

Co powinniśmy wiedzieć o ekonomii przedsiębiorstwa i legislacji z nią związanej?

Materiał powstał w ramach projektu nr POWR.02.16.00-00-0052/16 r. pn. „Wzmocnienie potencjału organizacji pozarządowych oraz partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa” realizowanego przez Polską Izbę Informatyki i Telekomunikacji



Spis treści

Tytułem wstępu	3
Specyfika ekonomii przedsiębiorstwa	6
Czym jest ekonomia, czym przedsiębiorstwo, a czym ekonomia przedsiębiorstwa? ..	6
Czym jest polityka przemysłowa?	14
Ekonomia przedsiębiorstwa i jej związek z legislacją	16
Niezbędne pojęcia z zakresu ekonomii	22
Gdzie szukać?	24
Czego szukać?	25
Jak czytać kiedy już się znajdzie? I na co zwrócić szczególną uwagę?	31
Analiza przykładowego aktu prawnego związanego z ekonomią przedsiębiorstw – ćwiczenie:	40

Tytułem wstępu

Niniejsze opracowanie, poświęcone ekonomii przedsiębiorstwa, ukierunkowane zostało nie tylko na wskazanie czym w istocie jest ekonomia przedsiębiorstwa i jak należy ją rozumieć, ale również i przede wszystkim na wskazanie prawnego aspektu tegoż zagadnienia oraz metodyki opiniowania i konsultowania aktów normatywnych z przedmiotowego zakresu. Za zasadniczy cel uznać należy zatem zarówno przybliżenie podstawowych definicji z zakresu ekonomii przedsiębiorstwa, jak też wskazanie w jaki sposób akty normatywne i polityka państwa mogą kształtować funkcjonowanie przedsiębiorstw.

Mimo treści o charakterze merytoryczno-prawnym, niniejsze opracowanie starano napisać się możliwie przystępnym, pozbawionym profesjonalizmów, językiem; co jednak – z uwagi na złożoność materii i konieczność rzetelnego, fachowego przedstawienia poruszanych zagadnień nie zawsze okazywało się możliwe.

Dla zapewnienia przejrzystości rozważań i zapobieżeniu sytuacji w której niniejsze opracowanie czytane musiałoby być wraz z licznymi aktami normatywnymi, bądź stałym dostępem do Internetu, a także umożliwienia Państwu poprawnego i skutecznego korzystania wyłączenie z wydrukowanej wersji dokumentu, przepisy o charakterze najistotniejszym zostały zacytowane w pełnym brzmieniu – co winno ułatwić Państwu zapoznanie się z nimi oraz zapewnić możliwość odniesienia się do nich, tym bardziej, iż cytowane przepisy każdorazowo zostały skomentowane. Co więcej, w przypadku omawiania wzoru Oceny Skutków Regulacji (OSR) – w niniejszym opracowaniu, celem ułatwienia i oszczędności Państwa czasu, znajdują Państwo nie tylko jego analizę, ale również wzór przedmiotowego dokumentu z kolorowym oznaczeniem części dla omawianego obszaru najistotniejszych.

W strukturze opracowania zauważą Państwo oznaczone kolorami ramki z najważniejszymi pojęciami i normami prawnymi, które nie tylko ułatwić mają wyszukiwanie odpowiednich treści, ale również wskazać co powinni Państwo zawsze mieć na uwadze i w pamięci przystępując do analizy propozycji legislacyjnych istotnie wpływających na ekonomię przedsiębiorstw.

Podkreślić wypada, iż w przypadku bardzo wielu przywoływanych aktów normatywnych celowo pominięte zostały ich metryki publikacyjne – wynika to zarówno z charakteru niniejszego opracowania, jak i przede wszystkim ze specyfiki rodzimego procesu legislacyjnego, który z wysokim prawdopodobieństwem sprawiłby, iż przywołane w tekście publikatory straciłyby aktualność.

Struktura niniejszego opracowania podzielona została na rozdziały i podrozdziały, których lektura powinna kolejno wprowadzać Państwo w omawiane zagadnienie, uwzględniając przy tym zarówno stopień ich złożoności, jak i właściwą, uporządkowaną kolejność poznawania problematyki związanej z ekonomią przedsiębiorstwa.

W pierwszym rozdziale, zatytułowanym „Specyfika ekonomii przedsiębiorstwa” odnajdą Państwo wskazanie zakresu niniejszego opracowania, a także odpowiedzi na pytania m.in. czym są ekonomia, przedsiębiorstwo, ekonomia przedsiębiorstwa czy polityka przemysłowa, a także jakie związki łączą legislację z ekonomią przedsiębiorstwa. Ponadto, w rozdziale pierwszym znajdą Państwo definicje pojęć z zakresu ekonomii, których znajomość, w opinii autora niniejszego opracowania, jest bardziej niż niezbędna dla właściwego opiniowania / konsultowania aktów normatywnych z omawianego zakresu.

W rozdziale kolejnym – „Gdzie szukać?”, odnajdą Państwo wskazanie i zestawienie instytucji państwowych, które najczęściej odpowiedzialne są za przygotowanie projektów aktów normatywnych z zakresu ekonomii przedsiębiorstwa. W rozdziale tym, dla zaoszczędzenia Państwa czasu, wskazane zostały również bezpośrednie odesłania (linki) do stron internetowych, na których odszukać mogą Państwo projekty stanowiące przedmiot waszego zainteresowania.

Następny rozdział – „Czego szukać?”, to zestawienie aktów normatywnych z omawianego zakresu ekonomii przedsiębiorstwa, na ingerencje, w które zwracać winni Państwo uwagę szczególną.

Kolejny rozdział, zatytułowany „Jak czytać kiedy już się znajdzie? I na co zwrócić szczególną uwagę?” stanowi zbiór wskazań, na co powinni zwrócić Państwo uwagę poddając analizie określony projekt aktu normatywnego zarówno ten bezpośrednio związany z ekonomią przedsiębiorstwa, jak również akt z innego

zakresu przedmiotowego, który jednak pośrednio ingeruje w zakres tematyczny omawiany w niniejszym opracowaniu.

Ostatni rozdział natomiast – to oparte o faktyczny projekt aktu normatywnego zadanie, którego wykonanie pozwoli Państwu zweryfikować zarówno swoją wiedzę przedmiotowego zakresu, jak i umiejętność właściwej analizy projektów aktów normatywnych.

Specyfika ekonomii przedsiębiorstwa

Czym jest ekonomia, czym przedsiębiorstwo, a czym ekonomia przedsiębiorstwa?

Podobnie jak dla każdego opracowania, również i w tym przypadku, dla właściwego zrozumienia omawianej problematyki konieczne jest wskazanie niezbędnych definicji, wyprowadzenie z nich zakresu badawczego oraz powiązanie go z obowiązującym porządkiem prawnym, co nie jest wcale ani oczywiste, ani proste, gdyż mieści się gdzieś na styku dwóch odrębnych obszarów i dwóch odrębnych nauk – prawa i ekonomii, w konsekwencji również dwóch systemów pojęciowych, metodologicznych i badawczych.

Pierwszym i najbardziej oczywistym pojęciem dla celu niniejszych rozważań jest ekonomia – którą rozumieć należy jako - dziedzinę nauki, która zajmuje się badaniem tego, jak społeczeństwo wykorzystuje swoje ograniczone zasoby, aby w jak najlepszym stopniu zaspokoić swoje potrzeby. Sam termin ekonomia pochodzi z greckiego οίκος (oikos) – dom i νόμος (nomos) – prawo, reguła, i choć znaczenie pojęcia diametralnie zmieniło się na przestrzeni wieków, to pamiętać należy, iż dla jego antycznych twórców „ekonomia” oznaczała mniej więcej tyle, co efektywne zasady funkcjonowania gospodarstwa domowego.

Od razu zastrzec należy, iż ekonomia, mimo iż analizuje i opisuje produkcję, dystrybucję oraz konsumpcję dóbr i usług – nie jest nauką ścisłą, choć jednak posługuje się aparatem matematycznym (głównie metod ilościowych).

Już z powyższego wskazania jasno wynika problem zestawienia matematycznego aparatu ekonomii z aparatem nauk prawnych i omawianymi w niniejszym opracowaniu bezpośrednimi związkami ekonomii i legislacji. Oczywiście nie można odrzucić poglądu, bo jest on przecież jasny, oczywisty i powszechnie zrozumiały, że i ekonomia i prawo, żyją w związku i są ze sobą ściśle i wzajemnie związane – sytuacja ekonomiczna wpływa na zmiany prawa, zmiany prawa kształtować mogą natomiast sytuację ekonomiczną. Widzimy to z resztą każdego dnia – stopy procentowe, wysokości stawek podatkowych, inwestycje państwowe – to wszystko

nie pozostaje bez wpływu na sytuację gospodarczą. Co więcej, działania władz państwowych (w tym te legislacyjne) wpływają bezpośrednio na wiarygodność państwa, w konsekwencji czego skutkować mogą nasileniem bądź obniżeniem obrotów gospodarki, i ustaleniem innego ratingu gospodarczego kraju w ramach międzynarodowych kryteriów – co również nie pozostaje przecież bez wpływu na wyniki gospodarki.

Analizując pojęcie ekonomii, pamiętać należy również o tradycyjnym podziale ekonomii na mikro- i makroekonomię.

- Mikroekonomia zajmuje się badaniem decyzji poszczególnych konsumentów, bada jak przedsiębiorstwa i poszczególne gospodarstwa domowe podejmują decyzję o zakupie dóbr lub zdecydowaniu się na konkretne usługi.
- Makroekonomia z kolei skupia się na gospodarce jako całości, traktując ją jako całościowy, kompatybilny system badany wieloaspektowo.

