

# **RAPORT Z CYKLU DEBAT**

„WOLNOŚĆ GOSPODARCZA W POLSCE – DIAGNOZA”

WNIOSKI KOŃCOWE Z CYKLU 5 DEBAT

ZORGANIZOWANYCH W 5 KAMPUSACH

UNIWERSYTETU SWPS

**dr Dariusz Kowalski**

## Spis treści

|   |    |
|---|----|
| O projekcie .....   | 2  |
| Wstęp .....   | 2  |
| Wolność gospodarcza – diagnoza .....  | 3  |
| Wolność gospodarcza – wnioski.....  | 4  |
| Jakość tworzonego prawa .....   | 5  |
| Jakość usług publicznych na rzecz przedsiębiorców .....                       | 6  |
| Ograniczenie kryzysu wizerunku przedsiębiorcy – edukacja ekonomiczna .....    | 9  |
| Wyprzedzanie wyzwań przyszłości.....  | 9  |
| Deregulacja oraz ograniczanie interwencji państwa w procesy gospodarcze ..... | 11 |
| Wyjście z kryzysu praworządności .....  | 12 |
| Podsumowanie.....   | 12 |

## O projekcie

Zgodnie z art. 20. Konstytucji RP wolność działalności gospodarczej jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W czasie pandemii była ona w różnym stopniu ograniczana, a informacje o kolejnych obostrzeniach – podawane z niewielkim wyprzedzeniem. Przedsiębiorcy czuli się zaskakiwani przez państwo i często tracili zaufanie do jego instytucji. Mając utrudnioną możliwość prowadzenia działalności, zostali narażeni na straty. Co więcej, proces dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa jest bardzo skomplikowany. Analizie obecnej kondycji polskich firm i przedstawieniu doświadczeń lokalnych w szerszym kontekście służyły debaty z cyklu „Wolność gospodarcza w Polsce – diagnoza”, organizowane przez Uniwersytet SWPS w okresie marca – czerwca 2022 r., w 5 kampusach Uniwersytetu SWPS (Poznań, Katowice, Wrocław, Sopot, Warszawa). Zaproszeni eksperci i przedsiębiorcy rozmawiali m.in. o kwestiach:

- znaczenia i współczesnego rozumienia wolności działalności gospodarczej w świetle art. 20 i 22 Konstytucji,
- znaczenia ograniczenia niezależności Trybunału Konstytucyjnego dla realizacji wolności działalności gospodarczej,
- reglamentacji działalności gospodarczej w czasie pandemii i jej skutków (zwłaszcza dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców),
- odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa,
- kryzysu praworządności,
- społecznych i psychologicznych skutków pandemii dla przedsiębiorców.

## Wstęp

Wolność, kreatywność, przedsiębiorczość, otwartość, rozwój – to wartości, na bazie których budowany jest dobrobyt każdego z nas. Jednak nie są nam one dane na zawsze. Raz wywalczone, wymagają wzmacniania i obrony przed zagrożeniami. To ważne zadanie społeczeństwa obywatelskiego. Na przełomie lat 80 i 90 XX w., amerykański politolog, filozof polityczny i ekonomista japońskiego pochodzenia Francis Fukuyama postawił tezę, że liberalna demokracja i związany z nią wolny rynek są ostateczną, formą ustrojową – esej: *Koniec historii?* Niestety obecnie jesteśmy świadkami jak bardzo Fukuyama się mylił. W ostatnich latach – a w szczególności w ostatnich kilkunastu miesiącach – możemy obserwować szereg czynników, które zagrażają gospodarce rynkowej. Zaliczyć można do nich: kryzys państwa prawa, pandemię COVID-19 czy agresję rosyjską na Ukrainę. Skutkami tych wydarzeń są m.in. ograniczenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, nierównowaga popytowo-podażowa wpływająca na gospodarkę (w szczególności na inflację czy problemy z łańcuchami dostaw).

W celu dokonania diagnozy stanu wolności gospodarczej w Polsce, SWPS Innowacje wraz z Wydziałem Prawa w Warszawie Uniwersytetu SWPS przy wsparciu Fundacji Wolności Gospodarczej, przeprowadził cykl interdyscyplinarnych debat, w ramach których wybitni eksperci z zakresu prawa, ekonomii, politologii, socjologii i psychologii wraz z przedsiębiorcami, przedstawicielami organizacji pozarządowych i organów publicznych, a także samorządowcami, poszukiwali przyczyn oraz analizowali skutki obecnego stanu wolności gospodarczej.

Wykaz debat oraz osób biorących w nich udział stanowi załącznik do niniejszego raportu.

