



Data

Autor

19 września 2018

Marcin Zieliński

„Konstytucja biznesu” – propagandowe hasła zamiast prawdziwych reform

- Rząd PiS głosi, że „konstytucja biznesu” to „najważniejsza reforma polskiego prawa gospodarczego od prawie 30 lat”. Najistotniejsze z jej deklarowanych celów to zwiększenie jakości tworzenia prawa gospodarczego oraz poprawa relacji między administracją publiczną i przedsiębiorcami. Można wymienić pięć powodów, dla których takie przedstawienie sprawy jest czystą propagandą.
- Po pierwsze, użycie terminu „konstytucja” jest jaskrawym nadużyciem w ustach tych, którzy wielokrotnie złamali Konstytucję RP. Kiedy Konstytucja jest przez władzę lekceważona, ludzie tracą zaufanie, że może być ona gwarancją ich praw. Z tego powodu tym bardziej nie mogą mieć zaufania, że ich prawa będą gwarantowane przez zwykłe ustawy nazywane „konstytucją”.
- Po drugie, sama deklaracja, że „konstytucja biznesu” ma zwiększyć jakość tworzenia prawa gospodarczego, koliduje z dotychczasową praktyką legislacyjną rządu PiS, którą cechuje pospieszne uchwalanie ważnych aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu trwania i fasadowość konsultacji publicznych. W tej sytuacji razi to, że rząd PiS, który w bezprecedensowy sposób obniżył jakość stanowienia prawa, głosi wprowadzenie ustawą „wysokich standardów procesu legislacyjnego w zakresie prawa gospodarczego”.
- Po trzecie, wszystkie zasady ogólne, jakie zapisano w „konstytucji biznesu”, obowiązywały już wcześniej. Możliwość ich stosowania przez urzędy i sądy ogranicza mnogość szczegółowych regulacji, które w systemie prawnym mają pierwszeństwo przed przepisami ogólnymi. W związku z tym „konstytucja biznesu” sama w sobie nie wpłynie na problem niewłaściwego stosowania przepisów przez urzędników.
- Po czwarte, „konstytucję biznesu” przedstawia się jako „projekt strategiczny Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. Tymczasem powtarza ona w wielu miejscach rozwiązania przewidziane w zgłoszonym w poprzedniej kadencji (przez Ministerstwo Gospodarki z Januszem Piechocińskim na czele) projekcie Prawa działalności gospodarczej, zwanym wówczas „konstytucją dla firm”. Trzeba dodać, że duży udział w zablokowaniu sejmowych prac nad poprzednim projektem mieli posłowie PiS.
- Po piąte, wprowadzone przez „konstytucję biznesu” drobne zmiany korzystne dla przedsiębiorców nie rozwiązują palącego problemu przeregulowania polskiej gospodarki, do czego obecny rząd również wydatnie się przyczynia, w związku z czym w żadnej mierze nie usprawiedliwiają propagandy związanej z „konstytucją biznesu”.

„Wysokie standardy procesu legislacyjnego”?

Wśród głównych barier rozwoju polscy przedsiębiorcy nieustannie wskazują zmienność przepisów – w tym prawa podatkowego¹. Odczuwana z tego powodu niepewność powstrzymuje ich przed inwestowaniem w działalność gospodarczą. W związku z tym projektodawca Prawa przedsiębiorców wprowadził w rozdziale 6 ustawy „Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania”.

Zasady te stanowią katalog dyrektyw wyznaczających, jak to ujęto w broszurze informacyjnej, „wysoki standard procesu legislacyjnego w zakresie prawa gospodarczego”², którym powinni kierować się projektodawcy redagujący ustawy i inne akty normatywne, i jako takie nie ograniczają one sztywno ich działań. Przykładowo art. 67 przewiduje, że przy opracowywaniu projektu ustawy dotyczącej działalności gospodarczej „należy kierować się zasadami proporcjonalności i adekwatności”, i nakazuje dążyć do nienakładania nowych obowiązków administracyjnych, ograniczania obowiązków informacyjnych, umożliwienia realizacji obowiązków informacyjnych w formie elektronicznej oraz – przy wprowadzaniu prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego – nakładania tylko takich obowiązków administracyjnych, które są niezbędne do osiągnięcia celów implementowanych przepisów.

To, że projektodawca powinien do czegoś dążyć (a taki zwrot jest raczej apelem, a nie normą prawną), wcale nie oznacza, że to osiągnie. Ponieważ przepis ten ma w istocie charakter deklaracyjny, to twórcy projektów aktów normatywnych mogą z łatwością wskazać na domniemane przesłanki uniemożliwiające im stosowanie się do zasady proporcjonalności. Ponadto, na potrzebę kierowania się tą zasadą wskazywały też *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*³, czyli dokument określający zasady, do jakich według §24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów z 2013 roku należy stosować się przy przeprowadzaniu oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych regulacji.

