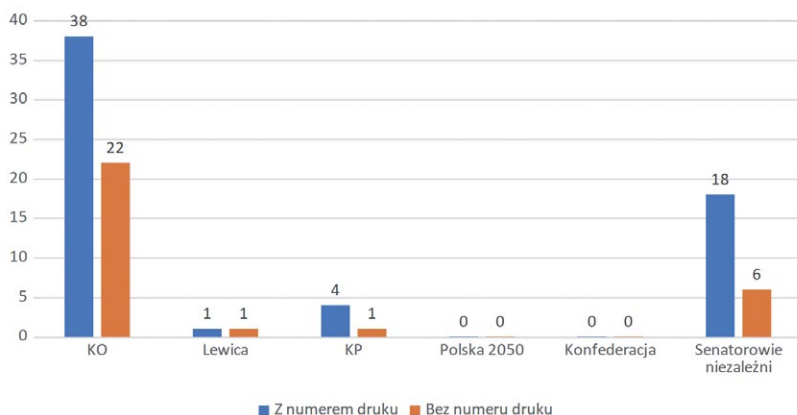
Podsumowanie ilościowe

W okresie od 12 listopada 2019 do 31 maja 2023 roku parlamentarzyści pięciu głównych ugrupowań opozycyjnych oraz senatorowie niezależni złożyli łącznie 446 projektów ustaw, z czego 355 w Sejmie, a 91 w Senacie. Każdą z grup projektów można podzielić na dwie kategorie – projekty z nadanym numerem druku oraz bez nadanego numeru druku. Tym samym, z 355 projektów złożonych przez posłów opozycji numer druku otrzymało 170, zaś bez niego pozostało 185 projektów ustaw. Z kolei w Senacie 61 projektów otrzymało numer druku, a 30 zatrzymało się na wcześniejszym etapie procesu legislacyjnego. Rozkład projektów względem ugrupowań przedstawia się następująco:

Rysunek 1. Projekty ustaw złożone przez posłów opozycji w Sejmie IX kadencji (do 31.05.2023).



Rysunek 2. Projekty ustaw złożone przez senatorów z ugrupowań będących w opozycji do rządu oraz senatorów niezależnych w X kadencji Senatu (do 31.05.2023).

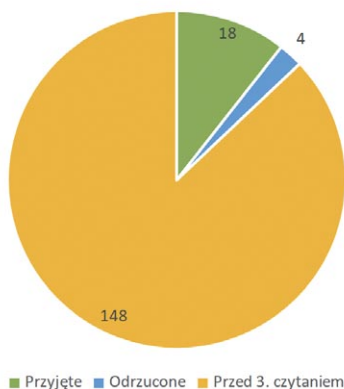


Zarówno na powyższych wykresach, jak i w dalszych rozdziałach raportu projekty przypisywaliśmy ugrupowaniom, bazując na osobie posła/senatora wnioskodawcy, choć w części przypadków pod projektami podpisywali się posłowie z kilku ugrupowań*. Ponadto, choć było to zaledwie kilkanaście przypadków, nie braliśmy pod uwagę projektów, które zostały wycofane przez wnioskodawcę na którymkolwiek etapie prac sejmowych czy senackich.

Ze 170 projektów złożonych przez opozycję w Sejmie, które uzyskały numer druku, do 31 maja 2023 przyjętych zostało 18, odrzuconych 4, zaś pozostałe 148 zatrzymało się na jednym z etapów procesu legislacyjnego. Wyniki przedstawia rysunek 3.

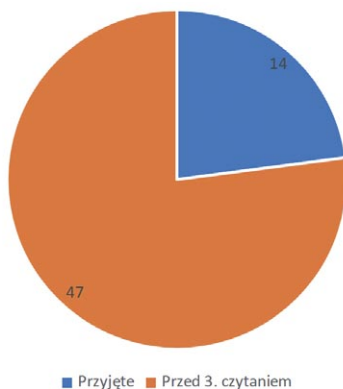
*Projekt o numerze druku 2012 miał dwie posłanki wnioskodawczynie – z KO oraz z Lewicy – dlatego w tabeli został zaliczony obu ugrupowaniom.

Rysunek 3. Opozycyjne projekty ustaw w Sejmie IX kadencji ze względu na status w procesie legislacyjnym (do 31.05.2023).



Z 61 projektów złożonych w Senacie przez senatorów z ugrupowań będących w opozycji do rządu oraz senatorów niezależnych, które uzyskały numer druku, do 31 maja 2023 przyjętych zostało 14, zaś pozostałe 47 zatrzymało się na jednym z etapów procesu legislacyjnego. Wyniki przedstawia rysunek 4.

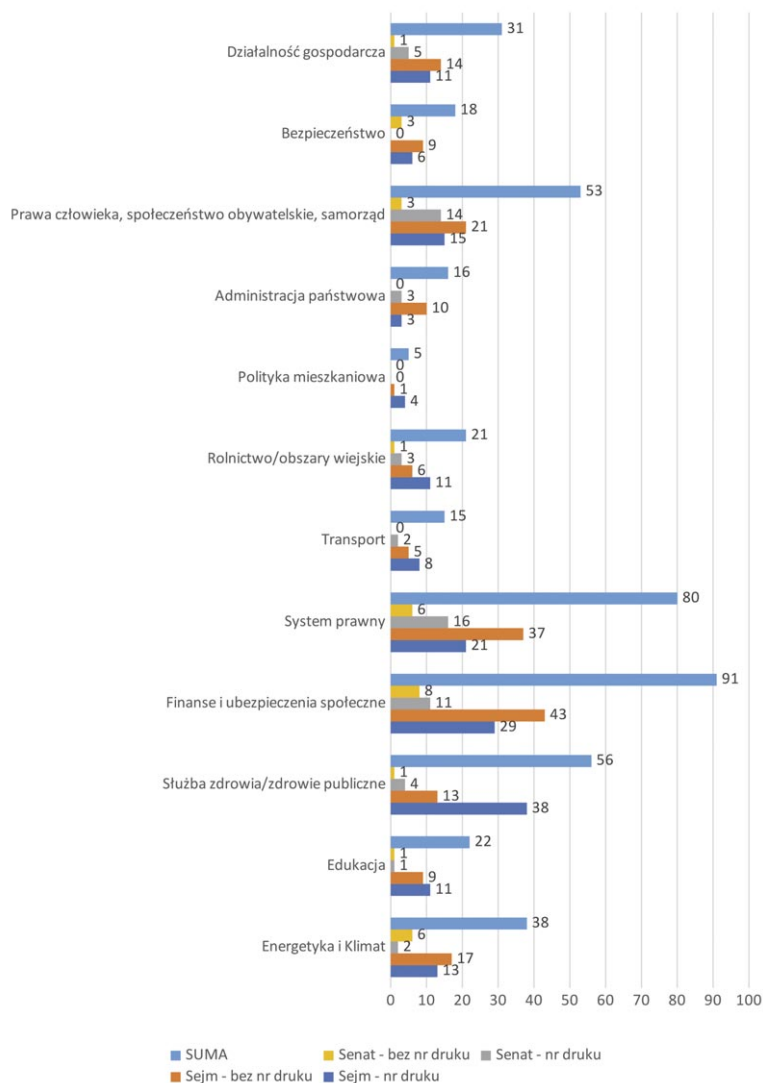
Rysunek 4. Projekty ustaw złożone w Senacie X kadencji przez senatorów z ugrupowań będących w opozycji do rządu oraz senatorów niezależnych ze względu na status w procesie legislacyjnym (do 31.05.2023).



Wśród wyróżnionych przez nas kategorii tematycznych najwięcej projektów (91) zaliczyliśmy do kategorii finansów i ubezpieczeń społecznych. Na dalszych miejscach znalazły się kategorie: system

prawny (80) oraz ochrona zdrowia/zdrowie publiczne (56). Należy jednak zaznaczyć, że niektóre z projektów znajdowały się na pograniczu różnych dziedzin i zostały uznaniowo zaliczone do jednej bądź drugiej kategorii, co oznacza, iż podział zaprezentowany w pełni na poniższym wykresie nie ma charakteru bezwzględnego.

Rysunek 5. Opozycyjne projekty ustaw Sejmu IX kadencji i Senatu X kadencji według kategorii dziedzinowej (do 31.05.2023).



Cel powstania raportu i jego ograniczenia

Naturalnie świadomi jesteśmy ograniczeń naszego raportu w związku z przyjętymi założeniami. Zdajemy sobie sprawę, że działalność poselska rozciąga się poza składanie projektów ustaw, a więc raport prezentuje jedynie pewien wycinek działalności opozycji. Dostrzegając jednak dramatyczny spadek merytoryczności debaty publicznej na rzecz jej coraz większego rozemocjonowania, uznaliśmy, że analiza najbardziej miarodajnego i obiektywnego aspektu działalności publicznej opozycyjnych parlamentarzystów, jakim są złożone projekty ustaw, będzie najlepszym sposobem na stworzenie platformy dla merytorycznej debaty.

Mamy również świadomość, że w przypadku ugrupowań nie mających możliwości składania dużej liczby projektów ustaw nasz raport może w pewnym stopniu wypaczać ich obraz, niesłusznie sugerując, że są one mało aktywne. Główną ofiarą naszej metodologii jest Konfederacja, która z braku 15 posłów nie była w stanie przedstawiać projektów ustaw samodzielnie, zaś do wszystkich jej propozycji zmuszona była szukać poparcia wśród przedstawicieli innych klubów parlamentarnych. Skutkiem tego była bardzo mała liczba projektów, w których posłem wnioskodawcą był polityk Konfederacji (5), co nie oddaje faktu, że posłowie Konfederacji byli jednymi z aktywniejszych w zakresie wystąpień sejmowych, interpelacji czy pracy w komisjach. Poprawkę należy wziąć również na liczbę projektów złożonych przez posłów Polski 2050 (11), która istniała jako ugrupowanie jedynie przez nieco ponad połowę trwania Sejmu IX kadencji.

Szymon Kwapiszewski

Edukacja, transport, rolnictwo, działalność gospodarcza

Edukacja

Minione cztery lata były trudnym czasem dla polskiej edukacji. Na jakości nauczania znacząco odbiła się pandemia, zaś już wcześniej dramatycznie niskie wynagrodzenia nauczycieli i wykładowców boleśnie odczuły wysoką inflację. W odpowiedzi na te i inne wyzwania w upływającej kadencji parlamentu ugrupowania opozycyjne złożyły 22 projekty ustaw, spośród których 12 nadany został numer druku, a 2 zostały przyjęte przez Sejm.

Pandemia COVID-19

Próbę zaradzenia skutkom pandemii poprzez legislację jako jedyna podjęła Koalicja Obywatelska (KO), która złożyła trzy projekty ustaw. Pierwszy, z początku kwietnia 2020, postulował rezygnację z egzaminu ósmoklasisty i zastąpienie go konkursem świadectw. Temat organizacji testu powrócił rok później, kiedy to KO wniosowała o opóźnienie o rok wejścia w życie obowiązku wyboru dodatkowego przedmiotu na egzaminie, argumentując to koniecznością nadrobienia przez uczniów pandemicznych zaległości. Trzeci z projektów umożliwiałby z kolei dyrektorowi szkoły bardziej elastyczne zarządzanie organizacją zajęć celem zminimalizowania ryzyka epidemicznego przy jednoczesnym zachowaniu jak największej liczby godzin stacjonarnych.