## Wolność gospodarcza – diagnoza

Zgodnie z art. 20. Konstytucji RP, społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Wolność działalności gospodarczej jest zatem podstawą i fundamentem ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Sama definicja wolności oraz wolności gospodarczej była przedmiotem wielu analiz zarówno na płaszczyźnie prawnej, ekonomicznej, socjologicznej czy psychologicznej. Naukowcy na całym świecie kwantyfikują poszczególne czynniki składające się na wolność gospodarczą. Dzięki temu możliwe jest porównywanie gospodarek państw na całym świecie.

Najogólniej rzecz ujmując, wolność to możliwość swobodnego zachowania, które bezpośrednio powiązane jest z odpowiedzialnością za podejmowane decyzje. Wolność gospodarcza natomiast to możliwość swobodnego działania przedsiębiorcy na wolnym rynku. W gospodarce opartej na wolności gospodarczej to rynek weryfikuje zapotrzebowanie na określone dobra i kształtuje ich ceny, a w konsekwencji motywuje gospodarstwa domowe i przedsiębiorców do podejmowania odpowiednich decyzji ekonomicznych na własne ryzyko i odpowiedzialność. Konkurencja wolnorynkowa jest podstawowym bodźcem dla przedsiębiorców do optymalizowania swoich produktów poprzez polepszenie ich jakości czy zmniejszanie ceny. Ponadto gospodarka wolnorynkowa pozwala na swobodę realizacji wolności obywatelskich poprzez powszechne prawo do przedsiębiorczości.

Należy jednak zauważyć, że w społecznej gospodarce rynkowej, wolność nie ma charakteru bezwzględnego. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne, jednak tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (np. w sytuacjach związanych z ochroną życia, zdrowia czy bezpieczeństwa publicznego).

Najnowsze wydarzenia społeczno-gospodarcze doprowadziły do ograniczenia wolności działalności gospodarczej na niespotykaną dotychczas skalę. Państwo wpływało na zakres korzystania z tej wolności na różnych płaszczyznach, a przedsiębiorcy mogli czuć się tym zaskakiwani i często tracili zaufanie do instytucji państwa. Mając utrudnioną możliwość

prowadzenia działalności, mogli być narażeni na straty. Co więcej, proces dochodzenia odszkodowań od Skarbu Państwa jest bardzo skomplikowany. W ramach przeprowadzonych debat nasi goście zwrócili uwagę na kilka najważniejszych czynników, będących najistotniejszymi zagrożeniami dla wolności gospodarczej. Zaliczyć można do nich:

- złą jakość prawa określającego prawa podmiotowe i obowiązki przedsiębiorców;
- słabą jakość usług publicznych;
- kryzys praworządności - w tym ograniczenia niezależności Trybunału Konstytucyjnego dla realizacji wolności działalności gospodarczej;
- reglamentację działalności gospodarczej w czasie pandemii;
- bardzo niską jakość lub wręcz pozorną rolę wpływu stron dialogu społecznego na stanowione prawo;
- rozproszenie ośrodków władzy gospodarczej w sposób ograniczający możliwość rozwiązywania problemów przy zatartych podziałach kompetencyjnych;
- społeczne i psychologiczne skutki pandemii dla przedsiębiorców;
- niestabilność prawa gospodarczego.



*Debata we wrocławskiej Concordia Design*



## Wolność gospodarcza – wnioski

Biorąc pod uwagę konieczność zrównoważenia interesu publicznego uzasadniającego ograniczenie wolności gospodarczej (np. ochrona życia i zdrowia w obywateli w kontekście ograniczenia rozprzestrzeniania się pandemii COVID-19), a także interesu przedsiębiorców, w ramach przeprowadzonych debat poszukiwano narzędzi, które dałyby przedsiębiorcom swobodę działania przy jednoczesnym uwzględnieniu interesu publicznego. Postulaty te wynikają z doświadczeń poszczególnych uczestników debat.

Do najważniejszych postulatów należy zaliczyć:

1. Poprawę jakości tworzonego prawa i dialogu społecznego;
2. Ograniczenie niepewności związanej z polityką organów Państwa;
3. Poprawę jakości usług publicznych na rzecz przedsiębiorców;

4. Ograniczenie kryzysu wizerunku przedsiębiorcy poprzez edukację ekonomiczną i większą odpowiedzialność polityków;
5. Dostrzeganie przez organy władzy publicznej wyzwań przyszłości w kontekście tworzenia warunków dla prowadzenia działalności gospodarczej;
6. Deregulacja oraz ograniczanie interwencji państwa w procesy gospodarcze;
7. Wyjście z kryzysu praworządności.

