

# Ewa Grzegorzewska-Mischka

---

## Wybrane zagadnienia związane z monitorowaniem zmian w prawnym otoczeniu przedsiębiorcy

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 45, 215-225

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Ewa Grzegorzewska-Mischka<sup>1</sup>

## WYBRANE ZAGADNIENIA ZWIĄZANE Z MONITOROWANIEM ZMIAN W PRAWNYM OTOCZENIU PRZEDSIĘBIORCY

### Wprowadzenie

Warunki prawne do prowadzenia biznesu w Polsce zmieniają się w sposób ciągły, aczkolwiek, jak zauważają sami zainteresowani, zmiany w korzystnym dla nich kierunku dokonują się zbyt wolno. Każda jednak taka zmiana, nawet jeśli dokonuje się wolno, jest zjawiskiem pozytywnym, o ile w jej wyniku nowe rozwiązania prawne stają się dla ich adresatów oraz ich otoczenia korzystniejsze niż poprzednie<sup>2</sup>.

Ocena tego czy przepisy zmieniają się w pożądanym kierunku oraz w jakim dokonuje się to czasie, powinna być efektem stałego ich monitorowania. Należy podkreślić, że w działaniu tym, poza monitorowaniem treści przepisów oraz tempa ich „poprawiania”, ważne jest także mierzenie strat wynikających z zaniechania czynności, które temu miałyby służyć<sup>3</sup>. Ponadto, istotne jest mierzenie potencjału regulacyjnego w kraju. Pojęcie to wyjaśnia definicja OECD, zgodnie z którą potencjał ten wyraża „zdolność do efektywnego regulowania poprzez formułowanie polityk oraz ich implementację za pomocą regulacji charakteryzujących się wysoką jakością”<sup>4</sup>.

Wiadomo, że przejrzyste przepisy i nieskomplikowane rozwiązania prawne poprawiają jakość prawa. Jeśli jest ono jakościowo lepsze, może skuteczniej zachęcać wielu przedsiębiorców i tych, którzy chcą nimi zostać, do bardziej aktywnych zachowań i przedsiębiorczych postaw. To zaś może sprzyjać zmianie stereotypu funkcjonującego dziś wizerunku przedsiębiorcy, który często jest jeszcze kojarzony z osobą „próbującą omijać prawo” (bo jest ono niedostatecznie precyzyjne) lub z osobą „niechętną ryzyku” (bo przepisy są niestabilne i mogą się szybko zmieniać).

Wśród ważnych kwestii wiążących się z tematem podjętych rozważań w niniejszym opracowaniu należy wskazać takie, jak: zakres i rola procesu monitorowania prawa dla poprawy sytuacji biznesowej przedsiębiorcy, określenie podmiotów, które

<sup>1</sup> Dr hab. prof. Politechniki Gdańskiej, Wydział Zarządzania i Ekonomii.

<sup>2</sup> *Zmiany drobne, ale przydatne*, (p.wrz.) „Rzeczpospolita”, dodatek „Prawo co dnia, Dobra Firma” 2008, nr 1228/211, z dnia 9 września 2008, s. 3.

<sup>3</sup> Szerzej: D. Niedzielska-Jakubczyk, *Nauką tworzenia prawa zajmie się rządowe centrum*, „Gazeta Prawna”, 2008, nr 179 (2301) z dnia 12-14 września, s. 15.

<sup>4</sup> Podaję za: „Program Reformy Regulacji”. Oprac. Ministerstwa Gospodarki. Warszawa, sierpień 2006, [w:] <http://www.reforma-regulacji.gov.pl/NR/rdonlyres/6BD7A083-F1B2F-4292-A5EA-AB8D90F4930F/28138-ProgramReformyRegulacji.doc#footnote2>.



powinny zajmować się i angażować w ten proces oraz efekty, jakie z tego mogą i powinny wynikać.

## Monitorowanie prawa i znaczenie tego dla poprawy sytuacji przedsiębiorcy

Monitoring można najprościej określić jako formę zdobywania określonych informacji w dowolnej dziedzinie i na wybrany temat (obiekt). Sposób zdobywania potrzebnych informacji może być różny, co pokazuje praktyka, natomiast ważne jest, aby były one pełne i rzetelne. Tylko bowiem takie podejście do ich zbierania pozwala na dogłębną i właściwą analizę zebranego materiału oraz wyciąganie poprawnych wniosków.

Monitoring jest powszechnie praktykowany przez różne podmioty, organizacje i instytucje, a realizowany jest dlatego, aby służyć określonym celom. Jest często wręcz niezbędny do oceny tego, co ludzi otacza. Jest także niezbędny w obszarze stanowienia prawa. Monitorowanie jego kojarzy się z systematycznym obserwowaniem i porządkowaniem cech tego prawa oraz skutków, jakie ono wywołuje. Chodzi w tym działaniu o zbieranie przede wszystkim takich informacji, jak jakość oraz treść stanowionych przepisów, efektywność ich wdrażania oraz koszty związane z ich stanowieniem i wdrażaniem. Dąży się zatem do osiągnięcia trzech celów, przy czym dwa pierwsze z wymienionych są ze sobą ściśle powiązane, gdyż monitoring stanowionego prawa może być podstawą do oceny efektywności jego wdrażania. Można też powiedzieć, że wysoka jakość stanowionego prawa sprzyjać będzie lepszemu jego wdrażaniu. To zaś wszystko należy oceniać w świetle kosztów, jakie obserwowane działania generują.

