



WARSZAWA
30 LIPCA 2020



PLAN ODBUDOWY GOSPODARKI
(PO KRYZYSIE COVID-19)

FILAR IV

PRAWO GOSPODARCZE



SPIS TREŚCI

EXECUTIVE SUMMARY.....4

I. POTRZEBUJEMY AMBITNEJ WIZJI NOWEJ POLSKI.....6

II. PRAWO GOSPODARCZE.....8

III. SĄDOWNICTWO GOSPODARCZE18

EXECUTIVE SUMMARY

- Nie ulega wątpliwości, że po okresie zniesienia większości restrykcji gospodarka, społeczeństwo czy polityka będą funkcjonowały w nowej rzeczywistości. Będziemy świadkami przemian gospodarczych, nowych modeli funkcjonowania w społeczeństwie, kulturze i wykorzystywania technologii. Inaczej będziemy postrzegać kwestie zdrowotne i ekologiczne.
- Zmieniają się modele funkcjonowania firm, łańcuchy wartości i schematy zachowań konsumentów. Gospodarki, które najszybciej dostosują się do nowych realiów, mają szansę uzyskać przewagę konkurencyjną. Te, które przegapią okres transformacji, mogą pozostać w tyle na długie lata, jeśli nie dekady. Jak słusznie zauważył Karol Darwin, walkę konkurencyjną wygrywają nie najsilniejsi, tylko najlepiej przygotowani do zmian. Każdy światowy kryzys pozostawia po sobie inną rzeczywistość. Nie brakuje opinii, że pandemia koronawirusa jest okresem, który będzie początkiem zmian porównywalnych z okresem transformacji ustrojowych przełomu lat 80 i 90-tych.
- Kluczowe jest, aby na kartach historii okres ten został opisany jako czas, który Polska wykorzystała awansując na kolejne miejsca w rankingu poziomu życia, rozwoju gospodarczego, wolności osobistej czy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego.
- Rolą polskiego państwa powinno zatem być zapewnienie rodzimym przedsiębiorcom jak najbardziej sprzyjających warunków do rozwoju, poprzez bezzwłoczne wyeliminowanie barier, które ten rozwój hamują. Tkwienie w dotychczasowym systemie będzie osłabiać potencjał do wyjścia z kryzysu i nadgonienia państw tzw. Zachodu.
- Warsaw Enterprise Institute stoi na stanowisku, że należy wykorzystać dzisiejsze zjawiska do przeprowadzenia gruntownych zmian prawa gospodarczego, systemu podatkowego, emerytalnego, sądownictwa, rynku pracy, zapewnienia infrastruktury niezbędnej do rozwoju społeczeństwa informatycznego (powszechny Internet) i do zmierzenia się z problemami demograficznymi.
- IV filar Planu Odbudowy Polski po kryzysie Covid-19 przedstawia diagnozę i konieczne do wdrożenia zmiany w obszarze prawa w Polsce.
- **W obszarze prawa oraz sądownictwa gospodarczego rekomendujemy:**
 - **uruchomienie programu „cutting the red tape” i uchylenie wszelkich nadmiernych regulacji, które nie są wymagane przez Unię Europejską;**
 - **podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowej ustawy o działalności gospodarczej, napisanej na wzór ustawy Wilczka;**

EXECUTIVE SUMMARY

- **wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wszelkie przepisy dotyczące przedsiębiorców wchodziłyby w życie wyłącznie raz w roku, 1 stycznia, po uprzednim co najmniej rocznym okresie vacatio legis;**
- **Implementację wszelkich przepisów nakładających na przedsiębiorców nowe restrykcje i uchwalanych na poziomie Unii Europejskiej w zgodzie z zasadą UE+0;**
- **przeniesienie systemu rejestracji działalności gospodarczej w całości z sądownictwa do administracji;**
- **wprowadzenie zmian organizacyjnych w sądach, umożliwiających realizację zasady trail, zgodnie z którą proces toczy się dzień po dniu.**

I. POTRZEBUJEMY AMBITNEJ WIZJI NOWEJ POLSKI

W obliczu trwającego kryzysu gospodarczego związanego z epidemią wirusa COVID-19, należy jak najszybciej dokonać „odmrożenia” wszystkich obszarów gospodarki, które zostały ograniczone rządowymi decyzjami administracyjnymi. Nie pozostawia wątpliwości, że po okresie zniesienia większości restrykcji, gospodarka, społeczeństwo czy polityka będą funkcjonowały w nowej rzeczywistości. Będziemy świadkami przemian gospodarczych, nowych modeli funkcjonowania społeczeństwa, zmian w kulturze i sposobie wykorzystania technologii. Inaczej będziemy postrzegać kwestie zdrowotne czy ekologiczne.

Światowy kryzys związany z koronawirusem jest i będzie czasem rewizji dotychczasowych modeli i schematów funkcjonowania każdego obszaru życia, jakie znaliśmy do tej pory.

Zmienia się zasady funkcjonowania firm, łańcuchy wartości, modele zachowań konsumentów. Gospodarki, które najszybciej dostosują się do nowych realiów, mają szansę uzyskać przewagę konkurencyjną. Te, które przegapią okres transformacji, mogą pozostać w tyle na długie lata, jeśli nie dekady.