Z aparatu pojęciowego nauk ekonomicznych należy zwrócić uwagę jeszcze na pojęcie ekonomii pozytywnej, która opiera się o stwierdzenia będące naukowym i obiektywnym wyjaśnieniem funkcjonowania gospodarki oraz ekonomii normatywnej – opartej na subiektywnym systemie wartościowania.

W ramach małego umysłowego ćwiczenia proszę odpowiedzieć sobie samemu, która ekonomia (pozytywna czy normatywna) zyskała obecnie szersze spektrum wielbicieli i z którą częściej stykamy się w debacie publicznej? Te dwa pojęcia warto zapamiętać – analizując kolejne propozycje legislacyjne, dobrze mieć na uwadze (co zresztą widać już na pierwszy rzut oka) wyznawcą której z powyższych szkół był i jest projektodawca.

Wiedząc już jak rozumieć ekonomię, zwrócić należy się ku drugiemu z pojęć stanowiących trzon niniejszego opracowania, mianowicie ku definicji przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej.

Obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);**
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;**
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;**
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;**
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;**
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;**
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;**
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;**
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.**

Legalną (prawną) definicję przedsiębiorstwa wprowadza artykuł 55¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (w brzmieniu: „Przedsiębiorstwo jest zorganizowanym zespołem składników niematerialnych i materialnych przeznaczonym do prowadzenia działalności gospodarczej. Obejmuje ono w szczególności:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;

- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;
- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.”).

Dla właściwego rozumienia wyżej wymienionej definicji podkreślić należy, iż czynnikiem konstytuującym i odróżniającym przedsiębiorstwo jest występowanie owo „zorganizowanie”, czyli powiązanie wszystkich składników przedsiębiorstwa, umożliwiające traktowanie przedsiębiorstwa, jako pewnej określonej całości. Zorganizowanie odróżnia przedsiębiorstwo od majątku, gdyż to właśnie majątek jest jednym z przedmiotów owego zorganizowania i stanowi jedynie zbiór elementów wchodzących w skład zorganizowanej całości, jaką jest przedsiębiorstwo. (Powyższe rozumienie potwierdził Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 3 grudnia 2009 r., II CSK 215/09.)

Zwróciwszy uwagę na czynnik organizacyjny przedsiębiorstwa, czyli omówione już „zorganizowanie”, zauważyć należy jeszcze istotną rolę tak zwanego czynnika funkcjonalnego – to jest „przeznaczenia przedsiębiorstwa do prowadzenia działalności gospodarczej”.

Jak rozumieć działalność gospodarczą?

W tym miejscu wystarczy ograniczyć się do wskazania, iż działalność gospodarcza to zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Dla problematyki niniejszego opracowania nie da się przecenić wskazania, iż zarobkowość, rozumiana jako przynoszenie zysku jest głównym celem działalności gospodarczej, a zatem i przedsiębiorstw.

Reasumując – w ramach definicji przedsiębiorstwa zapamiętać należy, iż stanowi ono zespół elementów materialnych i niematerialnych, ale co najistotniejsze zespół ów musi być zorganizowany (czynnik organizacyjny) i przeznaczony do prowadzenia działalności gospodarczej (czynnik funkcjonalny).

Pamiętać należy również, iż przedsiębiorstwo rozumiane na mocy kodeksu cywilnego, stanowi samodzielne dobro mogące stanowić przedmiot obrotu cywilnoprawnego.

Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1 (jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której ustawa przyznaje zdolność prawną), prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.

Oczywiście nie bez znaczenia dla poruszanej problematyki są również definicje przedsiębiorcy – zawarte w artykule 43¹ Kodeksu Cywilnego (w brzmieniu: „Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna, o której mowa w art. 33¹ § 1, prowadząca we własnym imieniu działalność gospodarczą lub zawodową.”) oraz, omówiona szerzej w ramach materiału w zakresie prawa gospodarczego, definicja z artykułu 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. W uproszczeniu, na potrzeby dalszych analiz niniejszego opracowania, warto zapamiętać, iż za przedsiębiorcę uważać należy osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą działalność gospodarczą.

Wracając do pojęcia przedsiębiorstwa – na potrzeby niniejszego opracowania, za właściwą podstawę do dalszych rozważań uznać należy, definicję przedsiębiorstwa zawartą we wskazanym powyżej artykule 55¹ Kodeksu Cywilnego, mimo iż ma ona charakter zakresowy i otwarty.

(Dla uproszczenia posługiwać można się również zamiennie definicją przedsiębiorstwa opartą o aparat pojęciowy nauk ekonomicznych – wskazującą, iż przedsiębiorstwo to całokształt działalności produkcyjnej, technicznej, handlowej i ekonomiczno-finansowej danej jednostki gospodarczej, posiadające cechę samodzielności i wyodrębnione w postaci zorganizowanej całości).

Dopiero posiadając wiedzę o znaczeniu dwóch pojęć zasadniczych dla omawianego zagadnienia, mianowicie ekonomii oraz przedsiębiorstwa należy rozważyć w jakim związku pozostanie ich zestawienie.

Dla poprawności i właściwego wskazania obszaru badawczego niniejszego opracowania, wskazać należy, iż istotne rozróżnienie pojęciowe stanowi rozdział pomiędzy ekonomią przedsiębiorstwa a jego ekonomiką.

Ekonomika przedsiębiorstw to nauka o racjonalnym zarządzaniu gospodarczą działalnością przedsiębiorstwa, zajmująca się przede wszystkim, zjawiskami następującymi wewnątrz instytucji oraz między instytucjami. Bada stosunki między poszczególnymi jednostkami wewnątrz w obrębie złożonego przedsiębiorstwa, między przedsiębiorstwami składającymi się na całe zgrupowania przedsiębiorstw jak i między instytucjami występującymi na rynku. Ekonomika przedsiębiorstwa opisuje i objaśnia działalność gospodarczą (w rozumieniu ekonomicznym, nie prawnym) dokonującą się w przedsiębiorstwie.

Ekonomia przedsiębiorstwa w przeciwieństwie do jego ekonomiki bada procesy gospodarcze z udziałem przedsiębiorstw w skali całej gospodarki narodowej. Należy pamiętać, iż ekonomia przedsiębiorstwa nie widzi przedsiębiorstwa, jako jednostki gospodarczej, ale rozpatruje je z punktu widzenia rynku jako obiekt styku popytu i podaży.

Reasumując – w ekonomice przedsiębiorstwa podmiotem badanym jest przedsiębiorstwo, w ekonomii przedsiębiorstwa jako podmiot uznać należy rynek i sytuację rynkową przedsiębiorstw.

O powyższym rozróżnieniu należy pamiętać, gdyż w mowie codziennej przez ekonomię przedsiębiorstwa najczęściej rozumiemy jego ekonomikę, a jak już udowodniono nie są to pojęcia tożsame ani zamienne.

O czym jeszcze należy pamiętać myśląc o ekonomii i ekonomice przedsiębiorstw?

O zasadniczym celu działalności przedsiębiorstw – który ujęty został nawet w przedstawione powyżej definicje przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej.

Otóż – celem funkcjonowania przedsiębiorstwa (oczywiście z pominięciem niektórych rodzajów działalności) zawsze jest uzyskanie zysku. Wobec czego, jako podstawowe kryterium weryfikacji czy dany akt normatywny ma wpływ na ekonomię przedsiębiorstwa, zawsze należy przyjąć jego skutki dla zdolności uzyskiwania zysku przez przedsiębiorstwa i jego ewentualną wysokość.

Mając na uwadze powyższe, przyjąć należy, iż dla poprawnej analizy wpływu danej czynności na omawiany zakres badawczy (ekonomię przedsiębiorstw), należy zweryfikować wszystkie czynniki, które na cel funkcjonowania przedsiębiorstw będą miały wpływ istotny – w przypadku niniejszego opracowania będą to czynniki prawne, a właściwe prawnie-legislacyjne. Pamiętać należy jednakże o istotnym wskazaniu, iż czynniki prawnie-legislacyjne odnosić mogą zarówno skutki bezpośrednie jak i pośrednie.

Za istotny błąd analizy projektu aktu normatywnego uznać należy, zawężenie weryfikacji wyłącznie do czynników bezpośrednich – np. zwiększenia stawek podatkowych (które projektodawca najczęściej wskazuje). Z całą stanowczością należy zwrócić również uwagę na czynniki pośrednie – ich dostrzeżenie przez ustawodawcę i próbę interwencji widać doskonale na przykładzie tzw. Konstytucji Biznesu. Do czynników pośrednich, mających istotny wpływ na ekonomię przedsiębiorstwa zaliczyć można na przykład nałożenie dodatkowych obowiązków informacyjnych na przedsiębiorcę – przecież nie trudno domyślić się, że spowoduje to określone koszty, choćby w czasie pracy i konieczności powierzenia określonemu pracownikowi wykonania akurat tego obowiązku w miejsce innego zadania, które generować mogłoby zysk (zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio – na przykład poprzez prowadzenie działalności reklamowej).

Oczywiście podnieść należy, że skutki czynników pośrednich postrzegane mogą być jako swego rodzaju domniemania, a ewentualna utrata zysku zazwyczaj sprowadzona zostanie do pewnej prognozy czy założenia, co jednak nie zwalnia projektodawcy, pretendującego do miana rzetelnego, od rozważenia, czy chociaż

wskazania istnienia skutków pośrednich danego projektu aktu normatywnego. Dopiero choćby wyliczenie czynników pośrednich stanowi nie tylko podstawę do polemiki, ale także potwierdzenie, że projektodawca całościowo, skrupulatnie i rozważnie przygotował daną propozycję legislacyjną.

Czym jest polityka przemysłowa?

Wykazawszy w poprzednich częściach niniejszego opracowania współzależność prawa i ekonomii, wskazać należy, iż skoro prawo posiada bezpośredni wpływ na sytuację gospodarczą, pozostając przy tym jedną z podstawowych działalności państwa, to państwo także posiadać musi określone funkcje w ramach gospodarki.