Mimo to rząd PiS niejednokrotnie zasadę proporcjonalności ignorował. Pracodawcy RP w dwóch raportach legislacyjnych wskazują, że w badanych okresach (obejmujących pierwsze 13 i kolejne 15 miesięcy rządu PiS) zasadę proporcjonalności przez swój nadregulacyjny

¹ Narodowy Bank Polski, *Szybki Monitoring NBP. Analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw*, nr 03/18, Warszawa 2018, s. 17, wyk. 39, http://www.nbp.pl/publikacje/koniunktura/raport_3_kw_2018.pdf (dostęp: 7 września 2018).

² Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, *Konstytucja biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, Warszawa 2018, s. 45, https://www.mpit.gov.pl/media/56140/Broszura_o_KB.pdf (dostęp: 7 września 2018).

³ Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów, *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 41–43, <https://www.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf> (dostęp: 7 września 2018).

charakter łamało odpowiednio 12% i 22% ustaw regulujących ogólnie rozumiane prowadzenie działalności gospodarczej⁴.

W kontekście dotychczasowej praktyki paradoksalny wydaje się też art. 66 pkt 1 nakazujący dokonanie analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków. W odniesieniu do projektów rządowych analizę tę – dotyczącą również środków pozalegislacyjnych – i uzasadnienie ich niezastosowania musiał zawierać test regulacyjny dołączany do projektu założeń projektu ustawy. Opracowanie projektu założeń było co do zasady obligatoryjne do czerwca 2016 roku, kiedy to rząd Beaty Szydło zmienił Regulamin pracy RM i zniósł ten obowiązek, motywując to potrzebą „usprawnienia procesu przyjmowania rządowych projektów ustaw” oraz „skrócenia łącznego czasu niezbędnego do przeprowadzenia procesu legislacyjnego”⁵.

Jednak nawet przed zmianą Regulaminu ministerstwa kierowane przez polityków PiS podchodziły do tego obowiązku dość swobodnie. Najwyższa Izba Kontroli zbadała 20 procesów legislacyjnych w latach 2015-2016 (wszystkie za rządu obecnej większości parlamentarnej), z czego dla 13 wymagane było sporządzenie testu regulacyjnego. Według raportu NIK: „Jedynie w pięciu TR [testach regulacyjnych – przyp. MZ] prawidłowo przedstawiono zagadnienia dotyczące analizy innych rozwiązań oraz przyczyny ich odrzucenia. W TR sporządzonych dla 8 projektów [...] nie przedstawiono analiz alternatywnych rozwiązań problemu objętego regulacją, w tym rozwiązań pozalegislacyjnych. Ograniczono się jedynie do lakonicznej informacji, że problem może zostać rozwiązany jedynie poprzez zmianę przepisów ustawowych lub że nie istnieje możliwość podjęcia działań pozalegislacyjnych”⁶. W tym kontekście należy zauważyć, że formalny obowiązek przedstawienia analizy alternatywnych sposobów osiągnięcia zakładanego celu nie oznacza, iż taka analiza zostanie przedstawiona w sposób rzetelny.

Pod względem przeprowadzania oceny wpływu regulacji Polska za czasów PiS zanotowała niebywały regres. W kategorii stosowania narzędzi opartych na dowodach (*Evidence-based Instruments*) sporządzanego przez Fundację Bertelsmanna rankingu Sustainable Governance Indicators (obejmującego 41 krajów OECD i UE) spadła z 9. miejsca w 2014 roku na 37. miejsce

⁴ Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, *Siedem grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce*, Warszawa 2017, s. 31, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2017/07/raport-legislacyjny-pracodawcow-rp.pdf> (dostęp: 7 września 2018); Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, *Grzechy i grzeszki polskiej legislacji*, Warszawa 2018, s. 9, <https://pracodawcyrp.pl/upload/files/2018/06/raport-legislacyjny-2018-1.pdf> (dostęp: 7 września 2018).

⁵ Za: Obywatelskie Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego, *Jakość stanowienia prawa w pierwszym roku rządów Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2017, s. 11, <http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/Komunikat%20z%20IX%20obserwacji.pdf> (dostęp: 7 września 2018).

⁶ Najwyższa Izba Kontroli, *Dokonywanie oceny wpływu w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, Warszawa 2017, s. 41, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,16190,vp,18712.pdf> (dostęp: 7 września 2018).

w 2017 roku⁷. Spadek ten wynika ze słabej jakości ocen skutków regulacji albo wręcz ich pomijania w wyniku stosowania ścieżki poselskiej⁸.