Każdy światowy kryzys pozostawia po sobie inną rzeczywistość. Nie brakuje opinii, że pandemia koronawirusa jest okresem, który będzie początkiem zmian porównywalnych z okresem transformacji ustrojowych przełomu lat 80 i 90-tych. Najprawdopodobniej wirus zostanie z nami na długie lata, powstanie szczepionka, ryzyko zdrowotne zostanie zminimalizowane, a znakomita większość społeczeństwa nigdy nie znajdzie się w grupie podwyższonego ryzyka. Większość nauczy się je minimalizować. Kryzys gospodarczy i następująca po nim recesja mogą natomiast zostać w pamięci społecznej na długie lata. Obecne zjawiska znajdą zapewne swoje miejsce w podręcznikach historii. Kluczowe jest, aby dzisiejsze czasy zostały opisane na tych kartach jako czas, który Polska wykorzystwała awansując na kolejne miejsca w rankingu poziomu życia, rozwoju gospodarczego, wolności osobistej czy bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Należy dołożyć wszelkich starań, by rok 2020 nie stał się punktem przełomowym, w którym zatrzymał się 30-letni okres odbudowy Polski.

O tym jak istotne jest szybkie działanie, niech świadczy sama kwestia dotycząca realizowanej akcji pomocy publicznej dla przedsiębiorstw w państwach Europy. Jak donosił na łamach Deutsche Welle Tomasz Bielecki: “Koronakryzys oznacza potrzebę dodatkowych pieniędzy na doraźną walkę z pandemią (na polu

sanitarnym), na wsparcie płynności finansowej dla firm, wsparcie na rzecz utrzymania miejsc pracy (i na zasiłki) oraz na pobudzenie odbudowy gospodarczej po wstrząsie wywołanym przez zarazę. Dzięki doraźnemu poluzowaniu zasad pomocy publicznej dla firm kraje Unii już uzyskały zgodę Komisji Europejskiej na subsydia lub kredyty pomocowe dla przedsiębiorców, warte łącznie prawie dwa biliony euro. Jednak aż połowa tej kwoty przypada na Niemcy, 17 proc. na Francję, 15 proc. na Włochy, a 2,5 proc. na Polskę.”¹ Należy pamiętać, że opisywane zaburzenie konkurencyjności europejskich podmiotów jest tylko małym wycinkiem dynamicznie zmieniającej się sytuacji. Nie tylko skala, ale i kierunek czy szybkość udzielania pomocy, czas trwania w lockdownie poszczególnych branż, okres zamknięcia granic czy skala obciążenia służby zdrowia w kolejnych krajach powoduje, że firmy dotychczas konkurujące ze sobą na globalnym rynku w relatywnie porównywalnym otoczeniu biznesowym, nagle znajdują się w zupełnie odmiennych środowiskach dla prowadzenia swojej działalności gospodarczej.

Rolą polskiego państwa powinno zatem być zapewnienie rodzimym przedsiębiorcom jak najbardziej sprzyjających warunków do rozwoju poprzez bezwzględne wyeliminowanie barier, które ten rozwój hamują. Tkwienie w dotychczasowym systemie będzie osłabiać potencjał do wyjścia z kryzysu i nadgonienia państw tzw. Zachodu.

Warsaw Enterprise Institute stoi na stanowisku, że należy wykorzystać obecną sytuację do przeprowadzenia gruntownych reform prawa gospodarczego, systemu podatkowego, emerytalnego, sądownictwa, rynku pracy, zapewnienia niezbędnej infrastruktury do rozwoju społeczeństwa informatycznego (powszechny Internet) oraz do zmierzenia się z problemami demograficznymi.

Niniejszym przedstawiamy IV filar Planu Odbudowy Polski po kryzysie Covid-19, w którym opisujemy diagnozę i konieczne do wdrożenia zmiany w obszarze prawa gospodarczego w Polsce.

¹ <https://www.dw.com/pl/jaka-ue-powinna-wyj%C5%9B%C4%87-z-kryzysu/a-53503857>.

II. PRAWO GOSPODARCZE

Pierwszym obszarem w zakresie poprawy funkcjonowania prawa gospodarczego jest rewizja obowiązujących obecnie przepisów dotyczących otoczenia prawnego działania przedsiębiorstw w Polsce.

Można odnieść wrażenie, że pomimo postępujących procesów globalizacyjnych, gospodarcze funkcje państwa nabierają coraz większego znaczenia. Państwa funkcjonują jako byty polityczne i cementują społeczności. Pandemia koronawirusa uwypukliła także indywidualizm państw w zakresie kształtowania obranych kierunków zarządzania kryzysem w gospodarce czy społeczeństwie. W obliczu kryzysu epidemiologicznego, państwa z dnia na dzień, nie patrząc na uwarunkowania i powiązania w zglobalizowanym świecie, podejmowały autonomiczne decyzje dotyczące m.in. zamykania granic, zatrzymywania operacji lotniczych czy konkretnych branż, nie bacząc na konsekwencje dla gospodarki czy międzynarodowych łańcuchów dostaw.

Jeszcze przed obecnym kryzysem, o wiele mocniej, niż było to jeszcze kilkadziesiąt lat temu, uwypuklała się rola państwa jako pewnego nośnika rynku. Funkcjonowanie gospodarki mieści się w konkretnych ramach wyznaczanych przez formuły prawne oraz instytucje publiczne.

Dyskusyjne są twierdzenia, że Polska ma możliwość konkurowania z rozwiniętymi gospodarkami zachodnimi poprzez kapitał czy technologiczny know how. Warto nadmienić, że podejmowanie prób w zakresie tworzenia przyjaznego otoczenia dla firm z branży wysokich technologii może być oceniane pozytywnie. Jednak pytaniem jest, dlaczego podobne wysiłki nie dotyczą wszystkich sektorów gospodarki w naszym kraju. To właśnie prawo i egzekwujące je instytucje mogą być polem, na którym Polska może konkurować z innymi państwami, a za które to odpowiedzialność ponosi tylko i wyłącznie sektor publiczny. Stworzenie odpowiedniego otoczenia prawnego przedsiębiorstw może być także sposobem na szybsze wyjście z recesji i zwiększenie konkurencyjności Polski na arenie międzynarodowej.