Analizując funkcje państwa w gospodarce, należy wymienić:

- funkcję stabilizacyjną – czyli działalność państwa zmierzającą do osiągnięcia stanu równowagi w gospodarce, przejawiającego się przez pełne zatrudnienie i stabilne ceny. Co istotne, funkcja stabilizacyjna jest funkcją następczą, czy realizowana jest wówczas, gdy mechanizm rynkowy nie jest w stanie przywrócić równowagi;
- funkcję alokacyjną – czyli działania mające na celu optymalne rozdysponowanie zasobów z uwzględnieniem celów państwa (realizowane w sytuacji, kiedy mechanizm rynkowy doprowadziłby do gorszej alokacji czynników produkcji);
- funkcję redystrybucyjną – obejmującą wykorzystanie instrumentów, które są w dyspozycji państwa (proszę przy tym pamiętać o artykule 7 Konstytucji, nakazującym by działalność organów państwowych odbywała się na podstawie i w granicach prawa), w celu korygowania podziału dochodu dokonanego przez mechanizm rynkowy (na przykład polityka fiskalna, podział dochodów pomiędzy społeczeństwo).

Mając na uwadze powyższe uwagi oraz wnioski wynikające z poprzedniego rozdziału konieczne jest wskazanie i omówienie kolejnego pojęcia, mianowicie – polityki przemysłowej. Należy przez nią rozumieć, rodzaj polityki ekonomicznej, obejmujący całokształt środków i działań państwa (pamiętajmy o artykule 7 Konstytucji) mających na celu między innymi: zwiększanie zdolności konkurencyjnej przemysłu na rynkach zagranicznych, stymulowanie zmian strukturalnych w przemyśle, poprawę efektywności wykorzystania zasobów oraz pobudzenie aktywności innowacyjnej w przemyśle. (Jak powszechnie wiadomo, właśnie na tę ostatnią funkcję – pobudzenie innowacyjności – kładzie się w ostatnich latach nacisk szczególnie).

Pamiętać należy, że właściwa realizacja polityki przemysłowej przez państwo, pozwala na osiąganie korzyści efektywnościowych, obejmujących przesuwanie zasobów do dziedzin o wyższej produktywności oraz ograniczanie kosztów dostosowań strukturalnych przez pomoc w rozwiązywaniu problemów gałęzi zagrożonych upadkiem i łagodzeniu skutków społecznych z tym związanych.

Trzeba również zwrócić uwagę na podstawowe instrumenty polityki przemysłowej państwa, które stosowane powinny być z wiedzą na temat ich zalet i wad oraz obszaru oddziaływania. Do najbardziej typowych instrumentów polityki przemysłowej zaliczyć należy: ulgi podatkowe, subwencje, kredyty, pożyczki, gwarancje, przyspieszoną amortyzację, cła, kontyngenty, standaryzację.

Uszczegółowiając powyższe instrumenty warto wskazać również:

- finansowanie i współfinansowanie: badań, kształcenia kadr i szkolenia zawodowego, rozwoju regionalnego, infrastruktury, ochrony środowiska a także subwencje dla podupadających przedsiębiorstw i gałęzi przemysłu;
- procedury antydumpingowe i antysubwencyjne;
- programy rozwoju przemysłu (krajowe, restrukturyzacji gałęziowej i regionalnej przemysłu, transferu technologii itp.);
- doradztwo;
- standardy i normy techniczne;
- promowanie przekształceń organizacyjnych przedsiębiorstw (prywatyzacja);
- zamówienia publiczne (swego rodzaju interwencjonizm państwowy);
- kształt i budowę systemu podatkowego.

Warto także pamiętać, iż zagadnienia polityki przemysłowej i dopuszczalnej ingerencji państwa znajdują swoje uregulowanie i liczne ograniczenia w ramach prawa wspólnotowego – na przykład choćby popularne zagadnienie „pomocy publicznej”, co jednak pozostaje poza zakresem niniejszego opracowania.

Ekonomia przedsiębiorstwa i jej związek z legislacją

Do czego doprowadziły wszystkie wyliczenia i analizy z poprzednich rozdziałów?

Do kompleksowego zestawienia problematyki niniejszego opracowania – czyli do skorelowania pojęcia przedsiębiorstwa i jego części składowych z pojęciem ekonomii, koniecznością osiągania zysków przez przedsiębiorstwa oraz mechanizmów polityki przemysłowej państwa. Co łączy te wszystkie zagadnienia? Oczywiście prawo (legislacja). To za pomocą prawa państwo ustaliło części składowe przedsiębiorstwa i to za jego pomocą państwo wpływa na sytuację gospodarczą i kreować może sytuację przedsiębiorstw.

Mając na uwadze powyższe, bezdyskusyjne staje się zatem twierdzenie, iż analizie propozycji legislacyjnych poświęcić należy uwagę szczególną – nie są one przecież bezskutkowe, a co więcej, mają ogromny wpływ na omawiane zagadnienie, czyli na ekonomię przedsiębiorstw. A ekonomia przedsiębiorstw, ich funkcjonowanie i ogólna sytuacja gospodarcza ma przecież bezpośredni wpływ na jakość, komfort i zasobność naszego życia.

Przystępując do analizy określonej propozycji legislacyjnej z uwzględnieniem kryterium jej wpływu na ekonomię przedsiębiorstw, rozpocząć należy od weryfikacji zgodności danego projektu aktu normatywnego z zasadami konstytucyjnymi. Większość zasad konstytucyjnych mających znaczenie dla badanego zagadnienia została już szczegółowo omówiona w ramach materiału dotyczącego prawa gospodarczego, wobec czego nie istnieje konieczność ich ponownego omawiania – warto jednakże przywołać je chociaż z nazwy:

- zasada społecznej gospodarki rynkowej;
- zasada swobody działalności gospodarczej;
- zasada zrównoważonego rozwoju;
- zasada ochrony uczestników obrotu przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi;

- zasada równości (z której wywodzić należy obowiązek równego traktowania przedsiębiorstw o tych samych cechach aksjologicznych).

Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.

Wśród norm konstytucyjnych nieomówionych w ramach materiału o prawie gospodarczym, a mających znaczenie z punktu widzenia ekonomii przedsiębiorstw i jej związków z legislacją wskazać należy z pewnością szczególną rolę artykułu 217 Konstytucji (w brzmieniu:

„Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy.”).

Cytowany artykuł posiada znaczenie szczególne dla poprawnego opiniowania bądź konsultowania propozycji legislacyjnych mających wpływ na ekonomię przedsiębiorstw. Proszę pamiętać, by analizując jakąkolwiek propozycję legislacyjną dotyczącą prawa podatkowego, zawsze mieć na uwadze, iż nakładanie podatków, a także przyznawanie ulg, umorzeń i zwolnień dokonywać musi się bezwzględnie w drodze ustawowej.

Zasada wyłączności ustawy w kwestii nakładania podatków chronić ma podlegających podatkowemu (daninowemu) władztwu państwa poprzez pozostawienie parlamentowi kontroli nad wprowadzeniem określonego podatku oraz jego najważniejszych elementów. Co ciekawe, w prawie polskim zasada ta ma długą tradycję sięgającą przywileju koszyckiego z 1374 r. głoszącego: „nullum tribulum sine lege”.

Jak już wskazano, wpływ podatków i prawa podatkowego na ekonomię przedsiębiorstw jest bezdyskusyjny. Ale czym w istocie jest ten, prześladowany nie tylko przedsiębiorców – ale i nas wszystkich, podatek?

Definicja podatku zawarta jest w artykule 6 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (w brzmieniu: „Podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”).

Jak poprawnie zrozumieć co ustawodawca miał na myśli? Należy w tym celu przeanalizować znaczenie wskazanych w powyższym przepisie stałych cech podatku, mianowicie:

Podatek to pieniężna danina publiczna, wynikająca z władztwa państwowego, oparta na prawie publicznym – podatek jest zatem świadczeniem publicznoprawnym. Nie może być też nakładany na podstawie porozumienia czy umowy.

Jako świadczenie nieodpłatne sprawia, że jego uiszczenie nie daje podatnikowi żadnych podstaw do dochodzenia roszczeń od państwa czy od jednostek samorządu terytorialnego. Podatnik nie może żądać żadnych szczególnych preferencji związanych z faktem zapłaty podatku, co więcej nie może również zażądać powiązania uiszczanego podatku z celami, które zostaną sfinansowane wpływami z niego – po stronie wierzycieli podatkowych nie istnieją określone obowiązki związane z pobraniem przez te podmioty podatków.

Jak wszyscy doskonale wiemy, podatek jest świadczeniem przymusowym. Rozumieć należy to jako możliwość wykorzystania przez organy podatkowe procedur egzekucyjnych, w tym na przykład środków prawnych, pozwalających na przejęcie własności nieruchomości lub prawa majątkowego w postępowaniu egzekucyjnym nawet bez zgody podatnika.

Podatek jest ponadto świadczeniem bezzwrotnym, czyli nie podlega zwrotowi (o ile nie został nadpłacony). W systemie prawa coraz częściej pojawiają się jednak wyjątki od tej zasady – mianowicie mechanizmy zwrotu podatku, funkcjonujące jako preferencje podatkowe – co wskazane zostało w ramach analizy zagadnienia polityki przemysłowej.

Pamiętać należy również, iż artykuł 217 Konstytucji, nie dotyczy tylko podatków, lecz także innych danin publicznych – przy analizie propozycji legislacyjnych w przedmiotowym zakresie należy pamiętać o konstytucyjnym zastrzeżeniu formy ustawowej.

Warto przypomnieć, iż zakres swobody ustawodawcy podatkowego (tak samo jak ustawodawcy z innej gałęzi prawa) jest ograniczony koniecznością respektowania wynikających z artykułu 2 Konstytucji zasad państwa prawnego (a zwłaszcza zasady prawidłowej legislacji, nakazu zachowania odpowiedniego *vacatio legis*, ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa).