## Jakość tworzonego prawa i dialogu społecznego

Jednym z najistotniejszych problemów, z jakimi mierzą się polscy przedsiębiorcy jest zła jakość prawa. W ostatnich miesiącach jaskrawym tego przykładem był pakiet zmian wprowadzonych w ramach tzw. Polskiego Ładu (Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw). Niemniej, przed wprowadzeniem tego pakietu, naukowcy i praktycy mieli zastrzeżenia, do jakości prawa stanowionego w obszarze prowadzenia działalności gospodarczej. W teorii prawa wyznaczone są przesłanki pozwalające na ocenę, jakości prawa. Prawo powinno posiadać, co najmniej następujące cechy:

- być ogólne – normy prawa powinny być uniwersalne (abstrakcyjne), kazuistyka powinna zostać ograniczona do minimum, nie dopuszczalnym jest tworzenie prawa *ad hoc*, dla konkretnej osoby czy sytuacji. Przykładem prawa tworzonego *ad hoc* jest tzw. *lex TVN* – tj. zmiana ustawy o radiofonii i telewizji – w kontekście koncesji dla jednej ze stacji telewizyjnej;
- uwzględniać zarówno proces konsultacji partnerów społecznych jak i rzetelnie opierać się o uzyskaną od nich, w szczególności od przedsiębiorców, informację zwrotną w zakresie wpływu stanowionych przepisów na przedsiębiorców;
- być poprawnie ogłoszone – normy prawa powinny być znane, każdy winien mieć możliwość dotarcia do ich treści. Wiąże się to bezpośrednio również z przyjęciem właściwego *vacatio legis* dla poszczególnych przepisów, aby adresaci przepisów mieli czas się z nimi zapoznać i przygotować do zmian,
- dotyczyć jedynie działań przyszłych, nie zaś przeszłych (prawo, co do zasady, nie powinno działać wstecz),
- być jasne - zrozumiałe w swoich sformułowaniach, a przepisy prawne powinny być wewnętrznie niesprzeczne,
- być możliwe do realizacji - wymagania prawa powinny być nie tylko obiektywne, ale i realne,
- być względnie stabilne – zmienność może wynikać z otoczenia gospodarczego, ale co do zasady prawo nie powinno zmieniać się zbyt często,
- zapewniać zgodność między działaniem urzędowym a obowiązującymi normami (postulat zgodności) - praworządność ma charakter zbiorowy, dlatego musi być odpowiednio

zabezpieczona, np. poprzez reguły wykładni, wnioskowań inferencyjnych etc. Chronią one przed dobrowolnym interpretowaniem i odgadywaniem intencji prawodawcy.<sup>1</sup>

Zasadność poprawy, jakości prawa wyrażona została również w postulatach Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, tzw. „Dziesiątka” Rzecznika MŚP.<sup>2</sup> Rzecznik postuluje m.in.:

- Wprowadzenie w ustawie Prawo przedsiębiorców klauzuli generalnej, wyłączającej mikro-firmy z nowych obowiązków formalno-prawnych.
- Przeprowadzenie monitoringu skali sprawozdawczości. Wyeliminowanie dublowania się danych w sprawozdaniach do poszczególnych instytucji oraz likwidacja zbędnych regulacji, takich jak np. prowadzenia bazy danych odpadowych oraz uproszczenie obowiązków informacyjnych z RODO.
- Zmiany prawa gospodarczego nakładające obowiązki dla przedsiębiorców z minimum półrocznym wyprzedzeniem. Częste zmiany prawne dotyczących przedsiębiorców negatywnie odbijają się na funkcjonowaniu biznesu. Wielokrotne nowelizacje tych samych aktów prawnych, jak również uchwalanie ustaw z krótkim okresem *vacatio legis* powoduje, że przedsiębiorcy są zaskakiwani ciągłymi zmianami, przez co w efekcie nie są w stanie w należyty sposób się do nich przygotować. Rzecznik proponuje wprowadzenie *vacatio legis* wynoszące minimum 6 miesięcy przy zmianach przepisów prawa gospodarczego, wprowadzającego obowiązki dla przedsiębiorców.

## Ograniczanie niepewności

Obiektywne źródła niepewności, takie jak pandemia czy wojna, stanowią ogromne obciążenie dla przedsiębiorców. Priorytetem Państwa powinno być eliminowanie, z wyjątkiem sytuacji szczególnego interesu społecznego, niepewności w życiu gospodarczym. Przykłady wprowadzenia i późniejszych zmian polskiego ładu, wprowadzenia wakacji kredytowych czy podatków sektorowych pokazują, że działalność Państwa lub nawet same jej zapowiedzi mogą mieć destrukcyjny wpływ na możliwość planowania w przedsiębiorstwach. Niepewność powoduje niechęć do podejmowania inwestycji, ograniczając długoterminowy potencjał rozwojowy kraju. Elementem wolności gospodarczej jest uzasadnione i racjonalne oczekiwanie przez przedsiębiorców niezmiennych reguł gry, a jeśli te reguły mają się zmieniać, świadomość wyższego dobra, któremu one służą, momentu, kiedy ulegną one zmianie i zakresu, w którym do zmian będzie dochodzić, z możliwie długim wyprzedzeniem przed faktycznym wprowadzeniem zmian.