Spośród wspomnianych projektów pierwszy oraz trzeci były szybką odpowiedzią na dynamicznie rozwijającą się sytuację epidemiczną, jednakże nie wydawały się dogłębnie przemyślane i generowałyby

komplikacje przy wdrożeniu, co zostało zaznaczone w negatywnym stanowisku rządu. Z kolei ocena projektu drugiego powinna być pozytywna, jako że jego celem miała być ochrona standardów egzaminowania oraz kondycji psychicznej ósmoklasistów. Ponadto należy zauważyć, że niecały rok później ten postulat KO został wprowadzony w życie przez Ministerstwo Edukacji, które poszerzyło go o przejściowe, dwuletnie okrojenie egzaminowanego zakresu podstawy programowej.

Finanse oświatowe

Na polu walki ze skutkami inflacji dla oświatowych finansów również najaktywniejsza była KO, która złożyła trzy projekty, w tym jeden z poparciem Lewicy. Zakładały one m.in. podwyższenie subwencji oświatowej o wskaźnik inflacji, utworzenie Specjalnego Funduszu Wynagrodzeń, z którego miałyby być wypłacane podwyżki dla nauczycieli oraz innych pracowników sfery budżetowej, zaś projekt wspólny, reprezentowany przez Agnieszkę Dziemianowicz-Bąk, postulował podwyższenie pensji nauczycieli o 20% od 1 lipca 2023.

Żadnemu z projektów nie został nadany numer druku, jako że wszystkie zatrzymały się na etapie negocjacji samorządowych i związkowych. Legislacyjne propozycje opozycji podwyższenia nauczycielskich wynagrodzeń należy uznać za zdecydowanie właściwe. Jak [alarmuje](#) ZNP, ze względu na minimalne i nienadążające za inflacją waloryzacje, pensja początkującego nauczyciela z bycia o 54% większą od pensji minimalnej w 2007 roku spadła do przekraczania pensji minimalnej o zaledwie 6% (tj. 200 złotych). Brak godziwych wynagrodzeń powoduje zapaść systemu edukacji publicznej oraz rosnące braki kadrowe w szkołach, zaś brak otwartości rządu na dyskusję o zwiększeniu nakładów na edukację jedynie pogłębia jego konflikt ze środowiskiem nauczycielskim.

Propozycje edukacyjne Lewicy

Spośród pozostałych projektów wyróżnia się grupa propozycji złożonych przez Lewicę. Jeden z projektów zakładał zachowanie świadczenia kompensacyjnego dla nauczycieli biorących nadgodziny, co miałyby być remedium na braki kadrowe w szkołach. Podobnie, do Sejmu wpłynął projekt zakładający wprowadzenie darmowych posiłków dla dzieci w szkołach podstawowych, co miałyby przyczynić się do redukcji niedożywienia wśród dzieci z biedniejszych rodzin. Lewica przygotowała również projekt obligujący pracodawców do płacenia co najmniej minimalnego wynagrodzenia za praktyki absolwenckie.

Ponadto należy zwrócić uwagę na trzy projekty „zeświecczająco-progresywne”, które przygotowywały ramy dla wprowadzenia edukacji seksualnej do szkół, umożliwiały wypisanie się z religii uczniom od 15 roku życia, jak również zwiększały liczbę godzin wf w tygodniu o jedną, przy jednoczesnej redukcji o jedną godzinę religii.

Choć żaden z sześciu projektów nie został przyjęty, a większość zatrzymała się na etapie konsultacji, Lewicy należy się uznanie za prezentowanie najbardziej klarownej wizji reformy polskiej edukacji spośród wszystkich ugrupowań opozycyjnych, zdecydowanie wykraczającej poza bierne reagowanie na bieżące problemy. Z pewnością projekty „zeświecczająco-progresywne”, jako wypływające z lewicowej wizji ideowej, mogą budzić wątpliwości części społeczeństwa o innym światopoglądzie. Jednakże zauważyć należy, że stanowią one część szerszego programu reformy polskiej edukacji, szukającego remedium na takie problemy jak spadek aktywności fizycznej wśród dzieci i młodzieży czy problem niedożywienia wśród najbiedniejszych uczniów. Z tego powodu proponowane przez Lewicę zmiany powinny stać się przedmiotem szerszej parlamentarnej debaty, co, niestety, jak dotąd nie miało miejsca.

Transport

Działalność legislacyjna opozycji w dziedzinie transportu skupiała się przede wszystkim na próbach zahamowania wzrostu jego kosztów, zwłaszcza w komunikacji zbiorowej. Do tej kategorii zaliczyliśmy 15 ustaw, z których 11 otrzymało numer druku, zaś 4 zostały przyjęte przez Sejm.

Koszty transportu

Na tym polu złożonych zostało łącznie 5 projektów, z których żaden nie został przyjęty przez Sejm. Remedium na rosnące ceny paliw, zaproponowanym przez Konfederację oraz Polskę 2050 w dwóch osobnych projektach złożonych w listopadzie 2021, miała być likwidacja opłaty emisyjnej (Konfederacja) lub jej zawieszenie do czasu, aż wskaźnik inflacji spadnie poniżej 2,5% (Polska 2050). Ponadto Konfederacja postulowała znaczącą obniżkę stawki podatku VAT oraz akcyzy na paliwo, jak również obniżenie opłaty paliwowej. Projekt Konfederacji został uznany za niezgodny z prawem UE, zaś pomysł Polski 2050 spotkał się z negatywną opinią rządu.

Drugą podgrupą projektów były pomysły na zwiększenie dostępności cenowej transportu zbiorowego. Oprócz projektu Lewicy postulującego darmowe bilety na komunikację w lipcu i sierpniu 2022 dla dzieci i młodzieży pobierających naukę, ta sama partia złożyła w styczniu 2023 projekt zerowego VAT na bilety kolejowe w odpowiedzi na ogłoszenie przez PKP podwyżek cen swoich usług. W nieco rozszerzonej formie podobny projekt zerowego VAT na bilety kolejowe KO złożyła w maju 2023.

Projekty Konfederacji i Polski 2050 należy ocenić raczej negatywnie, jako że postulując usunięcie bądź zawieszenie opłaty emisyjnej niemal zupełnie pominęły cel klimatyczny, dla którego została ona wprowadzona. Z kolei propozycje Lewicy i KO w kwestii obniżenia cen biletów kolejowych należy uznać za uzasadnione. Promocja transportu kolejowego jako najmniej emisyjnego środka komunikacji zbiorowej powinna odbywać się również poprzez przystępne ceny

biletów, zaś oba projekty stanowiły inspirację, jak i uzupełnienie dla rządowej interwencji hamującej podwyżki dla pasażerów.

Nowelizacja Kodeksu drogowego

Za przykład zdrowej współpracy pomiędzy rządem a opozycją należy uznać nowelizację Kodeksu drogowego, która weszła w życie 1 czerwca 2021 roku. Była ona efektem przyjęcia trzech projektów: rządowego, KO oraz Lewicy, które były rozpatrywane wspólnie. Nowelizacja m.in. rozszerzała ograniczenie prędkości w terenie zabudowanym do 50 km/h również w nocy, zwiększała uprawnienia pieszych wchodzących na przejścia dla pieszych czy wprowadzała nowe zasady zachowywania odstępu między pojazdami na drogach ekspresowych. Oprócz słuszności wprowadzanych zmian mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa na drogach, nowelizacja ta warta jest odnotowania jako jeden z niewielu przykładów współpracy rządu z opozycją przy kształtowaniu społecznie istotnej zmiany prawa.

Paliwa odnawialne

W praktyce zgłaszania projektów ustaw przez KO dało się zauważyć kilkakrotnie sytuację, w której projekt zgłaszany był w Sejmie, zaś gdy utknął on na wczesnym etapie prac, jego delikatnie zmieniona wersja składana była w Senacie. Ów system „podwójnej wrzutki” zastosowany został między innymi w projekcie dotyczącym uwzględnienia samochodów o napędzie alternatywnym w ustawie regulującej zwrot kosztów eksploatacji i paliwa za używanie samochodu prywatnego do celów służbowych. Choć projekty dotyczyły wąskiego zakresu przedmiotowego, to jednak jako zachętę do posiadania pojazdów o napędzie innym niż spalinowy należy je ocenić pozytywnie.

Ciekawym, choć raczej doraźnym rozwiązaniem był projekt Koalicji Polskiej (KP) zakładający podwyższenie komponentu biologicznego w biopaliwach z 5,2% do 7%. Motywowany był on chęcią przenieś nadwyżek ukraińskiego zboża na komponenty biopaliwa celem powstrzymania anomalii na rynku rolniczym. Projekt,

jakkolwiek kreatywny, nie brał pod uwagę przejściowego charakteru nadwyżki ukraińskiego zboża na polskim rynku, a tym samym w dłuższej perspektywie mógłby przynieść więcej szkody niż pożytku.

Rolnictwo

Wśród ugrupowań składających projekty o tematyce rolniczej na pierwszy plan wybijała się KP, której autorstwa był szereg ustaw dotyczących stabilizacji finansowej rolników, jak również stanowiących odpowiedź na wojnę w Ukrainie. Do kategorii rolnictwo zaliczyliśmy 21 projektów ustaw, z których 14 otrzymało numer druku, zaś 5 zostało przyjętych przez Sejm.

Ochrona finansów rolniczych

KP złożyła w minionej kadencji cztery projekty ustaw mające na celu ochronę finansów rolniczych przed zawirowaniami na rynku, zarówno w obliczu pandemii, jak i w szerszej optyce. Niektóre propozycje umożliwiałyby udział instytucji powiązanych z państwem, takich jak Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa czy Bank Gospodarstwa Krajowego, w poręczaniu długów rolniczych czy pełnieniu funkcji fatora między podmiotami rolniczymi, zaś inne zakładały utworzenie ram organizacyjnych dla podmiotów spółdzielczych, takich jak proponowany Fundusz Wzajemnej Pomocy w Stabilizacji Dochodów Rolnych. KP złożyła również dwa projekty chroniące finanse rolników w odpowiedzi na wyzwania związane z wojną w Ukrainie: jeden dotyczący dopłat do nawozów, zaś drugi nakładający cło przewozowe na ukraińskie zboże.

Choć zaledwie jeden z tych projektów, dotyczący restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne, w dodatku złożony przy poparciu senatorów z innych ugrupowań, został przyjęty przez Sejm, to jednak aktywności KP na tym polu wyraźnie przyświecała pewna myśl przewodnia, co należy pochwalić, tym bardziej, że wspieranie samoorganizacji rolników, chronienie ich interesów na rynku skupu produktów, jak również zapewnienie stabilności finansowej w obliczu zawirowań klimatycznych oraz

geopolitycznych powinno być jednym z czołowych zadań polityki rolnej państwa, o czym [pisaaliśmy szerzej w niedawnym raporcie CAKJ](#).

