



THE VOICE OF BUSINESS

Rekomendacja Fundacji Instytut Libertatis w ramach projektu „The Voice of Bussines”

Marzec 2022

Wprowadzenie

W praktyce prowadzenia działalności gospodarczej i biznesowej wiele podmiotów napotyka na różnorakie trudności wynikające w dużej mierze z niedoskonałości rozwiązań prawnych. Mają one różny charakter i zasięg. Ważnym elementem projektu The Voice of Business będą propozycje zmian w ustawach i rozporządzenia. Zdajemy jednak sobie sprawę, że czasem wystarczy reakcja jakiegoś urzędu by jakiś ważny problem został rozwiązany. Będziemy więc starali się zwracać uwagę także na te elementy, które można poprawić bez zmian legislacyjnych. Nie mniej ważny jest też wpływ na opinię publiczną i kreowanie proprzedsiębiorczych postaw wśród urzędników i społeczeństwa.

Wydaje nam się, że część problemów sektora małych i średnich przedsiębiorstw wynika z braku umiejętności wpływu na proces legislacyjny, z braku wiedzy, a jeszcze częściej z braku czasu by zająć się lobbingsiem. Jest to obszar, w którym jesteśmy gotowi skutecznie wesprzeć ten sektor. Powtarzające się problemy będą zbierane i analizowane. Na podstawie zebranych informacji połączonych z konsultacjami z przedsiębiorcami (raz na miesiąc) będziemy przygotowywać kwartalną rekomendację, która będzie szeroko rozsyłana do polityków, liderów opinii publicznej, a także innych osób decyzyjnych w naszym kraju.

Rekomendacje będziemy przygotowywać na podstawie pytań do prawników oraz ich odpowiedzi, których udzielamy w ramach projektu, jak i bezpośrednie spotkania z przedsiębiorcami i dyskusje z politykami i ekspertami.

Rekomendacja

Pierwszą rekomendacją Fundacji Instytut Libertatis w ramach projektu „The Voice od Business” jest wprowadzenie do naszej kultury prawnej odpowiednio długiego *vacatio legis* oraz ograniczenie niestabilności prawa w Polsce. Proponujemy wydłużenie *vacatio legis* ustaw w sprawach podatkowych i mogących mieć znaczenie dla gospodarki do minimum 3 miesięcy, a także możliwe ograniczenie zmian w ustawach i rozporządzeniach szczególnie w kwestiach mogących dotyczyć kwestii prowadzenia działalności gospodarczej.

Minimalne vacatio legis – 3 miesiące

Zmiany w ustawach dotyczących sfery gospodarczej tylko po długich konsultacjach

Dziś zgodnie z wytycznymi Trybunału Konstytucyjnego, np. z 15 lutego 2005 r. (K 48/04), minimalne *vacatio legis* dla niekorzystnych dla podatników zmian w podatkach dochodowych powinno wynieść co najmniej miesiąc. Chodzi o okres między publikacją nowelizacji w Dzienniku Ustaw a jej wejściem w życie¹. To za mało. Potrzebujemy ponadpartyjnej zgody, która wymusi na posłach samoograniczenie w proponowaniu szybkich zmian dla polskich przedsiębiorców. Niezależnie od tego czy intencją jest wzrost podatków czy niekoniecznie.

Uważamy, że w obecnej sytuacji nie ma ważniejszych kwestii utrudniających działanie przedsiębiorcom i potencjalnym przedsiębiorcom niż niepewność działania. Realna sytuacja związana zarówno z pandemią Koronawirusa jak i wojną w Ukrainie oraz szalejącą inflacją buduje ogromną presję na Małych i Średnich Przedsiębiorców. Działania Rządu i Sejmu w tych warunkach powinny mieć zadanie tonizowania sytuacji. Można to osiągnąć tylko poprzez wstrzymanie się od zbędnych zmian, a w przypadkach koniecznych przyjmowanie odpowiednio długiego *vacatio legis*.