<sup>1</sup> Przedstawiony katalog jest oparty na koncepcji wewnętrznej moralności prawa Lona L. Fullera.

<sup>2</sup> <https://rzecznikmsp.gov.pl/instytucja-rzecznika/dziesiatka-rzecznika-msp/>

## Jakość usług publicznych na rzecz przedsiębiorców

Obok wysokiej jakości tworzonego prawa, szczególnie istotnym zagadnieniem z punktu widzenia bieżącej działalności gospodarczej przedsiębiorstw jest wysoka jakość usług publicznych związanych z prowadzoną działalnością (np. działanie organów podatkowych, podmiotów nadzorujących rynki np. UOKiK czy KNF, podmiotów prowadzących kontrole przedsiębiorców, ale także podmiotów udzielających pomocy publicznej na rzecz przedsiębiorstw czy oferujących inne formy wsparcia). Choć może wydawać się, że z punktu widzenia wolności działalności gospodarczej postulatem powinno być całkowite ograniczenie interakcji pomiędzy państwem a przedsiębiorcą, to jednak rozsądna polityka gospodarcza państwa może wzmacniać wolność gospodarczą. Instytucje państwa powinny wspierać tworzenie otoczenia przyjaznego rozwojowi przedsiębiorczości i ograniczać bariery dla konkurencji rynkowej – co jest jedną z zasadniczych cech społecznej gospodarki rynkowej. Kraje nordyckie są przykładami państw, w których silną obecność fiskalną państwa (wysokie podatki i wydatki publiczne) udało się połączyć z ochroną własności prywatnej, konkurencyjnością, otwartością, sprawnymi instytucjami i ograniczonymi regulacjami, co przekład się na wysokie miejsca w najważniejszych rankingach wolności gospodarczej<sup>3</sup> oraz rządów prawa<sup>4</sup>. Pokazuje to, że w odpowiednim otoczeniu kulturowo-instytucjonalnym możliwe jest połączenie relatywnie wysokich podatków i wydatków państwa, przeznaczanych np. na dostarczania dobrej jakości usług publicznych, z wysokim poziomie wolności gospodarczej. Zasadne są pytania o to, na ile tego typu modele są możliwe do kopiowania w krajach naszego regionu, które pozostają wciąż na niższym poziomie rozwoju i mają, jako kraje posocjalistyczne, inne doświadczenia zmian instytucjonalnych w ostatnich kilkudziesięciu latach.

W kontekście poprawy jakości usług publicznych, warto zauważyć zmiany, które zostały wprowadzane do ustawy Prawo przedsiębiorców w 2018 r. Najważniejsze z nich to:

- zasada zaufania do przedsiębiorcy, zgodnie, z którą organ publiczny zakłada, że przedsiębiorca działa zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów (art. 10 ust. 1);
- zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości, co do stanu faktycznego, na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2);
- zasada rozstrzygania niedających się usunąć wątpliwości, co do treści normy prawnej, na korzyść przedsiębiorcy (art. 11);
- zasada prowadzenia przez organ publiczny postępowań w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12);

<sup>3</sup> W pierwszej dziesiątce rankingu A Global Measurement of Personal, Civil, and Economic Freedom 2021 (Fraser Institute w Vancouver), na 3 miejscu znajduje się Dania, na 6 Finlandia, na 9 Szwecja a na 12 i 13 odpowiednio Islandia i Norwegia.

<sup>4</sup> W raporcie rządów prawa (Rule of Law Index) przygotowywanym przez World Justice Project na czołowych czterech miejscach od lat wymieniają się pozycjami następujące państwa: Dania, Norwegia, Szwecja, Finlandia.



- odpowiedzialność dyscyplinarna i majątkowa urzędników (art. 13);
- zasada nieodstępowania przez organ publiczny od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (art. 14).

Problem jednak polega na tym, iż wskazane przepisy mają charakter klauzul generalnych, co przekłada się na to, że w praktyce są rzadko stosowane. Badania w tym zakresie pokazują, że osoby pracujące w organ władz publicznych nie zmieniły praktyki stosowania prawa po wprowadzeniu powyższych zasad. Jaskrawym przykładem może być kazus prowokacji mechanika z Bartoszyca, w ramach której urzędniczki urzędu skarbowego po godzinach pracy warsztatu samochodowego poprosiły o pomoc w wymianie żarówki. Mechanik za usługę policzył 10 zł, (jako koszt samej żarówki), a z uwagi na fakt, że zakład kończył pracę, nie mógł wydać paragonu. W konsekwencji niewydania paragonu urzędniczki nałożyły na mechanika mandat w wysokości 500 zł.

