

# RAPORT (DE)REGULACYJNY



Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej



# SPIIS TREŚCI

<b>Przedmowa</b>	<b>4</b>
<b>Wprowadzenie</b>	<b>6</b>
<b>Indeks (de)regulacji</b>	<b>12</b>
1. Podatki	14
2. Praca	18
3. Gospodarka	22
3.1. Administracja	27
3.2. Corporate Governance	28
3.3. Prowadzenie działalności gosp.	29
3.4. Energetyka	31
3.5. Gospodarka morską	32
3.6. Nieruchomości	33
3.7. Prawo konkurencji i konsumentów	34
3.8. Sektor finansowy	35
3.9. Telekomunikacja	37
3.10. Zamówienia publiczne	38
Ranking ustaw	40
Ramka: Pakiet 100 zmian dla firm	41
<b>Rekomendacje</b>	<b>45</b>
<b>Podsumowanie</b>	<b>48</b>

# PRZEDMOWA

Jeśli jest tak dobrze, to dlaczego jest tak źle? Opracowywany przez Bank Światowy raport Doing Business pokazuje poprawę warunków prowadzenia biznesu w Polsce. W ciągu 10 lat awansowaliśmy w tym rankingu z miejsca 75. na 24. Ale przedsiębiorcy nadal mają skwaszone miny. O co im chodzi?

O to, że rozwój Polski odbywał się przy rosnącej w zastraszającym tempie objętości Dziennika Ustaw. To tam są publikowane obowiązujące ustawy i rozporządzenia. One regulują zasady prowadzenia biznesu. Kiedyś Dziennik Ustaw liczył rocznie kilkanaście tysięcy stron. Dziś z łatwością przebija 30 tysięcy stron, a być może - choć żywię nadzieję, że tak się nie stanie - będzie to 40 tysięcy stron.

Przedstawiciele biznesu mówią o biurokratycznej hydrze, która przydusza prywatną przedsiębiorczość. Biurokracyzm próbowano zwalczyć już lata temu za pomocą tzw. ustaw deregulacyjnych, przygotowanych pod egidą dawnego Ministerstwa Gospodarki. Obecny rząd, w szczególności następca resortu gospodarki - Ministerstwo Rozwoju, również do tego dąży. Ale chociaż PKB rośnie w przyzwoitym tempie, nadal widać niespotykaną nadprodukcję prawa.

Postanowiliśmy zgłębić ten paradoks i przeanalizować podejmowane od listopada 2015 r. działania legislacyjne dotyczące działalności gospodarczej. Efektem pracy wykonanej przez naszych ekspertów jest niniejszy Raport. Odpowiadamy w nim na proste pytanie: czy obecny rząd ułatwia, czy raczej utrudnia prowadzenie biznesu? A zatem - czy działania gabinetu stanowią zachętę do rozwijania działalności, czy wpływają na wstrzymywanie się z inwestycjami?

W odpowiedzi możecie się Państwo spodziewać samych konkretów. Zmiany prawne zostały wzięte pod lupę, podsumowane liczbowo i przedstawione w czytelny sposób. Nie ma miejsca na jakiegokolwiek wątpliwości bądź niedomówienia. Znając wyniki tej analizy mogę powiedzieć jedno: gdyby w realny sposób ograniczyć biurokrację, rozwój społeczno-gospodarczy w naszym kraju byłby o wiele szybszy.

Zachęcam do lektury!

*Andrzej Malinowski*



**dr Andrzej Malinowski**  
Prezydent Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

# WPROWADZENIE

Czy prowadzenie działalności gospodarczej staje się w Polsce coraz łatwiejsze dzięki wprowadzaniu przyjaznego przedsiębiorcom, jasnego prawa? A może równocześnie, „po cichu”, wchodzą w życie przepisy, które niweczą efekt „dobrych” ustaw? I w rezultacie jest jeszcze gorzej? Na to pytanie odpowiada opracowany przez ekspertów Pracodawców RP „Indeks (de)regulacji”. To pierwsze tak dokładne narzędzie do oceny rzeczywistych skutków zmian prawnych – niezależne od deklaracji, obietnic czy pobożnych życzeń. Jeśli otoczenie prawne prowadzenia biznesu weźmiemy za budowlę, w niniejszym Raporcie przyglądamy się fundamentom i strukturze konstrukcji, pomijając fasadę oraz wystrój wnętrz. Interesują nas konkrety, a nie deklaracje dobrej woli czy obietnice polityków.

Nadmiar niestabilnych i niespójnych regulacji, w szczególności podatkowych, to najpoważniejsza bariera dla rozwijania działalności gospodarczej. W przypadku niektórych branż (jak np. energetyka, górnictwo) czy rodzajów inwestycji, przedsiębiorcy muszą wycenić ryzyko regulacyjne na wiele lat do przodu. Czy można tego dokonać w sytuacji, gdy przepisy zmieniają się raz na kwartał, a wysocy urzędnicy państwowi nieustannie dyskutują o kolejnych „rewolucjach” w systemie podatkowym?

Kolejne ekipy polityczne uparcie głoszą hasła likwidacji barier, uproszczenia regulacji i ułatwienia prowadzenia biznesu. Nie inaczej jest z aktualnie rządzącym Prawem i Sprawiedliwością - premier Beata Szydło zapowiadała znoszenie przeszkód biurokratycznych w swoim exposé.

Postanowiliśmy sprawdzić, jak wygląda realizacja tej zapowiedzi w praktyce. Czy uchwalone przez Sejm w okresie listopad 2015 r. - lipiec 2017 r. rzeczy-

wiecie przyczyniły się do ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej? A może wręcz przeciwnie, nałożyły na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki? Czy mamy do czynienia z deregulacją, czy raczej z regulacją? Dlatego nasz materiał zatytułowaliśmy, nieco prowokacyjnie, „Raportem (de)regulacyjnym”. Żeby odpowiedzieć na powyższe pytania, eksperci Centrum Monitoringu Legislacji Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej przeanalizowali niemal 370 uchwalonych przez Sejm VIII kadencji ustaw. Znaleźliśmy blisko 150 przypadków zmian prawnych, które wprowadzały nowe regulacje bądź ułatwiały prowadzenie działalności gospodarczej. Wyniki analizy znajdziecie Państwo w dalszej części raportu - są one przedstawione w formie graficznej, którą nazywaliśmy indeksem (de)regulacji.

Indeks (de)regulacji to narzędzie, które pozwala dokonać oceny zmian regulacyjnych w poszczególnych obszarach, jak np. prawo podatkowe, prawo pracy, zamówienia publiczne, ubezpieczenia społeczne czy nieruchomości. Mówiąc krótko – pokazuje, czy dany obszar uległ deregulacji czy przeciwnie, został właśnie jeszcze bardziej uregulowany i nasycony kolejnymi szczegółowymi przepisami.

Wartość indeksu dla konkretnej ustawy uzyskiwaliśmy oceniając każdą wprowadzaną przez nią zmianę – czy zwiększa, czy ogranicza obciążenia regulacyjne przedsiębiorców. Im wyższa wartość, tym gorzej – dany obszar ulega bowiem coraz większej regulacji.