W tym podrozdziale warto również wymienić projekt Lewicy, postulujący wprowadzenie minimalnej kwoty dopłat do ubezpieczeń na działalność gospodarską oraz ubezpieczenia inwentarza

Hodowla i dobrostan zwierząt

W minionej kadencji parlamentu 8 projektów w różny sposób dotyczyło zwierząt. KO złożyła trzy projekty dotyczące: uregulowania zasad odstrzału sanitarnego w kontekście ASF, poszerzenia odszkodowań za szkody łowieckie (przyjęty) oraz zobowiązania budżetu państwa do pokrycia szkód wyrządzonych przez gatunki chronione – pod tym ostatnim projektem podpisali się także niektórzy posłowie KP oraz Konfederacji.

W materii „zwierzęcej” w życie weszły także po jednym projekcie KP i KO, które rozpatrywane były wspólnie z projektami PiS. W pierwszym przypadku chodziło o wydłużenie zawieszenia zakazu używania GMO do produkcji paszowej, w drugim o rentę dla zwierząt służbowych na „emeryturze” oraz zakaz występowania zwierząt w cyrkach.

Warta odnotowania była również szeroka koalicja wszystkich ugrupowań opozycyjnych (z wyjątkiem Konfederacji), które w 2022 roku złożyły własny projekt zakazu hodowli zwierząt futerkowych (z wyjątkiem królika) po tym, jak projekt PiS z tzw. „piątki Kaczyńskiego” wytracił impet, spotkawszy się z oporem przemysłu futrzarskiego. Projekt opozycyjny, podobnie jak rządowy, nie zdołał jednak przejść procesu legislacyjnego.

Aktywność opozycji w tym zakresie należy ocenić pozytywnie. Kwestia hodowli i dobrostanu zwierząt była jednym z najmniej spornych obszarów legislacji, co zaowocowało relatywnie wysokim wskaźnikiem przyjętych ustaw, które ponadto miały istotny wpływ na regulowane dziedziny życia społecznego.

Działalność gospodarcza

W obszarze działalności gospodarczej największy wpływ na działalność ustawodawczą parlamentu w mijającej kadencji miała pandemia COVID-19, co znalazło odzwierciedlenie w składanych przez opozycję projektach. W kategorii działalność gospodarcza uwzględniliśmy 31 ustaw, z których 16 otrzymało numer druku, a 1 została przyjęta przez Sejm.

Pandemia COVID-19

W reakcji na pandemię posłowie i senatorowie opozycji złożyli 12 projektów mających załagodzić jej skutki dla działalności gospodarczej oraz sytuacji przedsiębiorców i osób zatrudnionych. Zakres propozycji był bardzo szeroki – obejmowały one zarówno ochronę zatrudnienia, np. poprzez dofinansowywanie pensji pracowniczych z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, jak również odciążenie przedsiębiorców, np. poprzez zwolnienie z zapłaty składek na ubezpieczenia lub też składek członkowskich stowarzyszeń reprezentujących przedsiębiorców (np. ZAIKS). Z mniej oczywistych projektów w tym zakresie wyróżnić należy projekt KO zwalniający właścicieli lokali z części opłaty koncesyjnej w zależności od liczby dni, w których ich przedsiębiorstwa musiały być zamknięte ze względu na restrykcje.

Pomimo dużej liczby propozycji zaledwie jedna – projekt „prawdziwej Tarczy antykryzysowej” złożony przez KP początkiem kwietnia 2020 – została rozpatrzona wraz z rządową propozycją i w konsekwencji przyjęta. Biorąc pod uwagę, że aż 7 projektów utknęło przed nadaniem numeru druku ze względów formalnych – niewypełnienie formularza notyfikacyjnego UOKiK bądź posiadanie niepełnego uzasadnienia – nasuwa się podejrzenie, że rząd zajęty zarządzaniem kryzysowym nie był skory do angażowania się w dyskusje z opozycją nad kształtem polityk covidowych, niezależnie od merytorycznej wartości zgłaszanych projektów.

Warunki zatrudnienia i jakość pracy

Spośród obszarów, w których aktywni byli opozycyjni parlamentarzyści, wyróżnia się grupa 6 propozycji dotyczących wybranych aspektów zatrudnienia. Posłowie Lewicy złożyli projekt umożliwiający Państwowej Inspekcji Pracy uznanie w toku kontroli, że umowa cywilnoprawna ma w rzeczywistości charakter umowy o pracę. Choć rząd zaopiniował projekt negatywnie, twierdząc, że obecnie jest to kompetencja sądów pracy, to jednak wydaje się, że potrzeba zmian w tej materii jest uzasadniona. Praktyka regularnego zatrudniania na tzw. „umowach śmieciowych” wciąż jest w Polsce znaczna, na co wskazywało na przykład [sprawozdanie PIP z 2019](#), zaś uciążliwa procedura sądowa może zniechęcać wielu poszkodowanych pracowników do dochodzenia swoich praw.

Parlamentarzyści KO i Lewicy podjęli również temat urlopu przedsiębiorców. W serii projektów, w tym dwóch złożonych przez KO metodą tzw. „podwójnej wrzutki”, wnioskowali oni o umożliwienie osobom samozatrudnionym zwolnienia ze składek ZUS na okres 14 dni raz na 6 miesięcy, co miałoby zachęcać do zawieszenia działalności na ten czas, a więc niejako wzięcia urlopu. Za każdym razem natrafiało to na sprzeciw rządu, który stał na stanowisku, że przedsiębiorca nie jest związany stosunkiem podległości z innymi podmiotami, w związku z czym jest w stanie zrobić sobie urlop wedle uznania. Wydaje się, że rząd wykazywał się pewną nieprzychylnością interpretacyjną względem projektów opozycji, nie chcąc tracić wpływów ze składek ZUS, nie zważając chociażby na dane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pokazujące, że osoby prowadzące własną działalność gospodarczą poświęcają wyraźnie więcej czasu na pracę od pracowników etatowych (jakkolwiek wskaźnik ten zmalał z 10 do 6 godzin tygodniowo więcej między rokiem 2017 a 2022)*.

Wśród złożonych projektów ustaw pojawiły się również dwa złożone przez KO jako tzw. „podwójna wrzutka”, dotyczące zniesienia lub,

* Szymon Czarnik, Magdalena Jelonek, Krzysztof Kasperek, Patrycja Antosz, *Bilans Kapitału Ludzkiego 2017: Raport z badania ludności w wieku 18–69 lat* (Warszawa, 2018), s. 78. Szymon Czarnik, Jarosław Górniak, Magdalena Jelonek, Krzysztof Kasperek, *Bilans Kapitału Ludzkiego 2022/2021: Raport z badania ludności w wieku 18–69 lat* (Warszawa, 2022), s. 14.

w drugim projekcie, zawieszenia podczas trwania stanu epidemii zakazu handlu w niedziele przy jednoczesnym wprowadzeniu obowiązku zapewnienia pracownikom co drugiej niedzieli w miesiącu wolnej, wobec obecnie funkcjonującej jednej niedzieli w tych branżach, w których taka praca jest dozwolona.

Projekty różne

Wśród pojedynczych projektów do najciekawszych zaliczyć należy projekt Lewicy mający na celu ograniczenie nadużywania preferencyjnych warunków zakupu ziemi przez związki wyznaniowe poprzez zobowiązanie ich do przedstawienia dokładnego planu zagospodarowania zakupywanych terenów. Godny odnotowania jest również projekt Polski 2050 dotyczący zakazu wjazdu do Polski ciężarówek z białoruską i rosyjską rejestracją. Został on złożony już w kwietniu 2022 i choć nie otrzymał wtedy nawet numeru druku, to jednak w maju 2023 idea zaproponowana w projekcie została odzwierciedlona i wprowadzona w życie w ministerialnym rozporządzeniu (choć w nieco uproszczonej wersji).

Podsumowanie

Aktywność legislacyjną opozycji w kategorii działalność gospodarcza należy całościowo ocenić pozytywnie. Parlamentarzyści opozycji nie mają dostępu do tak rozbudowanej maszyny doradczej jak Rada Ministrów, a ich zadaniem jest sygnalizowanie rządowi tych problemów, które mogły umknąć jego uwadze, aby później mogła odbyć się konstruktywna debata nad najlepszymi wariantami rozwiązań mającym tym kwestiom zaradzić. Wydaje się, że zwłaszcza na tym polu rząd wykazywał się zbyt małą chęcią do dyskusji nad opozycyjnymi projektami, przez co zaledwie 1 z 32 wszedł w życie, choć liczba ta nie odzwierciedla nierzadko wysokiej merytorycznie wartości składanych propozycji.



Szymon Kwapiszewski

Student historii średniowiecznej na Uniwersytecie Oksfordzkim. Absolwent Uniwersytetu w Durham.

Tomasz Synowiec

Energetyka i klimat, mieszkalnictwo, prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, samorząd

Energetyka i klimat

W obliczu rosyjskiej agresji i zmian na rynku energii oraz ze względu na przybierającą na znaczeniu kwestię zmian klimatycznych, które swoje odbicie znajdują między innymi w politykach europejskich – choćby w programie Fit For 55 i kamieniach milowych polskiego KPO – kwestia energetyki i klimatu staje się jedną z kluczowych dziedzin polskiej modernizacji i gospodarki.

W wpływającej kadencji ugrupowania opozycyjne złożyły aż 38 projektów, które zaklasyfikowaliśmy do tego działu, aż 23 z nich nie otrzymały druku sejmowego, 2 projekty powstały w Senacie, a 13 sejmowych projektów otrzymało druk sejmowy.

Energetyka wiatrowa

Przewodnim motywem powracającym w projektach opozycyjnych była lądowa energetyka wiatrowa i propozycje zlikwidowania wprowadzonej przez rząd PiS zasady 10h, zgodnie z którą minimalna odległość turbin wiatrowych musiała być równa 10-krotności największej wysokości mierzonej od poziomu gruntu do najwyższego punktu elektrowni przy maksymalnym wzniesieniu turbiny łopaty wirnika.

Zmiany ustawy o elektrowniach wiatrakowych dotyczyło aż 8 projektów opozycji i dwa projekty senackie. Likwidację zasady 10h

przewidywało 6 ze zgłoszonych projektów. Dwukrotnie taki projekt składała Koalicja Obywatelska, raz Lewica, raz Polskie Stronnictwo Ludowe. Jeden projekt zgłosił również Senat oraz grupa posłów, z których większość reprezentowała Polskę 2050, a pozostali Porozumienie, PSL oraz Mniejszość Niemiecką.

Spośród projektów pięć proponowało ustalenie minimalnej odległości elektrowni wiatrowej od zabudowy mieszkalnej na 500 metrów. Wyjątek stanowił projekt zgłoszony przez posłów PL2050 i innych ugrupowań, który minimalną odległość elektrowni wiatrowej warunkował maksymalnym emitowanym hałasem oraz rodzajem budynków znajdujących się w pobliżu.