Nawiązując do wcześniej przytoczonej „Dziesiątki” Rzecznika MŚP, również w tym obszarze przedstawił on swoje postulaty:

- Realna odpowiedzialność dyscyplinarna i majątkowa urzędników - aktualnie funkcjonujący system dyscyplinowania urzędników nie działa w praktyce. Potrzebna jest nowelizacja ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa oraz ustaw: o służbie cywilnej i pracownikach urzędów państwowych.
- Ustawa o odpowiedzialności majątkowej urzędników jest martwa z uwagi na konieczność zaistnienia przesłanki rażącego naruszenia przepisów. Urzędnik odpowiadać powinien za naruszenie (niekoniecznie rażące) prawa, natomiast odstąpienie od wymierzenia kary następowałoby ze względu na niewielkie zawinienie bądź znikomą szkodę.
- W obecnym stanie prawnym sprawy dyscyplinarne rozpatrują komisje złożone z urzędników tego samego szczebla. Rzecznik proponuje, aby sprawy dyscyplinarne rozpatrywane były przez organ wyższego rzędu, pod kontrolą izb dyscyplinarnych powołanych przy organach nadzorujących pracę poszczególnych urzędów.
- Skrócenie czasu trwania postępowań gospodarczych zgodnie z nowymi przepisami Kodeksu postępowania cywilnego przewodniczący składu orzekającego i sąd są obowiązani podejmować czynności tak, by rozstrzygnięcie w sprawie zapadło nie później niż 6 miesięcy od dnia złożenia odpowiedzi na pozew. Aby ten czas mógł być zachowany w praktyce konieczna jest głęboka cyfryzacja postępowań sądowych—od wprowadzenia e-doręczeń, po zdalne prowadzenie części rozpraw oraz zastosowanie innych narzędzi usprawniających pracę sądu.

## Ograniczenie kryzysu wizerunku przedsiębiorcy – edukacja ekonomiczna i odpowiedzialność polityków

Ważnym problemem wpływającym na działalność polskich przedsiębiorców jest ich często negatywny odbiór społeczny. Przedsiębiorcy często postrzegani są, jako osoby, których głównym celem jest wzbogacanie się kosztem pozostałej części społeczeństwa. Poniżej przedstawione zostały przykładowe cytaty z forów jednego z lokalnych portali informacyjnych (informacja na temat zmian stóp procentowych NBP):

*„To ja ciężko pracuje na tych prywatniarzy. A oni tylko biorą sobie zysk z tego, co ja własnymi rękoma wypracuje.”*

*„Ci, co mają pieniądze to w większości cwaniacy i oszuści żerujący na klasie robotniczej. Bo im samym nie chce się ciężko pracować to zakładają firmy i okradają biednych ludzi.”<sup>5</sup>*

Należy podkreślić, że w społecznej gospodarce rynkowej, przedsiębiorcy są podmiotami budującymi dobrobyt społeczny. Według danych opublikowanych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (dane za 2019), udział przedsiębiorstw w PKB wyniósł 72,3%<sup>6</sup>. Poza wytwarzaniem dóbr i usług, wartością dodaną z pracy przedsiębiorców w społeczeństwie jest wzmacnianie takich cech jak kreatywność, pracowitość, konsekwencja czy zdolność przewidywania.

Rozwiązaniem problemu wizerunku przedsiębiorców w społeczeństwie powinna być przede wszystkim edukacja ekonomiczna wprowadzana już na początkowych etapach edukacji szkolnej a nawet w przedszkolach. W ramach edukacji należy podkreślać rolę i znaczenie przedsiębiorców w społeczeństwie na bazie obiektywnych danych gospodarczych (opartych na analizie naukowej), oraz dementować stereotypy przedsiębiorcy, jako osoby wykorzystującej pracę innych. Ważne jest także, aby przedstawiciele organów władzy publicznej ograniczyli się w swoich negatywnych komentarzach na temat działalności przedsiębiorców. Politycy często budują wizerunek społeczny poszczególnych zawodów i dlatego powinni starannie dobierać słowa oraz zwracać uwagę na potencjalnie negatywne konsekwencje swoich wypowiedzi.