Dotychczasową praktykę legislacyjną rządu PiS cechuje pospieszne uchwalanie ważnych aktów prawnych, nadużywanie ścieżki poselskiej, dla której nie ma obowiązku sporządzania oceny skutków regulacji i przeprowadzania konsultacji, a w przypadku formalnie rządowych projektów nierzetelne sporządzanie ocen skutków regulacji oraz nieuzasadnione skracanie czasu trwania i fasadowość konsultacji publicznych⁹. Dlatego niedorzeczne jest przeświadczenie, że zapisanie w ustawie kilku ogólnikowych zasad (tyle że rozszerzonych na inne podmioty, którym przysługuje inicjatywa ustawodawcza) cokolwiek w tej materii zmieni. Na paradoks zakrawa to, że rząd PiS, który w bezprecedensowy sposób obniżył jakość stanowienia prawa, ustawą wprowadza „wysokie standardy procesu legislacyjnego w zakresie prawa gospodarczego”. Obietnica poprawy w ustach zatwardziałego grzesznika nie może brzmieć wiarygodnie. W istocie rozdział 6 stanowi wzorcowy wręcz przykład nadprodukcji prawa – dodatkowego zapisywania zasad, których rząd mógł i powinien był przestrzegać wcześniej, czego z wielką zawziętością unikał.

„Realne gwarancje dla przedsiębiorców”?

Wyłuszczać w rozdziale 1 zasady ogólne, Prawo przedsiębiorców ma podnieść standard działania administracji. Według Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii zasady ogólne z powodu ich zapisania w ustawie mają być „źródłem realnych gwarancji dla przedsiębiorców”, a „ich naruszenie będzie podstawą uchylenia decyzji organu”¹⁰. Takie przedstawienie sprawy wprowadza adresatów ustawy w błąd z co najmniej dwóch powodów.

Po pierwsze, w przypadku kolizji norm prawnych przepis szczególny ma pierwszeństwo przed przepisem ogólnym (zasada *lex specialis derogat legi generali*), chyba że przepis ogólny wynika z aktu prawnego wyższego rzędu, np. Konstytucji RP. Jeśli zatem organ działa na podstawie przepisów szczególnych, to przedsiębiorca nie może w żaden sposób domagać się uchylenia jego decyzji, powołując się na przepis ogólny. Nic zatem dziwnego, że, jak zauważa Polityka Insight, urzędnicy rzadko powołują się w swoich decyzjach na zasady ogólne. Niektóre z przywołanych w „konstytucji biznesu” znalazły się już wcześniej w znowelizowanym w 2017 roku Kodeksie postępowania administracyjnego. Jednak z ustaleń Polityki Insight wynika,

⁷ Bertelsmann Stiftung, Time Series: Executive Capacity, wykres dla Evidence-based Instruments http://www.sgi-network.org/2017/Time_Series/Executive_Capacity (dostęp: 7 września 2018).

⁸ Bertelsmann Stiftung, Poland: Executive Capacity, http://www.sgi-network.org/2017/Poland/Executive_Capacity (dostęp: 7 września 2018).

⁹ Zob. raporty Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji im. Stefana Batorego na stronie: http://www.batory.org.pl/programy_operacyjne/przeciw_korupcji/przejrzystosc_w_procesie_stanowienia_prawa_1/obserwacje_rzadowego_procesu_tworzenia_prawa (dostęp: 7 września 2018); oraz wymienione wcześniej raporty Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰ MPiP, *Konstytucja biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, s. 9.

że „zastosowało je dotychczas mniej niż 1 proc. spośród niemal 4000 organów administracji”, do których zwrócono się z zapytaniem¹¹.

Po drugie, zasady ogólne, nakreślone w rozdziale 1 Prawa przedsiębiorców, obowiązywały już wcześniej. Weźmy chociażby zasadę „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Zasada ta jest tylko skonkretyzowaniem bardziej ogólnej zasady wolności działalności gospodarczej, wpisanej zarówno do Konstytucji RP z 1997 roku (art. 22)¹², jak i do wszystkich kolejno obowiązujących przed „konstytucją biznesu” ustaw dotyczących działalności gospodarczej: ustawy o działalności gospodarczej, czyli tzw. ustawy Wilczka (art. 1), ustawy Prawo działalności gospodarczej (art. 5) i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. 6 ust. 1). Z tego, że wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa, bezpośrednio wynika, że dozwolone jest to, co nie jest prawem zabronione. Tym samym nie jest konieczne wpisanie do ustawy tej bardziej szczegółowej zasady, by ona obowiązywała.