Nie sposób nie podkreślić również szczególnego wpływu pakietu ustaw – „tzw. konstytucji biznesu” dla omawianego w niniejszym opracowaniu zakresu przedmiotowego. Choć „konstytucja biznesu”, w której skład wchodzi:

- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej,

została szczegółowo omówiona w opracowaniu w zakresie prawa gospodarczego, to jednak nie można pominąć doniosłej roli wskazanej regulacji na rynkową, systemową i ekonomiczną sytuację przedsiębiorstw.

1. Jeżeli w związku ze stosowaniem aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej ujawnią się istotne rozbieżności w wykładni prawa lub znaczne ryzyko, że ten akt normatywny powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może skierować do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych wnioszek o przygotowanie oceny funkcjonowania tego aktu normatywnego lub jego części, wraz z uzasadnieniem.

2. Organ, do którego Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców skierował wniosek, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje ocenę funkcjonowania właściwego aktu normatywnego lub jego części albo uzasadnia niecelowość przygotowania takiej oceny.

Ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, kierując się w szczególności zasadami określonymi w art. 67, oraz przedkładają Radzie Ministrów corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, informację o działaniach podjętych w poprzednim roku kalendarzowym w wyniku dokonania tego przeglądu.

Czy ustawodawca uznaje wpływ obowiązujących aktów prawnych na zagadnienie ekonomii przedsiębiorstwa?

Oczywiście, że tak, co należy wskazać jako jego definitywną zaletę i zmianę legislacyjną w dobrym, obiecującym kierunku. W tym kontekście, na gruncie prawa przedsiębiorców, zwrócić należy uwagę na dwa artykuły, mianowicie artykuł 69 (w brzmieniu:

„1. Jeżeli w związku ze stosowaniem aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej ujawnią się istotne rozbieżności w wykładni prawa lub znaczne ryzyko, że ten akt normatywny powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców może skierować do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych wniosek o przygotowanie oceny funkcjonowania tego aktu normatywnego lub jego części, wraz z uzasadnieniem.

2. Organ, do którego Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców skierował wniosek, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje ocenę funkcjonowania właściwego aktu normatywnego lub jego części albo uzasadnia niecelowość przygotowania takiej oceny.”)

oraz artykuł 70

(w brzmieniu: „Ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, kierując się w szczególności zasadami określonymi w art. 67, oraz przedkładają Radzie Ministrów corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca, informację o działaniach podjętych w poprzednim roku kalendarzowym w wyniku dokonania tego przeglądu.”).

Istotą obu przywołanych regulacji jest wprowadzenie modelu przeglądu obowiązującego prawa gospodarczego – co ważne jako jedną z przesłanek wskazano znaczne ryzyko, że badany akt normatywny powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne. Świadczy to jednoznacznie o woli ustawodawcy, nakazującej weryfikację funkcjonowania aktów normatywnych również z uwzględnieniem zagadnień ekonomicznych. Za negatywne skutki gospodarcze uznać należy przecież również skutki niekorzystne dla przedsiębiorstw, w tym również skutki, które badane są aparatem pojęciowym ekonomii przedsiębiorstw.

Istotna dla badanego zakresu ekonomii przedsiębiorstwa procedura związana z przygotowaniem OSR ex post omówiona została w ramach opracowania dotyczącego analizy finansowej aktów normatywnych.

Niezbędne pojęcia z zakresu ekonomii

Zysk – dodatni wynik finansowy przedsiębiorstwa (w uproszczeniu wskazuje, iż przedsiębiorstwo ma wyższe przychody niż koszty ich uzyskania). Jest jednym z najważniejszych mierników w działalności gospodarczej.

Przychód – otrzymane lub pozostawione do dyspozycji podatnika w roku kalendarzowym pieniądze i wartości pieniężne oraz wartości otrzymanych świadczeń w naturze i innych nieodpłatnych świadczeń. U podatników dokonujących sprzedaży towarów i usług opodatkowanych podatkiem od towarów i usług za przychód z tej sprzedaży uważa się przychód pomniejszony o należny podatek od towarów i usług.

Dochód – nadwyżka przychodów osiąganych przez jednostkę nad kosztami, które muszą być poniesione w celu uzyskania przychodów.

Koszty – celowe i uzasadnione zużycie czynników produkcji takich jak zasoby, materiały, maszyny oraz wartość pracy ludzkiej wyrażone w mierniku pieniężnym.

Podatnik – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu.

Obowiązek podatkowy – wynikająca z ustaw podatkowych nieskonkretyzowana powinność przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w tych ustawach.

Zobowiązanie podatkowe – wynikające z obowiązku podatkowego zobowiązanie podatnika do zapłacenia na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu albo gminy podatku w wysokości, w terminie oraz w miejscu określonych w przepisach prawa podatkowego.

Płatnik – osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, obowiązana na podstawie przepisów prawa podatkowego do obliczenia i pobrania od podatnika podatku i wpłacenia go we właściwym terminie organowi podatkowemu.

Podatek VAT - zwany również podatkiem od wartości dodanej. To pośredni, powszechny podatek obrotowy, który obciąża ostatecznego nabywcę towaru i zawarty

jest w jego cenie zakupu. VAT jest podatkiem wielofazowym, czyli obciąża przyrost wartości w każdej fazie obrotu gospodarczego. Podatek ten nakłada się na każdą transakcję sprzedaży w procesie produkcji i dystrybucji.

Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT - Corporate Income Tax) – podatek od dochodów spółek, przedsiębiorstw – podatek bezpośredni obejmujący dochody uzyskiwane przez osoby prawne. W ramach niniejszego opracowania podatek CIT jest szczególnie istotny – nie tylko wpływa on na ekonomię przedsiębiorstw, ma również możliwość generowania zbędnej straty społecznej, na przykład poprzez zniechęcanie do podejmowania inwestycji.

Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT – Personal Income Tax, czyli podatek od dochodów osobistych) – podatek bezpośredni obejmujący dochody uzyskiwane przez osoby fizyczne.

Kapitał – zasoby służące pomnażaniu wartości gospodarczych, występujące pod trzema postaciami: zasobów pieniężnych, środków produkcji oraz zasobów intelektualnych.

Rachunek ekonomiczny – kalkulacja jak najkorzystniejszego stosunku nakładów do uzyskiwanych efektów.

Rynek – całokształt transakcji kupna i sprzedaży wraz z warunkami i urządzeniami umożliwiającymi ich dokonanie.

Popyt – zależność między ceną produktu a jego ilością, którą skłonni są zakupić nabywcy.

Podaż – ilość dóbr oferowana na rynku przez producentów. Podstawowym czynnikiem wpływającym na wysokość podaży jest cena.

Gdzie szukać?

W materiale dotyczącym legislacji omówiono już kompleksowo mechanizmy wyszukiwania propozycji legislacyjnych. I choć spektrum tego co na potrzeby niniejszego opracowania zdefiniowane zostało jako ekonomia przedsiębiorstwa i jej związki z legislacją jest szerokie – warto jednak wskazać ministerstwa wiodące w tym zakresie, mianowicie:

- Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii

(<https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie>)

Na stronie wskazanego Ministerstwa szczególną uwagę zwrócić należy na zakładkę „programy i projekty”.

(<https://www.gov.pl/web/przedsiębiorczosc-technologie/programy-i-projekty->)

Zauważyć należy również, iż strona Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii, w zakresie szczegółowego dostępu do propozycji legislacyjnych, odsyła do portalu <https://legislacja.rcl.gov.pl/> , który jak wiemy, umożliwia wyszukiwanie projektów aktów normatywnych poprzez kryterium wnioskodawcy.

- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

(<https://www.mii.gov.pl/>)

Na stronie wskazanego Ministerstwa szczególną uwagę zwrócić należy na zakładki dotyczące:

Wykazu prac legislacyjnych:

(<https://mii.bip.gov.pl/wykaz-prac-legislacyjnych/wykaz-prac-legislacyjnych.html>)

Projektów ustaw (i założeń projektów ustaw – które już co prawda nie funkcjonują):

(<https://miir.bip.gov.pl/projekty-ustaw-i-zalozen-projektow-ustaw/projekty-ustaw-i-zalozen-projektow-ustaw-gospodarka.html>)

Projektów rozporządzeń:

(<https://miir.bip.gov.pl/projekty-rozporzadzen/projekty-rozporzadzen-gospodarka.html>)

Projektów rozporządzeń Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów

(<https://miir.bip.gov.pl/projekty-rozporzadzen-rady-ministrow-i-prezesa-rady-ministrow/projekty-rozporzadzen-rady-ministrow-i-prezesa-rady-ministrow.html>)

- Ministerstwo Finansów

(<https://www.gov.pl/web/finanse>)

Na stronie Ministerstwa Finansów w ramach przeprowadzanego monitoringu propozycji legislacyjnych szczególną uwagę poświęcić należy zakładce „Projekty aktów prawnych”:

(<https://www.gov.pl/web/finanse/akty-prawne-budzet-panstwa>)

Oczywiście nie możemy zapominać o specyfice projektów poselskich i konieczności ich poszukiwania na stronie www.sejm.gov.pl w zakładce „prace sejmu”.

Ponadto, co udowodniono w ramach pierwszego rozdziału niniejszego opracowania, specyfika zagadnienia legislacyjnych ingerencji w ekonomię przedsiębiorstw – w tym szczególnie w zyski przedsiębiorstw, pozwala na uzasadnione stwierdzenie, że propozycje legislacyjne ingerujące we wskazany zakres pojawić mogą się ze strony każdego ministerstwa – nie do przecenienia jest zatem rola, jaką pełni strona <https://legislacja.rcl.gov.pl/> .

Czego szukać?