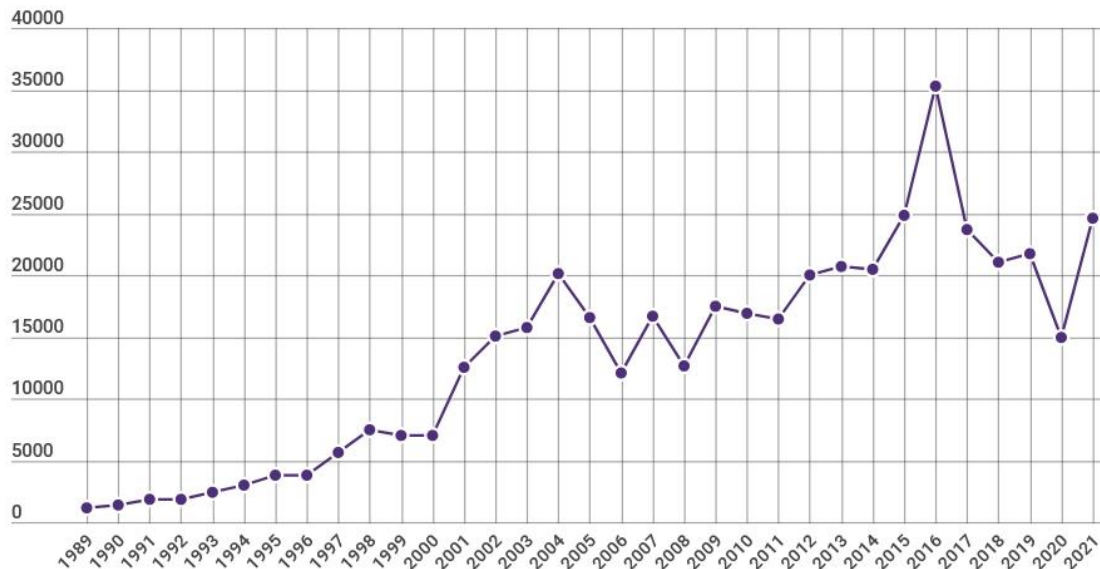
Minimum kwartalny okres *vacatio legis* mógłby być zapisany w rozdziale pierwszym „przepisy ogólne” rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Samo przestrzeganie tej części rozporządzenia znacząco ograniczyłoby produkcję przepisów. Postulaty rozporządzenia dotyczące sformułowania właściwej prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych rozwiązań prawnych alternatywnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa i samo określenie, że „Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków” ma ogromne znaczenie. Zdajemy sobie sprawę, że przepisy rozporządzenia nie zawsze są stosowane. Stąd z założenia nasza rekomendacja ma nie tylko charakter konkretnego zapisu, ale przede wszystkim apelu o rozsądne podchodzenie do kwestii legislacyjnych, a sama propozycja ma wywołać dyskusje i jak samo rozporządzenie w sprawie techniki prawodawczej wpływać na kulturę tworzenia prawa w Polsce .

Wracając do głównego wątku rekomendacji, warto zauważyć, że niezależnie od obecnej sytuacji (koronawirusa, wojny), niestabilność prawa w Polsce była i jest jednym z kluczowych problemów prowadzenia biznesu w kraju. Wskazują na to zarówno analizy Najwyższej Izby Kontroli (patrz: Uzasadnienie) jak i badania niezależnej firmy doradczej Grant Thornton, która od

¹ <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/996571,zmiany-w-podatkach-kwota-wolna-jpk.html>

lat prowadzi „Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce”. Z analiz wynika, że średnia długość *vacatio legis* w sprawach podatkowych wynosiła 14,8 dnia (w 2020 roku) zaś liczba stron nowych aktów prawnych, po kilku latach spadku wzrosła i osiągnęła drugi najwyższy wynik w historii sięgając 25 tys. stron nowych aktów prawnych w 2021 roku.

Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach



*2021 - przy założeniu, że w całym roku utrzymana zostanie dynamika z I-III kwartałów 2021 r., czyli 65% r/r.