Na dotychczasowe obowiązywanie tych zasad zwracają uwagę również prawnicy, którzy skądinąd uważają ich bezpośrednie zapisanie w ustawie za rzecz pozytywną. Prof. Marian Zdyb pisze np., że „Prawo przedsiębiorców, co do zasady, nie wprowadza w tej materii rozwiązań całkowicie nowych. Dokonuje jednak ich identyfikacji i wprowadza do ustawy zasady, które zostały wprost wyrażone w Konstytucji RP albo zostały z niej wyprowadzone przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, a także organy stosujące prawo, w drodze odpowiedniej wykładni przepisów konstytucyjnych, w tym z preambuły do Konstytucji RP”¹³.

Co wymaga jednak szczególnego podkreślenia, problem relacji przedsiębiorców z administracją publiczną nie jest problemem samoistnym. Jako że zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, to kwestia ta jest w dużej mierze pochodną nadprodukcji złej jakości prawa. Nie da się rozwiązać problemu przeregulowania gospodarki i wiążących się z tym obciążeń biurokratycznych przez zapisanie w ustawie kilku, skądinąd obowiązujących i lakonicznych, zasad ogólnych.

W tym kontekście nawet niektóre z pozoru słuszne rozwiązania zawarte w Prawie przedsiębiorców mogą nie przynieść jego adresatom żadnych korzystnych skutków. Tyczy się to np. ujętej w art. 14 zasady pewności prawa, oznaczającej, że organ bez uzasadnionej przyczyny nie może odstąpić od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie

¹¹ Szymon Łajszczak, *Czy konstytucja biznesu pomoże firmom*, Polityka Insight, 2 lutego 2018, <https://www.politykainsight.pl/prawo/wazneustawy/1736232,1,czy-konstytucja-biznesu-pomoze-firmom.read> (dostęp: 7 września 2018).

¹² Swobodę działalności gospodarczej gwarantowała też od tzw. noweli grudniowej (która weszła w życie w 1989 roku) Konstytucja z 1952 roku. Ponadto zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” wynika również z bardziej ogólnego przepisu art. 32 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 roku, który stwierdza, że nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

¹³ Marian Zdyb, *Podstawowe zasady (standardy) fadu gospodarczego w świetle ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy”, 13/2018.

faktycznym i prawnym. Dopełnieniem tego mają być objaśnienia prawne, wyjaśniające prostym i przystępnym językiem najbardziej skomplikowane przepisy prawa.

W istniejącym w Polsce chaosie legislacyjnym takie rozwiązanie nie ma dla przedsiębiorców większego znaczenia. Kiedy zmienia się stan prawny, organ musi zmienić praktykę rozstrzygania spraw. A za zmiany stanu prawnego odpowiada ustawodawca. Co prawda problem nadprodukcji prawa istniał w Polsce jeszcze przed dojściem PiS do władzy, jednak obecny rząd nie zrobił nic, by temu zaradzić. Według Grant Thornton w 2017 roku wprowadzono w życie ponad 27,1 tys. stron ustaw i rozporządzeń. Choć jest to nieco mniej niż w rekordowym 2016 roku, kiedy w życie weszło 2306 ustaw i rozporządzeń o łącznej objętości prawie 32 tys. stron, to i tak jest to wielkość przytłaczająca¹⁴.

„Konstytucja biznesu” sama w sobie nie wpłynie na problem niewłaściwego stosowania przepisów przez urzędników. Najwyraźniej zdaje sobie z tego sprawę samo Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, które planuje dla urzędników szkolenia. Pomysł ten jest jak najbardziej godny pochwały, rzecz jednak w tym, że takie same działania można było podjąć, kiedy obowiązywała wcześniejsza ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Innymi słowy, ewentualna zmiana podejścia urzędników do przedsiębiorców będzie niezależna od obowiązywania „konstytucji biznesu”.

„Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”?

Głównym źródłem problemów w relacjach z administracją jest istnienie drobiazgowych regulacji (przepisów szczególnych), od których często przewiduje się liczne niejasno opisane wyjątki, dające dużą swobodę interpretacyjną. Znakomitym tego przykładem jest uchwalona w styczniu ustawa o ograniczeniu handlu w niedziele i święta oraz w niektóre inne dni, uznana przez FOR za „bubel roku”¹⁵.

W tym kontekście znamieny jest rozdział 5 ustawy Prawo przedsiębiorców. Wbrew tytułowi rozdziału („Ograniczenia kontroli działalności gospodarczej”) przepisy w nim zawarte w żaden sposób nie ograniczają możliwości kontrolowania przedsiębiorców przez urzędników. W rzeczywistości rozdział ten powtarza rozwiązania z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w tym wprowadzone ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, obowiązującą od 1 stycznia 2017 roku (w ramach pakietu „100 zmian dla firm”).