Informacje, które mają służyć monitoringowi prawa, powinny być konsekwentnie zbierane z różnych źródeł, w zależności od tego, jakiego obszaru one dotyczą. Powinno się w celu jego prowadzenia angażować różne podmioty, jednak przede wszystkim te, które mają lub mogą mieć istotny wpływ na procesy legislacyjne w dziedzinie, w której ów monitoring ma być prowadzony. Zbierać się powinno informacje zarówno od urzędników administracji centralnej, jak i niezależnych ekspertów zajmujących się problematyką związaną z tworzoną materią prawną, od polityków, prawników, czy nawet dziennikarzy. Informacje należy zbierać również od organizacji czy stowarzyszeń aktywnie działających w obszarze obejmującym materię, która jest poddawana regulacjom prawnym. W przypadku zbierania informacji na temat swobody prowadzenia działalności gospodarczej – aktywnym podmiotem przekazującym wiedzę i oceny w tym zakresie są dziś organizacje zrzeszające i reprezentujące przedsiębiorców, jak np. PKPP Lewiatan, czy KIG.

Dla przedsiębiorców istotne jest dziś mierzenie przede wszystkim zakresu przyznawanej im wolności gospodarczej. Jest ona systematycznie badana przez określone instytucje zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Mierzenie tej wolności przez instytucje zagraniczne odbywa się co roku w większości krajów świata i to przy pomocy różnych metod. Wyniki tego mierzenia są prezentowane w rankingach dających możliwość porównywania stopnia badanej wolności w różnych krajach; tych krajach, które są w rankingach uwzględniane. I tak np. indeks wolności gospodarczej (IEF) publikowany jest corocznie przez *Heritage Foundation*, począwszy od 1995 r. W tym przeglądzie



pokazującym ów indeks ujmuje się 155 państw (wcześniej 150)<sup>5</sup>. Podobny ranking jest przygotowywany także przez np. Sieć Wolności Gospodarczej (*Economic Freedom Network*) – grupę niezależnych instytutów badawczych z ponad 70 krajów świata; grupę kierowaną przez *Fraser Institute* z Kanady. Polskim partnerem w sieci jest Centrum im. Adama Smitha<sup>6</sup>.

Ponieważ trudno jest obiektywnie określić zakres wolności gospodarczej w badanych krajach (wręcz jest to niemożliwe), to też dlatego spotyka się stosowanie różnych dla niej miar. Powszechnie znany jest tzw. Wskaźnik Wolności Gospodarczej (*Index of Economic Freedom, IEF*), będący podstawą do wydawania rocznych raportów publikowanych m.in. przez *The Wall Street Journal*<sup>7</sup>, czy też wspomnianą *Heritage Foundation*<sup>8</sup>. Są to raporty zawierające opis i ocenę stopnia ograniczeń wolności, jak i stopnia restrykcyjnych przepisów prawa, a nawet zakresu stosowania przymusu przez aparat władzy w sferze gospodarki w różnych państwach świata. Jak słuszenie zauważa jeden z autorów – A. Walczak – „Poziom wolności gospodarczej na świecie zasadniczo się nie zmienił w ciągu ostatniego roku (chodzi o rok 2007 – dopisek autorki), a poprawę sytuacji odnotowano tylko w dwóch z pięciu badanych regionów – wynika z 14 edycji raportu *Index of Economic Freedom 2008* (Indeks wolności gospodarczej), opublikowanego przez *Heritage Foundation* i *The Wall Street Journal*<sup>9</sup>”.

Warto dodać, że w rankingu państw przedstawionym w raporcie Instytutu *Frasera* i dotyczącym roku 2007, Polska „zajęła wraz z kilkoma innymi państwami – dopiero 56 miejsce ze wskaźnikiem 6,9 punkta (idealna wolność to 10 punktów). Mimo, że poczyniliśmy pewne postępy w porównaniu z poprzednią edycją raportu – wtedy uzyskaliśmy 6,7 punktu – nadal jesteśmy gorsi niż inne kraje Unii Europejskiej, a nawet obsunęliśmy się w dół w tabeli rankingu, gdyż wiele innych krajów zrobiło znaczniejsze postępy. Spośród członków UE niższą notę wystawiono jedynie Słowenii i Rumunii, co jest zaskakujące, bo Słowenia jako pierwsza dołączyła do strefy euro”<sup>10</sup>.

W raporcie Instytutu *Frasera* zwraca uwagę zbieżność wyników zawartego w nim rankingu z wynikami analiz Banku Światowego z cyklu *Doing Business*, czy też z rankingiem *Heritage Foundation*. S. Lipiński np. słuszenie zauważył, że „we wszystkich trzech rankingach podobny jest układ czołówki i we wszystkich Polskę sklasyfikowano na dalekim miejscu, niżej niż inne kraje Europy Środkowo-Wschodniej”<sup>11</sup>.

Należy dodać, że w Polsce również podejmuje się próby mierzenia zakresu wolności gospodarczej. Można wskazać na podejmowane w tym zakresie działania np. PKPP Lewiatan, organizacji która opracowała narzędzie do oceny aktów prawnych, wpływających na poziom swobody działalności przedsiębiorstw w Polsce. Organizacja ta w ramach realizowania w 2007 r. projektu współfinansowanego ze środków Unii

<sup>5</sup> W. Kwaśnicki, *Wolności gospodarcze – jak pozostaliśmy w tyle za większością nowej Europy*. Artykuł przedstawiony na konferencji „Dlaczego inne kraje nas przeganiają? Instytucjonalne zniekształcenia polskiej gospodarki”, Warszawa, 6 grudnia 2005 r., [w:] <http://prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki/todownload/Wolnosc%20gospodarcza.pdf>.

<sup>6</sup> S. Lipiński, *Wciąż za mało wolności gospodarczej*, [w:] eGospodarka.pl (z dnia 6 września 2007 r.).