Politycy próbują jednak kreować i oddziaływać na podmioty gospodarcze instrumentami, których skuteczność jest dyskusyjna. Zamiast powyższego, jednym z niewielu pól, na których administracja publiczna może z dnia na dzień pomóc podmiotom gospodarczym jest stworzenie przyjaznego otoczenia prawnego oraz przejrzystych i skutecznych instytucji, które będą te przepisy egzekwowały.

Dziś gospodarki państw członkowskich Unii Europejskiej są przeregulowane. Już na poziomie prawodawstwa unijnego pojawiają się akty prawne przetwarzane treścią w sposób niedopuszczalny z punktu widzenia regularnego prowadzenia biznesu. Przykładowe dyrektywy z ostatniego czasu (odpadowa, plastikowa czy o pracownikach delegowanych), które były i są wdrażane, stanowią dobitny przykład, jak przepisy na poziomie unijnym są ukierunkowane nie tylko na deklarowany cel społeczny czy środowiskowy, ale również na przebudowę strukturalną gospodarki unijnej. Innymi słowy lobbiny firm zachodnich na poziomie europejskim wpływa na osłabienie konkurencyjności przedsiębiorstw np. z Polski.

Ponadto sama implementacja przepisów unijnych do prawa krajowego jedynie pogłębia problem, tworząc dodatkowe regulacje, często tam, gdzie są one w ogóle niepotrzebne. Na skutek tego otoczenie prawne dla firm staje się jeszcze bardziej zmienne i niepewne. Gospodarka rozwija się znacznie wolniej, niż mogłaby bez dodatkowego obciążenia w postaci przepisów.

Polscy politycy lubią chwalić się wskaźnikami wzrostu gospodarczego, przewyższającymi wyniki innych państw członkowskich UE, ignorując fakt, że Polska mogłaby wyprzedzać resztę krajów o znacznie więcej niż kilka punktów procentowych przy jednoczesnej strukturalnej zmianie umożliwiającej oparcie rozwoju w wyższym stopniu o inwestycje i wiedzę.

Współczesne państwa, nawet wewnątrz wspólnoty europejskiej, pomimo pozornych wspólnych regulacji na poziomie unijnym konkurują ze sobą. Przedsiębiorstwa, kierując się ekonomicznym rozsądkiem, lokują swoje oddziały i prowadzą biznes tam, gdzie im się to najbardziej opłaca. Polska powinna podjąć tę konkurencję poprzez przejrzyste prawo i instytucje. Niestety minione lata sprawiają wrażenie, że rządzący podejmują konkurencję, ale w zakresie rozbudowy polityk socjalnych. Jednak jeszcze żadne państwo nie stworzyło konkurencyjnego otoczenia dla gospodarki poprzez rozbudowane transfery społeczne.

To dobre warunki prowadzenia biznesu, sprawne instytucje oraz wysokiej jakości, proste prawo podatkowe powoduje, że państwa stają się bogate. Tymczasem strukturalnym problemem polskiej gospodarki, a mówiąc ściślej polskiego prawodawstwa, jest jego przeciętność. Przeciętność, która się nie poprawia, a w ostatnich latach wręcz pogarsza.

W 2020 roku w słynnym rankingu łatwości prowadzenia biznesu pt. „Doing Business” Polska została uplasowana na 40 miejscu zaraz za Portugalią, Rwandą czy Słowenią. Wyprzedzają nas nawet kraje z wysokimi wskaźnikami postrzegania korupcji takie jak Azerbejdżan, Turcja, Rosja, Kazachstan czy Północna Macedonia.

Wysoka pozycja w rankingu Doing Business oznacza, że otoczenie regulacyjne bardziej sprzyja zakładaniu i prowadzeniu firmy w danym kraju.

Tabela 1. Ranking Doing Business 2020

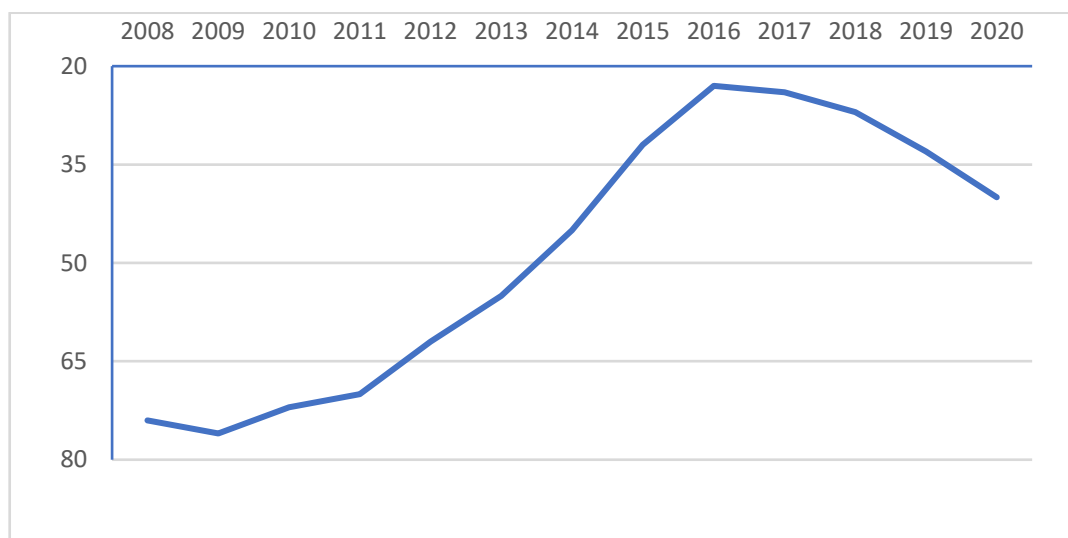
Pozycja w rankingu	Kraj	Wskaźnik
1	Nowa Zelandia	86,8
2	Singapur	86,2
3	Hongkong	85,3
4	Dania	85,3
5	Korea Republika	84,0
6	Stany Zjednoczone	84,0
7	Gruzja	83,7
8	Wielka Brytania	83,5
9	Norwegia	82,6
10	Szwecja	82,0
11	Litwa	81,6
12	Malezja	81,5
13	Mauritius	81,5
14	Australia	81,2
15	Tajwan	80,9
16	Zjednoczone Emiraty Arabskie	80,9
17	Północna Macedonia	80,7
18	stronie	80,6
19	Łotwa	80,3
20	Finlandia	80,2
21	Tajlandia	80,1
22	Niemcy	79,7
23	Kanada	79,6
24	Irlandia	79,6
25	Kazachstan	79,6
26	Irlandia	79,0
27	Austria	78,7
28	Rosja	78,2
29	Japonia	78,0
30	Hiszpania	77,9
31	Chiny	77,9
32	Francja	76,8
33	Turcja	76,8