¹⁴ Grant Thornton, *Produkcja prawa w Polsce spowolniła, ale nadal przytłacza*, Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce, edycja 2018, s. <http://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2018/02/Barometr-prawa-raport-2018-GRANT-THORNTON-27-02-2018.pdf>, s. 6 (dostęp: 7 września 2018).

¹⁵ Zob. publikacje Forum Obywatelskiego Rozwoju na stronie: <https://for.org.pl/pl/obszary-badawcze/for-o-zakazie-handlu-w-niedziele> (dostęp: 7 września 2018).

W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej tytuł rozdziału brzmiący „Kontrola działalności gospodarczej przedsiębiorcy” przynajmniej nie wprowadzał w błąd. Rzecz w tym, że niemal połowę (ok. 45%) tego najobszerniejszego rozdziału Prawa przedsiębiorców (ok. 45% całości aktu) stanowią wyjątki od ogólnych ograniczeń kontroli. Oznacza to, że ok. 20% ustawy mającej dawać przedsiębiorcom „realne gwarancje” zajmują wyjątki je modyfikujące.

Z jednej strony ustawa stanowi, że kontrola działalności gospodarczej podlega w pewnych aspektach ograniczeniom, jednak z drugiej strony przewiduje na tyle dużo, często absurdalnych, wyjątków, że w rzeczywistości mamy do czynienia z fasadową ochroną przedsiębiorców.

Przykładowo art. 47 ust. 1 Prawa przedsiębiorców przewiduje, że kontrole planuje się i przeprowadza po uprzednim dokonaniu analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Jednak urzędnik nie musi dokonać analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa, jeśli np. ma uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia (w tym skarbowego) albo innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku (art. 47 ust. 2 lit. b-d). Oznacza to, że urzędnik może nabrać uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa czy wykroczenia również bez uprzedniego dokonania analizy prawdopodobieństwa i podjąć zupełnie uznaniową decyzję o wszczęciu kontroli.

Ustawa przewiduje również szereg wyjątków od zakazu ponownej kontroli (art. 58 – 9 wyjątków) czy od ograniczenia łącznego czasu kontroli u przedsiębiorcy w jednym roku (art. 55 – 11 wyjątków). Tym samym na pozór korzystne dla przedsiębiorców przepisy ograniczające uciążliwość kontroli w rzeczywistości nie przyniosą żadnej zmiany na lepsze, gdyż organ kontroli będzie mógł zawsze znaleźć odpowiedni wyjątek od ogólnej zasady.

Ustawa „w duchu wolności gospodarczej”?

W broszurze informacyjnej o „konstytucji biznesu” możemy przeczytać, że „Prawo przedsiębiorców w sposób systemowy, jasno i zwięźle określa fundamenty ustroju gospodarczego Polski w duchu wolności gospodarczej”¹⁶.

Mamy tutaj do czynienia z pomieszaniem tylko na pozór synonimicznych pojęć. Pojęcie „wolności działalności gospodarczej” odnosi się do relacji między przedsiębiorcą i administracją publiczną. Chodzi tutaj o to, że organ, przed którym przedsiębiorca załatwia jakąś sprawę, nie może wymagać od niego podjęcia działań nieprzewidzianych przepisami prawa. Nie odnosi się natomiast do braku opresyjności ustawodawstwa gospodarczego i polityki ekonomicznej państwa (zakresu regulacji, wysokości podatków i rozległości upolitycznionego sektora państwowego w gospodarce) czy efektywności i niezależności władzy sądowniczej.

¹⁶ MPiIT, *Konstytucja biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, s. 8.

To właśnie te elementy definiują „wolność gospodarczą”, która jest od „wolności działalności gospodarczej” pojęciem szerszym. Oczywiście administracja publiczna też może być i często jest wobec przedsiębiorców opresyjna. Jednak nawet jeśli urzędnicy będą sumiennie stosowali się do zasad ogólnych, które zostały zapisane w „konstytucji biznesu”, to wciąż nie rozwiązuje to problemu antywolnościowego podejścia obecnej władzy: drobiazgowego i coraz szerszego ustawowego uregulowania różnych rodzajów działalności, wprowadzania nowych podatków, nacjonalizowania kolejnych podmiotów czy podporządkowywania wymiaru sprawiedliwości. Obecnie największym zaprzeczeniem zasady wolności gospodarczej jest polityka rządu PiS.