<sup>7</sup> *The Wall Street Journal* jest wydawana w Nowym Jorku i jest jedną z najbardziej znanych gazet o tematyce gospodarczej.

<sup>8</sup> *Heritage Foundation* jest jedną z najbardziej wpływowych fundacji świecie. Ufundowana została w 1973 r., jej siedzibą jest Waszyngton. Misją jej obejmuje „formułowanie i promocję konserwatywnego punktu widzenia opartego na zasadach wolnego rynku, ograniczonego rządu, wolności indywidualnej, tradycyjnych amerykańskich wartościach oraz bezpieczeństwa narodowego”.

<sup>9</sup> A. Walczak, *Indeks wolności gospodarczej*, [w:] eGospodarka.pl (z dnia 08.02.2008 r.).

<sup>10</sup> S. Lipiński, *Wciąż za mało wolności gospodarczej*, op. cit.

<sup>11</sup> Ibidem.

Europejskiej pod nazwą „Przedsiębiorco, walcz o swoje prawa”, podjęła się zarazem zadania podniesienia „świadomości przedsiębiorców w zakresie przysługujących im praw oraz wzmocnienie pozycji MSP”<sup>12</sup>. Szczególnie ważna w kontekście tego programu była zapowiedź stworzenia Indeksu Wolności Gospodarczej, który miałby pozwolić „oceniać wszystkie regulacje mające wpływ na działalność firm (...) chodzi o zbadanie czy wprowadzają czy też eliminują zbędne instytucje, ingerencję państwa, restrykcyjność prawa czy podnoszą, czy obniżają koszty pracy czy ograniczają, czy też ułatwiają inwestowanie”<sup>13</sup>. Jak wynika z podjętych działań przez PKPP Lewiatan, wyszczególniono w sumie 19 ważnych dla przedsiębiorców regulacji po to, aby na ich podstawie ocenić stopień analizowanej swobody.

Badanie wolności gospodarczej oraz walka z jej ograniczeniami jest dlatego tak ważna, że istnienie tych ograniczeń poważnie utrudnia sprawne funkcjonowanie przedsiębiorców. W konsekwencji szkodzą one także gospodarce kraju. Dlatego też istniejące dziś utrudnienia prawne w prowadzeniu działalności gospodarczej są zjawiskiem powszechnie krytykowanym i to nie tylko przez samych przedsiębiorców, ale i inne podmioty, a mimo to stanowią problem trudny do przewyciężenia<sup>14</sup>. Praktycznie znane są każdemu prowadzącemu własną firmę i przez każdego z nich są konsekwentnie wskazywane jako istotne hamulce ich rozwoju. Istnienie problemu owych hamulców szczególnie mocno akcentują organizacje zrzeszające i reprezentujące przedsiębiorców<sup>15</sup>, które stojąc na straży ich interesów, monitorują wszelkie zmiany w obszarze prawa; te zmiany, które mają istotne znaczenie dla prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Prowadzą też szeroko zakrojoną publicznie dyskusję na temat obowiązującego prawa w zakresie, w którym jest ono mało przyjazne dla przedsiębiorców i jest nieprzejrzyste, a do tego jeszcze zbyt rozbudowane.

Dziś każdy podmiot potencjalnie zainteresowany uruchomieniem w Polsce działalności gospodarczej musi zetknąć się z ogromem przepisów, które już na samym starcie, a ponadto także w przyszłości będzie musiał przestrzegać<sup>16</sup>. Te zaś, z racji na ich wielość i skomplikowanie, mogą pewną część osób zniechęcać do aktywnego działania. Rozbudowane prawo, które reguluje każdy niemal najdrobniejszy obszar i dziedzinę życia, a takie dziś ono jest w Polsce, siłą rzeczy charakteryzuje się tendencją do ograniczania wolności gospodarczej<sup>17</sup>. Dlatego pomocne w tym zakresie może być wzmocnienie działań w obszarze dokonywania oceny skutków regulacji prawnych (czy też wynikających z zaniechania ich dokonywania); skutków, jakie wywołują te regulacje (lub ich zaniechanie) w obszarze przede wszystkim zachowań przedsiębiorców. Wszak to oni stanowią fundament rozwoju gospodarki (tworzą miejsca pracy, przynoszą wpływy do budżetu), a w konsekwencji przyczyniają się w dużym stopniu do rozwoju kraju.

<sup>12</sup> S. Dziudzik, *Przedsiębiorco walcz o swoje prawa*, [w:] <http://www.olenka.pl/aktualnosci.php?id=748>, 15.03.2007.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Szerzej: E. Grzegorzewska-Mischka, *Ocena prawnych uwarunkowań działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] E. Grzegorzewska-Mischka (red.), *Sytuacja polskiego przedsiębiorcy po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Gdańsk 2006, s. 14 i n.

<sup>15</sup> PKPP Lewiatan, KIG.

<sup>16</sup> E. Grzegorzewska-Mischka, *Przedsiębiorca po nowemu*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004, s. 8 i n.

<sup>17</sup> Wolność gospodarcza w znaczeniu prawnym jest postrzegana jako wolność od ingerencji państwa w obszarze działalności ekonomicznej człowieka, a także jako wolność od ingerencji i utrudnień ze strony innych jednostek, np. konkurentów (Por. C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej*, Warszawa 2001, s. 31).

Jeśli chodzi o samą ocenę skutków regulacji prawnych, to powinna ona obejmować nie tylko tę ocenę, która jest wstępnie przewidywana, czyli tę przed wejściem w życie nowych przepisów (*ex ante*), ale powinna być systematycznie dokonywana także *ex post*, czyli po wejściu ich w życie. Niekoniecznie bowiem oceny te muszą okazać się zgodne. Jeśli wystąpi brak zgodności, to należy postulować dokonywanie dalszych zmian w prawie, dostosowujących jego treści do oczekiwanych i pożądaných efektów.