Co więcej, dzięki indeksowi możecie Państwo dokładnie prześledzić rozwój regulacji gospodarczych od początku VIII kadencji Sejmu RP, czyli od listopada 2015 r., do końca lipca 2017 r. Najbardziej istotne zmiany indeksu zostały opisane w sposób chronologiczny. Raport pozwala zgłębić temat (de)regulacji „w czasie i w przestrzeni”. Czarno na białym pokazujemy to, które zmiany - w jakim momencie - pogarszały bądź poprawiały sytuację przedsiębiorców.

Zwieńczeniem części analitycznej są rekomendacje dla dalszych działań na rzecz likwidacji barier biurokratycznych i ułatwienia prowadzenia działal-

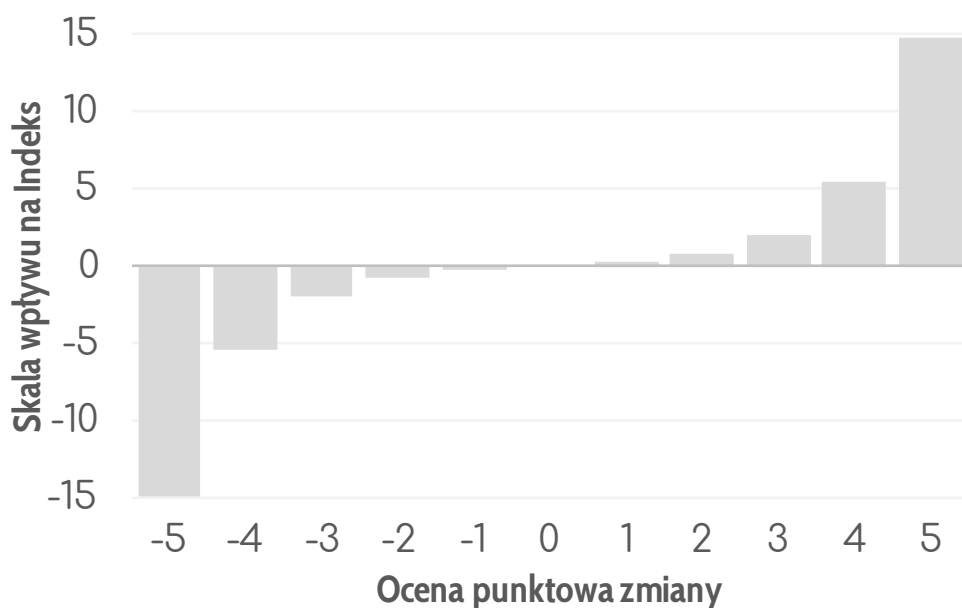
ności gospodarczej. W pewnej mierze rekomendacje te pokrywają się z tymi, które przedstawiliśmy w opublikowanym w kwietniu 2017 r. Raporcie Legislacyjnym zatytułowanym „7 grzechów głównych stanowienia prawa w Polsce”, gdzie przeanalizowaliśmy zgodność ustaw uchwalonych w okresie od listopada 2015 r. do grudnia 2016 r. ze standardami dobrej legislacji. Zwracaliśmy uwagę na to, że dobre prawo jest efektem rzetelnej pracy analitycznej (dokonanie Oceny Skutków Regulacji), konsultacji i uwzględniania opinii zgłaszanych przez partnerów społecznych, unikania drogi na skróty (korzystania z tzw. „ścieżki poselskiej”) oraz powstrzymania się od gold-platingu, czyli uzupełniania ustaw wdrażających unijne przepisy o autorskie, rodzime rozwiązania.

Niestety, mimo poszerzenia analizy o siedem miesięcy (okres styczeń-lipiec 2017 r.), postawione w Raporcie Legislacyjnym zarzuty, takie jak pośpiech, nierzetelne konsultacje, wrzutki poselskie - nadal są aktualne. A ma to bezpośredni wpływ na jakość otoczenia prawnego polskiej przedsiębiorczości.

Oddajemy w Państwa ręce dokument, który - jak żaden inny do tej pory - pokazuje kierunek zmian ram prawnych prowadzenia przedsiębiorstwa w naszym kraju. Z Raportu dowiedzie się, które ustawy w największym stopniu obciążąły biznes, a które zdjęty z firm choć część biurokratycznych ciężarów.

# JAK FUNKCJONUJE Indeks (de)regulacji?

Indeks (de)regulacji obrazuje zmianę obciążenia regulacyjnego w gospodarce na skutek wprowadzanych zmian legislacyjnych. Oceniana jest w nim każda zmiana wprowadzana w analizowanych ustawach, która skutkuje istotnym zwiększeniem bądź ograniczeniem obciążeń regulacyjnych przedsiębiorców. Ocena każdej zmiany przyjmuje wartości od -5 (maksymalne zmniejszenie obciążeń regulacyjnych) do +5 (maksymalne zwiększenie obciążenia regulacyjnego). Jest to skala oparta na funkcji wykładniczej eksponencjalnej. Oznacza to, że większe zmiany ważą nieproporcjonalnie więcej na wartości indeksu niż szereg drobniejszych zmian. Np. jeden bardzo zły przepis (wpływ regulacyjny +5) może zostać zneutralizowany w zakresie wpływu na indeks dopiero po wprowadzeniu 55 pozytywnych, ale bardzo drobnych zmian (każda o wpływie regulacyjnym -1). Zasadę działania skali obrazuje poniższy wykres:



Zasady przypisywania punktowych wartości “wptywu regulacyjnego” dla analizowanych zmian wyglądają następująco:

<b>+/- 1</b>	drobne zmiany w prawie nie wpływające istotnie na działalność przedsiębiorców, ale zwiększające/zmniejszające stopień skomplikowania prawa
<b>+/- 2</b>	nowy/zlikwidowany obowiązek informacyjny
<b>+/- 3</b>	rozszerzenie/ograniczenie obowiązujących regulacji o dodatkowe przepisy stanowiące istotne obciążenie regulacyjne
<b>+/- 4</b>	poważne zwiększenie/zmniejszenie obciążenia regulacyjnego przedsiębiorstw stanowiące daleko idące utrudnienie w prowadzeniu działalności gospodarczej
<b>+/- 5</b>	nowa/zlikwidowana danina publicznoprawna o znacznym wymiarze; wprowadzenie/uchylenie regulacji w drastyczny sposób utrudniającej lub uniemożliwiającej prowadzenie działalności gospodarczej w danym obszarze

Co do zasady uwzględnione zostały tylko te przepisy, które mają wpływ na dodanie lub odjęcie przedsiębiorcom obciążeń i obowiązków prawnych. Nie ujęto tych zmian, których wpływ został oceniony na “0”.