Poprzez wpisanie wprost do „konstytucji biznesu” zasady, że „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, wielu przedsiębiorców i dziennikarzy uznało, że mamy do czynienia z powrotem do ustawy Wilczka. Warto tutaj przypomnieć, że doniosłość tego aktu wynikała nie tyle z wpisania do niej rzeczony zasady (oczywiście w każdym cywilizowanym porządku prawnym), co z radykalnej deregulacji PRL-owskiej gospodarki, w tym z uchylecia szeregu naruszających zasadę wolności gospodarczej przepisów, ustaw, dekretów i rozporządzeń (rozdziały 5 i 6). To dzięki temu stała się pierwszym etapem budowy w Polsce wolnorynkowego kapitalizmu.

W przeregulowanej gospodarce również obowiązuje zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Nie możemy jednak uznać, że w takim państwie politycy sprzyjają przedsiębiorczości i wolności gospodarczej. Mateusz Morawiecki, ogłaszając „konstytucję biznesu” podczas Kongresu 590, w kontekście omawianej zasady zagroził przedsiębiorcom: „Tylko nie posuwajcie się za daleko, żeby nie dać nam pretekstu do nowelizacji prawa karnego”¹⁷. Taka deklaracja oznacza, że według rządu PiS przedsiębiorcy powinni w swoich działaniach uwzględniać nie tylko obowiązujące przepisy, lecz także preferencje tych, którzy są u władzy.

Nie był to bynajmniej nieśmieszny żart. Takie podejście jest w rządzie PiS powszechne. Kiedy okazało się, że z jednego z wyjątków od zakazu handlu w niedziele skorzysta sieć Żabka, wiceszef resortu pracy Stanisław Szwed powiedział jej przedstawicielowi: „Intencją ustawodawcy nie było, żeby dopuścić do działalności placówek pocztowych takich jak sklepy pańskiej firmy”¹⁸. Szwed ogłosił też, że ustawa zostanie odpowiednio znowelizowana, a jeśli trzeba będzie nowelizację wprowadzić szybko, to PiS skorzysta ze ścieżki poselskiej¹⁹. Przykład ten pokazuje też, że istotnym źródłem niepewności dla przedsiębiorców są nie tylko działania organów

¹⁷ Marta Jastrzębska, *Konstytucja dla biznesu wkracza na ścieżkę legislacyjną*, TVP3 Bydgoszcz, <http://www.bydgoszcz.tvp.pl/29071645/konstytucja-dla-biznesu-wkracza-na-sciezke-legislacyjna> (dostęp: 7 września 2018).

¹⁸ Paweł Jachowski, *Burza wokół sklepów-placówek pocztowych na spotkaniu konsultacyjnym MRPiPS*, Wiadomości Handlowe, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/burza-wokol-sklepow-placowek-pocztowych-na-spotkan,48032/2> (dostęp: 7 września 2018).

¹⁹ Paweł Jachowski, *Minister Szwed dla WH: Zmiana ustawy o handlu w niedziele najwcześniej na jesieni, na pewno w tej kadencji*, Wiadomości Handlowe, <https://www.wiadomoscihandlowe.pl/artykuly/minister-szwed-dla-wh-zmiana-ustawy-o-handlu-w-nie,48031> (dostęp: 7 września 2018).

administracji, lecz także, a być może przede wszystkim, decyzje ustawodawcze będące skutkiem haniebnych słów przedstawicieli większości rządzącej.

„Projekt strategiczny Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”?

„Konstytucja biznesu”, wraz ze stanowiącym jej trzon Prawem przedsiębiorców, jest przedstawiana jako projekt nowy, którego wprowadzenie w życie jest związane z realizacją Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. W broszurze informacyjnej określa się ją nawet jako „projekt strategiczny Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”²⁰.

W rzeczywistości Prawo przedsiębiorców powtarza w wielu miejscach rozwiązania przewidziane w zgłoszonym w poprzedniej kadencji (przez Ministerstwo Gospodarki z Januszem Piechocińskim na czele) projekcie Prawa działalności gospodarczej²¹, zwanym wówczas „konstytucją dla firm”. Oba projekty mają nawet bardzo podobną preambułę.

Trzeba zaznaczyć, że duży udział w zablokowaniu sejmowych prac nad poprzednim projektem mieli posłowie partii obecnie rządzącej. Najpierw 10 września 2015 roku Krystyna Pawłowicz w imieniu PiS zgłosiła wniosek o jego odrzucenie²², za czym następnego dnia zagłosowali posłowie PiS. Mimo to projekt skierowano do Komisji Gospodarki²³, jednak jej przewodniczący – poseł PiS Wojciech Jasiński – skutecznie zablokował możliwość wprowadzenia „konstytucji dla firm” w życie przed upływem kadencji, nie wyznaczając terminu rozpoczęcia prac nad tą propozycją²⁴.

W części poświęconej przepisom ogólnym możemy dostrzec wiele podobieństw między obydwoma projektami. Poniższa tabela pokazuje, że najważniejsze zasady ogólne, mające na celu wzmocnienie pozycji przedsiębiorcy w relacjach z administracją publiczną, których wprowadzeniem chwali się teraz rząd²⁵, znajdowały się już we wcześniejszej „konstytucji dla firm”.