## Cechy „złego” prawa

Jako efekt monitorowania prawa w obszarze dotyczącym przedsiębiorców w Polsce rysuje się od dawna potrzeba stałego „naprawiania” go i to zarówno na drodze upraszczania jego przepisów, jak i poprzez likwidowanie barier hamujących rozwój przedsiębiorczości<sup>18</sup>. Wśród wspomnianych barier najbardziej dokuczliwa dla przedsiębiorców jest rozbudowana biurokracja, ale równie denerwujące na co dzień stają się dla nich te przepisy, które czasem urągają nawet zwykłej logice rozumowania.

Likwidacja, a przynajmniej częściowa redukcja tych barier jest niezbędna dla poszerzenia obszaru swobody gospodarczej, a tym samym wolności działania przedsiębiorców. Jest ona konieczna tym bardziej, że wiele obowiązujących rozwiązań prawnych jest po prostu nieracjonalna z punktu widzenia konkurencyjności przedsiębiorstw. Stanowią one jedynie utrudnienie w codziennym ich funkcjonowaniu. Ten stan prawa nie tylko hamuje ich działalność, ale szkodzi także gospodarce kraju, bowiem – jak wynika z informacji podawanych przez Ministerstwo Gospodarki – redukcja samych tylko obciążeń administracyjnych o 25% mogłaby jej przynieść nawet 1,9% PKB<sup>19</sup>. To niebywale wysoki wskaźnik, którego roli nie można w procesie stanowienia prawa nie doceniać. Ograniczanie dziś liczby przepisów i ciał urzędniczych, które te przepisy stosują, stanowiłoby oczywistą przyczynę redukcji wielu miejsc pracy, głównie dla urzędników z najwyższego szczebla<sup>20</sup>. Jednakże to, co dla jednych jest dobre, może być i często jest szkodliwe dla innych.

Monitorowanie zjawisk związanych z uwarunkowaniami prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce pozwoliło na sformułowanie bardzo istotnych, ale mało pozytywnych spostrzeżeń w tym zakresie. Zwrócono m.in. uwagę na to, że w Polsce już od 1989 r. można było obserwować aktywność każdej kolejnej władzy w kierunku mnożenia liczby urzędów, co spowodowało, że np. już trzy lata temu, tj. w 2006 r. było ich 530 tys., przy liczbie 160 tys. w 1989 r., zaś liczba aktów prawnych wzrosła w okresie między wskazywanymi latami z 375 do ok. 2 tys<sup>21</sup>. Podkreślono także, że wzrosła w tym czasie liczba instytucji kontrolujących przedsiębiorców z 15-stu do ponad 40-stu<sup>22</sup>. Zwiększyła się również liczba różnych zespołów, komisji i innych ciał urzędniczych, które często powoływano dla potrzeb – jak powszechnie wyjaśniano – usprawnienia komunikacji społecznej, mającej służyć tworzeniu lepszego prawa w kraju. Na-

<sup>18</sup> Rozumianej jako „system lub ruch społeczny tworzący warunki rozwoju indywidualnej i grupowej aktywności gospodarczej”.

<sup>19</sup> <http://www.reforma-regulacji.gov.pl/Aktualnosci/szacuje+obciazenia.htm> (z dnia 23.01.2007 r.).

<sup>20</sup> W najbliższych latach mogą zaś pojawić się braki kadrowe w związku z potrzebą obsługi dotacji unijnych (chodzi o wykwalifikowaną kadrę specjalistyczną). Mówi się o ok. 4 tysiącach urzędników (A.M. Sierpińska, *Urzędy szukają pracowników*, [w:] eGospodarka.pl z 04.08.2007).

<sup>21</sup> Za: E. Michalik, *Skąd się bierze wolność gospodarcza?*, „Głos Niedzielnny” z 29 września 2006, [w:] <http://media.wp.pl/kat.33714.wid.8528175.wiadomosc.html?P%5Bpage%5D:2&tcuid:168c>.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

tomiast, jak słusznie stwierdził Cyryl Northcote Parkinson (brytyjski matematyk i ekonomista, ur. 1909-1993)<sup>23</sup>, rozrost biurokracji, w tym także na najwyższych szczeblach władzy, jest zjawiskiem szczególnie szkodzącym wolności gospodarczej i prawom obywatelskim. Powoduje (cytuję za E. Michalik), że „gigantyczna bezduszna machina uzurpuje sobie prawa do decydowania o coraz większej liczbie spraw i zamiast pomagać (do czego została stworzona) coraz bardziej przeszkadza obywatelom w normalnym funkcjonowaniu”<sup>24</sup>.

W nowoczesnej gospodarce rynkowej państwo powinno tworzyć odpowiednie warunki sprzyjające przede wszystkim rozwojowi przedsiębiorców i ułatwiać im racjonalne gospodarowanie we własnej firmie, a nie wspierać działania urzędów mnożących obowiązki tych podmiotów. Powinno sprzyjać także wyzwalaniu u każdej jednostki potencjału twórczego, który w niej tkwi, a nie tworzyć i ubierać prawo w ciasny gorset biurokratycznych ograniczeń, nakazów i zakazów. Praktyka dowodzi, jak pisze wspomniany wyżej E. Michalik, że „wszędzie tam, gdzie zmniejsza się biurokrację, obywatele zyskują”<sup>25</sup>. Przypomina ów autor, że „przodujący w Indeksie Wolności Gospodarczej Anglicy w ciągu ostatnich 15 lat zmniejszyli o jedną trzecią liczbę rządowych instytucji. Efekty widać, bo w sondażach opinii społecznej 70% Brytyjczyków deklaruje, że życie jest „prostsze”, a załatwienie sprawy w urzędzie „łatwiejsze” niż kilkanaście lat temu”<sup>26</sup>. Również w Kanadzie, którą jako przykład podaje E. Michalik, „kilka lat temu zwolniono za jednym zamachem ponad 50 tys. urzędników, na osłodę przyznając im preferencyjne kredyty na rozkręcenie prywatnych interesów, co już po roku wpłynęło na poprawę koniunktury gospodarczej”<sup>27</sup>.