Mając na uwadze ogromny zakres przedmiotowy działań legislacyjnych wpływających na ekonomię przedsiębiorstw, nie da się wskazać jednolitego mechanizmu wyszukiwania i selekcji propozycji aktów normatywnych.

Analizować należy zatem praktycznie wszystkie propozycje legislacyjne pod względem ich wpływu na sytuację rynkową i sytuację przedsiębiorstw, uwzględniając przy tym między innymi projekty z zakresu prawa gospodarczego, cywilnego, handlowego, podatkowego oraz polityki przemysłowej.

Wskazując poniżej wykaz aktów normatywnych na zmiany których należy zwrócić szczególną uwagę, pamiętać trzeba, że nie jest to absolutnie katalog zamknięty, a istotne rozwiązania mogą znajdować się również w aktach wykonawczych wydanych na podstawie przywołanych aktów ustawowych.

Oczywiście poniższe zestawienie tyczy się bardziej projektów nowelizacji, pamiętać trzeba jednak również o nowych aktach prawnych, które ingerować będą w omawiany zakres, a nie będą aktami nowelizującymi.

A zatem, na ingerencje legislacyjne w jakich ustawach należy szczególnie uważać?

Z całkowitą pewnością, na propozycje zmian w poniższych aktach normatywnych i opartych na nich aktach wykonawczych (rozporządzeniach):

- ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
- ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy;
- ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców
- ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;

- ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej;
- ustawie z dnia 6 marca 2018 r. zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi;
- ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi;
- ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów;
- ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji;
- ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym;
- ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. nadzorze nad rynkiem finansowym;
- ustawie z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach;
- ustawie z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo czekowe;
- ustawie z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe;
- ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe
- ustawie z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych;
- ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny;

o aktach normatywnych z zakresu prawa podatkowego i rachunkowości, w tym szczególnie:

- ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych;
- ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług;
- ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości;

a także o aktach z zakresu polityki przemysłowej, w tym na przykład:

- ustawie z dnia 10 maja 2018 r. o wspieraniu nowych inwestycji;
- ustawie z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych;

oraz o aktach normatywnych, które wywołują istotne skutki związane z ekonomią przedsiębiorstw, a nie jest to ich rolą wiodącą, na przykład:

- ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących;
- ustawie z dnia 24 lutego 2017 r. o inwestycjach w zakresie budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską
(i innych jeszcze specustawach inwestycyjnych, które zdecydowanie wpływają na sytuację ekonomiczną przedsiębiorców nie tylko przez zlecenia państwowe, ale również przez dokonywanie inwestycji wpływających na konkurencyjność rodzimych przedsiębiorstw).

Odrębną kwestią wartą uwagi, są akty normatywne regulujące wskazane w Kodeksie cywilnym elementy składowe przedsiębiorstwa, w tym między innymi:

- 1) oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa);
- 2) własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości;
- 3) prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych;
- 4) wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne;
- 5) koncesje, licencje i zezwolenia;
- 6) patenty i inne prawa własności przemysłowej;

- 7) majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne;
- 8) tajemnice przedsiębiorstwa;
- 9) księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Wśród aktów regulujących powyższą problematykę, warto zwrócić uwagę na ewentualne nowelizacje niżej wymienionych ustaw:

- ustawy z dnia 30 czerwca 2000 r. Prawo własności przemysłowej;
- ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych;
- oraz ustaw regulujących działalność koncesjonowaną, przykładowo:
 - ustawy z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
 - ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.

O czym jeszcze musimy pamiętać?

Tradycyjnie już, dla ułatwienia kwerendy warto pamiętać o odnośniku do określenia przedmiotu ustawy, wynikającym z § 19b Zasad techniki prawodawczej, który w przypadku zamieszczenia w danej ustawie przepisów zmieniających lub przepisów uchylających inne ustawy, nakazuje po określeniu przedmiotu ustawy zamieszczenie odnośnika podającego odrębnie tytuły ustaw zmienianych i tytuły ustaw uchylanych. Szczególne znaczenie wskazany odnośnik ma w przypadku jednoczesnej zmiany wielu ustaw połączonej z użyciem zwrotu „oraz niektórych innych ustaw” oraz w przypadku ustawy zawierającej przepisy zmieniające inne ustawy, dla której najistotniejszą częścią pozostają przepisy merytoryczne – czyli ustawy zatytułowanej w sposób opisowy lub rzeczowy, bez wskazania „o zmianie” w określeniu przedmiotu ustawy. Musimy zatem mieć na uwadze, że niewłaściwym i niepełnym byłoby zaprzestanie weryfikacji aktu normatywnego jedynie na

przywołanym odnośniku – każdorazowo powinniśmy zapoznać się z całą treścią danego aktu i zweryfikować czy nie zawiera on przepisów zmieniających.

Jak czytać kiedy już się znajdzie? I na co zwrócić szczególną uwagę?

Tytuł niniejszego rozdziału, to chyba najtrudniejsze i najważniejsze pytanie związane z analizą projektów aktów normatywnych. Zagadnienie jawi się jako tym trudniejsze, jeśli przypomnimy sobie praktycznie niczym nieograniczony zakres związku ekonomii przedsiębiorstwa z legislacją. Załóżmy jednak, że w idealnym świecie legislacyjnym do naszej konsultacji trafił akt normatywny, którym jesteśmy żywotnie zainteresowani. Co dalej? O czym trzeba pamiętać?

Jak podkreślano już w każdym z materiałów, rolę decydującą odgrywają przepisy samego aktu normatywnego (ich treść i proponowane rozwiązania), ale patrzeć na nie musimy przez pryzmat wielu kryteriów – w tym: zgodności z zasadami konstytucyjnymi, zgodności z zasadami ekonomii, ale także zgodności z zasadami techniki prawodawczej i zgodności z całym systemem prawa i ogólnie przyjętymi zasadami prawa.

Pamiętać należy, szczególnie gdy analizować przyjdzie nam przepisy zmieniające, by niezależnie od zastosowanej techniki dokonywania zmian (czy to przytoczenia nowelizowanego przepisu w pełnym brzmieniu, czy też jedynie ingerencji w poszczególne wyrazy) zawsze zweryfikować dokonywane zmiany z obowiązującym tekstem aktu zmienianego. Dopiero dokonanie takiego zestawienia pozwoli na pełną i poprawną analizę postulowanych zmian, ich zakresu i sposobu w jaki faktycznie zmieniają one dany akt normatywny. Istotne znaczenie ma również analiza odesłań, zarówno w obrębie przepisów aktu zmienianego, jak i innych aktów normatywnych, które przecież również odsyłać mogą do zmienianych przepisów.

W analizowanym przypadku – legislacji w zakresie trudnej do ograniczenia ekonomii przedsiębiorstwa istotna pozostaje wyobraźnia analityka, która pozwolić powinna na dostrzeżenie skutków wnoszonych norm – w tym szczególnie skutków, których projektodawca nie przewidział.

Nie da się również przecenić roli, jaką dla propozycji legislacyjnej pełnić powinno (i zazwyczaj pełni) uzasadnienie. Analizując zmiany prawne z omawianego zakresu, mając na uwadze całą jego szerokość i złożoność, w przypadku projektów poselskich szczególną uwagę poświęcić należy analizie uzasadnienia projektu, i wymogom jakie treści uzasadnienia stawia artykuł 34 ust. 2 Regulaminu Sejmu (w brzmieniu:

„2. Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,
- 5) wskazywać źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
- 6) przedstawiać założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych,
- 7) zawierać oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.”).

Do projektu ustawy dołącza się uzasadnienie, które powinno:

- 1) wyjaśniać potrzebę i cel wydania ustawy,**
- 2) przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana,**
- 3) wykazywać różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym,**
- 4) przedstawiać przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne,**

Dla aktów związanych z ekonomią przedsiębiorstwa, szczególne znaczenie, oprócz wymagań ogólnych wymienionych w punktach 1-3, mają wymagania określone w punkcie 4, gdzie skupić należy się na analizie prognozowanych skutków wydania analizowanej regulacji – w tym szczególnie skutków gospodarczych.

W uzasadnieniu projektu ustawy, który dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej, jako odrębną część uzasadnienia, przedstawia się ocenę przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Trzeba również podkreślić znaczenie artykułu 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu (w brzmieniu: „W uzasadnieniu projektu ustawy, który dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej, jako odrębną część uzasadnienia, przedstawia się ocenę przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.”) dla właściwej analizy propozycji legislacyjnych wywołujących skutki ekonomiczne dla przedsiębiorstw. Przywołany przepis nakazuje projektodawcy ujęcie, w odrębną część uzasadnienia, oceny przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w przypadku gdy dany projekt dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej – przecież każde ze wskazanych powyżej zagadnień nie pozostanie bez wpływu na działalność przedsiębiorstw, a w konsekwencji na uzyskiwane przez nie wyniki finansowe (zyski).