Wszystkie projekty zmierzały do zwiększenia powierzchni terenów, na których mogą zostać umieszczone elektrownie wiatrowe, i wskazywały, iż obecne regulacje są nadmierne i blokują rozwój energetyki wiatrowej. Proponowany kierunek zmian należy ocenić pozytywnie. Według raportu PAN wiatraki znajdujące się w odległości 500 metrów są bezpieczne dla zdrowia, jest to jednocześnie rozwiązanie prostsze i bardziej przejrzyste od warunkowania odległości maksymalnym hałasem emitowanym przez elektrownie.

Propozycje PSL-u przewidywały również korzyści ekonomiczne dla gmin, na których terenie ulokowana byłaby taka inwestycja, w postaci mechanizmu redystrybucji polegającego na przekazaniu części dodatniego salda wypracowanego przez daną inwestycję (pod warunkiem osiągnięcia odpowiednich wyników ekonomicznych).

Ponadto projekt senacki oraz projekt prezentowany przez PL2050 ostateczną decyzję o wyrażeniu zgody oddawały w ręce rad gmin. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie, gdyż daje ono możliwość realnego podejmowania decyzji przez społeczności lokalne z uwzględnieniem ich interesów i opinii.

Obecny stan prawny został zmieniony w taki sposób, że zasadę 10h zlikwidowano. Większość rządowa zdecydowała się jednak

na zastosowanie minimalnej odległości 700 metrów, co znacząco ogranicza liczbę terenów, na których może powstać elektrownia wiatrowa względem stanu z minimalną odległością wynoszącą 500 metrów.

Ochrona konsumentów przed wzrostem cen źródeł energii

Posłowie Koalicji Obywatelskiej dwukrotnie składali projekty nowelizujące ustawę o prawie energetycznym w taki sposób, aby uszczelnić wprowadzony przez rząd system osłon przed nadmiernymi cenami gazu, tak by objął on również budynki wielolokalowe i spółdzielcze.

KO zaproponowała również nowelizacją ustawy o prawie energetycznym przewidującą zobligowanie przedsiębiorstw energetycznych dokonujących wydobycia gazu ziemnego zaazotowanego do sprzedaży minimum 55% wydobywanego surowca na giełdach towarowych. Obecne regulacje prawne przewidują istnienie takiego obowiązku jedynie dla gazu wysokometanowego.

Proponowana regulacja spotkała się z odpowiedzią rządu, który zwrócił uwagę na zbyt małą liczbę gazu zaazotowanego dla stworzenia rynku takiego gazu, gdyż jest on dostarczany jedynie z lokalnego wydobycia na terenie kraju. Zwrócono również uwagę na zbyt krótki okres *vacatio legis*, który nie pozwalał na stworzenie odpowiedniej infrastruktury, która obecnie dostosowana jest do gazu wysokometanowego, a konwersja gazu jest ograniczona technicznie. Problematyczne i ryzykowne cenowo wydaje się również stworzenie jednolitych kryteriów dla tego rodzaju gazu, ze względu na duże różnice w jego jakości w zależności od konkretnej dostawy. Brak zewnętrznych źródeł pozyskania gazu zaazotowanego oraz stabilny, ale malejący wolumen tego gazu, nie pozwalają na stworzenie stabilnego rynku hurtowego. Ponadto zmiana wpływałaby negatywnie na firmy prowadzące działalność w tym segmencie ze względu na konieczność zerwania obecnych kontraktów długoterminowych w przypadku wdrożenia regulacji w tak krótkim czasie.

Posłowie PL2050 wraz z posłami m.in. PSL, Polskich Spraw i Porozumienia złożyli projekt zmiany ustawy o ochronie środowiska, zawierający pobieranie opłaty paliwowej do czasu obniżenia inflacji do poziomu celu inflacyjnego Narodowego Banku Polskiego (2,5% z możliwością odchylenia o 1 punkt procentowy) i zastąpienie wpływów z tej opłaty stanowiących przychód Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych wpływami z opłaty akcyzowej. Ustawa miała na celu obniżenie cen paliw w okresie rosnącej inflacji. Choć wpływ proponowanej zmiany byłby nieznaczny i gdyby znalazł odzwierciedlenie w cenach paliw, wyniósłby według Biura Analiz Sejmowych zaledwie 8 groszy na litrze, to ze względu na okoliczności wyjątkowej inflacji powodowanej m.in. znaczącym wzrostem cen paliw propozycję ustawy należy oceniać pozytywnie. Według krytycznego stanowiska rządu stało to jednak w sprzeczności z planowaną obniżką akcyzy.

PSL złożył również projekt ustawy odraczającej o rok wprowadzenie pobierania opłaty mocowej ze względu na sytuację wywołaną pandemią COVID-19. Pomimo słusznego celu, jakim jest obniżenie cen energii, projekt należy ocenić negatywnie z racji nieuwzględnienia zawartych umów na rynku mocy i braku wskazania alternatywnych źródeł finansowania dla inwestycji realizowanych z funduszy pozyskanych z tej opłaty. PSL zaproponował również przedłużenie o 12 miesięcy *vacatio legis* dla przepisów zobowiązujących firmy do ewidencjonowania w elektronicznym rejestrze odpadów.

Mieszkalnictwo

Pomimo iż tematyka mieszkalnictwa oraz niedoboru mieszkań jest poruszana przez wszystkie opcje polityczne, a fala uchodźcza po wybuchu wojny na Ukrainie pogłębiła problem dostępności mieszkań, to w zakresie mieszkalnictwa opozycja przez całą kadencję złożyła zaledwie 5 projektów ustaw, z czego 1 z nich (autorstwa Polskiego Stronnictwa Ludowego) nie otrzymał numeru druku sejmowego. 3 projekty zostały złożone przez Lewicę, a 1 przez Koalicję Obywatelską.

Projekt KO dotyczył wzmocnienia ochrony praw lokatorów w przypadku najmu instytucjonalnego, tj. rodzaju najmu przeznaczonego dla osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmu lokali. Zgodnie z propozycją KO zlikwidowana zostałaby procedura uproszczonej eksmisji bez prawa do lokalu socjalnego lub zastępczego, możliwa w istniejącym rygorze prawnym na podstawie podpisanego przez najemcę oświadczenia notarialnego o dobrowolnym poddaniu się eksmisji w przypadku zakończenia lub wypowiedzenia umowy w razie jej łamania przez lokatora.

Pierwszą ustawą zaproponowaną przez Lewicę była ustawa reprivatyzacyjna, która m.in. realizowała orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego P 46/13. Regulacja przewidywała określenie maksymalnie 25-letniego terminu na stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej dotyczącej nabycia prawa do nieruchomości. Dotyczy to przejęć dokonanych na podstawie tzw. dekretu Bieruta. Ustawa określa również zasady obliczania rekompensat dla przedwojennych właścicieli przy uwzględnieniu sytuacji prawnej oraz faktycznej nieruchomości w momencie przejęcia jej przez Skarb Państwa. Proponowane zmiany należy uznać za bardzo pozytywne ze względu na ich kompleksowy charakter, wypełnianie rozstrzygnięć konstytucyjnych, ochronę pewności decyzji prawnych i uwzględnienie interesu różnych stron.

Drugi projekt wniesiony przez Lewicę przewidywał możliwość poszerzenia przez rady gmin grona osób uprawnionych do pobierania dodatku mieszkaniowego, w szczególności dla osób przed 30 rokiem życia. Projekt przewidywał również, że dodatek mieszkaniowy przysługiwałby przez okres 2 lat (jednak nie dłużej niż do osiągnięcia 30 roku życia). W przypadku osób objętych dodatkiem ze względów finansowych dodatek przysługuje na okres 6 miesięcy. Było to uzasadnione celem, jakim jest pomoc w usamodzielnieniu się dla osób młodych. Biorąc pod uwagę problemy z dostępnością mieszkań oraz występujące w Polsce zjawisko luki czynszowej, ogólnie kie-

runkowy cel ustawy, jak i zwiększenie kompetencji gmin w możliwości podejmowaniu takich decyzji, należy ocenić pozytywnie.

Negatywnie należy natomiast ocenić proponowane regulacje w zakresie prawa spółdzielni mieszkaniowych do gruntów, przewidujące w sytuacjach braku pewności co do własności gruntu lub sporu prawnego prawa do przejęcia gruntów. Proponowane w projekcie Lewicy rozwiązania stwarzałyby wysokie ryzyko naruszenia w takim postępowaniu praw osób trzecich poprzez władczą ingerencję w ich prawo własności.

Prawa człowieka, społeczeństwo obywatelskie, samorząd

Szeroki zakres tematyczny oraz specyfika tych działów sprawia, że do tej kategorii zaliczyliśmy bardzo różnorodne projekty, co przełożyło się na 53 różne projekty, z których 14 powstało w Senacie, a 39 w Sejmie, przy czym jedynie 15 z projektów poselskich otrzymało druk sejmowy.

Wśród projektów znalazły się złożone przez posłów PSL-u oraz równolegle Senat, posłów PiS oraz rząd projekty ustaw dotyczące świadczeń dla sołtysów. Wszystkie projekty były rozpatrywane wspólnie, a efektem prac było przyjęcie ustawy. Jej finalny kształt znacząco różni się jednak od początkowych propozycji PSL-u i Senatu. Oba projekty nie ograniczały się tylko do uprawnienia sołtysów do dodatkowego świadczenia po ukończeniu wieku emerytalnego, lecz dotyczyły także kwestii pozycji sołectwa. Projekt senacki przewidywał utworzenie odrębnych subkont sołeckich przez gminy, jeszcze dalej szedł projekt PSL-u, który zakładał nadanie sołectwom osobowości prawnej. Choć ideę wzmocnienia jednostek pomocniczych, w których decydującą rolę odgrywają mieszkańcy w zebraniu sołeckim, należy ocenić korzystnie, to zaproponowane narzędzia budzą wątpliwości prawne, gdyż zgodnie z konstytucją podstawową jednostką samorządu w Polsce jest gmina, a nadanie sołectwom *de facto* osobowości prawnej two-

rzyłoby kolejny szczebel administracyjny. Osobowość prawna pociągałaby za sobą również nowe obowiązki administracyjne, choćby w związku z możliwością zawierania umów, co oznaczałoby rozrost biurokracji nieuzasadnionej działaniem oraz celami społecznymi, jakie przewiduje się dla sołectwa. Jednocześnie tak niewielkie jednostki nie byłyby w stanie skuteczniej niż do tej pory realizować swoich działań.