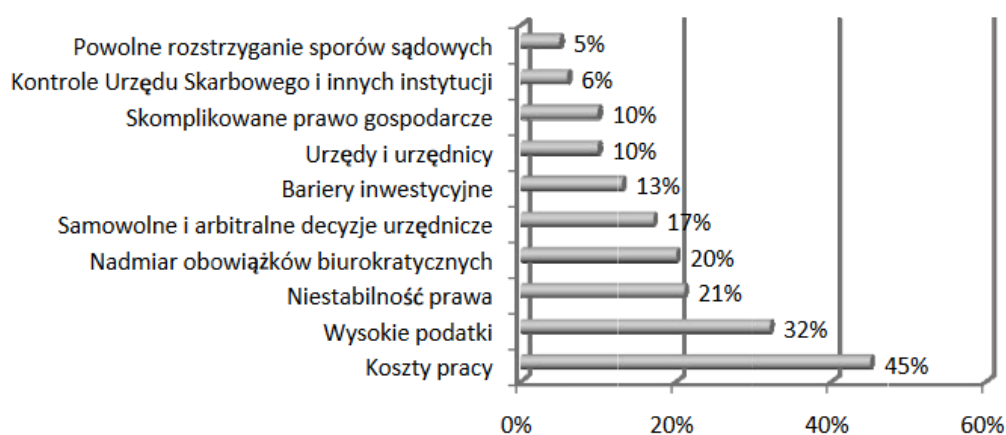
Nasza rekomendacja zgodnie z założeniami projektu wynika także z rozmów jakie odbyliśmy ramach projektu z przedsiębiorcami. Warto wspomnieć, że pierwszy gość „Dialogu Biznesu” bezpośrednio zwracała uwagę na kwestię ograniczonego czasu jaki przedsiębiorcy spędzają na realizowaniu podstawowych zadań firmy, a wiele dodatkowych zadań wynika nie tylko z konieczności odpowiedniej promocji swoich działań i innych działań okołoprojektowych, ale także na analizie zmieniającego się otoczenia prawnego.

Pierwsze rekomendacje w ramach projektu „The Voice of Business” mają także charakter drogowskazu dla kolejnych działań i rekomendacji w ramach projektu. Zgłaszane przez nas pomysły z założenia mają mieć charakter powolnej i przemyślanej ewolucji zamiast rewolucyjnych pomysłów poprawy życia polskich przedsiębiorców, które w dużej mierze prowadzą się do budowania politycznego PR, w istocie bardziej utrudniają życie przedsiębiorcom niż cokolwiek ułatwiają. Nawet wyjątkowo słabe akty prawne, po latach funkcjonowania stają się zrozumiałe, ze względu na wypracowane praktyki, a ich stabilność dodatkowo jest zapewniona praktyką orzecznictwa. Nowe przepisy, choćby obiektywnie lepsze, stanowią problem właśnie ze względu na brak ustabilizowanej linii orzecznictwa sądowego (co w naszych warunkach stanowi ogromny problem), a także brak dobrych praktyk. Najwięcej w takiej sytuacji tracą właśnie Małe i Średnie Przedsiębiorstwa nie mające wyspecjalizowanych komórek zajmujących się analizą i wdrażaniem nowego prawa.

Uzasadnienie

Badania ankietowe wśród przedsiębiorców największych przeszkód w prowadzeniu i rozwoju firm od lat pokazują podobne wyniki. Nie znajdziemy wśród głównych problemów wskazywanych przez przedsiębiorców kwestii dostaw materiałów, ogromnej konkurencji na rynku, nieuczciwości kontrahentów, trudności w znalezieniu pracowników, zmienności upodobań konsumentów, drogich kredytów itd. Nie, wśród największych przeszkód w prowadzeniu firm przedsiębiorcy wymieniają głównie te, które stwarzane są przez instytucje państwowe.

Pod tym względem ciekawy jest artykuł Mariki Ziemby i Krzysztofa Świeszczaka z 2013 roku „Bariery rozwoju podmiotów z sektora MSP – ze szczególnym uwzględnieniem możliwości pozyskania kapitału obcego” (w: Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 786, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 64/1 (2013)). Autorzy badając „możliwości pozyskania kapitału obcego” przez firmy z sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw zwracają uwagę na wskazania przedsiębiorców dotyczące przeszkód w działalności:



Rysunek 2. Największe przeszkody w prowadzeniu firm według przedsiębiorców (%)