W przypadku projektów ustaw rządowych, których uzasadnienia muszą przecież spełniać wymienione powyższej wymagania wskazane w Regulaminie Sejmu, szczególną uwagę poświęcić należy analizie OSR – czyli Oceny Skutków Regulacji, której dodanie do projektu aktu normatywnego (jako części uzasadnienia) wynika z § 28 Regulaminu pracy Rady Ministrów. Jak wiemy, OSR posiada ustandaryzowaną, tabelaryczną formę, przy analizie której, w przypadku projektów powodujących skutki w zakresie ekonomii przedsiębiorstw, szczególną uwagę zwrócić należy na wskazane poniżej części:

Nazwa projektu		Data sporządzenia	
Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące		Źródło: Expose Premiera	
Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu		Nr w wykazie prac	
Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu			
OCENA SKUTKÓW REGULACJI			
1. Jaki problem jest rozwiązywany?			
2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt			
3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?			
4. Podmioty, na które oddziałuje projekt			
Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
(dodaj/usuń)			
5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji			

6. Wpływ na sektor finansów publicznych												
(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń												

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe								
Czas w latach od wejścia w życie zmian		Skutki						
		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń								

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz:		
9. Wpływ na rynek pracy		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu		
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		

Powyższe zaznaczenie, tj. części 4, 7 i 10 to podkreślenie części OSR, w których poszukiwać należy informacji o tym czy i jak dany akt normatywny wpływać ma na zagadnienia związane z gospodarką oraz w konsekwencji na ekonomię przedsiębiorstw. Nie można jednak poprzestać na ich wyłącznym przeczytaniu – istotne informacje znajdują się również w innych częściach tabeli:

- w części 1 („Jaki problem jest rozwiązywany?”) odnajdziemy istotę problemu jaki wnioskodawca chce rozwiązać – a problem przecież może być z gruntu rzeczy natury ekonomicznej;
- w części 2 („Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt”) odnajdziemy sposób, w który wnioskodawca planuje rozwiązać problem wskazany części 1.

Wracając do wskazanych jako kluczowe w weryfikacji wpływu danej regulacji na podmioty badane ekonomią przedsiębiorstw, części 4 i 7 OSR, szczególną uwagę zwrócić należy na:

- w przypadku części 4 – „Podmioty, na które oddziałuje projekt” na wymienione w niej podmioty, ze szczególnym uwzględnieniem przedsiębiorstw. Trzeba również, mając za sobą już analizę projektu i jego uzasadnienia zweryfikować czy wskazany w omawianej części OSR katalog jest wyliczeniem zamkniętym i czy w naszej opinii zawiera wszystkie podmioty, które odczują skutki wprowadzenia badanej regulacji;
- w części 7 („Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe”) na wyjaśnienie wpływu analizowanej regulacji na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe – co jest szczególnie istotne, bo właśnie w tej części OSR powinny znaleźć się informacje dotyczące wpływu na omawiany w niniejszym opracowaniu zakres badawczy – owo funkcjonowanie przedsiębiorców utożsamiać można i należy przecież zarówno z aparatem pojęciowym ekonomii przedsiębiorstwa, jak i ekonomiki przedsiębiorstw;
- natomiast w części 10 („Wpływ na pozostałe obszary”) na pojęcie sytuacji i rozwoju regionalnego (co często wiązać można z polityką przemysłową) oraz możliwość zawarcia przez projektodawcę innych obszarów wpływu niż wskazane w części 7.

OSR projektu aktu normatywnego, który określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, zawiera także:

- 1) wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców;**
- 2) informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.**

Ponadto, w ramach analizy OSR, należy również zwrócić uwagę, na wymogi wynikające z § 28 ust. 2a Regulaminu pracy Rady Ministrów (w brzmieniu:

„2a. OSR projektu aktu normatywnego, który określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, zawiera także:

- 1) wyniki analizy zgodności projektu z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212);
- 2) informację o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń, o których mowa w art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców.”),

obejmujące zarówno konieczność ograniczania obowiązków przedsiębiorców, jak i co ważniejsze z punktu widzenia analiz legislacyjnych – przeprowadzenie analizy zgodności projektu, regulującego materię działalności gospodarczej, z przepisami Prawa przedsiębiorców. Oba powyższe obowiązki poprawić mają w konsekwencji ich wykonania, w perspektywie długofalowej, ekonomiczną sytuację przedsiębiorców. (Zasady wynikające z Prawa przedsiębiorców omówione zostały szczegółowo w materiale dotyczącym prawa gospodarczego).

Co równie ważne, analizując OSR, każdorazowo musimy mieć na uwadze instrukcję jego wypełniania (dołączoną do wzoru OSR: <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie->

legislacyjnym.html), nie tylko dlatego by móc sprawdzić rzetelność z jaką OSR został sporządzony, ale również i przede wszystkim mechanizm i metodologię według której go opracowano. Ponadto pamiętać należy wskazanie, iż w przypadku projektu o charakterze przekrojowym, dotyczącym wielu zagadnień (np. ustawy deregulującej zawody, ustawy o ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej) dokonuje się analizy wpływu dla najważniejszych zmian.

Nic zatem, dla rozważenia całości skutków prawnych niesionych daną propozycją legislacyjną, szczególnie w zakresie tak szerokim i niedookreślonym jak ekonomia przedsiębiorstw, nie zastąpi naszych własnych zdolności analitycznych.

Pamiętać należy również o stosunkowo nowej kwestii, jaką stanowią zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania, wprowadzone do systemu prawnego Rozdziałem 6 Prawa przedsiębiorców. Podkreślić trzeba, iż przedmiotowe zasady stanowią powtórzenie omówionych już zasad konstytucyjnych – a fundament ich stanowią bezsprzecznie zasady: wolności działalności gospodarczej, proporcjonalności i adekwatności. Nie pozostaje to rzecz jasna bez wpływu na ekonomię przedsiębiorstw.

Analiza przykładowego aktu prawnego związanego z ekonomią przedsiębiorstw – ćwiczenie:

- 1) Proszę zapoznać się z przedstawionym poniżej projektem aktu normatywnego. Następnie, uznając, iż projekt został poddany konsultacjom publicznym / opiniowaniu, proszę sformułować stanowisko jego zakresie ze szczególnym uwzględnieniem wskazanych w niniejszym opracowaniu zagadnień z zakresu ekonomii przedsiębiorstwa.
- 2) Proszę, celem przypomnienia mechanizmów wyszukiwania propozycji legislacyjnych omówionych podczas szkoleń oraz w materiale dotyczącym legislacji, a także mając na uwadze, iż jest to autentyczna propozycja legislacyjna, odnaleźć ją na odpowiednich stronach internetowych. Za odpowiedź proszę uznać brak załączonego OSR – nigdy go w projekcie nie było.

Projekt

U S T A W A

z dnia ... 2018 r.

o zmianie ustawy o lasach

Art. 1. W ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2017 r. poz. 788) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 7 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Gospodarka leśna w lasach stanowiących rezerwy przyrody oraz wchodzących w skład parków narodowych realizowana jest zgodnie z zasadami określonymi w przepisach o ochronie przyrody, w szczególności planami ochrony i zadaniami ochronnymi dla tych form ochrony przyrody;

2) w art. 19c dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 brzmieniu:

„2. W przypadku podjęcia decyzji o powołaniu grupy roboczej w celu utworzenia lub powiększenia parku narodowego, minister właściwy ds. środowiska może zawiesić wykonywanie planu urządzenia obowiązującego na obszarze, na którym ma zostać powołany albo o który ma zostać powiększony park narodowy, na okres do dwóch lat.”;

3) w art. 21 po ust. 5 dodaje się ust. 6-8 w brzmieniu:

„6. Sporządzony projekt planu urządzenia lasu wyklada się, przed przekazaniem go do zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. środowiska, do publicznego wglądu na okres 60 dni w siedzibie urzędów gmin, na obszarze których znajduje się nadleśnictwo. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) podaje do publicznej wiadomości informację o wyłożeniu projektu planu urządzenia lasu oraz ogłasza ją w prasie lokalnej i przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty na danym terenie.

7. Wójt (burmistrz, prezydent miasta) w czasie wyłożenia i przez okres 14 dni po zakończeniu okresu wyłożenia zbiera uwagi do projektu. Po zakończeniu zbierania uwagi do projektu przekazuje je ministrowi właściwemu ds. środowiska.

8. Minister właściwy ds. środowiska rozpatruje uwagi zgłoszone do projektu. Rozstrzygnięcie o sposobie rozpatrzenia uwag stanowi załącznik do decyzji o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu.”;

4) w art. 23 po ust. 4 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Do projektu aneksu stosuje się odpowiednio art. 21 ust. 6-8.”;

5) po art. 23 dodaje się art. 23a w brzmieniu:

„Art. 23a. 1. Decyzja o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu lub o zmianie planu urządzenia lasu podlega zaskarżeniu do sądu administracyjnego w terminie 30 dni od dnia opublikowania, jeśli może naruszać przepisy o ochronie przyrody

2. Skarga do sądu administracyjnego, o której mowa w ust. 1, służy organizacji społecznej, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny, w szczególności, jeśli cele statutowe lub interes społeczny obejmują kwestie ochrony środowiska.

3. W przypadku wniesienia skargi, o której mowa w ust. 1, jeśli w toku postępowania wszczętego na jej podstawie straci ważność obowiązujący plan urządzenia lasu, gospodarkę leśną prowadzi się warunkowo na zasadach określonych w planie urządzenia lasu obowiązującego w momencie wniesienia skargi;

6) w art. 25 następujący po wstępie do wyliczenia pkt. 1 otrzymuje brzmienie:

„1) szczegółowe warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu, o której mowa w art. 19 ust. 3, z uwzględnieniem sposobu uczestnictwa w sporządzaniu planu urządzenia lasu niezależnych od podmiotu sporządzającego przedstawicieli społeczności lokalnej zamieszkującej obszar, dla którego opracowywany jest plan urządzenia lasu, przedstawicieli jednostek naukowych, których działalność statutowa obejmuje realizację badań podstawowych z zakresu ochrony przyrody oraz organizacji społecznych, których cele statutowe obejmują działalność na rzecz ochrony środowiska;

7) w art. 58 w ust 3a w pkt. 1 skreśla się wyrazy „realizowanej metodami gospodarki leśnej;

8) po art. 58a dodaje się art. 58b w brzmieniu:

„Art. 58b. 1. Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska z kapitału (funduszu) własnego w wysokości w stanowiącej równowartość 10% zysku netto wypracowanego przez Lasy Państwowe, jednak nie mniej niż 40 mln złotych rocznie.

2. Wpłaty dokonuje się za rok kalendarzowy w terminie do trzydziestego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym Lasy Państwowe sporządziły sprawozdanie finansowe za dany rok.