Dziś podkreśla się, że w działaniach we wskazanym obszarze większość państw na świecie wzoruje się na doświadczeniach Holandii, w której stworzono „Standardowy Model Kosztowy”, mający służyć do identyfikacji i mierzenia kosztów generowanych przez niewłaściwe funkcjonowanie przepisów prawa<sup>28</sup>. Uznaje się, że jest on najbardziej popularną metodą szacowania kosztów biurokracji w Europie. Zakłada on pomiar obciążeń administracyjnych, który polega na badaniu 4 czynników, tj.:

- czasu wykonywania obowiązku informacyjnego przez przedsiębiorcę,
- kosztu wykonywania obowiązków przez jego pracowników,
- liczby przedsiębiorstw zobowiązanych do wykonywania tego obowiązku,
- częstotliwości wykonywania danego obowiązku informacyjnego w ciągu roku<sup>29</sup>.

W kwestii uciążliwych w swej treści dla przedsiębiorców przepisów, a takich jest u nas wiele, można przypomnieć, że w samym tylko 2006 r. było ich tak dużo, iż Ministerstwo Gospodarki wyraziło to w konkretnych liczbach. Podalo mianowicie, że w sferze działalności przedsiębiorcy związanej z przestrzeganiem prawa pracy „(...) informacja o warunkach zatrudnienia wynikających z prawa pracy była przekazana (przez nich – dopisek autorki) pracownikom w 2006 roku około 5 milionów razy (koszt w skali gospodarki to ok. 206 mln. złotych). Przedsiębiorcy wydali ok. 4,5 miliona

<sup>23</sup> Krytyk biurokracji i ingerencji urzędniczej w życie społeczne obywateli.

<sup>24</sup> E. Michalik, *Skąd się bierze wolność gospodarcza?*, op. cit.

<sup>25</sup> Ibidem.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Szerzej: *Ministerstwo Gospodarki szacuje obciążenia administracyjne*, [w:] <http://www.reforma-regulacji.gov.pl/Aktualnosci/szacuje-obciazenia.htm>.

<sup>29</sup> Za: *e-Magazyn Narodowego Konkursu Ekologicznego „Przyjaźni środowisku”* - 2007, nr 57 z 17 września 2007 r.

świadectw pracy (koszt ok. 250 mln. złotych). Konieczność asystowania pracownika przy kontroli Inspekcji Pracy kosztuje przedsiębiorstwo jednorazowo kilkaset złotych, a kontroli w 2006 roku było prawie 94 tysiące<sup>30</sup>. Już tylko ten wąski wykaz wymienionych obowiązków przedsiębiorców oraz ponoszonych przez nich kosztów w ramach prowadzonej działalności gospodarczej pokazuje rozległość ich zadań i obciążeń o charakterze finansowym. Takie obciążania mogą zaś skutecznie zniechęcić niejednego do podejmowania działania na rzecz dalszego rozwijania swej aktywności gospodarczej. To z kolei może mieć kluczowe znaczenie dla krajowego, a nawet wspólnotowego rynku pracy, bowiem tylko rozwijająca się firma może zapewnić tworzenie nowych miejsc pracy. A zatem wnioski co do konieczności redukcji nadmiernie rozbudowywanych obowiązków nakładanych na przedsiębiorców przez przepisy prawa, wydają się w kontekście tego bardzo oczywiste.

Problem obciążeń przedsiębiorców, w tym także biurokratycznych, przybiera w każdym obszarze ich działalności inny kształt i skalę. Stąd też mierzenie ich wymaga stosowania różnych wskaźników i kryteriów, ale zawsze odpowiednio dobranych do obszaru, jakiego dotyczą. I tak np. nadmierne obowiązki informacyjne przedsiębiorcy, które wiążą się z prowadzeniem przez niego rozbudowanej sprawozdawczości<sup>31</sup> i przechowywaniem danych – angażują zarówno kapitał ludzki, jak i rzeczowy, generując tym samym dla tego przedsiębiorcy duże obciążenia finansowe. Między innymi można wskazać dla przykładu jeden z tych obowiązków, jaki dotyka każdego z nich, jeśli zarazem jest on pracodawcą, a mianowicie obowiązek przechowywania dokumentacji pracowniczej przez okres 50-ciu lat. Obowiązek ten przyczynia się – jak słusznie podkreślali eksperci PKPP Lewiatan – do wzrostu kosztów głównie w przedsiębiorstwach, w jakich występuje duża rotacja pracowników<sup>32</sup>. Stąd też słuszny wydaje się postulat PKPP, że skoro już taki uciążliwy obowiązek istnieje, to przynajmniej należy starać się złagodzić finansowe jego skutki w postaci umożliwienia przedsiębiorcom przechowywania takowej dokumentacji w formie elektronicznej<sup>33</sup>. Wymaga to jednak przyjęcia określonego zapisu w akcie prawnym.