Pozycja w rankingu cd.	Kraj	Wskaźnik
34	Azerbejdżan	76,7
35	Izrael	76,7
36	Szwajcaria	76,6
37	Słowenia	76,5
38	Rwanda	76,5
39	Portugalia	76,5
40	Polska	76,4
41	Czechy	76,3
42	Holandia	76,1
43	Bahrain	76,0
44	Serbia	75,7
45	Słowacja	76,5
46	Belgia	75,0
47	Armenia	74,5
48	Mołdawia	74,4
49	Białoruś	74,3
50	Montenegro	73,8

Źródło: <https://www.doingbusiness.org/>

Co jednak najbardziej niepokojące, po okresie poprawy otoczenia regulacyjnego w Polsce w latach 2008-2015, pozycja Polski w rankingu konsekwentnie spada od roku 2016.

Wykres 1. Pozycja Polski w rankingu Doing Business w latach 2008-2020



Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów Doing Business

Polska zajmuje również odległe pozycje w rankingu Paying Taxes przygotowywanym corocznie przez firmę doradczą PwC i Grupę Banku Światowego. Raport przedstawia kalkulację wszystkich obowiązkowych podatków i składek, jakie średniej wielkości spółka musiała zapłacić w danym roku. Ranking mierzy obciążenia administracyjne związane ze składaniem deklaracji i płaceniem podatków, a także procedurami, które odbywają się po złożeniu deklaracji.

W ostatnim badaniu Polska odnotowała spadek o 4 pozycje - na 51 lokatę. Ruch ten miał miejsce pomimo faktu, że średni czas potrzebny na formalności podatkowe, według metodologii przyjętej w tym badaniu, uległ skróceniu do 260 godzin rocznie.

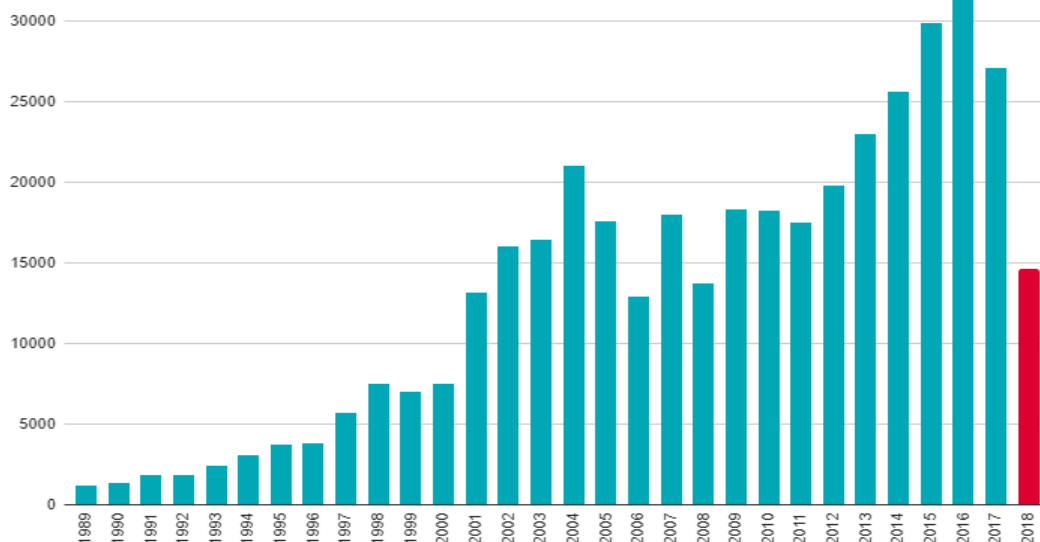
Tabela 2. Pozycja Polski w rankingu Paying Taxes oraz średni czas poświęcany na formalności podatkowe w latach 2013-2018

Rok badania	Miejsce Polski w rankingu	Czas poświęcany na formalności podatkowe
2013	114	286
2014	113	286
2015	87	286
2016	58	271
2017	47	271
2018	51	260

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów Paying Taxes

Bez względu na stosowaną metodologię badania otoczenia prawnego działalności gospodarczej, pozycja Polski i wnioski z tego wynikające są oceniane negatywnie. Według analiz firmy Grant Thornton, Polska ma obecnie najbardziej zmienne prawo ze wszystkich państw Unii Europejskiej. W ostatnich latach tworzona była rekordowo wysoka liczba stron ustaw i rozporządzeń.