## Wyprzedzanie wyzwań przyszłości

Rozwój techniczny oparty na sztucznej inteligencji, cyfryzacji i robotyzacji, globalizacja czy zwiększająca się ilość informacji, w coraz bardziej istotny sposób wpływają na otoczenie gospodarcze, w którym funkcjonują przedsiębiorcy. Obecnie co kilka miesięcy pojawiają się nowe

<sup>5</sup> <https://www.e-kolo.pl/wiadomosci,18794,rpp-podniosla-stopy-procentowe-o-75-pb-stopa-referencyjna-wzrosla-do-6-proc>

<sup>6</sup> Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce – 2022 r., s. 6 - [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS\\_2022\\_ost.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/ROSS_2022_ost.pdf)

okoliczności i narzędzia wpływające na prowadzenie działalności gospodarczej. Dodatkowo zjawisko to znacznie przyspieszyło wskutek pandemii COVID-19, w konsekwencji której przedsiębiorcy musieli dokonać zmian organizacyjnych pozwalających na oferowanie towarów i świadczenie usług często w sposób zdalny z wykorzystaniem narzędzi teleinformatycznych. Dostosowanie się przedsiębiorców do gwałtownie zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego może wpływać na ich rozwój albo może decydować o porażce rynkowej. Krytyczne znaczenie ma tutaj wyżej wspomniana niepewność, szczególnie indukowana przez Państwo, która może przesłonić obiektywne wyzwania przyszłości i skupić uwagę przedsiębiorców na wygenerowanym regulacyjnie zestawie wyzwań zamiast na zestawie wyzwań generowanych przez zmieniające się globalne otoczenie biznesu.

Zmiany otoczenia społeczno-gospodarczego muszą przekładać się również na aktywność prawodawcy oraz organów stosujących przepisy prawa. Ramy prawne regulujące zasady wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców są podstawowym narzędziem państwa, determinującym konkurencyjność polskich przedsiębiorców. Dlatego po stronie prawodawcy leży konieczność bieżącego reagowania na szybko pojawiające się zmiany. Im szybciej dostrzegane będą obszary wymagające interwencji prawodawcy, tym więcej będzie on miał czasu na przygotowanie lepszych jakościowo rozwiązań.

Obecnie do najważniejszych wyzwań prawodawcy należy zaliczyć obszary związane z:

- globalizacją – w tym zagadnienia związane z „prawem Internetu” czy problemy dotyczące łańcuchów dostaw (m.in. prawo do tego, by oferowane były mu jedynie te towary i usługi, które są wytwarzane i świadczone z poszanowaniem powszechnych praw człowieka);
- postępowaniem technicznym – cyfryzacja, dostęp do narzędzi teleinformatycznych (ograniczenie wykluczenia cyfrowego), sztuczna inteligencja, nowe modele gospodarcze (np. ekonomia współdzielenia);
- jakością informacji – w tym przeciwdziałanie wykorzystywaniu informacji do tworzenia nieprawdziwego obrazu rzeczywistości, który może wpływać na decyzje podejmowane przez konsumentów i przedsiębiorców;
- pluralizmem – uwzględnianie w procesach gospodarczych różnorodności społeczeństwa otwartego m.in. w kontekście zachodzących zmian społecznych, a także zmian struktury społecznej wynikających z migracji (wywołanej wojną czy zmianami klimatu);
- wzmacnianiem konkurencyjności jako najlepszego mechanizmu samoregulacji w gospodarce rynkowej.

W ramach niniejszego raportu jedynie zasygnalizowane zostają obszary wymagające szczególnej uwagi prawodawcy. Każdy z tych obszarów stanowi odrębny blok zagadnień, które muszą być przedmiotem dalszych pogłębionych badań i analiz.

## Deregulacja oraz ograniczanie interwencji państwa w procesy gospodarcze

Jednym z najważniejszych zagadnień związanych z wolnością działalności gospodarczej, na które zwracali uwagę uczestnicy debat, była kwestia dobrej legislacji w zakresie nowo tworzonych przepisów i deregulacji w zakresie przepisów już istniejących oraz wzmocnienie mechanizmów rynkowych poprzez ograniczanie aktywności państwa, w obszarach których jego interwencja nie jest konieczna. Problem ten ma dwie główne płaszczyzny.