W Polsce przeszkodą dla rozwoju przedsiębiorczości może być zarówno nadmiernie rozbudowana biurokracja, ale może być również samo prawo, gdy jest niewłaściwie skonstruowane. Prawo ocenia się jako złe, gdy jego jakość jest niska. Oceniają go w ten sposób przede wszystkim ci, którzy to prawo i zmiany w nim zachodzące monitorują, dostrzegając, że poprawa jego jakości mogłaby nastąpić wraz z naprawą często wadliwego u nas samego procesu legislacyjnego. Mogłaby też nastąpić poprzez eliminację niepraktycznych i przestarzałych przepisów. Korzystniej jest oczywiście, jeśli od samego początku tworzy się prawo jakościowo dobre, w którym przekaz od ustawodawcy do adresata jest czytelny i nie budzi jego wątpliwości niż jeśli próbuje się później naprawiać popełnione błędy<sup>34</sup>.

Jak słusznie podkreśla się w opiniach prezentowanych przez Krajową Izbę Gospodarczą<sup>35</sup>, błędy legislacyjne są jednym z czynników inflacji prawa<sup>36</sup>. KIG podał<sup>37</sup>, że

<sup>30</sup> Ministerstwo Gospodarki *szacuje obciążenia administracyjne*, op. cit.

<sup>31</sup> I. Wiewiórka, D. Koreń, *Sprawozdawczość. Prowadzenie firmy w naszym kraju to nie tylko ważne obowiązki podatkowe, lecz także statystyczne*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Dobri Firma” z dnia 13 listopada 2008 r., s. 5.

<sup>32</sup> Patrz: R. Anam, *Absurdalne przepisy prawne wg PKPP*, [w:] eGospodarka.pl, 14.01.2008.

<sup>33</sup> Ibidem.

<sup>34</sup> Szerzej o zmianach w tym zakresie: J. Kroner, *Nowe zasady pisania projektów ustaw*, „Rzeczpospolita” 2008, dodatek „Prawo co dnia”, nr 1231-215.

<sup>35</sup> Dalej w skrócie określaną jako KIG.



już w pierwszym roku po wejściu Polski do UE, tj. w 2005 r. w Dzienniku Ustaw ukazało się ponad 2 tys. aktów prawnych, obejmujących treścią kilkanaście tysięcy stron. Już wtedy występował proces „produktowania” norm prawnych, których pełne i prawidłowe poznanie oraz wdrażanie przez ich adresatów może być trudne do wyobrażenia. Ponadto, jak słusznie podkreślono w prezentowanej przez KIG opinii, treść aktów prawnych dociera do ich adresatów na ogół po terminie (jak wiadomo, dociera poprzez wydawane z opóźnieniem Dzienniki Ustaw). Stąd też krytyka zbyt krótkich *vacatio legis* wchodzących w życie aktów prawnych. Ten mankament ma charakter czysto proceduralno-organizacyjny, a więc można byłoby go bez większego trudu w praktyce unikać.

Problem niskiej jakości stanowionego prawa – to problem istotny w Polsce, który dostrzega się już od dawna. Wymaga, w celu jego rozwiązania, podjęcia określonych i stanowczych działań, mogących ów stan zmienić. Dla przedsiębiorców jest bowiem bardzo ważne, aby prawo było przede wszystkim jasne, spójne i w miarę stabilne. Jest to zresztą ważne dla każdego mieszkańca naszego kraju. Faktem jest zaś, że przepisy w Polsce zmieniają się nader często, a ponadto mnoży się je. W ten sposób coraz więcej z nich reguluje coraz to większą liczbę dziedzin naszego życia. Regulują w szczególności i tę sferę, która dotyczy działalności przedsiębiorców. Przepisy te każdy zaś przedsiębiorca powinien znać, a przynajmniej mieć ogólną w ich zakresie orientację, jeśli jego dotyczą. Niezależnie bowiem od tego, że najczęściej korzysta każdy z nich z płatnego doradztwa prawników – to w dobrze pojętym ich interesie jest ważne, aby posiadali również wiedzę i ogólną orientację w obszarze problematyki prawnej, związanej z ich działalnością. To zaś wymaga określonego nakładu czasu i wysiłku z ich strony. Muszą bowiem śledzić zmiany przepisów oraz je analizować. Tą drogą rosną dodatkowe ich koszty, które generowane są zarówno poprzez stratę czasu przeznaczanego na śledzenie zmieniającego się prawa, jak i przez koszty opłacania prawników. Są to więc koszty dwójakiego rodzaju.

Prawo nie powinno być ani jakościowo złe, ani także nie powinno być skomplikowane i przez to niezrozumiałe. Polskie Ministerstwo Gospodarki podało, iż według wstępnych szacunkowych wyników badań Komisji Europejskiej – koszty generowane przez niewłaściwe funkcjonowanie u nas przepisów prawa oblicza się w wariancie optymistycznym na około 4,0% PKB i 7,815 mln. dolarów<sup>36</sup>. W wariancie pesymistycznym jest to odpowiednio 5,0% PKB i 9,970 milionów dolarów<sup>37</sup>. Tego typu stwierdzenia pokazują wagę problemu i zarazem uwidaczniają niewykorzystane ciągle możliwości rozwiązywania istotnych spraw związanych ze wzrostem gospodarczym Polski, tkwiących między innymi w treści i jakości stanowionych norm prawnych.

O tym, że władze naszego państwa dostrzegają wagę przedstawianego wyżej problemu, świadczy m.in. powołanie w Ministerstwie Gospodarki specjalnego zespołu badawczego, zajmującego się wyszukiwaniem, upraszczaniem i przygotowaniem opracowań służących do eliminacji „złych” przepisów, do doskonalenia prawa, a także do obniżania kosztów administracyjnych. Wnioski z przeprowadzonych w tym zakresie badań pokazały, że np. same tylko obowiązki sprawozdawcze, które wykonuje przed-

<sup>36</sup> KIG, Dekalog Krajowej Izby Gospodarczej – czego oczekują przedsiębiorcy od nowego parlamentu. Materiał prasowy, Warszawa dnia 23 października 2007 r.