Opozycjni posłowie, wśród których dominowali przedstawiciele KO, złożyli również projekt ustaw przewidujący nadanie etnolectowi śląskiemu statusu języka regionalnego. Kwestia ta jest przedmiotem uzasadnionych obiekcji językoznawczych wskazujących, że taki język nie istnieje i jest to gwara języka śląskiego. Jednocześnie nie sposób pominąć faktu, że używanie języka śląskiego w ostatnim spisie powszechnym zadeklarowało prawie pół miliona polskich obywateli. Kwestia ta nie może rozstrzygać o tym, jaki jest status danej mowy, musi być jednak uwzględniana w kształtowaniu polityk publicznych. Warto zwrócić również uwagę, że pojęcie „języka regionalnego” nie jest pojęciem z zakresu językoznawstwa, lecz z zakresu prawa, a język prawny, choć powinien dążyć do zgodności nomen omen językowej z innymi dziedzinami życia, to nader często zachowuje własną odrębną definicyjnie klasyfikację. Z tego względu warto zwrócić uwagę na fakt, że jedynym językiem regionalnym jest obecnie język kaszubski, wobec którego często stosowano i stosuje się te same zarzuty, co wobec języka śląskiego, a ich odmienne uregulowanie jest następstwem czynników politycznych, a nie merytorycznych, wobec czego zgodnie z zasadami sprawiedliwości i równości należałoby uznać, że kategoria prawna języka regionalnego jest adekwatna wobec gwary śląskiej i powinna ona otrzymać identyczne wsparcie, zapewniające pielęgnowanie lokalnych tradycji.

Bardzo pozytywnie należy ocenić projekt ustawy zgłoszony przez posłów Lewicy regulujący zasady działalności spółdzielni uczniowskich, które obecnie mogą funkcjonować na zasadach ogólnych przewidzianych dla spółdzielni, co bywa problematyczne ze względu na fakt, iż bardzo często tworzą je osoby, które nie ukończyły

18 roku życia i nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych. Ułatwienie i uregulowanie działalności takich spółdzielni może przyczynić się do ich popularyzacji, co wywołałoby szereg pozytywnych efektów, m.in. propagując wśród uczniów wiedzę o spółdzielczości oraz ten model prowadzenia działalności, wsparło edukacyjną rolę szkół, pozwalając na zdobycie praktycznej wiedzy i umiejętności w zakresie organizacji oraz działalności gospodarczej w warunkach będących przejściem od wiedzy teoretycznej do pełnej odpowiedzialności bez nadzoru. Jednocześnie rozwój spółdzielni uczniowskich może przyczyniać się do tworzenia i pogłębiania relacji w ramach lokalnych społeczności, które mogą być podstawą dalszego zaangażowania społecznego oraz tworzyć więź z miejscem pochodzenia, co wpisuje się w zasady zrównoważonego rozwoju.

Najważniejszy projekt ustawy zgłoszony przez Senat w zakresie omawianej materii dotyczył zmian w zasadach finansowania jednostek samorządu terytorialnego poprzez zwiększenie procentowego udziału w podatku dochodowym PIT. W związku z widoczną, w szczególności w ostatnich latach, tendencją powierzenia nowych zadań samorządom oraz spadkiem realnej wartości ich dochodów, wynikającym ze zmian podatkowych oraz inflacji projekt należy ocenić pozytywnie.

Wśród projektów ustaw zgłoszonych przez senatorów partii opozycyjnych warto zwrócić uwagę na pozytywny trend wzmacniania młodzieżowych rad oraz rad seniorów mających na celu aktywizację społeczną tych grup oraz uwzględnianie ich opinii w toku prac jednostek samorządu terytorialnego. Warto również odnotować inicjatywy utworzenia pomorskiego i łódzkiego związku metropolitalnego.



Tomasz Synowiec

Członek Klubu Jagiellońskiego. Student prawa oraz politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim. Członek krakowskiej redakcji działu „Polska na mapie” portalu opinii Klubu Jagiellońskiego.

Jakub Terlikowski

Finanse publiczne

W upływającej kadencji parlamentu opozycja złożyła 91 projektów ustaw, które zaklasyfikowaliśmy do kategorii finansów publicznych. Spośród tych projektów 51 nie otrzymało numeru druku sejmowego, 29 taki numer otrzymało, a 11 powstało w Senacie. Jedynie 5 projektów ustaw zostało przyjętych przez Sejm, każdy z nich został złożony przez posłów Koalicji Obywatelskiej (KO).

Pandemia

Jednym z pierwszych i zarazem najtrudniejszych wyzwań, przed którym stanął Sejm IX kadencji, była pandemia COVID-19. Szczególnie istotne z perspektywy finansów publicznych było spowolnienie działalności gospodarczej w niemal wszystkich sektorach, będące wynikiem nałożonych restrykcji w przemieszczaniu się. Niemal ¼ wszystkich ustaw z obszaru finansów publicznych, które zostały złożone przez ugrupowania opozycyjne w ciągu całej kadencji, było odpowiedzią na trudności ekonomiczne, z którymi borykali się Polacy w czasie pandemii.

Celem wsparcia przedsiębiorców z branży turystycznej KO złożyła projekt ustawy o bonie turystycznym, zachęcającym Polaków do spędzenia wakacji w kraju, co miało przełożyć się na poprawę sytuacji w sektorze. Ustawa została przyjęta przez Sejm w lipcu 2020 roku. W następnych latach opozycja złożyła projekty przedłużające działanie bonu turystycznego, wskazując na problemy związane z rosnącymi cenami, jednak te ustawy nie zostały przyjęte przez Sejm.

Kolejna grupa projektów ustaw złożonych przez opozycję w związku z pandemią miała na celu odciążenie przedsiębiorców. KO złożyła

projekty odraczające termin wdrożenia Pracowniczych Planów Kapitałowych, wydłużenie okresu odchodzenia od kas fiskalnych oraz nadanie przedsiębiorcom części uprawnień, które przysługują im podczas stanów nadzwyczajnych. Lewica złożyła projekt ustawy mający na celu ograniczenie obciążeń o charakterze administracyjnym. Koalicja Polska (KP) zaproponowała między innymi wsparcie w finansowaniu składek ZUS dla przedsiębiorców, gdy pracownik jest czasowo niezdolny do pracy ze względu na COVID.

W odpowiedzi na pandemię Lewica proponowała ponadto rozwiązania mające na celu wzmocnienie państwa w obliczu kryzysu oraz rozszerzające zakres świadczeń społecznych, postulując między innymi reformę sieci szpitali tak, aby była ona lepiej przystosowana do sytuacji pandemicznej. Inna ustawa zakładała wprowadzenie rekompensaty dla samorządów lokalnych, które utraciły część dochodów z PIT wskutek spadku aktywności gospodarczej. W obszarze świadczeń socjalnych Lewica zaproponowała rozszerzenie zasiłku macierzyńskiego.

Walka z drożyzną

Już w trakcie pandemii wiadomym było, że kolejnym dużym wyzwaniem, przed którym stanie parlament, będą rosnące ceny dóbr i usług. Początkowo głównym problemem była inflacja, jednak w miarę zacieśniania polityki monetarnej przez NBP coraz więcej głosów wskazywało na konieczność ulżenia kredytobiorcom. Wysokie stopy procentowe, wraz z rosnącymi cenami nieruchomości, przyczyniły się również do wznowienia dyskusji o sytuacji mieszkaniowej w Polsce.

Jednym ze sposobów walki z drożyzną postulowanych przez opozycję było wspomniane już wcześniej wydłużenie działania bonu turystycznego, jednak ten projekt nie spotkał się z aprobatą rządu. Politycy Polski 2050, KP, Konfederacji, Porozumienia oraz Polskich Spraw zaproponowali w tym zakresie zmniejszenie obciążeń podatkowych. Jeden z projektów zakładał utrzymanie obniżonych stawek VAT na cały 2023 rok, inny przewidywał zwolnienie od po-

datku od zysków kapitałowych w przypadku przedłużającego się okresu wysokiej inflacji. Posłowie KP postulowali również całkowite zniesienie podatku Belki.

Podwyżki stóp procentowych przeniosły ciężar dyskusji o inflacji na problemy, z którymi borykali się kredytobiorcy, co znalazło odzwierciedlenie w projektach ustaw składanych przez parlamentarzystów. Niemal wszystkie ugrupowania opozycyjne złożyły projekty mające na celu wsparcie kredytobiorców. KO zaproponowała zamrożenie rat kredytów na dwa lata na poziomie z grudnia 2021 roku, czyli przed główną falą podwyżek stóp procentowych. Polska 2050 postulowała rozszerzenie grupy osób mogących ubiegać się o pomoc Funduszu Wsparcia Kredytobiorców poprzez zmianę limitów dochodowych. Inny projekt złożony przez to ugrupowanie zakładał wprowadzenie wakacji kredytowych, jednak ich formuła odbiegała nieco od rozwiązania ostatecznie przegłosowanego przez rząd. Lewica zaproponowała zamrożenie WIBOR-u na poziomie z grudnia 2019 roku, argumentując w uzasadnieniu, że takie rozwiązanie pozwoli z jednej strony ochronić kredytobiorców, a z drugiej ograniczyć zyski banków.

Emerytury

Stosunkowo duża liczba projektów ustaw z obszaru finansów publicznych dotyczyła ubezpieczeń społecznych, w szczególności rent i emerytur. Nie jest to nic nadzwyczajnego, biorąc pod uwagę, że finansowanie ZUS jest jednym z głównych wydatków budżetu państwa. Należy nadmienić, że reformy proponowane przez opozycję w tym zakresie były często motywowane pandemią lub rosnącymi cenami, jednak warto przyjrzeć się im osobno.

Pierwsza grupa projektów ustaw zakładała zwiększenie emerytury dla konkretnej grupy społecznej. Jeden z projektów złożonych przez KO zakładał poprawę sytuacji emerytalnej osób represjonowanych w PRL, które przez pobyt w więzieniu (ze względów politycznych) miały niższy staż pracy. Ten projekt uzyskał poparcie rządu i został przegłosowany w Sejmie. Projekt złożony przez PSL

zakładał wprowadzenie do emerytury dodatku strażackiego, który miał stanowić gratyfikację za służbę w ochotniczej straży pożarnej, jednak ta propozycja nie spotkała się z aprobatą rządu. Lewica złożyła projekt ustawy eliminujący nierówne traktowanie w obrębie otrzymywanych świadczeń mundurowych powołanych do służby przed i po 1999 roku, wskazując, że wyrok Sądu Najwyższego wymaga równego traktowania obu grup.

Druga grupa projektów dotyczyła zasad przejścia na emeryturę. Ludowcy postulowali umożliwienie wcześniejszego przejścia na emeryturę osobom o długim stażu pracy, inny projekt przewidujący podobne rozwiązanie złożyła Lewica. Posłowie KO złożyli projekt ustawy zrównujący uprawnienia kobiet i mężczyzn w zakresie wypłacania środków z IKZE na wniosek oszczędzającego.

Ostatnia grupa projektów dotyczyła zwiększenia wysokości emerytury dla wszystkich lub części emerytów. Lewica w związku z rosnącymi cenami złożyła w 2022 roku projekt zakładający waloryzację emerytur i rent, jednak nie otrzymał on numeru druku. Inny projekt Lewicy zakładał poszerzenie grupy osób, które mogą podwyższyć wysokość swojej emerytury do emerytury minimalnej. KO złożyła projekt ustawy przywracający wyższą podstawę obliczenia emerytury i okazał się on jedynym projektem opozycyjnym pośrednio zwiększającym wysokość emerytur przegłosowanym przez Sejm.