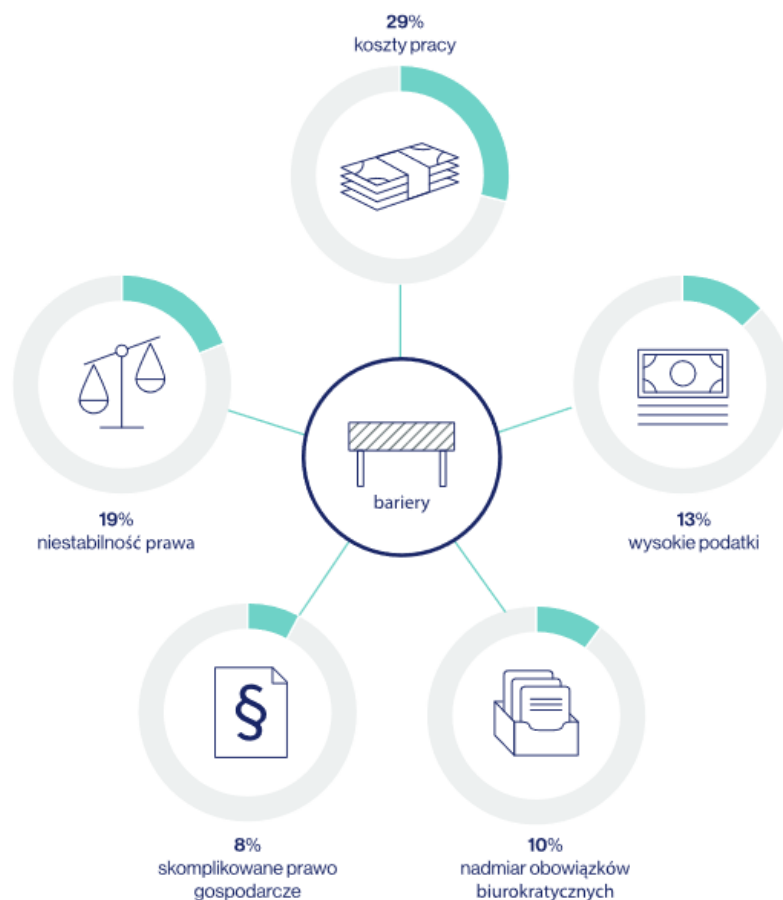
Źródło: *Warunki...* (2013: 35).

Jak widać diagnozowana przez nas „niestabilność prawa” znajduje się na trzecim miejscu najczęściej wymienianych przeszkód. Ciekawostką tu jest, że dopiero na ósmym miejscu z ponad dwukrotnie niższą liczą wskazań znalazło się skomplikowane prawo gospodarcze. Naszym zdaniem jest to bardzo zrozumiałe i spójne. Skomplikowanego i trudnego prawa można się po prostu nauczyć, sądy mogą utrwalić linie orzeczniczą, urzędnicy ustalić sposób postępowania. Już w tym badaniu widać, że skomplikowane prawo jest mniej kłopotliwe niż takie, które miałyby się ciągle zmieniać.

Podobne wyniki cytował niedawny raport Najwyższej Izby Kontroli „Bariery Prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce” (z 2018 roku) w którym zaprezentowano wyniki badania z 2017 roku.

Infografika nr 2

Największe bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce w 2017 r.



Źródło: Maison&Partners na zlecenie Związku Przedsiębiorców i Pracodawców 2017, Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Niestabilność prawa znajduje się tutaj na drugim miejscu wśród „Barier prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce”. O ile część z przedstawionych przeszkód może mieć charakter subiektywnego odczucia o tyle niestabilność prawa znajduje potwierdzenie w obiektywnych zestawieniach.

Według danych MF, w latach 2015–2017 nastąpiła nieznaczna poprawa jakości decyzji wydanych w wyniku postępowań podatkowych wszczętych po zakończonych kontrolach. Niemniej jednak wskaźnik uchylonych decyzji w dalszym ciągu był bardzo wysoki i wynosił 27,9% w 2015 r., 26,3% w 2016 r., 24,9% w 2017 r. oraz 29,1% w pierwszym kwartale 2018 r. W połowie skontrolowanych US stwierdzono przypadki długotrwanie prowadzonych postępowań podatkowych (17 postępowań ze 107 objętych analizą – 15,9%). Stwierdzono znaczny – sięgający 27,4% – odsetek uchylonych decyzji przez organ II instancji. Przyczyną powyższego, zdaniem NIK, może być częsta zmiana przepisów prawa oraz ich interpretacji.