# INDEKS (DE)REGULACJI

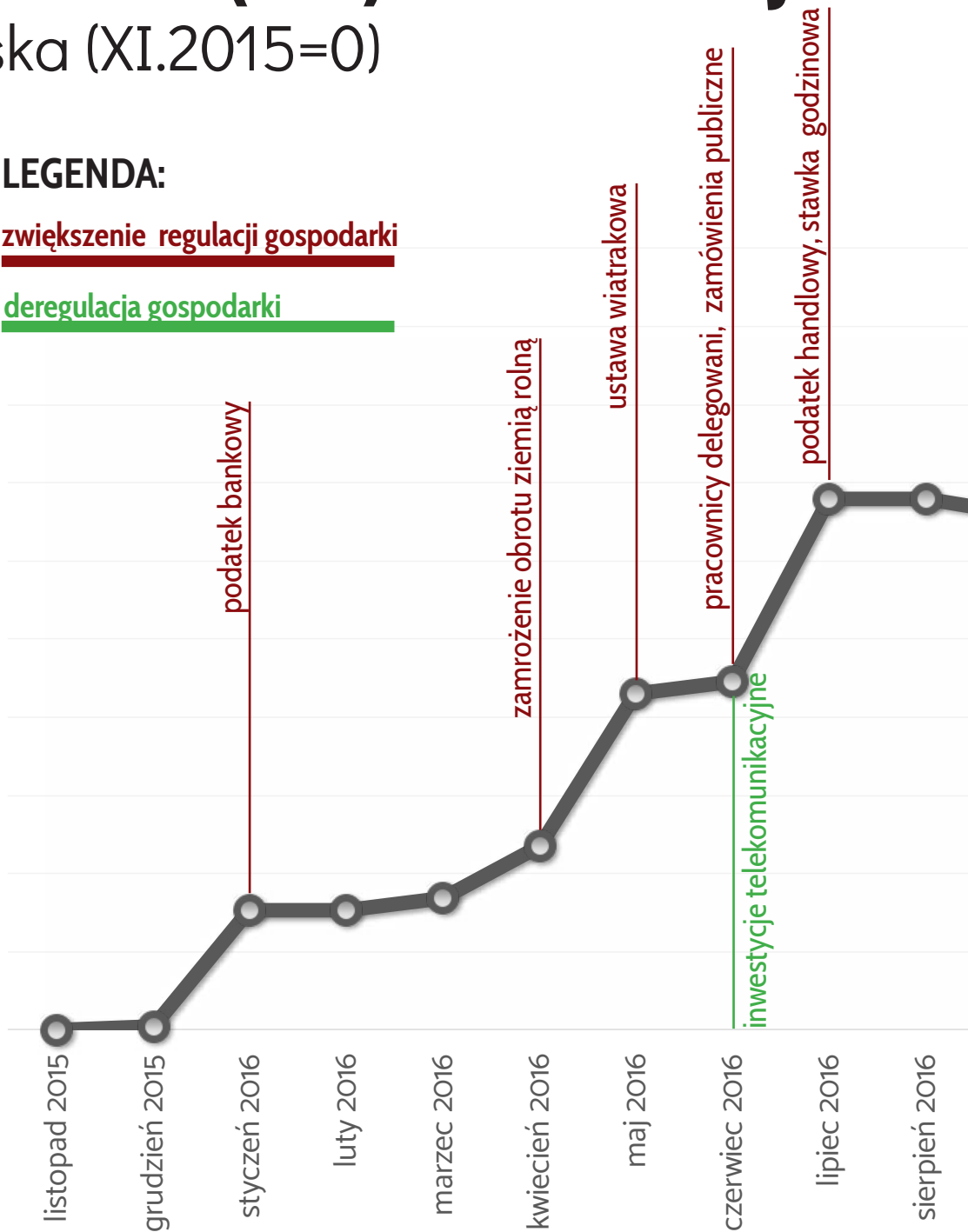
Polska (XI.2015=0)

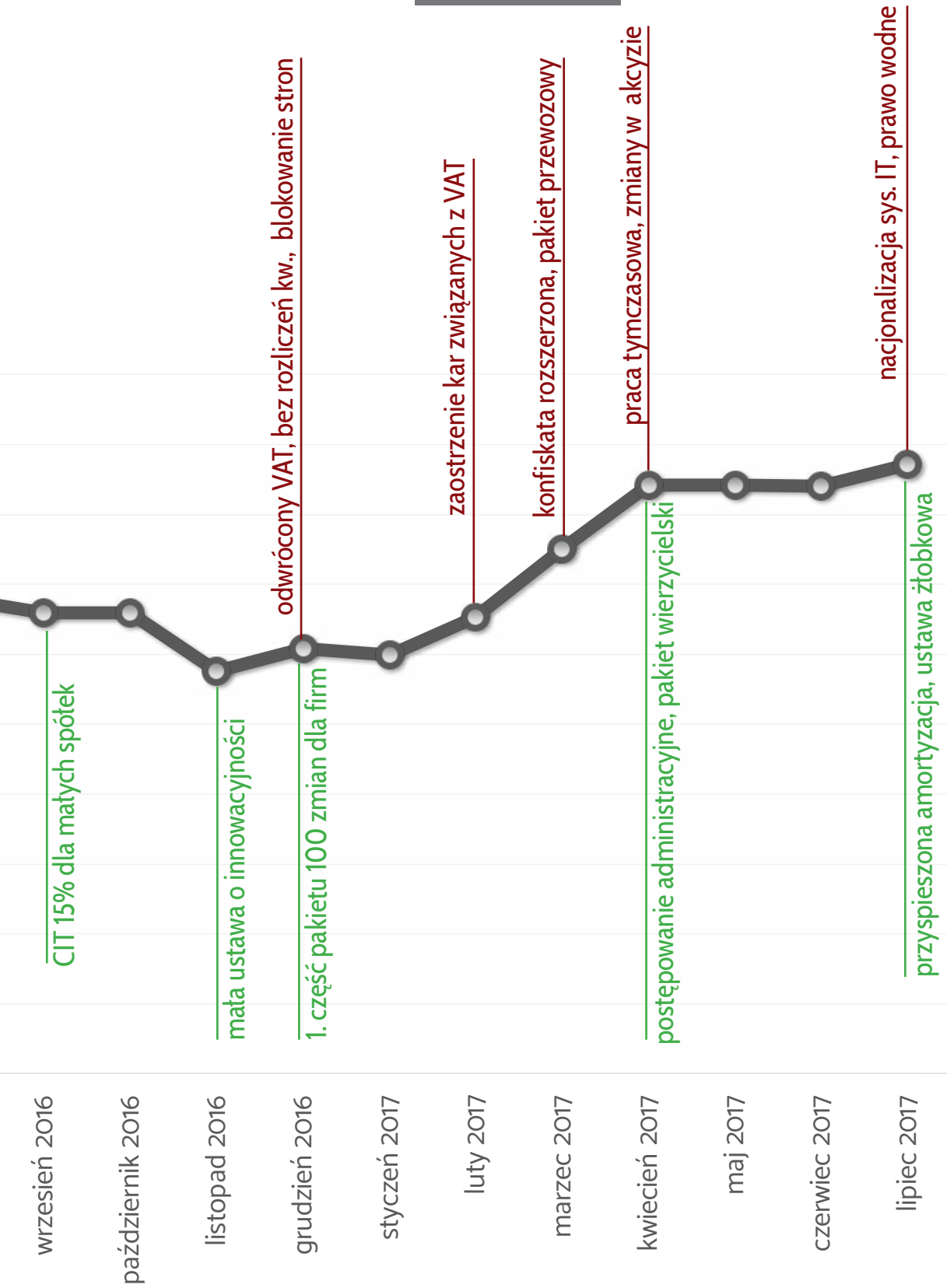
## LEGENDA:

**zwiększenie regulacji gospodarki**

**deregulacja gospodarki**

100  
90  
80  
70  
60  
50  
40  
30  
20  
10  
0





# PODATKI

Sumaryczna zmiana w obszarze:

**+46,36 pkt**

Stało się już swego rodzaju tradycją, że obszar prawa podatkowego rokrocznie przoduje w ilości zmian legislacyjnych, z którą muszą mierzyć się przedsiębiorcy. Zmiany te są często bardzo dynamiczne i trudne do przewidzenia. Taki stan rzeczy powoduje negatywne dla rozwoju biznesu zjawisko w postaci braku pewności prawa. Przepisy zmieniają się w takim tempie, że przedsiębiorcy nie tylko nie nadążają z wdrażaniem nowych rozwiązań w swoich firmach, ale nie są w stanie nawet dokładnie zapoznać się z wprowadzanymi zmianami. A te zdecydowanie częściej nakładają nowe obowiązki, niż je znoszą.

W naszym Raporcie szczególnie surowo oceniliśmy ustawy nakładające na przedsiębiorców zupełnie nowe daniny, tj. ustawę o podatku od niektórych instytucji finansowych oraz ustawę o podatku od sprzedaży detalicznej, czyli tzw. podatku handlowym. Przepisy tej drugiej zostały co prawda zawieszono, jednak z deklaracji przedstawicieli rządu wynika, że nie zrezygnowano z idei opodatkowania branży handlowej w takiej czy innej formie. Nasza surowa ocena wynika z tego, iż filozofia podatków sektorowych sprawia, że przedsiębiorcy z różnych branż i sektorów gospodarki obawiają się, czy przypadkiem oni nie będą następni. Obawy przedsiębiorców wywołują tzw. efekt mrozący w gospodarce, czyli wstrzymanie się z inwestycjami. Przedsiębiorcy zamiast rozwijać działalność, tworzyć nowe moce produkcyjne lub zatrudniać pracowników, wolą poczekać na wyklarowanie się sytuacji prawnej, w szczególności podatkowej.

Mówiąc o nadregulacji prawa podatkowego nie można jednak zapomnieć o fakcie, że obszar ten jest szczególnie narażony na nieprawidłowości i wyłudzenia ze strony oszustów podatkowych. Lata nieskutecznej walki z szarą strefą spowodowały jej rozrost do niebotycznych rozmiarów. Z tego względu, kierując się troską o kondycję budżetu i Skarbu Państwa, niektóre działania ustawodawcy, które nakładają na podatników dodatkowe obowiązki, należy uznać za uzasadnione. Jako przykład można tu wymienić chociażby tzw. pakiet paliwowy czy pakiet uszczelniający VAT. Niemniej jednak zmiany o charakterze uszczelniającym system oddziałują bezpośrednio także na uczciwych podatników, którym w efekcie przybywa obowiązków. Z tego względu nie sposób nie uwzględnić takich zmian w naszym Raporcie.

## Najlepsza ustawa w obszarze



**nowelizacja niektórych ustaw określających warunki prowadzenia działalności innowacyjnej z 4 listopada 2016 r.**

**WPŁYW REGULACYJNY:**

**-3,02 pkt**

Na gruncie ustawy przedsiębiorcy mogą korzystać z większych ulg na działalność badawczo-rozwojową. Z kolei naukowcy mogą osiągnąć większy zysk z komercjalizacji swoich wynalazków. Nowelizacja wprowadziła rozwiązania premiujące i zachęcających do podejmowania i rozwijania działalności innowacyjnej. Przede wszystkim zniosła obowiązek zapłaty podatku dochodowego od własności intelektualnej wnoszonej do spółki oraz pozwoliła na możliwość odliczenia od podatku dochodowego kosztów uzyskania patentu przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Zwiększono także kwoty kosztów kwalifikowanych wydatków na badania i rozwój, które przedsiębiorca może odliczyć od podatku. Dodatkowo na mocy nowelizacji wydłużono z 3 do 6 lat okres, kiedy przedsiębiorca może odliczyć koszty poniesione na działalność badawczo-rozwojową.

## Najgorsza ustawa w obszarze



**o podatku od niektórych instytucji finansowych  
z 15 stycznia 2016 r.**

**WPŁYW REGULACYJNY:**

**+14,84 pkt**

Ze względu na zawieszenie przez Komisję Europejską przepisów ustawy o podatku handlowym tytuł najgorszej ustawy w obszarze prawa podatkowego otrzymała ustawa o podatku od niektórych instytucji finansowych. Ustawa wprowadziła opodatkowanie instytucji finansowych takich jak banki krajowe, oddziały banków zagranicznych, oddziały instytucji kredytowych, spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, krajowe zakłady ubezpieczeń i reasekuracji, oddziały oraz główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń i reasekuracji czy instytucje pożyczkowe. Na gruncie przepisów ustawy, opodatkowaniu podlegają aktywa określonych instytucji finansowych. Stawka nowej daniny wynosi 0,0366% podstawy opodatkowania miesięcznie. Analizy pokazują, że część banków dodatkowe koszty związane z nowym obciążeniem przenieśli na swoich klientów.

# Najważniejsze zmiany w obszarze

Zwiększające regulację gospodarki:

- ❗ odwrócone obciążenie VAT w budownictwie
- ❗ konfiskata rozszerzona i zaostrzenie kar
- ❗ klauzula obejścia prawa podatkowego
- ❗ pakiet paliwowy i przewozowy
- ❗ podatek bankowy
- ❗ podatek handlowy
- ❗ rezygnacja z generalnego podmiotowego zwolnienia funduszy inwestycyjnych
- ❗ ograniczenie możliwości stosowania rozliczeń kwartalnych VAT
- ❗ blokowanie stron internetowych
- ❗ wprowadzenie monitorowania drogowego przewozu m.in. paliw płynnych
- ❗ dodatkowe obowiązki sprawozdawcze o jednostkach wchodzących w skład grupy kapitałowej

Deregulujące gospodarkę:

- ✔ obniżenie stawki CIT do 15% dla małych spółek
- ✔ stawka VAT 0% na części i wyposażenie okrętów
- ✔ wydłużenie okresu odliczenia B+R i zwrot gotówkowy
- ✔ zwiększenie maksymalnego odliczenia kosztów kwalifikowanych i rozszerzenie listy kosztów kwalifikowanych
- ✔ wprowadzenie możliwości corocznego jednorazowego rozliczenia przez przedsiębiorców nakładów na środki trwałe do wysokości 100 tys. zł
- ✔ podniesienie limitu przychodów uprawniającego do korzystania z opodatkowania działalności gospodarczej w formie ryczału od przychodów ewidencjonowanych ze 150.000 euro do 250.000 euro

# PRACA

Sumaryczna zmiana w obszarze:

**+21,22 pkt**

Obszar “praca” również podlegał istotnym interwencjom regulacyjnym. Wszystkie uchwalone zmiany prawne dotyczące rynku pracy, prawa pracy czy ubezpieczeń społecznych zostały poddane przez nas analizie. Niestety w tym obszarze zdecydowanie więcej podjęto działań regulacyjnych niż deregulacyjnych. Głównym regulatorem jest tutaj Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a za ułatwienia odpowiada Ministerstwo Rozwoju. Pierwszy z resortów poprawę sytuacji na rynku pracy upatruje w regulacji (dodatkowych obowiązkach i sankcjach za ich nieprzestrzeganie), natomiast drugi w deregulacji - ograniczeniu nadmiernych obowiązków wynikających z przepisów prawa pracy. Obrazem przeciwstawnego podejścia obu resortów są wprowadzane zmiany prawne. I tak pomiędzy nowelizacjami wprowadzającymi m.in. obowiązek potwierdzania umów na piśmie przed dopuszczeniem pracownika do pracy, minimalną stawkę godzinową przy umowach zlecenia i samozatrudnieniu oraz obostrzenia i dodatkowe obowiązki w zakresie pracy tymczasowej, znalazła się perleńka w postaci “pakietu 100 zmian” obejmująca również zmiany w prawie pracy.

*Warto w tym miejscu wspomnieć również o tym, że prawo pracy jest specyficzną gałęzią prawa, gdzie istnieje możliwość regulacji nie tylko w drodze ustawowej, ale także w ramach tzw. autonomicznych źródeł prawa pracy, czyli regulaminów, porozumień i układów zbiorowych, powstałych w wyniku dialogu pracodawcy z załogą. Wówczas strony same mogą tworzyć regulacje odpowiadające ich potrzebom - tworzą takie szyte na miarę „mini kodeksy pracy”. Niestety układy zbiorowe nie cieszą się w naszym kraju popularnością, także ze względu na obowiązujące przepisy, co powoduje, że główną drogą wprowadzania regulacji w obszarze pracy jest droga ustawowa. Tym samym nie wykorzystuje się możliwości jakie daje prowadzenie dialogu na poziomie firm oraz potencjału partnerów społecznych.*

## Najlepsza ustawa w obszarze



**nowelizacja niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców z 16 grudnia 2016 r.**

**WPŁYW REGULACYJNY:**

**-1,94 pkt**

Nowelizacja ograniczyła obowiązki dla małych pracodawców, zatrudniających do 50 pracowników. Zostały podniesione progi dotyczące obowiązku tworzenia Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych, ustalania regulaminu wynagradzania oraz regulaminu pracy – z obecnych 20 do 50 pracowników. Nowelizacja wprowadziła także nowe, łatwiejsze zasady dotyczące wydawania świadectw pracy i zniósła obowiązek ich wystawiania każdorazowo po upływie 24 miesięcy zatrudnienia.

Zmiany te stanowią istotne ułatwienie dla pracodawców, trudno je jednak uznać za rewolucyjne i wystarczające z punktu widzenia pracodawców i ich oczekiwań co do kształtu przepisów prawa pracy w Polsce.

## Najgorsza ustawa w obszarze



**nowelizacja ustawy o zatrudnianiu pracowników tymczasowych oraz niektórych innych ustaw z 7 kwietnia 2017 r**

WPŁYW REGULACYJNY:

**+12,27 pkt**

Nowelizacja doprowadziła do zaostrzenia 18-miesięcznego limitu zatrudniania pracowników tymczasowych. Wprowadziła także nowy obowiązek, nieodpowiadający specyfice pracy tymczasowej, polegający na przedłużaniu przez agencje umów z pracownikami w ciąży. Na pracodawców użytkowników nałożono dodatkowe administracyjne obowiązki związane z prowadzeniem i archiwizowaniem ewidencji osób wykonujących pracę tymczasową oraz udostępnianiem wewnętrznych regulacji dotyczących wynagradzania. Ponadto ustanowiono identyczne sankcje dla pracodawców użytkowników i agencji, umożliwiające **podwójne karanie za to samo przewinienie**. Na agencje nałożono nowe obowiązki biurokratyczne, polegające na wydawaniu zaświadczeń potwierdzających okres wykonywania pracy oraz udostępniania m.in. danych kontaktowych. Przywrócono obowiązek posiadania przez agencję lokalu przeznaczonego do świadczenia usług. Wprowadzono także przepisy regulujące zasady wpisu do rejestru agencji zatrudnienia i wykreślenia z tego rejestru oraz obowiązek certyfikacji usług kierowania do pracy cudzoziemców. Zmiany te miały na celu poprawę sytuacji pracowników tymczasowych. Dokonano tego jednak kosztem nałożenia dodatkowych obowiązków na pracodawców oraz agencje. Próba uzdrowienia rynku przez nadmierną interwencję regulacyjną nie jest dobrym kierunkiem działania.

# Najważniejsze zmiany w obszarze

Zwiększające regulację gospodarki:

- ❗ **potwierdzanie umowy na piśmie przed dopuszczeniem do pracy**
- ❗ **dotatkowe obowiązki pracodawców delegujących na terytorium RP**
- ❗ **zniesienie 80% płacy minimalnej dla pracowników w pierwszym roku ich pracy**
- ❗ **obowiązek ewidencjonowania czasu pracy zleceniobiorców i samozatrudnionych**
- ❗ **obowiązek przedłużania umów o pracę tymczasową z kobietami w ciąży**
- ❗ **ograniczenia dot. maksymalnego czasu wykonywania pracy tymczasowej**
- ❗ **obowiązek certyfikacji agencji zatrudnienia**
- ❗ **wprowadzenie nowego zezwolenia na pracę sezonową**
- ❗ **zmiany w oświadczeniach o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi i wprowadzenie opłat**
- ❗ **objęcie wydłużonym okresem ochronnym pracowników zgodnie z podwyższonym, a nie obniżonym wiekiem emerytalnym**
- ❗ **zwiększenie swobody interpretacyjnej ZUS w zakresie ustalania płatnika składek z naruszeniem kompetencji sądów**
- ❗ **rozszerzenie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy**

Deregulujące gospodarkę:

- ✔ **wprowadzenie przepisów wprowadzających możliwość rozłożenia na raty i odroczenia płatności na PFRON**
- ✔ **złagodzenie obowiązków związanych z wydawaniem regulaminów wynagradzania, regulaminów pracy i świadectw pracy oraz tworzeniem zakładowych funduszy socjalnych**
- ✔ **usankcjonowanie w prawie możliwości wykorzystania umów cywilnoprawnych w ramach pracy tymczasowej**
- ✔ **rozszerzenie dostępu do zawodu opiekuna w żłobkach i klubach dziecięcych**
- ✔ **ułatwienia w zakresie dochodzenia roszczeń w razie niewypłacalności pracodawcy**

# GOSPODARKA

Sumaryczna zmiana w obszarze:

**+17,82 pkt**

Najlepsza ustawa w obszarze



ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 7 kwietnia 2017 r.

WPŁYW REGULACYJNY:

**-5,97 pkt**

Najgorsza ustawa w obszarze



o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z 20 maja 2016 r.