²⁰ MPiT, *Konstytucja biznesu i inne zmiany prawne dla firm*, s. 67.

²¹ *Projekt ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, przebieg prac przed skierowaniem do Sejmu RP, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12273104/katalog/12293101#12293101> (7 września 2018).

²² Krystyna Pawłowicz, Wypowiedź na posiedzeniu nr 99 w dniu 10 września 2015 roku, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/wypowiedz.xsp?posiedzenie=99&dzien=2&wyp=102&type=A&symbol=WYPO WIEDZ_POSLA&id=290 (7 września 2018).

²³ *Rządowy projekt ustawy – Prawo działalności gospodarczej*, przebieg prac po skierowaniu do Sejmu RP, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=F402E21E7AAF0542C1257E9A0049B45A> (7 września 2018).

²⁴ Jarosław Królak, *Konstytucja dla firm już w koszu*, Puls Biznesu, <https://www.pb.pl/konstytucja-dla-firm-juz-w-koszu-806925> (7 września 2018).

²⁵ Ministerstwo Finansów, *Konstytucja Biznesu. Wolność gospodarcza w praktyce*, https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/wiadomosci/aktualnosci/-/asset_publisher/M1vU/content/id/5835923 (7 września 2018).

Zasada	„Konstytucja biznesu”	„Konstytucja dla firm”
Zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”	Przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa (art. 8).	Przedsiębiorca w ramach wykonywanej działalności gospodarczej może podejmować wszelkie działania, chyba że są one zabronione albo odmiennie uregulowane przepisami prawa (art. 7).
Zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy	Organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów (art. 10 ust. 1).	Organ w przypadku niedających się usunąć wątpliwości faktycznych w postępowaniu wyjaśniającym rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy, przyjmując, że działa on zgodnie z prawem oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów (art. 9 ust. 1).
Zasada przyjaznej interpretacji przepisów	Jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnień, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ (art. 11 ust. 1).	1. Jeżeli w sprawie rozstrzyganej przez organ lub sąd administracyjny pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, są one rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, na którym ciąży obowiązek wynikający z przepisów prawa. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do postępowań, w których występują strony o spornych interesach, lub w których wynik postępowania bezpośrednio wpływa na interesy osób trzecich (art. 8).
Zasada proporcjonalności	Organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12).	Organ podejmuje jedynie takie działania, które są niezbędne, współmierne i prowadzą bezpośrednio do osiągnięcia celu (art. 10 ust. 1).

Drobne zmiany to nie rewolucja

„Konstytucja biznesu” wprowadza tylko kilka drobnych zmian korzystnych dla przedsiębiorców, w tym działalność nierejestrową, ulgę na start i możliwość ustanawiania prokurenta przez osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Trzeba jednak podkreślić, że można było to osiągnąć przez nowelizację obowiązującej wcześniej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Ponadto w tej chwili niejasna jest sytuacja zlecniodawców osób prowadzących działalność nierejestrową i korzystających z ulgi na start. Według interpretacji wydanej przez oddział ZUS w Gdańsku obowiązek opłacenia składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe zostaje przerzucony z przedsiębiorców korzystających z ulgi na start bądź prowadzących działalność nierejestrową na kontrahentów, którzy z takimi przedsiębiorcami podpisali umowę agencyjną, umowę zlecenia albo umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Co prawda na stronach internetowych dwóch resortów oraz centrali ZUS pojawiły się notki sugerujące, że inni przedsiębiorcy korzystający z ulgi na start nie muszą się treścią tej interpretacji przejmować, nie wiadomo jednak, w jaki sposób notki te miałyby przedsiębiorców chronić w razie postępowania przed organem administracji albo sądem²⁶.

Pierwsza zmiana dotyczy tylko takiej działalności, z której osoba fizyczna czerpie co miesiąc przychód w wysokości nieprzekraczającej połowy płacy minimalnej, czyli według obowiązujących przepisów w kwocie nie większej niż 1050 zł (od 2019 roku – 1125 zł). Osoba taka nie musi wpisywać swojej działalności do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej ani płacić składek na ubezpieczenia w ZUS²⁷, a podatek od niej rozlicza na zasadach ogólnych. Zmianę tę należy ocenić pozytywnie, jednak nie ma ona żadnego znaczenia nawet dla mikroprzedsiębiorców. Dotyczy ona tylko osób prowadzących bardzo drobną działalność zarobkową, dotychczas często działających w szarej strefie.