Jak podaje coroczny raport Grant Thornton (z 2021 roku) „o skali tej zmienności może świadczyć fakt, że teksty jednolite głównych ustaw podatkowych, czyli ich pełne, spójne (uwzględniające niemal wszystkie historyczne zmiany) zapisy, na początku 2018 roku składały się w sumie na

1330 stron maszynopisu, a treść ustaw nowelizujących te ustawy w latach 2018-2020 zawarta została aż na 5 1 1 stronach. Nowelizacje wynosiły więc aż 38 proc. w relacji do tekstów jednolitych. Największe zmiany wprowadzono w ustawie o CIT (objętość nowelizacji stanowiła 51,7 proc. tekstu jednolitego), PIT (47,5 proc.) i akcyzie (32,2 proc.). Już w 2013 roku Grant Thornton w „Bariery rozwoju przedsiębiorstw, czyli co najbardziej hamuje wzrost polskich firm – Raport z wyników ankiety przeprowadzonej podczas II Forum Przedsiębiorców Grant Thornton” czytamy „Od lat „nadregulacja” polskiej gospodarki wysuwa się na czołowe miejsce wśród wszystkich wskazywanych przez przedsiębiorców przeszkód. Fakt ten nie jest zaskoczeniem, wiemy o tym od lat. Zgodnie z wynikami badań International Business Report (<http://www.internationalbusinessreport.com>), przeprowadzanych od 20 lat przez Grant Thornton w 40 krajach świata wśród ponad 11 000 przedsiębiorców, przeszkody o charakterze biurokratycznym stanowią najistotniejszą barierę rozwoju polskich firm”.

I dalej „Brak jednolitych interpretacji i skomplikowane przepisy podatkowe są największym hamulcowym dla biznesu, niezależnie od jego wielkości, czy branży. Wynika to z częstych zmian przepisów oraz ich niskiej jakości, pozwalającej na różnorodne interpretacje. Wysoka pozycja problemu braku odpowiedzialności urzędników za błędne decyzje wskazuje, że pomimo wejścia w życie w połowie 2011 r. przepisów o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, przedsiębiorcy nie odczuli w tym zakresie poprawy sytuacji”.

Cykliczny raport Grant Thornton wskazuje także na bariery rozpoczęcia działalności. Nie chodzi więc już tylko o bariery w działalności, ale w jej rozwoju czyli inwestycji, a także bariery dotyczące rozpoczęcia działalności.

To m.in. obawy przed zmianami prawa w zakresie:

- Zwiększenia obciążenia wynagrodzeń pracowniczych
- Zwiększanie stawek podatku
- Dalsze rozszerzenia katalogu wydatków nie uznawanych za koszt uzyskania przychodu.

Jak wspomniano w części „Rekomendacja” kwartalny okres *vacatio legis* mógłby być zapisany w rozdziale pierwszym „przepisy ogólne” rozporządzenia w sprawie zasad techniki prawodawczej. Pozostaje pytanie czy to będzie skuteczne i dlaczego w tym rozporządzeniu? W naszym przekonaniu nie ma lepszego miejsca (ew. Konstytucja, ale to kłóci się z naszym ostrożnym podejściem do sugerowania zmian w przepisach).

Jak wskazują badacze samo rozporządzenie ma dość ciekawe umocowanie w naszym systemie prawnym. Po pierwsze jak czytamy w artykule „Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych²” Grzegorza Wierczyńskiego „zasady techniki prawodawczej nie są klasycznymi dyrektywami o charakterze normatywnym i nawet ustanowienie ich w formie aktu normatywnego tego nie zmienia. Trafnie opisuje to S. Wronkowska, według której Zasady techniki prawodawczej „są zbiorem reguł wskazujących jak poprawnie konstruować akty normatywne”, nie są zaś zbiorem „reguł ważnego dokonywania aktów tworzenia prawa” i „W orzecznictwie sądów administracyjnych wyrażony został nawet pogląd, że rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” nie jest aktem normatywnym, **ale**

² <https://www.sip.lex.pl/>

odzwierciedla standardy kultury prawnej (zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 czerwca 2006 r., III SA/Wa 2433/05, LEX nr 229603; a także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 3 listopada 2008 r., IV SA/GI 396/08, CBOSA)”.

I to jest bardzo dobry trop. W naszej rekomendacji chodzi bowiem właśnie o kwestie dyskusji o standardach „kultury prawnej”.