Pozostałe obszary

Część projektów ustaw została złożona przez opozycję najpewniej w związku z trwającą kampanią wyborczą. Mowa tu między innymi o projekcie KO zakładającym wprowadzenie świadczenia 800+ oraz projekcie zwiększenia świadczenia na dzieci dla osób pracujących, złożonym przez KP.

Inna grupa ustaw dotyczyła sytuacji osób z niepełnosprawnościami. Tutaj szczególnie aktywne były Lewica oraz KO. Większość projektów złożonych przez te ugrupowania zakładała zwiększenie wysokości

przysługujących rent. Lewica postulowała również powiązanie wysokości wsparcia dla osób z niepełnosprawnościami z minimalnym wynagrodzeniem.

Kolejna grupa ustaw – które wyszły przede wszystkim z Senatu – dotyczyła sytuacji osób poszkodowanych przez instytucje finansowe. Powodem tych inicjatyw były nieprawidłowości systemu finansowego, które ujrzaly światło dzienne wskutek afery GetBack. Projekty ustaw zakładają między innymi nadanie nowych kompetencji Rzecznikowi Finansowemu, a także wzmocnienie pozycji procesowej osób poszkodowanych w tego typu sytuacjach oraz zapewnienie im odpowiedniej pomocy psychologicznej, prawnej i materialnej.

Ostatnia grupa ustaw, którą postanowiliśmy wyróżnić, dotyczy spółek Skarbu Państwa oraz wynagrodzeń pracowników publicznych. Lewica złożyła w tym zakresie dwa projekty ustaw, które przewidywały wprowadzenie obowiązku składania oświadczeń majątkowych przez osoby zasiadające w zarządach i radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa oraz doprecyzowanie kryteriów, które muszą spełniać kandydaci chcący zarządzać spółkami. KO złożyła projekt ustawy regulujący wysokość wynagrodzeń posłów i senatorów.

Pozostałe projekty ustaw złożone przez opozycję w dziedzinie finansów publicznych dotyczyły kwestii takich jak refundacja leków, jawność przychodów związków wyznaniowych, sposób zarządzania środkami unijnymi, funkcjonowanie pracowniczych planów kapitałowych oraz wsparcie poszkodowanych w wypadkach drogowych. Stosunkowo niewiele projektów ustaw o finansach publicznych złożonych przez opozycję dotyczyło kryzysu uchodźczego związanego z wojną na Ukrainie.



Jakub Terlikowski

Współpracownik Klubu Jagiellońskiego. Studiuje politologię, filozofię i ekonomię (PPE) na University College w Londynie.

Stanisław Wróbel

Ochrona zdrowia i zdrowie publiczne, administracja, bezpieczeństwo

Ochrona zdrowia i zdrowie publiczne

W kategorii ochrony zdrowia uwzględniliśmy 56 projektów ustaw, z których 38 otrzymało numer druku, a 6 zostało przyjętych przez Sejm.

Wśród wyróżniających się projektów ustaw opozycji w minionej kadencji parlamentu warto wskazać te poświęcone uregulowaniu statusu zawodu dietetyka czy zmiany definicji poradni przyszpitalnej (co umożliwiłoby finansowanie przez NFZ nie tylko poradni zlokalizowanych w tej samej co szpital dzielnicy). Niebagatelne znaczenie ma przyjęta przez Sejm propozycja legislacyjna Lewicy dotycząca zawodu farmaceuty. Zmiana ustawy sprawiła, że samodzielność farmaceutów w prowadzeniu leczenia farmaceutycznego oraz opieka nad pacjentami – szczególnie w rozpoznawaniu drobnych dolegliwości – zostały zagwarantowane prawnie, a naruszenie niezależności zawodowej farmaceuty przez aptekę może skutkować poważnymi sankcjami, z cofnięciem zezwolenia włącznie. W okresie pandemii dało się zauważyć, jak ważna jest samodzielność niektórych podmiotów związanych z ochroną zdrowia, szczególnie przy mniej dotkliwych dolegliwościach, w warunkach niespotykanego przeciążenia całego systemu zdrowia publicznego.

W omawianej kategorii mieszczą się również zagadnienia związane z marihuaną i jej dostępnością w Polsce. Złożony przez postów Koalicji Obywatelskiej i Lewicy projekt ustawy o konopiach włóknistych, a także projekt zmian w ustawie o przeciwdziałaniu narko-

manii, w celu szerszego wprowadzenia marihuany do wykorzystania medycznego, został jednak odrzucony przez Sejm. Odrzucenie projektu KO i Lewicy było motywowane przez PiS rzekomą próbą wprowadzenia do obrotu marihuany, która miałaby służyć celom rekreacyjnym, a nie medycznym.

Opozycja zaproponowała ponadto szereg ustaw dotyczących uregulowania zawodów medycznych, m.in. farmaceuty, dietetyka oraz psychologa i psychoterapeuty. Szczególną wagę ma ten ostatni projekt, ponieważ obowiązująca ustawa z 2001 r. nigdy nie została uzupełniona o przepisy wykonawcze. Nie istnieją zasady nadawania uprawnień, brak nadzoru i powszechnie obowiązujących zasad etyki zawodowej, nie istnieje samorząd zawodowy. W projekcie postulowano wprowadzenie czytelnej i dostępnej dla każdego ewidencji online, która pozwalałaby sprawdzić kwalifikacje danego psychologa. Jest to szczególnie ważne wobec stale rosnącego zainteresowania zawodem psychologa i psychoterapeuty (psychologia kolejny rok z rzędu jest jednym z najpopularniejszych kierunków studiów). Ponadto zaobserwowane w ostatnich latach zmiany w mentalności społeczeństwa dotyczące terapii oraz chodzenia do psychologa, o których [pisał na portalu Klubu Jagiellońskiego Konstanty Pilawa](#), sprawiają, że potrzeba dobrych regulacji prawnych, które chroniłyby zarówno pacjentów, jak i wykwalifikowanych psychologów, jest paląca.

Kryzys związany z pandemią COVID-19 sprawił, że wśród ustawodawczych inicjatyw posłów pojawiły się projekty przewidujące rozwiązania nadzwyczajne i nieszablonowe. Przepadła między innymi propozycja Koalicji Polskiej wprowadzenia zmian do ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, które pozwalałyby na sprzedaż wyrobów alkoholowych z dostawą do klienta. Warto podkreślić, iż propozycja zmian legislacyjnych wyszła od samej branży producentów alkoholi, jednak przez polityków opozycji została wykorzystana w nieco zmienionej formie – zakres podmiotowy ograniczono do małych i średnich przedsiębiorstw, a przedmiotowy do wyrobów alkoholowych z zawartością alkoholu poniżej 18%

Administracja

Do kategorii administracji zaliczyliśmy 16 projektów ustaw, z których 3 otrzymały numer druku, natomiast żadna nie została przyjęta przez Sejm.

Wśród rozwiązań prawnych dotyczących systemu kontroli administracji państwowej znalazł się projekt Lewicy, którego głównym założeniem jest przekazanie prezesowi Najwyższej Izby Kontroli uprawnień do wnoszenia aktów oskarżenia do właściwych sądów powszechnych w przypadku naruszenia przepisów przez podmioty kontrolowane. Ponadto powstać miałby specjalny pion śledczy NIK. Propozycja ma być odpowiedzią na stan polskiego wymiaru sprawiedliwości kontrolowanego przez ministra sprawiedliwości i prokuratora generalnego Zbigniewa Ziobrę. Według pomysłodawców rozszerzenie kompetencji NIK ma sprawić, że politycy zarządzający państwowymi pieniędzmi będą mogli być kontrolowani i karani za wszelkie nadużycia bez angażowania prokuratury, która nie podejmuje lub umarza sprawy niewygodne dla partii rządzącej.

Pokutujące w Polsce populistyczne przekonania co do wynagrodzeń w instytucjach publicznych i pokrewnych odcisnęły ślad w złożonych projektach ustaw. Koresponduje z takim podejściem np. propozycja Koalicji Polskiej i Porozumienia, aby obniżyć o 50% wynagrodzenia osób zasiadających w zarządach i radach nadzorczych spółek Skarbu Państwa. Podobnie populistyczną propozycją ze strony Lewicy był projekt likwidujący Instytut Pamięci Narodowej, a w jego miejsce powołujący Instytut Ochrony Konstytucji. Posłami Lewicy kierowało przekonanie, iż „IPN to instytucja niepotrzebna, szkodliwa i kosztuje podatników gigantyczne pieniądze”. Nie jest to oczywiście nowy postulat, bo już w 2016 roku ówczesny przewodniczący PO Grzegorz Schetyna zapowiadał likwidację IPN i CBA.

Obok populistycznych postulatów można odnaleźć także propozycje merytoryczne, między innymi propozycję Koalicji Polskiej, by zlikwidować Radę Mediów Narodowych, a jej kompetencje przekazać

do Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (chodzi o procedury obsadzania organów spółek publicznej radiofonii i telewizji). W tej sprawie istnieje orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził, iż przeprowadzona przez PiS w 2016 roku nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji, wyłączająca udział KRRiT w wyżej wymienionych procedurach, jest niekonstytucyjna. Krytyka RMN opiera się na argumentach, iż staje ona ponad umocowanym w Konstytucji RP organem, jakim jest KRRiT.

Bezpieczeństwo

W kategorii bezpieczeństwo uwzględniliśmy 18 ustaw, z których 6 otrzymało numer druku, ale żadna nie została przyjęta przez Sejm.

Propozycje partii opozycyjnych w kwestiach bezpieczeństwa narodowego są o tyle specyficzne, że zwłaszcza w tej dziedzinie widoczny jest monopol partii rządzącej na kreowanie polityki państwa. W Polsce całość decyzji dotyczących resortów siłowych, zakupów uzbrojenia, polityki zagranicznej i innych podobnie newralgicznych sfer jest podejmowana przez rząd bez żadnych konsultacji z pozostałymi obozami politycznymi czy nawet z opinią publiczną. Po 30 latach ciężkich budżetowych oraz dezawuowania możliwości zagrożenia ze strony Rosji przyszła wojna na Ukrainie, która od 24 lutego 2022 roku sprawia, że polityka obronna naszego państwa gra główną rolę w mediach i debacie publicznej. Rząd podjął szereg działań, na które opozycja z braku odpowiednich narzędzi mogła reagować jedynie szczątkowo.

Projektem ustawy, który jako pierwszy powinien zostać przywołany w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej, jest ten dotyczący ustanowienia abolicji w odniesieniu do popełnienia czynów zabronionych związanych ze wstąpieniem i służbą obywateli polskich w obcych siłach zbrojnych. Przewidziane w projekcie ustawy sytuacje odnoszą się do służby obywateli polskich w Siłach Zbrojnych Ukrainy w związku z agresją Federacji Rosyjskiej. Według polskiego prawa, aby odbywać służbę wojskową w armii obcego państwa, należy

uzyskać stosowne zezwolenie od właściwego organu decyzyjnego – w tym wypadku MON. Natomiast od lutego do października 2022 r. zaakceptowano jedynie dwa takie wnioski. Uregulowanie statusu prawnego obywateli polskich biorących czynny udział w wojnie jest o tyle istotne, że według Kodeksu karnego za udział w obcej wojnie grozi pięć lat pozbawienia wolności. Zestawiając stan prawny z faktycznym, kiedy na Ukrainie powstają formacje takie jak Polski Korpus Ochotniczy, można mówić o dylemacie między szlachetnymi na ogół intencjami polskich ochotników a racją stojącą za karalnością służby w armii obcego państwa bez zezwolenia polskich organów.

W dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego zaproponowany przez opozycję projekt ustawy przewidujący wprowadzenie *obowiązku oznakowania numerem identyfikacyjnym w widocznym miejscu umundurowania funkcjonariusza policji w czasie służby* niezależnie od rodzaju umundurowania, w tym na nakryciu głowy, wydaje się dobrym rozwiązaniem, zważywszy na anonimowość, która często cechuje polskich policjantów podczas interwencji czy zabezpieczenia wydarzeń masowych, takich jak np. demonstracje. Pojawiające się co jakiś czas w mediach doniesienia o brutalności policji, prawdziwej czy rzekomej, sprawiają, że wprowadzenie powszechnego obowiązku identyfikacji funkcjonariuszy może oczyścić atmosferę wokół tej służby mundurowej. Pomysł wydaje się tym bardziej uzasadniony, że według badań zaufanie do policji spada (w latach 2017–2020 o ok. 20 punktów procentowych w tym samym badaniu), a napięcia społeczne na tle jej działalności wzrastają co jakiś czas.

Oprócz spraw związanych *stricte* z resortami siłowymi, warto wspomnieć o projekcie ustawy zgłoszonym przez Lewicę, a dotyczącym budowli ochronnych. Według najnowszej inwentaryzacji przeprowadzonej przez Państwową Straż Pożarną, na terenie Polski w schronach może znaleźć miejsce 300 tys. ludzi, w miejscach schronienia 1,1 mln, zaś w miejscach doraźnego schronienia ok. 47 mln osób. Oznacza to, iż w wypadku wojny jedynie 300 tys.

osób będzie mogło liczyć na faktyczną ochronę przed ostrzałem i bombardowaniem. W tym kontekście propozycja Lewicy dodania przepisu zobowiązującego Radę Ministrów do wydania rozporządzenia, w którym określi zasady przygotowania i wykorzystania budowli ochronnych, wydaje się wielce potrzebna. W kraju nieustannie zagrożonym rosyjską agresją, i do tego po doświadczeniach ukraińskiej ludności cywilnej w trakcie trwającej wojny, nikt nie powinien mieć złudzeń, że w przypadku wojny cele niewojskowe nie staną się obiektami ataku.



Stanisław Wróbel

Członek pionu analitycznego redakcji portalu klubjagiellonski.pl.

Bartosz Mielniczek

Porządek prawny i prawo karne

Kolejnym obszarem, który w ramach przeglądu inicjatyw legislacyjnych opozycji wzięliśmy pod lupę, są kwestie związane z porządkiem prawnym, obejmujące przede wszystkim system sądowniczy oraz prawo karne. Kwestie związane z sądownictwem stanowiły jeden z głównych zarzutów wobec rządów Prawa i Sprawiedliwości zarówno ze strony krajowej opozycji, jak i międzynarodowego mainstreamu. Przełożyło się to na aktywność partii opozycyjnych, które wносиły swoje projekty w celach „naprawczych”. Część z proponowanych zmian prawnych miała bardziej techniczny charakter. Największą inicjatywą w tej kategorii odznaczały się Koalicja Obywatelska oraz Lewica. Swój udział miało również Polskie Stronnictwo Ludowe.

Spór o sądownictwo – Krajowa Rada Sądownictwa, Izba Dyscyplinarna SN

Inicjatywę legislacyjną w zakresie szeroko pojętego systemu sądownictwa w Polsce podjęty wiosną 2022 roku m.in. Koalicja Obywatelska i Lewica, składając w sumie dwa projekty dotyczące m.in. Izby Dyscyplinarnej – jeden wspólny, drugi zaś wyłącznie autorstwa Lewicy. Sejm procedował wtedy łącznie pięć projektów dotyczących Izby – poza przytoczonymi powyżej dwoma, swoje projekty złożyli również prezydent, Solidarna Polska oraz Prawo i Sprawiedliwość. Wspólny projekt Koalicji Obywatelskiej i Lewicy zakładał szereg zmian w polskim systemie sądownictwa oraz wychodził naprzeciw oczekiwaniom Komisji Europejskiej i linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jedną z głównych proponowanych zmian w odniesieniu do obowiązującego stanu prawnego miałyby być zmiana sposobu wyboru członków Krajowej Rady Sądownictwa – mieliby być oni wyznaczani nie przez Sejm, tak jak dotychczas,

lecz spośród przedstawicieli sądów, z uwzględnieniem podziału na instancje. Sąd Najwyższy oraz Naczelny Sąd Administracyjny miałyby wyznaczyć po jednym kandydacie. Poza tym, w skład KRS miałyby wchodzić również 1 sędzia z sądów apelacyjnych, 2 sędziów z sądów okręgowych, 1 sędzia z wojewódzkich sądów administracyjnych oraz 8 sędziów z sądów rejonowych. Projekt zawierał założenie, że powołania sędziów oraz asesorów sądowych przez tzw. „neo-KRS” są nieważne. Stanowiska te miałyby zostać nominalnie zwolnione, jednakże sędziowie oraz asesory dotychczas na nich pracujący mogliby po złożeniu odpowiednich wniosków do prezesa właściwego sądu powrócić na pełnione wcześniej stanowiska. Zgodnie z projektem, również orzeczenia wydane w ramach izby dyscyplinarnej nie miałyby mocy prawnej, zaś sama izba miałaby zostać zlikwidowana. Proponowano również eliminację udziału ławników w postępowaniach dyscyplinarnych oraz zmianę definicji przewinienia dyscyplinarnego. Projekt Lewicy dotyczył z kolei samego zagadnienia likwidacji Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego – zakładał też m.in. przekazanie wszystkich dotychczasowych kompetencji Prezesa Izby Dyscyplinarnej. Oba projekty zostały odrzucone w pierwszym czytaniu.

Kilka miesięcy później PSL złożył swoją propozycję w tym zakresie, proponując utworzenie Izby Odpowiedzialności Dyscyplinarnej w Sądzie Najwyższym w miejsce funkcjonującej obecnie Izby Odpowiedzialności Zawodowej, w skład której wchodziłoby sędziowie Sądu Najwyższego wyłonieni w drodze losowania – tylko spośród sędziów posiadających co najmniej 7-letni staż na stanowisku sędziego Sądu Najwyższego; Izba liczyłaby 11 sędziów, przy czym 6 sędziów losowano by spośród sędziów Sądu Najwyższego orzekających w Izbie Karnej, a 5 spośród sędziów Sądu Najwyższego orzekających w innych izbach Sądu Najwyższego.

Wartym odnotowania w tym kontekście jest również projekt nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa złożony przez Lewicę, proponujący zmianę sposobu ustalania diety dla członków tego organu – miałaby być ona stała w wymiarze miesięcznym, nie będąc uzależniona od liczby posiedzeń w danym miesiącu kalendarzowym.

Sędziowie pokoju, sędziowie handlowi

Z pewnością wskazać trzeba także na opozycyjne projekty dotyczące tzw. sędziów pokoju. Swoje projekty w tej sprawie zgłosiły Lewica oraz Polskie Stronnictwo Ludowe. Oba projekty zakładały rozwiązania idące w podobnym kierunku, istotnie różniąc się jednak szczegółami technicznymi. Polskie Stronnictwo Ludowe w swoim projekcie zaproponowało dodanie do porządku prawnego ustawy o sądach pokoju, która miałaby być oddzielnym aktem prawnym, zaś Lewica – oparcie instytucji sądów pokoju o istniejące regulacje prawne, proponując zmianę Kodeksu postępowania cywilnego, prawa o ustroju sądów powszechnych oraz Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia. Projekt ludowców zakładał również oparcie omawianej instytucji o struktury powiatu, zaś jeden sędzia pokoju przypadać miał na 40 tysięcy mieszkańców – Lewica zaś proponowała oprzeć sądy pokoju o jednostkę gminy, z jednym sędzią na 30 tysięcy mieszkańców. Kolejną rozbieżnością pomiędzy obydwoma projektami jest m.in. zakres spraw, w których sądy pokoju miałyby orzekać (np. górna granica wartości przedmiotu sporu wg ludowców winna wynosić 10 tysięcy złotych, zaś wg Lewicy – 20 tysięcy). Różnic pomiędzy oboma projektami jest oczywiście więcej, aczkolwiek wskazać należy, że projekt ludowców był bardziej umiarkowany w swoich założeniach, co kierunkowo wydaje się słuszne, mając na uwadze fakt, że sądy pokoju byłyby zupełnie nową instytucją we współczesnym porządku prawnym w Polsce.

Propozycje te trafiły do Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka równoległe z dwoma projektami prezydenckimi (a których propagatorem był Paweł Kukiz). Co istotne, oba projekty opozycyjne zakładały pełne pominięcie roli Krajowej Rady Sądownictwa przy powoływaniu sędziów pokoju. Rodziło to oczywiste pytania o zgodność omawianych projektów z Konstytucją RP – jak stanowi bowiem jej art. 186, organem, który jest odpowiedzialny za nadzór nad niezależnością oraz niezawisłością sądów w Polsce, jest właśnie Krajowa Rada Sądownictwa. Wyłączenie jej roli z procesu wyboru sędziów pokoju rodzi zatem poważne znaki zapytania w kontekście zgodności funkcjonowania tej instytucji z ustawą zasadniczą.

Rozwiązania dotyczące sądów pokoju mogą budzić również inne wątpliwości, np. w odniesieniu do kadencyjności omawianej funkcji oraz (abstrahując od pominięcia KRS) samej metody wyboru sędziów pokoju – podnoszone są zarzuty m.in. upolitycznienia tej instytucji oraz braku ich niezawisłości. Co prawda np. Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego jest powoływany przez prezydenta na kadencję trwającą 6 lat, zaś sędziowie Trybunału Konstytucyjnego są powoływani na okres 9 lat, co jest równoznaczne z zasadą kadencyjności, która miałaby zastosowanie również w przypadku sędziów pokoju. Kadencyjność w pełnieniu funkcji sędziowskich jest zatem praktyką znaną w polskim porządku prawnym. Podobnie zresztą można odeprzeć zarzut upolitycznienia. Należy przy tym wskazać jednak, że powyższe zarzuty nie są bezzasadne oraz znajdują odniesienie również w kontekście projektów prezydenckich, które również ostatecznie nie przerodziły się w obowiązujące akty prawne. Instytucja sędziów pokoju rodzi zatem istotne wątpliwości w kontekście spójności z całokształtem funkcjonującego w Polsce systemu sądownictwa oraz zgodności z Konstytucją RP.