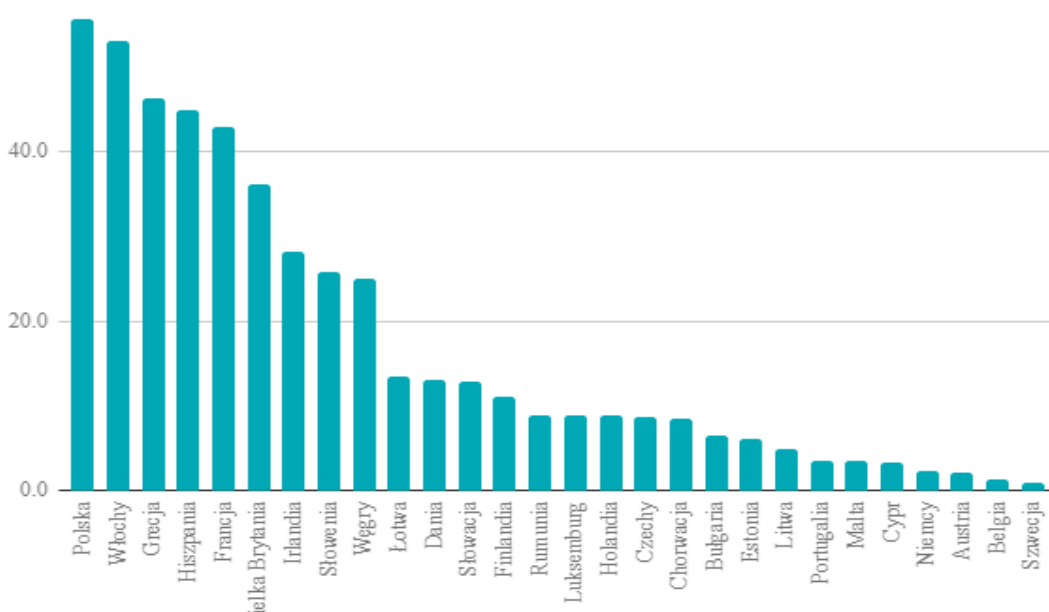
Wykres 2. Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach w Polsce



Źródło: Grant Thornton, Barometr Prawa, Warszawa, 2018

W żadnym innym kraju unijnym rzeczywistość prawna dla obywateli i przedsiębiorców nie jest tak chwiejna i nieprzewidywalna jak w Polsce. Nasz kraj cechuje się najwyższym wskaźnikiem zmienności prawa w Unii Europejskiej.

Wykres 3. Wskaźnik zmienności prawa w Unii Europejskiej



Państwo o najbardziej stabilnym prawie = 1

Źródło: Grant Thornton, Barometr Prawa, Warszawa, 2018

Zgodnie z Raportem Grant Thornton „Zmienność prawa. Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce 2020” w 2019 r. w życie weszło 21 537 stron maszynopisu nowych aktów prawnych. Jest to wzrost o 2,5 proc. w porównaniu do poprzedniego roku. Polska tworzy wielokrotnie więcej przepisów niż w latach 90. Żeby przeczytać wszystkie nowe akty prawne, które zostały wprowadzone w 2019 r. trzeba było poświęcić na to 2 godziny i 52 minuty każdego dnia roboczego! W minionym roku co prawda spowolniona została legislacja podatkowa, ale przyspieszyła kadrowo-płacowa. Regulacje dotyczące obowiązków pracodawców były najbardziej zmienne od 10 lat².

Politycy mają tendencje do odwoływania się do przedsiębiorców, słusznie wskazując na ich rolę w budowie zamożności państwa. Jednocześnie, gdy dochodzi do tworzenia prawa regulującego prowadzenie działalności gospodarczej, potrzeby przedsiębiorców, jak i ich głos – tak często zabierany w dyskusjach na temat procedowanych projektów legislacyjnych – są w większym lub mniejszym stopniu lekceważone. W okresie minionej dobrej koniunktury wprowadzono lub próbowano wprowadzić dodatkowe podatki i opłaty, takie jak podatek bankowy, handlowy, podwyżkę akcyzy czy ograniczenia rodzajów i limitów dla kosztów działalności przedsiębiorstw, często ignorując głosy środowisk przedsiębiorców. Zmiany opodatkowania oraz ingerencje prawne w otoczenie działania firm często były zmieniane w trybie nagłym, bez konsultacji. Prawodawca zmieniał również na niekorzyść przedsiębiorców bardzo istotne uwarunkowania prowadzenia działalności w trakcie roku bez zachowania należytego *vacatio legis*. Innym przykładem nieobliczalności ustawodawcy może być wdrożona i zapowiadana na kolejne lata skala podwyżek płacy minimalnej, której wysokość wyznaczona przez rząd przewyższała nawet oczekiwania strony pracowniczej.

O skali skomplikowania polskiego prawa otoczenia gospodarczego może także świadczyć obszerność wprowadzanych zapisów w tzw. Tarczach Antykrzysowych. Sama ustawa wprowadzająca pakiet pierwszych rozwiązań antykrzysowych zawierała 179 stron. Warto także nadmienić, że sam przewodnik przygotowany przez Polski Fundusz Rozwoju, mający wytłumaczyć przedsiębiorcom wdrożone rozwiązania w Tarczy (co samo w sobie jest inicjatywą godną pochwały), zawierał 172 strony!

Aby skutecznie konkurować z pozostałymi państwami, Polska musi dokonać szeroko zakrojonej deregulacji i maksymalnie uprościć prawo gospodarcze, zarówno na poziomie ogólnym, jak i branżowym. Nowe, proste prawo gospodarcze pozwoli wyjść polskim firmom z kryzysu, a polskiej gospodarce nie tylko odbudować wzrost gospodarczy, ale skrócić dystans rozwojowy do państw zachodnich.