Pierwsza płaszczyzna związana jest z przepisami dotyczącymi reglamentacji działalności gospodarczej (tzn. przepisami wyznaczającymi zasady udzielania np. koncesji, zezwoleń czy zgód). Zgodnie z przytaczaną zasadą wolności gospodarczej państwo może ograniczać swobodę jedynie z uwagi na ważny interes społeczny np. ochrona życia czy zdrowia – stąd np. wprowadzono zezwolenie na wytwarzanie produktu leczniczego wydawane przez Główny Inspektorat Farmaceutyczny, aby do obrotu nie trafiały leki zagrażające życiu lub zdrowiu. Oznacza to, że w ramach reglamentacji prawodawca wyznacza dodatkowe obowiązki, jakie muszą zostać wypełnione przez przedsiębiorcę, aby mógł on prowadzić działalność w danym obszarze – poza ogólnymi obowiązkami dotyczącymi wszystkich przedsiębiorców jak np. obowiązki podatkowe, ewidencyjne czy wynikające z prawa pracy. Na tym gruncie powstaje zasadnicze pytanie, gdzie jest granica pomiędzy interesem społecznym uzasadniającym reglamentację a korzyściami płynącymi z wolnego rynku? Granicę tę *de facto* wyznacza prawodawca. Zgodnie z danymi publikowanymi w rejestrze działalności regulowanej, obecnie reglamentacja działalności gospodarczej dotyczy 263 obszarów gospodarki i jest realizowana przez 36 organów publicznych<sup>7</sup>. Na gruncie doświadczeń uczestników debat, reglamentacja działalności gospodarczej jest obecnie zbyt daleko posunięta. Odrębną kwestią jest modyfikowanie zasad dostępu do poszczególnych rodzajów zawodów, na przykład w kontekście dostępu do różnych usług przez osoby dotknięte wojną na Ukrainie np. usługi pomocy psychologicznej.

Drugą płaszczyzną interwencji państwa w mechanizmy rynkowe są bezpośrednie działania, poprzez interwencje organów państwowych w podgałęzie gospodarki, które nie mają charakteru strategicznego, a w gospodarce rynkowej powinny podlegać mechanizmom rynkowym np. stworzenie Polskiego Holdingu Hotelowego<sup>8</sup>, zapowiedzi stworzenia Polskiego Holdingu Spożywczego<sup>9</sup>, czy kupno przez PKN Orlen spółki Polska Press. Działania takie negatywnie wpływają na rynek, m.in. poprzez tworzenie płaszczyzny do nadużywania pozycji rynkowej przez te podmioty.

<sup>7</sup> [https://pliki.biznes.gov.pl/20211112/pliki/lista\\_uprawnien.pdf](https://pliki.biznes.gov.pl/20211112/pliki/lista_uprawnien.pdf)

<sup>8</sup> <https://phh.pl/>

<sup>9</sup> <https://www.gov.pl/web/aktywa-panstwowe/rusza-polski-holding-spozywczy>

## Wyjście z kryzysu praworządności

Fundamentalnym problemem, jest kryzys praworządności.

Przerywanie przedawnienia spraw karno-skarbowych przez pozwy. Orzekanie w sprawach karno-skarbowych przez dawnych urzędników KAS, potencjalnie pierwotnych oskarżycieli. Nasilanie się zjawiska tymczasowych aresztowań długotrwale nie kończących się nawet aktem oskarżenia, przypadki pozbawienia przedsiębiorców dorobku majątkowego, relacje o propozycji wycofania zarzutów cywilnych w zamian za ustępstwa, np.: przyznanie się do zarzutów karno-skarbowych, przedłużanie tymczasowych aresztowań przedsiębiorców bez wysłuchania strony, długotrwałość procesów, długi czas oczekiwania nawet na tytuł egzekucyjny czy pierwszą rozprawę, liczne przykłady wieloletniego oczekiwania na prawomocny wyrok, przypadki pyrrusowych zwycięstw gdy po prawomocnym wyroku wynagrodzenie przedsiębiorcy szkód jest już niemożliwe.

Niemalże wszystkie istotne rankingi wolności gospodarczej, uwzględniają przesłankę praworządności, jako ważny czynnik rozwoju gospodarczego. Praworządność przekłada się na pewność i stabilność prowadzenia działalności gospodarczej np. poprzez zagwarantowanie praw przedsiębiorców. Wyznaczenie granic przedsiębiorczości jest obecnie ważnym elementem debaty publicznej m.in. w kontekście dostępu do środków UE. W tym miejscu należy podkreślić, że źródłem tego problemu jest w szczególności naruszenie równowagi w ramach mechanizmu trójpodziału władzy, poprzez wzmocnienie pozycji władzy ustawodawczej i wykonawczej kosztem władzy sądowniczej. Jest to konsekwencją ograniczenia niezależności Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów powszechnych. W efekcie pojawia się niepewność co do rzetelności i stabilności wydawanych wyroków. Znacznie wydłuża się też czas dochodzenia roszczeń przez przedsiębiorców.

## Podsumowanie

Reasumując, przytoczone konkluzje cyklu debat „Wolność gospodarcza w Polsce – diagnoza”, należy podkreślić złożoność i wielopłaszczyznowość dostrzeganych problemów stanowiących zagrożenia dla wolności gospodarczej. Niniejszy raport stanowi posumowanie opinii zaproszonych ekspertów a także uwag publiczności – nie oznacza to jednak, że wszyscy eksperci, jednym głosem zwracali uwagę na te same zagrożenia. Przytoczone wnioski są jedynie zasygnalizowaniem problemu, a każde ze wskazanych zagrożeń wymaga odrębnej i dogłębnej dalszej analizy zarówno przez praktyków gospodarczych jak i na płaszczyźnie akademickiej.