Częściowo zbliżonym kierunkowo projektem względem wyżej omawianych (tj. ukierunkowanym na zwiększenie czynnika obywatelskiego w procesach sądowych) był projekt poselski z inicjatywy Koalicji Obywatelskiej o sędziach handlowych. Projekt zakładał stworzenie w ramach struktur sądów okręgowych funkcji obywatelskich sędziów handlowych, którzy mieli być osobami wspierającymi wydziały gospodarcze sądów w rozstrzyganiu spraw. Mieliby oni być wybierani przez sejmiki wojewódzkie, mieć doświadczenie w działalności gospodarczej, zaś ich liczbę miały ustalać same sądy okręgowe. Sędziemu obywatelskiemu przysługiwać miała dieta, zaś on sam mógł brać udział w maksymalnie 20 sprawach rocznie. Projekt przewidywał, wzorem modelu funkcjonującego w Austrii, tworzenie mieszanych składów orzekających (jeden sędzia zawodowy i dwóch sędziów handlowych), co miało być elementem usprawniającym postępowania oraz wspierającym zawodowych sędziów w orzekaniu. Projekt nie spotkał się z aprobatą

rządu – w swoim stanowisku wskazał on, że proponowana instytucja sędziego handlowego jest zbyt zbliżona do funkcji pełnionej obecnie w sądach przez ławników, aby istniało uzasadnienie do jej wprowadzenia.

Spór o kształt prokuratury

Kolejnym tematem podnoszonym często przez opozycję (w tym wypadku projekt ustawy również złożyli posłowie Koalicji Obywatelskiej) było zagadnienie rozdzielenia stanowisk Ministra Sprawiedliwości i Prokuratora Generalnego. Omawiany projekt, poza rozdzieleniem obu tych funkcji, zawierał również kilka innych rozwiązań – kadencyjność stanowisk prokuratorskich (od rejonowych aż do generalnego), regulację kompetencji Prokuratora Generalnego w zakresie powoływania swoich zastępców, jego obowiązki sprawozdawcze względem Sejmu i Senatu oraz – co istotne – zmianę trybu powoływania i odwoływania ze stanowiska Prokuratora Generalnego. Miałyby dokonywać tego Sejm za zgodą Senatu, spośród kandydatów zgłoszonych przez kluby parlamentarne, samorządy zawodowe adwokatów i radców prawnych, rady wydziałów prawa polskich uczelni oraz Krajową Radę Sądownictwa.

Projekt ten nawiązywał więc w swoich rozwiązaniach do stanu prawnego obowiązującego przed 2016 rokiem. W tej sprawie widoczna jest wyraźnie różnica między rządem a opozycją co do wizji funkcjonowania prokuratury. Projekt Koalicji Obywatelskiej zakładał bowiem prokuraturę odpowiadającą przed parlamentem, bardziej zdecentralizowaną i z kadencyjnością stanowisk, która ograniczałaby element hierarchiczności tej instytucji prawnej. Po stronie rządu zaś mamy stanowisko stawiające na centralizację, koncentrację kompetencji w rękach administracji rządowej oraz umożliwienie Ministrowi Sprawiedliwości m.in. pełnej swobody w kształtowaniu polityki kadrowej – oczywiście w ramach ustawy.

Prawo karne i partyjne specjalności

Posłowie Lewicy złożyli, poza wyżej wymienionymi, szereg projektów ustaw z zakresu swojej sztandarowej agendy – złożono np. projekt zakładający zaostrzenie kar za przestępstwa na tle seksualnym (m.in. seksualne wykorzystanie zależności, wykorzystanie niepoczytalności lub bezradności), zbliżając je surowością do kar za gwałt – tj. przewidując karę pozbawienia wolności od 2 do 12 lat.

Ponadto projekt proponował również inne zmiany, m.in. zmianę określenia „przestępstwa przeciwko wolności seksualnej i obyczajności” na „przestępstwa przeciwko wolności i autonomii seksualnej”, lecz przede wszystkim – bezpośredniego wskazania w przepisie art. 197 Kodeksu karnego braku zgody na odbycie stosunku jako głównej przesłanki uznania danego czynu za gwałt. Złożono również projekt depenalizacji aborcji, szereg projektów z zakresu tzw. równości małżeńskiej oraz związków partnerskich.

Koalicja Obywatelska złożyła również, poprzez Senat, projekt zmian przepisów prawa karnego mający na celu przywrócenie sądom orzekającym w sprawach karnych swobody decyzyjnej w zakresie rodzaju zasądzonej kary – tj. zmianę brzmienia art. 37a Kodeksu karnego. Według omawianego projektu, jeżeli przestępstwo jest zagrożone tylko karą pozbawienia wolności nieprzekraczającą 8 lat, sąd mógłby zamiast tej kary orzec grzywnę albo karę ograniczenia wolności. Zmiana brzmienia omawianego przepisu mogłaby jednak mieć istotne skutki, według projektodawców pozwalając zmniejszyć liczbę wymierzanych kar pozbawienia wolności względem tzw. „kar wolnościowych”. Proponowane zmiany były zatem dość kontrowersyjne, bowiem kształt przepisu mógłby doprowadzić do upowszechnienia łagodnych wyroków dla potencjalnie groźnych przestępstw.

Odbiegając zaś od tematyki karnej, wartym odnotowania jest również projekt Koalicji Obywatelskiej z jesieni 2021 roku zakładający, że zmianę w umowie międzynarodowej (w tym wypadku chodziło o Unię Europejską i zabezpieczenie przed tzw. polexitem) można

przeprowadzić jedynie większością 2/3 głosów Sejmu i Senatu w obecności co najmniej połowy posłów i senatorów lub w wyniku ogólnokrajowego referendum. Polskie Stronnictwo Ludowe postulowało zaś, tradycyjnie już, odejście od corocznego przestawiania czasu z letniego na zimowy (i odwrotnie), postulując pozostanie, już na stałe, przy czasie letnim. Radykalnie odmienną propozycję zgłosiła jednak inna, dość egzotyczna grupa posłów opozycji z klubów Koalicji Obywatelskiej, Lewicy i Konfederacji (sprawozdawcą projektu był Janusz Korwin-Mikke), przy wsparciu posłów PiS oraz Solidarnej Polski. Postulowali oni bowiem pozostanie na stałe przy czasie zimowym. Ostatecznie żadna z powyższych inicjatyw nie znalazła poparcia sejmowej większości, więc zwolennicy czasu letniego i zimowego muszą się podzielić rokiem po połowie. Jak co kadencję.



Bartosz Mielniczek

Ekspert Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego ds. rolnictwa. Prawnik, zawodowo zajmuje się doradztwem podatkowym dla spółek krajowych i zagranicznych.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagielloński.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:

47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)

tytułem: „Darowizna na cele statutowe”

- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagielloński.pl/wesprzyj-nas za pomocą:

- przelewu ze strony banku
- karty płatniczej
- aplikacji BLIK
- portfela elektronicznego

- Przekazanie 1,5% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegalnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperci CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Klub Jagielloński jest wydawcą aplikacji

Pola. Zabierz ją na zakupy

Po zeskanowaniu kodu kreskowego z dowolnego produktu otrzymasz informacje o firmie, która go wyprodukowała. Pola powie Ci, czy dany producent opiera się na polskim kapitale, prowadzi u nas swoją produkcję, tworzy wykwalifikowane miejsca pracy, jest częścią zagranicznego koncernu.



Aplikacja Pola to nie tylko skaner kodów kreskowych, ale także platforma dyskusji o rozwoju polskich firm, wymiany doświadczeń między przedsiębiorcami i promocji prawdziwie polskich marek. Poniżej prezentujemy ofertę dla firm dzielących ideę patriotyzmu gospodarczego i świadomej konsumpcji.

Działania marketingowe, gwarantujące ekspozycję oferty produktowej



Rozszerzony opis firmy

W opisie Twojej firmy może znaleźć się logotyp i link do strony internetowej.



Zajęcia edukacyjne

Chętnie rozszerzymy wspólnie z Tobą nasze doświadczenie w edukacji młodzieży.



Audyt wewnętrzny

Czy wspierasz polskie firmy? Możemy to sprawdzić analizując wasze zamówienia.

Działania CSRowe, pozwalające budować wizerunek firmy odpowiedzialnej społecznie



Znak towarowy

Daj konsumentom gwarancję polskiego pochodzenia waszych produktów.



Patriotyczny e-commerce

Zapewnienie konsumentom informacji, których poszukują, daje przewagę konkurencyjną.



Statystyki skanowań

Sprawdź, jakie produkt Twojej lub konkurencyjnej firmy był najczęściej skanowany.

Buduj z nami [Klub Przyjaciół Poli!](#)

Nasz dorobek w organizacji imprez eksperckich



Wymiana poglądów na temat stosunków polsko-ukraińskich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego 28–30 września 2021 r. zorganizowało na Zamku Królewskim w Niepołomicach pod Krakowem polsko-ukraiński okrągły stół.

Wydarzenie miało na celu wymianę opinii na temat stosunków polsko-ukraińskich między intelektualistami i ekspertami młodego pokolenia, którzy mają silny wpływ na debatę publiczną w Polsce i na Ukrainie.



Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce

28 czerwca 2023 r. Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Our Common Home zorganizowało konferencję w Centrum Konferencyjnym Zielna.

Podczas seminariów z udziałem ekspertów zidentyfikowano główne wyzwania stojące przed polską wsią i rolnictwem, które zostały opisane w raporcie CAKJ.

Publikacja została zaprezentowana podczas konferencji składającej się z dwóch paneli dyskusyjnych z udziałem polityków, ekspertów i dziennikarzy.



Centrum vs. peryferie. Podział ważniejszy niż lewica vs. prawica?

23 stycznia 2023 r. w Centrum Konferencyjnym Zielna w Warszawie odbyło się seminarium polsko-niemieckie. Organizatorzy: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego oraz Hanns Seidel Stiftung.

Spotkanie było poświęcone naturze i konsekwencjom kulturowego podziału, który organizuje wyobraźnię polityczną w wielu państwach, dotyczyło sporu między centrami rozwojowymi a miejscami peryferyjnymi. Celem dyskusji było udzielenie odpowiedzi, jak łagodzić napięcia, aby nie pogłębiać polaryzacji.



Silny samorząd najlepszym sposobem na wzmocnienie demokracji i sprawności państwa na Bałkanach Zachodnich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych zorganizowało cykl konferencji w Albanii, Czarnogórze, Serbii i Macedonii Północnej.

Wydarzenie miało na celu promowanie dobrych praktyk w procesie samorządności, decentralizacji i demokracji lokalnej oraz zidentyfikowanie potencjalnych obszarów współpracy dwustronnej miast i gmin regionu.



Dyskusje eksperckie w formie okrągłych stołów na temat nowych technologii

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z firmą Allegro zorganizowało dwa spotkania w formie okrągłych stołów nt. europejskich regulacji platform internetowych oraz przyszłości gospodarki cyfrowej.

Kontakt w sprawie współpracy:

Tomasz Ociepka

Dyrektor CAKJ

tomasz.ociepka@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