² <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2020/03/Barometr-prawa-RAPORT-2020-03-05-2020.pdf>.

Studium przypadku

„W przestrzeni publicznej można przeczytać i usłyszeć mnóstwo głosów twierdzących, że albo rzeczywistość stała się zbyt skomplikowana na proste prawo, albo że regulowanie każdego aspektu gospodarki zaszło już na tyle daleko, że nie da się z tej drogi zawrócić. Na szczęście istnieją światowe wzorce, które możemy postawić sobie za przykład. Jednym z państw bardziej zaangażowanych w deregulowanie gospodarki jest Australia. Historia szeroko zakrojonych programów uwalniających przedsiębiorców spod jarzma zbyt szczegółowych i rozbudowanych przepisów sięga w tym kraju aż lat 70. XX wieku. Bezpośrednim asumptem do podjęcia kroków zmierzających w stronę uwolnienia gospodarki była słaba sytuacja następująca w Australii po II wojnie światowej. Rezultatem przeregulowania gospodarki był słabszy wzrost, za to większa inflacja i bezrobocie. Postępujące od lat 70. uwolnienie gospodarki dało konkretne rezultaty. Szacuje się, że zliberalizowanie prawa pracy (w zakresie m.in. systemu przyznawania nagród czy też zawierania kontraktów) mogło zwiększyć produkt krajowy brutto Australii aż o 1,7 proc. Wysiłki deregulacyjne są kontynuowane. Rząd australijski w 2013 roku ustanowił cel na trzy lata – deregulacja miała doprowadzić do zmniejszenia kosztów związanych z koniecznością stosowania wszystkich przepisów o 3 miliardy dolarów. Ostatecznie, na koniec 2015 roku doprowadzono do zmniejszenia kosztów o 4,8 miliarda dolarów. Całe pakiety deregulacyjne składają się z konkretnych pojedynczych zmian, w istotny sposób wpływających na koszty i warunki prowadzenia biznesu. Same decyzje dotyczące deregulacji w zakresie przepisów środowiskowych, podjęte w 2014 roku, doprowadziły do zmniejszenia obciążeń finansowych o ponad pół miliarda dolarów. Częścią planu są wprowadzone w 2014 roku „repeal days”, czyli „dni uchyleń”, podczas których co pół roku parlament podejmuje decyzje o zmniejszeniu liczby biurokratycznych obowiązków oraz instytucji. Dodatkowo w 2015 roku wszedł w życie Red Tape Reduction Act, modyfikujący istniejącą już wcześniej w australijskim systemie zasadę „ustawa za ustawę”. Zgodnie z tym aktem, za każdym razem gdy nowa albo znowelizowana regulacja zwiększa administracyjne obciążenie biznesu, prawodawca jest zobowiązany do zrównoważenia zmian poprzez zlikwidowanie obciążeń przynajmniej tak kosztownych dla biznesu, jak te nowo wprowadzane. Dodatkowo za każdym razem, gdy wprowadzana jest regulacja nakładająca na biznes nowe biurokratyczne obowiązki, prawodawca musi uchylić inną, istniejącą regulację w ciągu 24 miesięcy. By zrealizować tę zasadę, w latach 2014 – 2015 znowelizowano 10 ustaw, w celu odciążenia biznesu, a trzy regulacje uchylono. Ponadto pięć ustaw uchylono i zastąpiono je czterema nowymi.

Zasadę „ustawa za ustawę” wprowadziła również Kanada. Podobny do australijskiego program deregulacyjny przeprowadza również Wielka Brytania. W 2011 roku uruchomiono tam akcję nazwaną Red Tape Challenge, mającą na celu ograniczenie obciążeń administracyjnych spoczywających na przedsiębiorcach. Jej efekty są bardzo konkretne – 2400 uchylonych regulacji, zniesienie setek lokalnych standardów budowniczych do 5 standardów krajowych (oszczędność około 100 milionów funtów) czy też drastyczne skrócenie kontroli przeciwpożarowych z 6 godzin do 45 minut. Obowiązujący program Cutting Red Tape skupiony jest z kolei na sprawach branżowych – w porozumieniu z uczestnikami rynku, przygotowywane są raporty dotyczące obciążeń obowiązujących w konkretnych sektorach gospodarki, takich jak budownictwo, gospodarka odpadami czy energetyka. W toku dyskusji ujawniane są problemy legislacyjne, które brzmią niemal jak wprost wyjęte z polskiego podwórka – okazało się np., że bardzo problematyczna jest definicja odpadu.”

Źródło: Strategia Konkurencji Prawno-Institutionalnej Polski, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2017

Można odnieść wrażenie, że komplikowanie prawa stało się domeną wszystkich rządów III Rzeczypospolitej. Każdorazowo, chcąc wykazać się pracą, członkowie kolejnych gabinetów tworzą nowe ustawy, mające być ich osiągnięciem. Niestety kreatywność w tworzeniu nowego prawa nie może być wskaźnikiem skuteczności rządów.