<sup>37</sup> Ibidem.

<sup>38</sup> Biuletyn Prasowy. Ministerstwo Gospodarki – Biuro Prasowe. Warszawa, 8 stycznia – 14 stycznia 2007 r. nr 54 (350).

<sup>39</sup> Ibidem.

siębiorca, nie tylko że obciążają go, to jeszcze mogą być dla niego bardzo irytujące i to szczególnie wtedy, kiedy musi te same czynności o charakterze prawnego obowiązku wykonywać kilka razy (np. składać te same sprawozdania w kilku różnych instytucjach)<sup>40</sup>. A zatem, jak widać, prawo stwarza przedsiębiorcom bardzo wiele uciążliwości, które obciążając ich, zabierają im czas, jaki mogliby pożytecznie wykorzystać na wykonywanie innych, sensownych działań na rzecz rozwoju własnej firmy.

Warto tu nawiązać do jednej z wypowiedzi H. Bochniarz, która pokazuje obraz obciążeń polskiego przedsiębiorcy informując, że „z systematycznie prowadzonych przez PKPP Lewiatan badań małych i średnich firm wynika, że tracą one średnio godzinę i dwadzieścia pięć minut dziennie na sprawy związane z wypełnianiem obowiązków nałożonych na nie przez najróżniejsze przepisy”<sup>41</sup>. Z kolei badania Ministerstwa Gospodarki wykazały, że znaczącą dziś część obciążeń przedsiębiorców stanowi także koszt związany ze śledzeniem często zmieniających się w Polsce przepisów. Utrudnia to sprawne funkcjonowanie przedsiębiorców należących głównie do sektora MSP. Wiadomo zaś, że to właśnie te przedsiębiorstwa są najbardziej wrażliwe na jakość otoczenia regulacyjnego. Jak sami przedstawiciele tego sektora dodają, przeszkadza im ponadto niska efektywność funkcjonowania systemu sądownictwa w kraju.

Jeśli chodzi o sądy, a szczególnie gospodarcze, które miały stać się od 2007 r. „wizytówką reformy całego sądownictwa”, należy dostrzec, że nastąpiła w ich funkcjonowaniu pewna poprawa, jednakże nie dość wystarczająca. Operując upublicznionymi danymi<sup>42</sup>, można wskazać, że np. w 2007 r. średnia krajowa czasu postępowania w sprawach gospodarczych wyniosła w sądach wszystkich szczebli 1,4 miesiąca. Trochę mniej czasu wymagało postępowanie w sądach apelacyjnych, gdzie wskaźnik wyniósł 1,5 miesiąca, zaś w sądach okręgowych – 2,1 miesiąca, a w rejonowych 0,8 miesiąca. W 2006 r. postępowanie trwało średnio o 1–2 tygodnie dłużej. Stąd też za słuszne należałoby może uznać wysuwane przez niektórych autorów propozycje, aby dalej zmierzając do skracania postępowania w sądach, przede wszystkim zlikwidować odrębną procedurę w sprawach gospodarczych<sup>43</sup>.

Cecha „złego” prawa, która przejawia się dziś – poza niską jego jakością – także brakiem jego stabilności, jest szczególnie widoczna w zakresie prawa podatkowego. Ten stan powoduje, że większość przedsiębiorców jest zmuszona rozliczać się z urzędem skarbowym przy pomocy angażowanego do tego celu podmiotu zewnętrznego, czyli wybranego przez nich biura rachunkowego. Jest zmuszona dlatego, że wspomniane prawo jest bardzo skomplikowane i stąd sprawia wiele problemów interpretacyjnych. Biura rachunkowe radzą zaś sobie z tym problemem zadowalająco, jako że są do tego przygotowane profesjonalnie. Warto jednak dodać – co podaje PKPP Lewiatan – iż „szacuje się, że średni koszt związany z obsługą podatku w małych i średnich przedsiębiorstwach sięga 10–20% wartości podatku”<sup>44</sup>. Widać zatem, że nie jest to wielkość mało znacząca.

<sup>40</sup> Ministerstwo Gospodarki, Redukcja obciążeń administracyjnych, w: <http://www.reformaregulacji.gov.pl/Program+Reformy+Regulacji-Redukcja+obciazen+administracyjnych> (08.06.2008).

<sup>41</sup> Redukcja barier biurokratycznych. Wypowiedź Henryki Bochniarz, [w:] [www.bochniarz.pl/index.html?action=sai&ida=314119](http://www.bochniarz.pl/index.html?action=sai&ida=314119) (14.07.2008).

<sup>42</sup> Za: A. Łukaszewicz, *Rzeczywistość gorsza niż statystyka*, „Rzeczpospolita”, dodatek „Prawo co dnia”, z dnia 21 sierpnia 2008, nr 195.

<sup>43</sup> W. Jaworski, *Tak dla sądów gospodarczych, nie dla odrębnej procedury*, [w:] [http://www.rp.pl/artukul/4,252443\\_Tak\\_dla\\_sadow\\_gospodarczych\\_nie\\_dla\\_odrebnej\\_procedury.html](http://www.rp.pl/artukul/4,252443_Tak_dla_sadow_gospodarczych_nie_dla_odrebnej_procedury.html)

<sup>44</sup> KPP: *obniżenie podatków jest konieczne*, [w:] [eGospodarka.pl](http://eGospodarka.pl) (07.10.2007 r.).