Natomiast w zgodnej opinii wszystkich ekspertów wolność gospodarcza stanowi wartość podlegającą szczególnej ochronie. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na zasadzie wolności działalności gospodarczej, jest optymalnym modelem gospodarczym, w ramach którego ogranicza się fundamentalny dla ekonomii problemem rzadkości w przyrodzie, poprzez racjonalne gospodarowanie dostępnymi dobrami.

## Załącznik do raportu – wykaz debat oraz osób biorących w nich udział

W ramach cyklu zorganizowano 5 debat, w których udział wzięli następujący paneliści:

– **29 marca 2022 r. - Poznań**

- Adam Abramowicz – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- Zofia Chołody – Radca Prawny, Prezeska Klubu Kobiet Przedsiębiorczych;
- Sławomir Dudek – Główny ekonomista i wiceprezes Fundacji FOR;
- Waldemar Szwarczyński – przedsiębiorca, współzałożyciel i współtwórca firmy Biofarm;
- Marek Tatała – Ekonomista, manager, wiceprezes Fundacji Wolności Gospodarczej;
- Piotr Voelkel – Założyciel Uniwersytetu SWPS. Przedsiębiorca, znawca sztuki i promotor polskiego designu. Założyciel Grupy Kapitałowej VOX.

– **4 maja 2022 r. – Katowice**

- Adam Abramowicz – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- Konrad Ciesiołkiewicz – Przewodniczący Komitetu Dialogu Społecznego KIG;
- Jakub Karnowski – Doktor nauk ekonomicznych, finansista i manager, członek Rady Fundacji Wolności Gospodarczej;
- Dobrochna Kochańska – Współwłaścicielka i wiceprezeska Geo Globe Polska;
- Artur Nizioł – Twórca Grupy Uniserv.

– **10 maja 2022 r. – Wrocław**

- Rafał Dutkiewicz – Przedsiębiorca, samorządowiec, Prezydent Wrocławia (2002–2018);
- Grzegorz Piątkowski – Pełnomocnik Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- Katarzyna Osadkowska – Prezeska zarządu Hotelu Jakubus, Osadkowski Holding;
- Mateusz Machaj – Ekonomista, założyciel Instytutu Edukacji Ekonomicznej im. Ludwiga von Misesa;
- Monika Lewandowicz-Machnikowska – Prawniczka, radczyni prawna. Dziekan Wydziału Prawa i Komunikacji Społecznej we Wrocławiu.

– **6 czerwca 2022 r. - Sopot**

- Adam Abramowicz – Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców;
- Piotr Beniuszys – Politolog i socjolog, specjalista w dziedzinie historii liberalizmu;
- Katarzyna Gruszecka-Spychała – Wiceprezydent Gdyni ds. gospodarki od 2014 r.;
- Agnieszka Popławska – Psycholog organizacji i zarządzania;
- Kamil Sobolewski – Główny ekonomista organizacji Pracodawcy RP.

– **21 czerwca 2022 r. – Warszawa**

- Rafał Baniak – Ekonomista, urzędnik państwowy, Prezes zarządu organizacji Pracodawcy RP;
- Katarzyna Bąkowicz - Strateżka i doradczyni komunikacji biznesowej i medialnej;
- Dariusz Duma - Przedsiębiorca, konsultant biznesowy, trener zarządzania i przywództwa, mentor, wykładowca, dyrektor wykonawczy FBN Poland
- Andrzej Kondratowicz - Ekonomista, członek Komitetu Prognoz Polska 2000 Plus przy Prezydium PAN, Światowej Sieci Wolności Gospodarczej przy Fraser Institute w Vancouver, Rady Centrum im. Adama Smitha w Warszawie, członek-założyciel Towarzystwa Ekonomistów Polskich;
- Marek Tatała – Ekonomista, manager, wiceprezes Fundacji Wolności Gospodarczej;
- Marek Woch – Dyrektor Generalny w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

Moderatorem wszystkich debat był Adam Bodnar – Dziekan Wydziału Prawa w Warszawie Uniwersytetu SWPS, były Rzecznik Praw Obywatelskich (wrzesień 2015 – lipiec 2021 r.). Wsparcie merytoryczne dla debat zapewnił Dariusz Kowalski, adiunkt Wydziału Prawa w Warszawie Uniwersytetu SWPS.

Debaty organizowane były przez SWPS Innowacje, spółkę celową Uniwersytetu SWPS, kierowaną przez Karolinę Wójcik, przy wsparciu Izabeli Knyżewskiej.