Punktem wyjścia dla polskiego prawa gospodarczego była ustawa, która funkcjonowała już w polskim porządku prawnym. Nie wymagała od przedsiębiorców poświęcania setek godzin na zapoznawanie się ze zmianami prawnymi oraz na dostosowanie się do nich. Mowa o słynnej „ustawie Wilczka”. Ustawa ta z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej zawierała 5 stron i składała się z 54 artykułów (włączając przepisy przejściowe). Regulacja była jednym z najistotniejszych elementów transformacji gospodarczej rozpoczętej w 1989 roku. Ustawa Wilczka stanowiła kluczowy czynnik umożliwiający dynamiczny rozwój gospodarki w latach następnych. Podstawowa zasada zawarta w tym akcie brzmiała: podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności i działań, które nie są przez prawo zabronione. W ciągu pierwszego roku od momentu rozpoczęcia obowiązywania ustawy, powstało 2,5 miliona nowych firm. Funkcjonująca do 2018 roku ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zajmowała 79 stron i liczyła 111 artykułów. Prawo przedsiębiorców wprowadzone w 2018 roku w ramach pakietu działań mających

na celu zwiększenie swobody prowadzenia działalności, ma już „tylko” 47 stron i 72 artykuły. Będąc świadomym, że celem ustawodawcy było właśnie uproszczenie naczelnego aktu prawnego dla firm, opisany rozmiar i tak odchudzonego do granic możliwości prawa przedsiębiorców pokazuje, jak skomplikowanym dziś systemem prawnym jest polska sieć przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. A należy podkreślić, że mowa jest wyłącznie o podstawowym, najbardziej generalnym akcie prawnym regulującym elementarne zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce. Najbardziej ambitne w swoim założeniu zadanie skrócenia do minimum przepisów tego aktu i tak skutkowało powstaniem prawie 50 stron maszynopisu.

Oczywiście liczba stron jest tylko pewnym wskaźnikiem obrazującym skomplikowanie polskiego systemu prawnego. Jest jednak dobrym jego odzwierciedleniem i symbolem. Utrzymywanie opisanego stanu nie jest już jednak symboliczne i nie wiąże się jedynie z pozycją Polski w rankingach swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Zaistniały stan rzeczy w dziedzinie prawa prowadzenia działalności gospodarczej czy jej opodatkowania, skutkuje niższym tempem rozwoju gospodarczego Polski. O ile w latach dobrej koniunktury rządzący mieli tendencje do szczycenia się wzrostem gospodarczym, tak w okresie recesji brak zmiany oznaczać będzie kurczenie się polskiej gospodarki. Tempo wzrostu PKB mogłoby pozostać dodatnie w obliczu wprowadzenia systemowego uproszczenia otoczenia prawnego i podatkowego firm.

W związku z powyższym rekomendujemy:

- **Uruchomienie programu „cutting the red tape” i uchylenie wszelkich nadmiernych regulacji, które nie są wymagane przez Unię Europejską;**
- **Podjęcie inicjatywy ustawodawczej w zakresie nowej ustawy o działalności gospodarczej, napisanej na wzór ustawy Wilczka;**
- **Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wszelkie przepisy dotyczące przedsiębiorców wchodziłyby w życie wyłącznie raz w roku, 1 stycznia, po uprzednim co najmniej rocznym okresie vacatio legis;**
- **Implementacja wszelkich przepisów nakładających na przedsiębiorców nowe restrykcje i uchwalanych na poziomie Unii Europejskiej, powinna odbywać się w zgodzie z zasadą UE+0.**

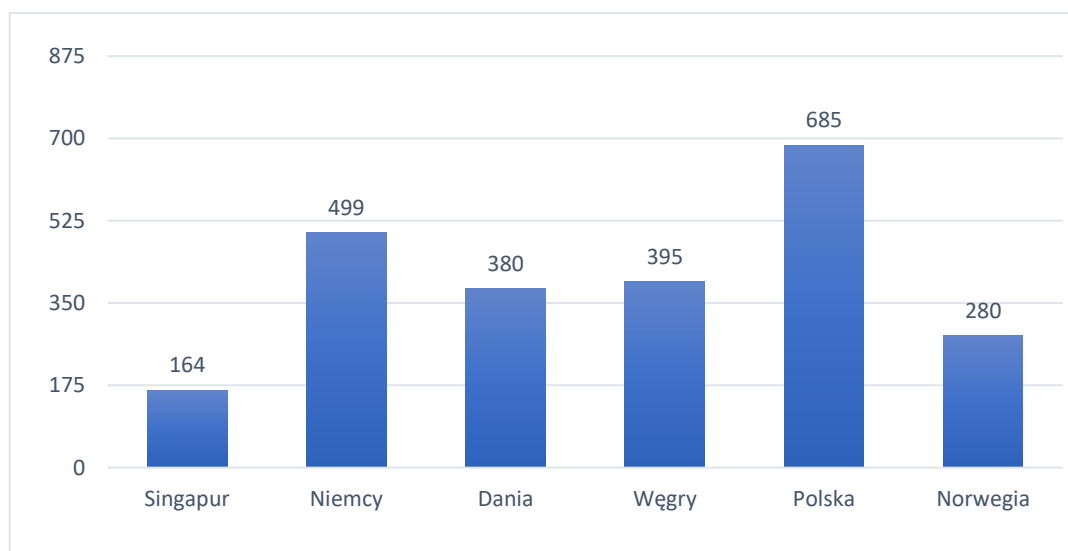
III. SĄDOWNICTWO GOSPODARCZE

Skomplikowanie prawa to nie tylko codzienne problemy dla funkcjonowania obrotu gospodarczego w Polsce. Rozbudowane i zawite prawo gospodarcze wiąże się z niewydolnością systemu sądownictwa, co z kolei wtórnie wpływa na osłabienie poziomu wzrostu gospodarczego.

Reformy sądownictwa ukierunkowane na jakość, szybkość i dostęp do sądownictwa sprzyjają poprawie wydajności i rozwoju gospodarczego. W literaturze ekonomicznej stwierdza się, że reformy w tym obszarze poprawiają wydajność firm o 22 proc. w sektorach wymagających inwestycji bardziej zależnych od relacji między uczestnikami obrotu³.