Ulgą na start pozwala przedsiębiorcy zakładającemu działalność gospodarczą na nieodprowadzanie przez pierwszych 6 miesięcy składki na ubezpieczenia społeczne (pozostaje tylko obowiązek odprowadzania składki na ubezpieczenie zdrowotne). Po upływie 6 miesięcy przedsiębiorca może skorzystać z dotychczasowej możliwości opłacania przez 24 miesiące niższych składek na ubezpieczenia społeczne (czyli z tzw. małego ZUS). Dzięki temu przedsiębiorcy dopiero rozpoczynający działalność mogą ponosić mniejsze koszty w trudnym okresie początkowym. Ulgą na start – co trzeba podkreślić – nie może jednak zastąpić całościowej reformy systemu ubezpieczeń społecznych.

²⁶ Zob. Marcin Zieliński, *Ulgą na start: ministerialne notki nie rozwiązują problemu interpretacji wydanej przez gdański ZUS*, Komunikat 24/2018, Forum Obywatelskiego Rozwoju, <https://for.org.pl/pl/a/6208,komunkat-24/2018-ulga-na-start-ministerialne-notki-nie-rozwiazuja-problemu-interpretacji-wydanej-przez-gdanski-zus> (7 września 2018).

²⁷ Ale taki obowiązek spoczywa na ich kontrahentach, którzy podpisali z nimi umowę agencyjną, umowę zlecenia albo umowę o świadczenie usług, do której zgodnie z Kodeksem cywilnym stosuje się przepisy dotyczące zlecenia – w tej kwestii nie powinno być żadnych wątpliwości, gdyż nie negują tego nawet wspomniane notki, w których poruszone zostało tylko położenie kontrahentów przedsiębiorców korzystających z ulgi na start.

Trzecia zmiana pozwala osobom fizycznym wykonującym działalność gospodarczą ustanawiać prokurenta²⁸. Dotychczas z tej możliwości mogli korzystać jedynie przedsiębiorcy wpisani do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego (czyli spółki). Różne uprawnienia dla przedsiębiorców wpisanych do KRS i do CEIDG nie miały żadnego uzasadnienia. Zmiana ta powinna przyczynić się do usprawnienia działalności gospodarczej osób fizycznych.

Podsumowanie

„Konstytucja biznesu” w rzeczywistości nie wprowadza żadnych istotnych zmian dla polskich przedsiębiorców. Wpisane do niej zasady ogólne są fundamentami każdego cywilizowanego systemu prawnego. Dotychczas albo były one zapisane w innych aktach prawnych (w tym Konstytucji RP), albo dały się wywieść z zasad jeszcze bardziej ogólnych w tych aktach zapisanych. Ponieważ regułą rządzącą systemem prawnym jest to, że przed przepisami ogólnymi pierwszeństwo mają przepisy szczególne, to ich zapisanie w Prawie przedsiębiorców nie jest rozwiązaniem największej bolączki polskiego ustawodawstwa gospodarczego: nadprodukcji złej jakości przepisów. Do tego potrzeba jednak zakrojonego na szeroką skalę planu deregulacji, a dotychczasowe działania rządu PiS zmierzają w przeciwnym kierunku.

Należy zatem dojść do wniosku, że główny cel wprowadzenia „konstytucji biznesu” ma charakter propagandowy: rząd chce się pochwalić swoją troską o los polskich przedsiębiorców. Kilka drobnych zmian na lepsze, które dałoby się wprowadzić nowelizacją do uchylonej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie wpływa ani na ocenę „konstytucji biznesu” – będącej w istocie produktem marketingu politycznego, którego celem jest sprzedanie starych rozwiązań w nowym opakowaniu i przekonanie przedsiębiorców, że obecna władza mimo wprowadzania nowych podatków i regulacji tak naprawdę im sprzyja, ani tym bardziej na ocenę antyprzedsiębiorczej polityki rządu PiS.

²⁸ Zmiana wprowadzona do Kodeksu cywilnego ustawą Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej.



Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego, skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, wesprzyj finansowo nasze działania.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

W sprawie darowizn możesz się skontaktować z:

Patrycja Satora, dyrektor ds. rozwoju FOR
tel. 500 494 173
e-mail: patrycja.satora@for.org.pl

Już dziś pomóż nam chronić wolność – obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

KONTAKT DO AUTORA



Marcin Zieliński
Ekonomista FOR

e-mail: marcin.zielinski@for.org.pl

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju – FOR
ul. Ignacego Krasickiego 9A • 02-628 Warszawa
tel. 22 628 85 11 • e-mail: info@for.org.pl • www.for.org.pl
[f](https://www.facebook.com/FundacjaFOR)/FundacjaFOR • [t](https://twitter.com/FundacjaFOR)@FundacjaFOR