Było już wiele prób odbiurokratyzowania prawa w Polsce, a ogólnie mówiąc, uproszczenia i pomniejszenia zakresu obowiązków przedsiębiorców, ale niestety były to działania mało skuteczne i na ogół nie zakończone sukcesem. Warto przypomnieć próbę wprowadzenia w 2007 r. zmian w przepisach prawnych, choćby poprzez tzw. „Pakiet Romana Kluski” czy „Pakiet Adama Szejnfelda”. Dokumenty te obejmowały propozycje zwiększenia zakresu wolności gospodarczej przedsiębiorców, a w pierwszej kolejności uwzględniały potrzebę zmian treści ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>45</sup>. Nadto, co ważne, zawierały propozycje aprobowane przez samych przedsiębiorców. Pakiety obu wymienionych autorów, mimo że różniły się w szczegółach, to jednak w wielu punktach były spójne. Obaj autorzy proponowanych zmian nie wykluczali nawet możliwości powołania wspólnej komisji w Sejmie, mającej opracować zmiany w prawie i odbiurokratyzować życie gospodarcze. Nie udało się jednak tego efektywnie zakończyć.

Symbolem walki z biurokracją oraz „złym” prawem może być dziś na przykład działalność sejmowej komisji „Przyjazne Państwo”. Symbolem walki o dobre prawo, której efekty są powszechnie znane, może być uznana aktywność PKPP Lewiatan. Organizacja ta np. opracowuje co roku jako efekt tej walki tzw. „Czarną Listę Barrier” dotyczących przedsiębiorców. Określa w niej obszary prawa wymagające zmian, i te obszary, w których nastąpiło nawet jego pogorszenie. Za symbol aktywnej walki na polu o lepsze prawo można uznać także działalność KIG, instytucji zrzeszającej i współpracującej – podobnie jak PKPP Lewiatan – z przedsiębiorcami i organizacjami ich reprezentującymi.

## Podsumowanie

Reasumując powyższe, należy stwierdzić, że prawo jako element makrootoczenia przedsiębiorcy odgrywa bardzo ważną rolę w obszarze wyznaczania zakresu i sposobu działania każdego z nich. Może pełnić rolę skutecznego stymulatora do bardziej aktywnych ich zachowań, jak również może stanowić istotny hamulec w ich działaniu. Stąd zrozumiałe, że należy tak tworzyć i formułować przepisy prawa, aby sprzyjały one aktywności wszystkich podmiotów gospodarczych i nie tworzyły tak często niepotrzebnych hamulców ich rozwoju. Chcąc tworzyć takie prawo, należy je na bieżąco monitorować, analizować i oceniać, a w efekcie tego – konstruować określone wnioski. Aby mogły one efektywnie służyć praktyce życia gospodarczego, powinno się w oparciu o nie formułować postulaty w zakresie potrzebnych zmian w przepisach obowiązującego prawa i konsekwentnie, mimo trudności, forsować ustawowe ich przyjęcie i realizację.

## Literatura

1. Grzegorzewska-Mischka E., (red.), *Sytuacja polskiego przedsiębiorcy po wejściu Polski do Unii Europejskiej*, Politechnika Gdańska, Wydział Zarządzania i Ekonomii, Gdańsk 2006.
2. Grzegorzewska-Mischka E., *Przedsiębiorca po nowemu*, Scientific Publishing Group, Gdańsk 2004.

<sup>45</sup> Dz. U. 2004, nr 173, poz. 1807 z późn. zm.



3. Kroner J., *Nowe zasady pisania projektów ustaw*, „Rzeczpospolita” 2008, dodatek „Prawo co dnia”, nr 215, z 13–14 września 2008.
4. Kwaśnicki W., *Wolności gospodarcze – jak pozostaliśmy w tyle za większością nowej Europy*. Artykuł przedstawiony na konferencji *Dlaczego imie kraje nas przeganiają? Instytucjonalne zniekształcenia polskiej gospodarki*, Warszawa, 6 grudnia 2005, <http://prawo.uni.wroc.pl/~kwasnicki/todownload/Wolnosc%20gospodarcza.pdf>.
5. Łukaszewicz A., *Rzeczywistość gorsza niż statystyka*, „Rzeczpospolita” 2008, dodatek „Prawo co dnia”, nr 195, z 21 sierpnia 2008.
6. Ministerstwo Gospodarki – Biuro Prasowe. *Biuletyn Prasowy*, Warszawa 2007, nr 54 (350) z 8–14 stycznia 2007.
7. Niedzielska-Jakubczyk D., *Nauką tworzenia prawa zajmie się rządowe centrum*, „Gazeta Prawna” 2008, nr 179, z 12–14 września 2008.
8. Wiewiórka I., Koreń D., *Sprawozdawczość. Prowadzenie firmy w naszym kraju to nie tylko ważne obowiązki podatkowe, lecz także statystyczne*, „Rzeczpospolita” 2008, dodatek „Dobra Firma”, nr 265, z 13 listopada 2008.
9. *Zmiany drobne, ale przydatne*. (p. wrz.) „Rzeczpospolita” 2008, dodatek „Prawo co dnia. Dobra Firma”, nr 211, z 9 września 2008.

#### Summary

### SELECTED PROBLEMS RELATED TO MONITORING IN LEGAL ENVIRONMENT OF BUSINESS

In the article are presented selected issues connected with monitoring of law, the latter being regarded as one of the elements of business macro-environment. The monitoring was acknowledged as an essential activity that should help improve the contents and quality of law. Moreover, special attention was paid to weaknesses of law, nowadays perceived as a major hindrance to development of business.