WPŁYW REGULACYJNY:

**+16,85 pkt**

Na pierwszym miejscu należy wspomnieć o trzech ustawach składających się na tzw. "pakiet 100 zmian dla firm", czyli pierwszą kompleksową inicjatywę deregulacyjną Ministerstwa Rozwoju. Wspomniane ustawy to: ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności oraz ustawa o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Pierwsza z nich została uchwalona w grudniu 2016 r., dwie pozostałe w kwietniu 2017 r. W ramach pakietu wprowadzono m.in. zasadę pewności prawa (stosowanie się do interpretacji/wytycznych or-

ganu nie może skutkować negatywnymi konsekwencjami w przypadku późniejszej zmiany interpretacji/wytycznych), szereg ułatwień w Prawie budowlanym, , zmieniono ogólne zasady procedury administracyjnej (wprowadzając m.in. zasadę in dubio pro libertate, rozstrzyganie wątpliwości faktycznych na korzyść strony), zachęca się do mediacji i stosowania alternatywnych metod rozwiązywania sporów, podjęto próbę ograniczenia przewlekłości postępowań administracyjnych. W ramach wchodzącego w skład „pakietu 100 zmian dla firm” tzw. „pakietu wierzycielskiego” przewidziano natomiast m.in. utworzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych, poszerzono możliwości korzystania z postępowania grupowego przez przedsiębiorców oraz zwiększono jego efektywność, podniesiono próg spraw rozpoznawanych przez sądy w postępowaniu uproszczonym w 10 tys. do 20 tys. zł., a także wprowadzono klarowne zasady zapłaty podwykonawcy przez inwestora w procesie budowlanym. Bardziej szczegółowy opis „pakietu 100 zmian dla firm” na str. 41.

Jednak zmiany w obszarze gospodarczym nie ograniczały się do wspomnianego wyżej pakietu. Choć przedmiotem analizy w niniejszym Raporcie zasadniczo są regulacje na poziomie ustaw, warto wspomnieć o zmienionym rozporządzeniu Ministra Gospodarki w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas eksploatacji maszyn i innych urządzeń technicznych do robót ziemnych, budowlanych i drogowych, która weszła w życie 1 kwietnia 2017 r., i na mocy której zniesiono obowiązek uzyskania uprawnień zawodowych do obsługi 24 rodzajów maszyn budowlanych, tj. skrócono dotychczasowy wykaz niemal o połowę.

Szereg korzystnych rozwiązań można znaleźć także w nowelizacji Prawa zamówień publicznych z czerwca 2016 r., w której m.in.: ogranicza się stosowanie kryterium ceny w przetargach, rezygnuje z niektórych procedur, a inne poddaje się elektronicznej. Równocześnie ta sama nowelizacja wprowadza do prawa niebezpieczną dla prywatnych przedsiębiorstw instytucję in-house (zamówień wewnętrznych). Jej szerokie zastosowanie może doprowadzić do wypchnięcia przez spółki, chociażby samorządowe, prywatnej konkurencji np. z rynku odbioru i gospodarowania odpadami komunalnymi. Co gorsze, in-ho-

use pojawił się w Prawie zamówień publicznych pod pozorem wdrażania unijnych dyrektyw. Tymczasem obowiązku jego wdrożenia nie było. Wprowadzenie in-house tłumaczy się jako kompromis pomiędzy oczekiwaniami samorządów a stanowiskiem przedsiębiorców. Jest to jednak potencjalnie bardzo ryzykowny kompromis.

Korzystny efekt “pakietu 100 zmian dla firm” niwelują zmiany w ustawach takich jak: o kredycie hipotecznym oraz nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami (dodatkowy koszt nadzoru, opłaty z tytułu wpisu do rejestru, rozszerzenie obowiązku posiadania ubezpieczenia OC), o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (dodatkowe, obowiązki nałożone na przedsiębiorców), o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (wykraczające poza obowiązki wskazane w dyrektywie wdrożenie jej do polskiego porządku prawnego).

Najbardziej niekorzystne zmiany wprowadziła tzw. ustawa wiatrakowa (odległościowa), która de facto uniemożliwiła budowanie farm wiatrowych. Więcej na jej temat na str. 31, gdzie opisano zmiany prawne w energetyce.

Na wzmiankę zasługuje także wprowadzenie w ramach nowelizacji ustawy o ustroju sądów powszechnych (ustawa z dnia 12 lipca 2017 r.) możliwości przejmowania przez Ministra Sprawiedliwości na rzecz Skarbu Państwa prawnoautorskich uprawnień do programów komputerowych obsługujących sądowe systemy informatyczne. Można to określić mianem nacjonalizacji w wymiarze sprawiedliwości. Skutkiem tej zmiany mogą być nie tylko straty przedsiębiorstw, które dostarczyły użytkowane aktualnie przez sądy oprogramowanie, lecz również ryzyko całkowitego wstrzymania tworzenia tego oprogramowania dla sądownictwa. Groźbę nacjonalizacji oprogramowania trudno bowiem uznać za pozytywny bodziec biznesowy. Tymczasem informatyzacja sądownictwa jest niezbędna dla poprawy sprawności jego funkcjonowania, co powinno przetożyć się na ograniczenie zjawiska przewlekłości spraw sądowych.

# Najważniejsze zmiany w obszarze

Zwiększające regulację gospodarki:

- ❗ **zakaz budowy wiatraków 2 km od zabudowań**
- ❗ **dotatkowe obowiązki nałożone na sektor finansowy i telekomunikacyjny w związku z ustawą zobowiązującą do rejestracji kart SIM pre-paid**
- ❗ **rozszerzenie obowiązku raportowania niefinansowego**
- ❗ **ograniczenia w zakładaniu spółek w trybie S24**
- ❗ **powołanie nowej instytucji - Wody Polskie i wprowadzenie szeregu opłat za korzystanie z wody**
- ❗ **nałożenie dodatkowych kar administracyjnych oraz kontrole UOKIK na rynku produktów rolnych**
- ❗ **wprowadzenie możliwości nacjonalizacji przez Ministra Sprawiedliwości programów informatycznych przygotowanych dla sądów przez prywatne firmy**
- ❗ **radykałne ograniczenia w obrocie ziemią rolną**
- ❗ **prawo pierwokupu nieruchomości zalesionych przez Lasy Państwowe**
- ❗ **prawo pierwokupu nieruchomości rolnych przez Agencję Nieruchomości Rolnych**
- ❗ **wprowadzenie in-house do prawa zamówień publicznych**
- ❗ **nieprecyzyjne i niejasne przepisy wdrażające dyrektywę o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji**

Deregulujące gospodarkę:

- ✔ **zachęta dla instytucji publicznych do zawierania ugód**
- ✔ **zmiany w ogólnych zasadach postępowania administracyjnego - in dubio pro libertate, zasada uprawnionych oczekiwań, proporcjonalność**
- ✔ **rozstrzygnięcie niedających się usunąć wątpliwości faktycznych na korzyść strony w postępowaniu administracyjnym**
- ✔ **milczące załatwienie sprawy**
- ✔ **częściowe uregulowanie administracyjnych kar pieniężnych**
- ✔ **ułatwienia w prawie budowlanym**