Z drugiej strony rozporządzenie w powiązaniu z konstytucyjną zasadą demokratycznego państwa prawnego ma wbrew pozorom dość dużą moc. Jak czytamy w tym samym komentarzu (Wierczyński, 2009) „Trybunał Konstytucyjny wypracował stanowisko, zgodnie z którym naruszenie Zasad techniki prawodawczej może prowadzić do uznania danego aktu prawnego za w całości lub części niezgodny z Konstytucją, gdy naruszenie to jest tak poważne, że powoduje naruszenie którejs z zasad konstytucyjnych, w szczególności zasady demokratycznego państwa prawnego i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji”.

Np. w wyrokach z dnia 21 marca 2001 r. (K 24/00, OTK 2001, nr 3, poz. 51) i z dnia 12 marca 2002 r. (P 9/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 14) Trybunał Konstytucyjny uznał, że Zasady techniki prawodawczej "stanowią prakseologiczny kanon, który powinien być respektowany przez ustawodawcę demokratycznego państwa prawnego", a w wyroku z dnia 30 października 2001 r. stwierdził, że "niezależnie od problemu mocy obowiązującej zasad techniki prawodawczej i kręgu związanych nimi organów ustawodawca nie powinien w tak oczywisty sposób ignorować wyrażonych w nich norm, zwłaszcza w sytuacji, gdy z uwagi na współzależność zasad redagowania tekstu prawnego i zasad jego wykładni może się to stać źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa" (K 33/00, OTK 2001, nr 7, poz. 217). W wyroku z dnia 24 lutego 2003 r. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "zachowuje swoją aktualność wyrażany w sprawach W 13/94 i K 7/99 pogląd Trybunału o znaczeniu dla oceny konstytucyjności reguł poprawnej legislacji sformułowanych w "Zasadach techniki prawodawczej", zawartych w załączniku do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. Nr 100, poz. 908)" (K 28/02, OTK-A 2003, nr 2, poz. 13). W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że "z wyrażonej w art. 2 Konstytucji zasady państwa prawnego wynika nakaz przestrzegania przez ustawodawcę zasad poprawnej legislacji. Zwieńczeniem zarysowanej powyżej ewolucji orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w kwestii znaczenia Zasad techniki prawodawczej, jest wyrok z dnia 12 grudnia 2006 r.

W wyroku tym Trybunał Konstytucyjny uznał, że "zasady techniki prawodawczej są regułami konstruowania poprawnych aktów normatywnych i rzetelnego dokonywania zmian w systemie, wiążącymi rządowego prawodawcę. Także ustawodawca nie powinien od tych zasad odstępować. Nierzadko w następstwie błędów w technice prawodawczej rozwiązania aktu normatywnego stają się tak dalece wadliwe, że naruszają standardy prawodawstwa w państwie prawa. Z wyrażonej w art. 2 Konstytucji klauzuli demokratycznego państwa prawnego doktryna i orzecznictwo wyprowadzają (m.in.) wymagania co do techniki legislacyjnej, określane jako zasady przyzwoitej (poprawnej) legislacji. Stąd w wielu orzeczeniach Trybunał Konstytucyjny odwołuje się subsydiarnie do zasad techniki prawodawczej, a niejednokrotnie niepoprawne sformułowanie aktu prawnego (przepisu) skutkuje stwierdzeniem jego niekonstytucyjności,

zwłaszcza gdy prowadzi do naruszenia praw i wolności konstytucyjnych bądź jest źródłem poważnych problemów ze stosowaniem prawa" (P 15/05, OTK-A 2006, nr 11, poz. 171)³.

Oczywiście zdajemy sobie sprawę, że zapisanie *vacatio legis* w rozporządzeniu problemu nie rozwiąże. Że mogą się pojawić głosy sugerujące, że nie jest to dobra droga, że zapis taki nie koresponduje z pozostałymi elementami rozporządzenia. Niniejszym raportem i rekomendacją chcielibyśmy wywołać właśnie taką dyskusję.

³ Wszystko za: „Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych³” Grzegorz Wierczyński, 2009.

I N S T Y T U T
LIBERTATIS

FUNDACJA POLSKA PRZYSZŁOŚCI
INSTYTUT LIBERTATIS

Adres

ul. Mahatmy Gandhiego 8/72
02-645 Warszawa

Mail

kontakt@libertatis.org.pl

Telefon

+48511429674