3. Wpłata stanowi dochód budżetu państwa. Wpłata jest przeznaczana na cele związane z ochroną przyrody, w szczególności na dotacje budżetowe stanowiące dochód parków narodowych, kompensowanie i łagodzenie skutków społecznych i ekonomicznych ponoszonych przez społeczności lokalne wynikających z ochrony przyrody oraz dostosowanie działalności ekonomicznej społeczności do uwarunkowań wynikających z funkcjonowania obszarów chronionych. W sprawach dotyczących wpłaty właściwy jest minister właściwy do spraw środowiska.

4. Allokacja funduszy z wpłaty poprzedzona jest zaopiniowaniem przez Państwową Radę Ochrony Środowiska.



Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Celem nowelizacji jest wprowadzenie do polskiego prawa narzędzia społecznej kontroli nad gospodarką leśną prowadzoną przez Lasy Państwowe oraz zapewnienie dodatkowych środków na finansowanie działań związanych z ochroną przyrody, w szczególności: dla planów tworzenia nowych i powiększania istniejących parków narodowych, kompensowania i łagodzenia skutków społecznych i ekonomicznych ponoszonych przez społeczności lokalne wynikających z ochrony przyrody oraz dostosowywania działalności społeczności lokalnych do uwarunkowań wynikających z funkcjonowania obszarów chronionych.

Projektodawcy w pierwszej kolejności proponują zmianę w przepisach polegającą na stworzeniu mechanizmu zaskarżania planów urzędzenia lasu, aneksów do tych planów oraz sposobów ich wykonywania przed sądami krajowymi. Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe zarządza lasami o powierzchni ok. 7,6 mln hektarów, co stanowi ok. 24,4% całkowitej powierzchni kraju. W lasach zarządzanych przez lasy państwowe prowadzona jest gospodarka leśna, której podstawowym celem jest produkcja drewna. Lasy są jednak nie tylko źródłem drewna, ale służą do rekreacji i wypoczynku, świadczą wartościowe usługi ekosystemowe, z których korzystamy wszyscy. Lasy są rezerwuarem bioróżnorodności. Aż ok. 40% powierzchni zarządzanych przez Lasy Państwowe pokrywa się z obszarami Natura 2000¹, dlatego ochrona siedlisk i gatunków wynika z obowiązującego prawa zarówno krajowego, jak również unijnego.

Mimo tak dużego znaczenia lasów oraz konieczności zapewnienia najwyższych standardów gospodarowania nimi w sposób zrównoważony i zgodny z przepisami, w prawie polskim nie istnieje żaden mechanizm społecznej kontroli nad działaniami Lasów Państwowych w tym zakresie (do dyspozycji są wyłącznie miękkie mechanizmy wpływu, które jednak nie zawsze są wykorzystywane w odpowiednim zakresie). W szczególności, nie ma podstaw prawnych do badania z inicjatywy społecznej planów urzędzenia lasu - podstawowych dokumentów, na podstawie których prowadzona jest gospodarka leśna, w tym pozyskiwanie drewna. Choć Lasy Państwowe administrują prawie 1/4 powierzchni kraju i majątkiem Skarbu Państwa o ogromnej wartości, jakim są lasy, to w przeciwieństwie do przeważającej części podmiotów publicznych ich działalność nie jest poddana wystarczającej kontroli społecznej.

Taka sytuacja jest nie jest akceptowana przez znaczną część społeczeństwa. Społeczeństwo obywatelskie oraz działające w jego ramach organizacje powinny mieć możliwość kontroli działań podmiotu odpowiedzialnego za gospodarowanie jednym ze strategicznych składników majątku państwowego, jakim są lasy.

Te problemy oraz brak adekwatnych narzędzi prawnych w pełni ujawniły się w przypadku cięć prowadzonych w Puszczy Białowieskiej w 2016 i 2017 roku na podstawie zmodyfikowanego planu urzędzenia lasu. Sprawa ich legalności stała się ostatecznie przedmiotem decyzji Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

¹ http://www.natura2000.efort.pl/pliki/2012/natura2000_ochrona_lasow.pdf

Jednak wcześniej, 22 września 2016 r. Rzecznik Praw Obywatelskich wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego na decyzję Ministra Środowiska z dnia 25 marca 2016 r. znak DLP-I.611.16.2016 w przedmiocie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu sporządzonego na lata 2012-2021 dla Nadleśnictwa Białowieża w Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Białymstoku, który to aneks był podstawą zwiększonej wycinki. Rzecznik Praw Obywatelskich zarzucił decyzji naruszenie prawa krajowego i unijnego, zarówno przepisów materialnych, jak i proceduralnych. Wojewódzki Sąd Administracyjny odrzucił skargę Rzecznika Praw Obywatelskich i uzasadnił, że nie jest uprawniony do jej rozpoznania, ponieważ decyzja ministra w sprawie zatwierdzenia aneksu do planu urządzenia lasu nie jest decyzją administracyjną ani innym aktem lub czynnością, która może podlegać kontroli sądowej. Naczelny Sąd Administracyjny oddalił wniesioną od orzeczenia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego skargę kasacyjną, czym przychylił się do argumentacji sądu niższej instancji. W efekcie zostało ostatecznie potwierdzone, że decyzje, których skutkiem jest zwiększenie rozmiaru użytkowania rębnego, nie mogą być zakwestionowane i zbadane przed polskimi sądami krajowymi, a w przypadku, w którym dany obszar nie jest chroniony w ramach obszaru Natura 2000 - nie mogą być wcale skontrolowane przez niezależny organ sądowiczy, ponieważ nie ma w takim przypadku możliwości zwrócenia się do organów unijnych.

Cięcia w Puszczy Białowieskiej są najbardziej drastycznym, ale nie jedynym przykładem budzących głęboki sprzeciw społeczny wobec działań Lasów Państwowych. Inne przykłady obejmują np.:

- powszechnie krytykowane przez naukowców i organizacje pozarządowe specjalizujące się w ochronie przyrody pozyskiwanie przestojów (starodrzewu) w Puszczy Karpackiej (gdzie od dłuższego czasu postuluje się utworzenie parku narodowego);
- oprostowywane przez mieszkańców Gdańska, Gdyni i Sopotu cięcia w lasach wchodzących w skład Trójmiejskiego Parku Krajobrazowego, które miały dla nich duże znaczenie rekreacyjne;
- oprostowane przez mieszkańców Szczecina oraz lokalne organizacje społeczne i ekologiczne cięcia prowadzone w Puszczy Bukowej;
- przeprowadzony na dużą skalę wyręb sosen prowadzony w Puszczy Bieniszewskiej, "zielonych płucach" Konina znajdujących się w obrębie obszaru Natura 2000.

W każdej z tych sytuacji mieszkańcy oburzeni wyrębem drzew, do obecności których przywykli (często powodowanymi aneksami do planów urządzenia lasu zwiększającymi pozyskiwanie drewna) nie dysponowali żadnym formalnym środkiem przerwania tych działań.

Podsumowując, ze względu na to, że w planach urządzenia lasu nagminnie traktuje się wartościowe ekologicznie lub ważne dla lokalnych społeczności lasy jako zwykłe kompleksy gospodarcze, konieczne jest stworzenie mechanizmów społecznej kontroli nad działalnością Lasów Państwowych.

Projektodawcy proponują więc wprowadzenie mechanizmu pozwalającego zaskarżyć decyzję o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu lub aneksu do planu urządzenia lasu.

Po pierwsze, projekt precyzuje zasady prowadzenia gospodarki leśnej na obszarach objętych ochroną. Obecne brzmienie przepisu nie jest wystarczająco jasne i wymaga doprecyzowania prawdziwej intencji ustawodawcy, jaką było zapewnienie, że gospodarka leśna na terenach chronionych jest zawsze zgodna z przepisami ochrony przyrody.

Po drugie, projekt przewiduje obowiązkowe wyłożenie do konsultacji (przed przekazaniem do zatwierdzenia ministrowi właściwemu ds. środowiska) projekt planu urządzenia lasu i projektu aneksu. W okresie, gdy będzie on wyłożony, będą zbierane uwagi, które zostaną przekazane do ministra właściwego ds. środowiska. Minister właściwy ds. środowiska będzie miał obowiązek ustosunkować się do nich w decyzji o zatwierdzeniu planu urządzenia lasu lub aneksu do niego. Obecnie prowadzi się na poziomie nadleśnictw konsultacje społeczne projektów planów urządzenia lasów. To jednak procedura niewystarczająca, gdyż projekty te często nie są odpowiednio rozpowszechniane, dostęp do wniosków z konsultacji bywa utrudniony, a w przypadku aneksowania planów urządzenia lasu - zamiany bywają podejmowane w sposób nietransparentny i arbitralny. To wszystko sprawia, że społeczeństwo jest regularnie zaskakiwane kontrowersyjnymi wycinkami w ważnych kompleksach leśnych i nie ma wystarczającej możliwości wypowiedzieć się w tej sprawie. Nie mają też informacji o tym, z jakich powodów ich stanowiska w zakresie treści planów urządzenia lasów nie są uwzględniane. Na przykład, z trwającego kilka lat projektu prowadzonego przez wyspecjalizowane osoby i organizacje nakierowanego na nadzorowanie zarządzania lasami wynika, że: *„Mimo szerokiej możliwości składania przez społeczeństwo uwag i wniosków do planów urządzenia lasu, praktyczne doświadczenia pokazują, że stopień uwzględniania takich uwag jest bliski zeru. Uwagi do projektów planów urządzenia lasu uwzględniane są w znacznie mniejszym stopniu, niż uwagi wnoszone do projektów planów, dokumentów czy aktów prawnych w sferach innych niż leśnictwo. (...) Niemal nigdy nie są uwzględniane wnioski społeczne w zakresie modyfikacji gospodarki leśnej w celu lepszej ochrony przyrody – jak np. wnioski dotyczące wieków rębności, intensywności użytkowania, wyznaczenia drzewostanów wyłączonych z użytkowania itp. Gdy w uwagach ze strony organizacji ekologicznych przedstawiane są szczegółowe argumenty naukowe lub konkretne wyniki badań, zdarza się że są one ignorowane i pozostawiane bez odniesienia się w odpowiedziach Lasów Państwowych. Zdarzają się przypadki niepełnego ujmowania wniesionych uwag w sporządzanych przez RDLP podsumowaniach udziału społeczeństwa(...)”*². Proponowana w art. 21 zmiana pozwoli rozwiązać ten problem.