- ✔ ułatwienia w ustawie o dozorze technicznym
- ✔ zasada pewności prawa
- ✔ zmiany w kontrolach działalności gospodarczej
- ✔ utworzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych
- ✔ złagodzenie wymogów dla podmiotów prowadzących kluby dziecięce i żłobki
- ✔ przepisy upowszechniające elektroniczne poświadczanie tożsamości
- ✔ ograniczenie obowiązku wezwania do sprzedaży akcji
- ✔ koordynacja robót budowlanych i dostęp do już istniejącej infrastruktury w obszarze inwestycji telekomunikacyjnych
- ✔ obniżenie kosztów procesu budowlano-inwestycyjnego
- ✔ wzmocnienie ochrony wierzyciela w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym
- ✔ wprowadzenie samoistnej podstawy wydania koncesji
- ✔ ograniczenie stosowania kryterium ceny na rzecz innych kryteriów w zamówieniach publicznych
- ✔ odbiurokratyżowanie i elektroniczacja procedur w ramach zamówień publicznych
- ✔ podniesienie limitu przychodów netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych, do którego podatnicy PIT mogą prowadzić podatkowe księgi przychodów i rozchodów z 1.200.000 euro do 2.000.000 eur
- ✔ unormowanie ważnej dla praktyki funkcjonowania spółek tzw. „prokury mieszanej”
- ✔ zwiększenie ochrony wspólników/akcjonariuszy mniejszościowych

# OBSZARY SZCZEGÓŁOWE

w ramach obszaru Gospodarka

## Administracja

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**-6,25 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



nowelizacja kodeksu postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 7 kwietnia 2017 r.

WPŁYW REGULACYJNY:

**-5,97 pkt**

Najgorsza ustawa w podobszarze



(brak ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne)

-

Wchodząca w skład “pakietu 100 zmian dla firm” nowelizacja procedury administracyjnej wprowadziła dużo korzystnych dla przedsiębiorców zmian. Przyjęto m.in. rozwiązania przyspieszające postępowanie administracyjne, wprowadzono zasadę in dubio pro libertate oraz rozstrzygnięcie wątpliwości faktycznych na korzyść strony. Dodatkowo pojawiła się możliwość stosowania mediacji w postępowaniu administracyjnym oraz zachęty do zawarcia przez strony ugody przed organem. W nowelizacji znalazły się także generalne przepisy dotyczące administracyjnych kar finansowych, co pozwoli ograniczyć ich arbitralność, a przez to zmniejszy ryzyko po stronie przedsiębiorców.

## Corporate Governance

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**+1,01 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



(brak ustaw zmniejszających obciążenia regulacyjne)

-

Najgorsza ustawa w podobszarze



nowelizacja ustawy o rachunkowości z 16 grudnia 2016 r.

WPŁYW REGULACYJNY:

**+0,74 pkt**

Celem ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz o nadzorze publicznym było przede wszystkim wprowadzenie do krajowego porządku prawnego nowych przepisów unijnych m.in. w zakresie audytu, w tym w szczególności Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego nr 537/2014. Polski Ustawodawca znacznie jednak wykroczył poza ramy implementacji unijnych przepisów (dopuszczając się tzw. gold-platingu) i wprowadził dodatkowe wymogi dotyczące ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek zainteresowania publicznego. **Na mocy ustawy przede wszystkim znacząco skrócono maksymalny okres współpracy z firmą audytorską do 5 lat, co jest najbardziej rygorystycznym wymogiem wśród wszystkich państw Unii Europejskiej** oraz zwiększono odpowiedzialność audytora oraz komitetów audytu. Przepisy ustawy mogą doprowadzić do wzrost cen badania sprawozdań finansowych, jak również spowodować trudności w znalezieniu odpowiedniej firmy audytorskiej.

## Prowadzenie działalności gosp.

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**+4,05 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



nowelizacja niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców z 16 grudnia 2016 r.

WPŁYW REGULACYJNY:

**-5,78 pkt**

Najwięcej sprzyjających przedsiębiorcom rozwiązań wprowadziły ustawy z "pakietu 100 zmian dla firm" - dotknęły one m.in. prokury, Prawa budowlanego czy ustawy o dozorcze technicznym. Istotne były też korekty dokonane w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, gdzie dodano m.in. zasadę pewności prawa oraz wprowadzono mechanizmy ograniczające uciążliwość kontroli. Korzystnie prezentują się też zmiany w obszarze dochodzenia wiarygodności, jak m.in. stworzenie Rejestru Należności Publicznoprawnych, zwiększenie roli BIG-ów oraz wymiany informacji o nierzetelnych kontrahentach.

## Najgorsza ustawa w podobzarze



WPLYW REGULACYJNY:

**+5,46 pkt**

**nowelizacja kodeksu karnego z 10 lutego 2017 r.**

Na mocy nowelizacji kodeksu karnego znacząco zaostrzono kary za udział w przestępstwach podatkowych. Wprowadzono również nowe kategorie przestępstw, tj. wystawianie fikcyjnych faktur VAT oraz ich podrabianie i przerabianie w celu użycia jako autentycznych. Zgodnie z nowymi przepisami w najpoważniejszych przypadkach sprawcy takiego czynu może grozić nawet 25 lat pozbawienia wolności. Należy zaznaczyć, że wymiar kary nie będzie w tym przypadku zależeł od wielkości uszczuplenia Skarbu Państwa, lecz od kwoty brutto ujętej w fałszywej fakturze. Trzeba jednak wyraźnie zaznaczyć, że **największą trudnością w walce z przestępczością gospodarczą nie była do tej pory zbyt niska dotkliwość przewidzianych kar, tylko niska skuteczność w wykrywaniu przestępstw i w docieraniu do ich organizatorów**. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w ostatnich latach dochodziło niestety do sytuacji, w których do odpowiedzialności pociągani byli niesłusznie oskarżani przedsiębiorcy. Tym samym zaostrzenie kar może uderzyć w uczciwych podatników. W pełni popierając walkę z szarą strefą

i oszustwami podatkowymi uważamy jednak, iż tak znaczące zaostrenie sankcji powinno zostać poprzedzone opracowaniem mechanizmów, które pozwolą skutecznie docierać do organizatorów przestępczych procedurów. Jeśli tak się nie stanie, będzie istniało poważne ryzyko, że zaostrenie kar dotknie tych, którzy przestępcami nie są.

## Energetyka

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**+15,58 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



**nowelizacja ustawy - Prawo energetyczne oraz niektórych innych ustaw z 30 listopada 2016 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**-2,01 pkt**

Na plus należy zaliczyć nowelizację Prawa energetycznego, która ma doprowadzić do rezygnacji z obowiązku przedkładania do zatwierdzenia Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki propozycji taryf na obrót gazem ziemnym.