Wyegzekwowanie kontraktu w polskim sądzie trwa aż 685 dni, czyli niemal dwa lata. Przy czym należy zaznaczyć, że spora część spraw rozstrzyganych przed sądami to sprawy niewielkie, dotyczące relatywnie nieznacznych kwot. W Stanach Zjednoczonych jest to 420 dni, a w Singapurze 164 dni. W Norwegii czas ten wynosi 280 dni, Danii 380, a na Węgrzech 395⁴.

Wykres 4. Czas egzekwowania kontraktu



Źródło: Strategia Konkurencji Prawno-Institutionalnej Polski, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2017 za Bank Światowy

³ Chemin, Matthieu. 2018. "Judicial Efficiency and Firm Productivity: Evidence from a World Database of Judicial Reforms." *Review of Economics and Statistics*.

⁴ Strategia Konkurencji Prawno-Institutionalnej Polski, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Fundacja Warsaw Enterprise Institute, Warszawa 2017.

Nie przypisuje się odpowiedzialności za powolny czas egzekucji spraw gospodarczych kwestiom braku finansowania na odpowiednim poziomie. Zgodnie z danymi „The 2016 EU Justice Scoreboard”, w Unii Europejskiej jedynie Belgia wydaje więcej niż Polska na sądownictwo, licząc jako odsetek PKB. Liczba sędziów na 100 tys. mieszkańców stawia także Polskę w czołówce 7 europejskich krajów. Biorąc pod uwagę powyższe, wnioski sprowadzają się do złej organizacji systemu oraz skomplikowania prawa. Przedsiębiorcy na co dzień są otoczeni skomplikowanymi przepisami, a w momencie sporu, długie miesiące zajmuje uzyskanie rozstrzygnięcia, nawet jeśli chodzi o sprawę czy kwotę relatywnie niskiej wagi. System sądownictwa w Polsce potrzebuje zatem rzeczywistej naprawy.

Niestety skutkami reform przeprowadzonych w ostatnich latach była jedynie zmiana personalna w kluczowych obszarach wymiaru sprawiedliwości, przy licznych kontrowersjach proceduralnych. Niewiele w reformie jest elementów, które w wymierny sposób wpływają na jakość polskiego wymiaru sprawiedliwości zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i proceduralnym. Czas rozpatrywania spraw nie ulega skracaniu, a spór w obszarze sądownictwa nasila chaos oraz osłabia i tak niski poziom zaufania i postrzegania wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Kwestie czasu rozpatrywania spraw schodzą na dalszy plan w momencie, gdy jednym z podstawowych praw każdego obywatela jest prawo do rozstrzygnięcia sporu w drodze szybkiego procesu.

Pomimo e-reform w procedurze zakładania spółek, Polska w rankingu Doing Business zajmuje 128 pozycje na 189 państw w zakresie łatwości startowania biznesu. Z zupełnie niewyjaśnionych powodów, krajowy rejestr sądowy w dalszym ciągu funkcjonuje przy powolnych sądach, podczas gdy rejestr CEIDG prowadzi gmina właściwa dla miejsca zamieszkania przedsiębiorcy, jako zadanie zlecone z zakresu administracji rządowej. W efekcie proste czynności, jak zmiana sposobu reprezentacji w spółce akcyjnej, wymaga często kilku miesięcznego oczekiwania na właściwy wpis do rejestru przez sąd.

Ponadto konieczne jest wprowadzenie rzeczywistego podziału spraw na duże i małe – tryb postępowania uproszczonego (przewidziany w kodeksie postępowania cywilnego nie jest wystarczający). O klasyfikacji sprawy powinna decydować wartość przedmiotu sporu – w polskich warunkach za małą sprawę można uznać taką z przedmiotem sporu o wartości do 30 tysięcy złotych w obrocie profesjonalnym oraz około 5 tysięcy złotych w przypadku spraw z udziałem konsumentów. Postępowanie w takiej sprawie powinno być zakończone maksymalnie po upływie miesiąca, a docelowo w ciągu dwóch – trzech tygodni od daty złożenia pozwu.

By umożliwić sprawne działanie sądów, należy wprowadzić zasadę trail, zgodnie z którą proces toczy się dzień po dniu. Sąd powinien w każdej sprawie gospodarczej wyznaczać stronom czas na przedstawienie swoich racji, a obowiązek powiadamiania swoich świadków o rozprawie powinien zostać również przerzucony na strony – pod rygorem nieuwzględnienia zeznań świadków.

Warto zwrócić uwagę na fakt, iż nie wszystkie spory powinny być ostatecznie rozwiązywane w sądzie – duży nacisk trzeba położyć na rozwój alternatywnych metod rozwiązywania sporów, w tym w szczególności mediację i arbitraż.

Biorąc pod uwagę powyższe chroniczne problemy polskiego sądownictwa gospodarczego, rekomendujemy jak najszybsze wprowadzenie przedstawionych niżej zmian. Ich implementacja pozwoli zmienić korzystnie otoczenie polskiego obrotu gospodarczego, a w konsekwencji przyczyni się do szybkiej odbudowy gospodarki po kryzysie Covid-19. Jednocześnie ciężko sobie wyobrazić, by mogły pojawić się protesty przeciwko reformie sądownictwa przeprowadzonej w zgodzie z poniższymi rekomendacjami. Oczywiście pełna realizacja postulatu wymagać będzie również zmiany świadomości i woli zmian ze strony uczestników systemu sądownictwa.

Rekomendujemy:

- **Przeniesienie systemu rejestracji działalności gospodarczej w całości z sądownictwa do administracji;**
- **Wprowadzenie zmian organizacyjnych w sądach, umożliwiających realizację zasady trail, zgodnie z którą proces toczy się dzień po dniu.**