Dodatковым elementem, który poprawi jakość sporządzanych planów urządzenia lasu, jest zobowiązanie ministra właściwego ds. ochrony środowiska do zmodyfikowania treści rozporządzenia określającego warunki i tryb sporządzania planu urządzenia lasu, uproszczonego planu urządzenia lasu oraz inwentaryzacji stanu lasu w taki sposób, by już na etapie tworzenia planu obligatoryjnie w proces włączeni byli przedstawiciele jednostek naukowych, których działalność statutowa obejmuje realizację badań podstawowych z

² http://www.kp.org.pl/pdf/raport_zarządzanie_lasami_2016.pdf

zakresu ochrony przyrody, społeczności lokalnej oraz organizacji pozarządowych. Optymalną formą byłoby dopuszczenie ich bezpośrednio do prac podmiotów sporządzających projekty planów. W ten sposób udział podmiotów zewnętrznych nie ograniczałby się wyłącznie do nie zawsze skutecznie i prawidłowo prowadzonych konsultacji ograniczył ryzyko, że dany plan zawierałby rozwiązania naruszające przepisy.

Po trzecie, projekt zakłada wprowadzenie podstawy prawnej do zaskarżenia czynności ministra właściwego ds. środowiska zatwierdzającej plan urządzenia lasu lub aneksu do planu do sądu administracyjnego. Skarga będzie zgodnie z założeniami projektu służyć organizacji społecznej, jeżeli będą przemawiać za tym jej cele statutowe oraz interes społeczny, w szczególności, jeśli te cele statutowe lub interes społeczny będą obejmować kwestie ochrony środowiska. Tak określony krąg organizacji mogących skarżyć zatwierdzenie planu urządzenia lasu pozwoli zaskarżać potencjalnie naruszające prawo plany w obu zidentyfikowanych przez projektodawców przypadkach, gdy jest to najpotrzebniejsze społecznie: gdy plany w sposób sprzeczny z krajowymi albo unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony przyrody prowadzą do użytkowania rębego w lasach istotnych z punktu widzenia lokalnych społeczności albo wartościowych przyrodniczo. Proponowana zmiana pozwoli więc na wszczynanie sądowej, obiektywnej i bezstronnej kontroli czynności zatwierdzenia planu urządzenia lasu lub aneksu do niego oraz uniknąć wykonywania planów, których treść jest niezgodna z prawem.

Po czwarte, projekt zakłada zwiększenie kwoty, jaka jest przekazywana do budżetu państwa ze środków Lasów Państwowych wypracowywanych przez nie w toku ich działalności gospodarczej polegającej w przeważającym zakresie na eksploatacji lasów będących własnością Skarbu Państwa. Zgodnie z projektem fundusze te byłyby pozyskane przez dodatkowe wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska z kapitału (funduszu) własnego w wysokości w stanowiącej równowartość 10% zysku netto wypracowanego przez Lasy Państwowe, jednak nie mniej niż 40 mln złotych rocznie. Środki te byłyby ustawowo zarezerwowane na finansowanie celów związanych z ochroną przyrody, a nad prawidłowością ich wydatkowania czuwałaby opiniująca Państwowa Rada Ochrony Środowiska. Da to gwarancję, że przy wydatkowaniu tych funduszy nie będzie dochodziło do równie dużych kontrowersji, jak w przypadku Funduszu Leśnego. Faktem jest, że Lasy Państwowe aktualnie lokują całkiem pokaźne środki z Funduszu Leśnego do parków narodowych. Fundusz Leśny wspiera również inne inicjatywy określane mianem „ochraniarskich” lub „badawczych”. Jednak o alokacji środków decydują uznaniowo urzędnicy Lasów Państwowych i ewentualnie - Ministerstwa Środowiska. W efekcie środki dotują głównie realizowane w parkach narodowych projekty „ochraniarskie” oparte na przebudowie drzewostanów metodami gospodarki leśnej. Środki z Funduszu Leśnego wydatkowane są również na bardzo kosztowne badania, jak kwestionowana przez środowiska naukowe inwentaryzacja Puszczy Białowieskiej³ (mająca potwierdzić, iż wyręby Puszczy stanowią skuteczną formę jej ochrony). Na tego typu wątpliwe badania w których biorą udział naukowcy dobierani przez Lasy Państwowe wydawane są dziesiątki milionów złotych.

³ <https://naukadlaprzyrody.pl/2017/04/07/uwagi-naykowcow-do-prezentacji-wynikow-inwentaryzacji-w-puszczy-bialowieskiej/>

Problemem jest brak społecznej kontroli nad lokowaniem tych środków i uznaniowość przy ich dystrybucji. W interesie transparentności życia publicznego i skuteczności działań mających chronić przyrodę konieczne jest wprowadzenie mechanizmu kontroli wydatkowania środków przeznaczanych na ochronę przyrody pochodzących z Lasów Państwowych.

W świetle aktualnych potrzeb, jednym z najpilniejszych zadań jest dofinansowanie parków narodowych. Kwota 40 mln złotych wydaje się adekwatna dla sfinansowania utworzenia kilku planowanych od dłuższego czasu parków narodowych (Turnickiego, Jurajskiego czy Mazurskiego) oraz powiększenia istniejących, przede wszystkim, Białowieskiego Parku Narodowego, poprzez włączenie całego znajdującego się na terytorium Polski fragmentu Puszczy Białowieskiej.

Dodatkowo, proponowana kwota minimalna jest nieznaczna w skali osiągniętych w ostatnich latach zysków netto Lasów Państwowych (przekraczających 400 mln złotych). Przeznaczenie rocznie 10% zysku netto (albo minimalnie - 40 mln złotych) nie zagrazi kondycji finansowej Lasów Państwowych. W związku tym wskazane jest, by tak znaczne zyski wypracowywane w toku użytkowania majątku Skarbu Państwa, jakim są lasy, zostały zainwestowane w kluczowy cel publiczny: ochronę przyrody w Polsce.

Odpowiedź:

Mając na uwadze wszystkie kwestie dotyczące ekonomii przedsiębiorstw podniesione w niniejszym opracowaniu, szczególną uwagę zwrócić należy na proponowany artykuł 58b ust. 1 (w brzmieniu: „Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych dokonuje wpłaty na rachunek ministra właściwego do spraw środowiska z kapitału (funduszu) własnego w wysokości stanowiącej równowartość 10% zysku netto wypracowanego przez Lasy Państwowe, jednak nie mniej niż 40 mln złotych rocznie.).

Abstrahując od prawnej sytuacji Lasów Państwowych, są one przedsiębiorstwem. Z punktu widzenia ekonomii przedsiębiorstw i zasad jej działania, najistotniejszym celem istnienia przedsiębiorstwa, co wielokrotnie podkreślono w niniejszym opracowaniu, jest generowanie zysku.

Mając na uwadze zaproponowane w omawianym projekcie rozwiązania (obowiązek wpłaty równowartości 10% zysku netto wypracowanego przez Lasy Państwowe, jednak nie mniej niż 40 mln złotych rocznie), proszę wyobrazić sobie sytuację, w której Lasy Państwowe wypracowują zysk roczny mniejszy niż 40 mln złotych, nie wypracowują go w ogóle, albo przynoszą stratę. Nie można nie zauważyć, że w takim przypadku rozwiązanie wnoszone projektem spowodować mogłoby zadłużanie lub nawet upadek przedsiębiorstwa. Jako istotną, kategorię wadę projektu uznać należy zatem nieuwzględnienie możliwości zmian koniunkturalnych i niezawarcie w projekcie żadnego mechanizmu korygującego rozwiązanie wprowadzane w artykule 58b ust. 1, polegającego na redukcji bądź eliminacji minimalnej kwoty, którą Lasy Państwowe muszą zapłacić.

Gwoli ścisłości omówić należy intencje projektodawcy i sytuację w której projekt powstawał. W momencie opracowywania projektu zysk Lasów Państwowych, na fali głośnej medialnie wycinki drzew, rzeczywiście wynosił około 400 mln zł, stąd też przyjęte w projekcie wartości – jednakże jako istotny błąd projektodawcy wskazać należy przyjęcie tej wartości jako wartości stałej lub wartości z tendencją wzrostową. Kolejnym błędem jest nieracjonalne obostrzenie, wyjaśnione już w akapicie poprzednim, które wymusza stałą wartość wpłaty, nawet w przypadku nieosiągnięcia przez przedsiębiorstwo zysku minimalnego dla skutecznego i bezpiecznego wypełnienia wprowadzanego obowiązku.

Podnieść należałoby również uwagę, dotyczącą wskazanej powyżej sytuacji, tj. nieosiągnięcia przez Lasy Państwowe zysku w kwocie 40 mln zł albo nawet odnotowania straty – skąd przedsiębiorstwo pozyskać miałyby środki na wpłatę? Czy w ramach kredytu albo pożyczki?

W dodatku, w ramach dygresji i chwili wolnej, zastanowić należałoby się, jak zaproponowaną konstrukcję wpłaty, odnieść do systemu podatku dochodowego (w którym podatek liczy się od dochodu – nie ma dochodu, nie ma podatku).

Gdzie odnaleźć niniejszy projekt ustawy?

<http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&Nrkadencji=8&Kol=D&Typ=UST>