Najgorsza ustawa w podobszarze



**ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych z 20 maja 2016 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**+16,85 pkt**

Kluczową zmianą w obszarze energetyki było de facto wyeliminowanie możliwości dalszego rozwoju sektora wiatrowego. Wniesiony ścieżką poselską projekt ustawy o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych został uchwalony mimo gorącego sprzeciwu branży energetycznej. Jego efektem jest wprowadzenie zakazu lokalizowania turbin wiatrowych w odległości mniejszej niż 10h, czyli 10 odległości siłowni (liczonej do rotora) od stref zabudowy (projektodawcy mieli na myśli głównie zabudowę mieszkaniową). Takich miejsc w Polsce jest bardzo mało. Co więcej, wprowadzono również zmiany dotyczące opodatkowania elektrowni wiatrowych, znacząco zwiększając podstawę opodatkowania. **W efekcie doprowadzono do za- paści sektora wiatrowego, spadku wartości już istniejących aktywów - co już przekłada się na problemy ze spłatą kredytów oraz bankructwa właścicieli elektrowni wiatrowych. Możliwe jest także występowanie przez przedsiębiorców z roszczeniami wobec Skarbu Państwa.**

## Gospodarka morska

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**-1,75 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemy-  
słów komplementarnych

WPŁYW REGULACYJNY:

**-1,75 pkt**

## Najgorsza ustawa w podobszarze



(brak ustaw zwiększających obciążenia regulacyjne)

-

Wprowadzono niewielkie zmiany mające na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w sektorze stoczniowym. Sprowadzają się one m.in. do poszerzenia obszaru Specjalnych Stref Ekonomicznych o tereny, na których trwa produkcja stoczniowa; ustalenia zerowej stawki podatku VAT na części i wyposażenie okrętów; umożliwienia wyboru stawki podatkowej przez przedsiębiorcę.

## Nieruchomości

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**+5,93 pkt**

## Najlepsza ustawa w podobszarze



**nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niektórych innych ustaw z 20 lipca 2017 r.**

**WPŁYW REGULACYJNY:**

**-0,27 pkt**

Na plus zaliczamy dopuszczenie możliwości wykonywania czynności gospodarowania zasobem publicznym przez pośredników w obrocie nieruchomości oraz zarządców nieruchomości.

## Najgorsza ustawa w podobszarze



o wstrzymaniu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw z 14 kwietnia 2016 r.

WPŁYW REGULACYJNY:

**+6,20 pkt**

Najbardziej istotna korekta przepisów dotyczących nieruchomości nastąpiła w ramach wskazanej wyżej, najgorszej ustawy w tym obszarze. Jej celem było zablokowanie możliwości zakupu nieruchomości rolnych - mogli je nabywać de facto tylko inni rolnicy albo Agencja Nieruchomości Rolnych, dla której przewidziano prawo pierwokupu. Z racji tego, że bardzo wiele działek, nawet tych zlokalizowanych w miastach, ma charakter rolny, wprowadzone przepisy utrudniły obrót nieruchomościami i spowolniły procesy inwestycyjne w sektorze przedsiębiorstw.

## Prawo konkurencji i konsumentów

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**+5,77 pkt**

## Najlepsza ustawa w podobszarze



(brak ustaw zmniejszających obciążenia regulacyjne)

-

## Najgorsza ustawa w podobzarze



**o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji z 21 kwietnia 2017 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**+5,03 pkt**

Wprowadzone w tym obszarze zmiany wynikały w głównej mierze z konieczności wdrożenia prawa unijnego, które ma na celu przede wszystkim wzmocnienie pozycji konsumentów względem przedsiębiorców. Nasz ustawodawca postanowił jednak dodać "autorskie" rozwiązania, dopuszczając się tzw. gold-platingu, czyli zbędnej nadregulacji. Dyrektywę wdrożono w sposób nieprecyzyjny, co wywołuje wątpliwości przedsiębiorców. Dodatkowo, zbyt szeroko sformułowano uprawnienia organizacji pozarządowych, w tym konsumenckich.

## Sektor finansowy

Sumaryczna zmiana w podobzarze:

**+3,69 pkt**

## Najlepsza ustawa w podobzarze



**nowelizacja ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych z 23 stycznia 2017 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**-0,74 pkt**

## Najgorsza ustawa w podobzarze



**o kredycie hipotecznym oraz o nadzorze nad pośrednikami kredytu hipotecznego i agentami z 23 marca 2017 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**+2,02 pkt**

Sektor finansowy należy do najsilniej regulowanych części gospodarki. Na przestrzeni niespełna dwóch ostatnich lat nie ominęły go również nowe obowiązki. Najwięcej z nich nakładała na branżę nowa ustawa o kredycie hipotecznym. Wbrew nazwie, objęła ona swoim zakresem właściwie cały rynek. Wprowadziła nowe regulacje dotyczące m.in. kredytów konsumenckich oraz reklamowania produktów finansowych. Firmy muszą ponadto ponosić wyższe koszty nadzoru oraz dodatkowe opłaty z tytułu wpisu do rejestru. Na tym jednak nie zamyka się katalog nowych regulacji. Nowelizacja ustawy o usługach płatniczych również dołożyła podmiotom nowych obowiązków informacyjnych oraz objęła je podwójnym nadzorem NBP i KNF. Nakładanie się na siebie kompetencji instytucji nadzorczych było również cechą charakterystyczną dla ustawy o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym z 10 czerwca 2016 r. W gąszczu legislacji wprowadzającej nowe regulacje znalazły się jednak również i te ustawy, które ograniczały biurokrację. Wśród nich należy wymienić nowelizację ustawy o obligacjach, poszerzającą możliwość emisji tych papierów wartościowych, a także nowelizację ustawy o ofercie publicznej, ograniczającej obowiązek ogłaszania wezwań do sprzedaży akcji.

# Telekomunikacja

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**-2,75 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



**nowelizacja ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych oraz niektórych innych ustaw z 9 czerwca 2016 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**-3,49 pkt**

Najgorsza ustawa w podobszarze



**o działaniach antyterrorystycznych z 10 czerwca 2016 r.**

WPŁYW REGULACYJNY:

**+0,74 pkt**

Rozwój Polski w dużej mierze zależy dziś od tego, czy na terenie całego kraju możliwy będzie dostęp do szybkiego Internetu. Osiągnięciu tego stanu służy dedykowany Program Operacyjny Polska Cyfrowa z budżetem przekraczającym 2 miliardy euro. Tymczasem przedsiębiorcy telekomunikacyjni nadal borykają się z licznymi barierami i zbędnymi kosztami, co wstrzymuje rozwój niezbędnej infrastruktury. Najbardziej emblematiczną barierę stanowią opłaty za dostęp do pasa drogowego, które ustalają samorządy - brak jakiegokolwiek jednolitości stawek tych opłat. Podjęta próba likwidacji choć części barier w ramach nowelizacji tzw. megaustawy (ustawy o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych z czerwca 2016 r.) to krok w do-

brym kierunku, lecz dalece niewystarczający. Tym bardziej, że ustawodawca - także w czerwcu 2016 r. - nałożył na operatorów telekomunikacyjnych dodatkowe obowiązki w ramach ustawy o działaniach antyterrorystycznych.

## Zamówienia publiczne

Sumaryczna zmiana w podobszarze:

**+2,71 pkt**

Najlepsza ustawa w podobszarze



(brak ustaw zmniejszających obciążenia regulacyjne)

-

Najgorsza ustawa w podobszarze



nowelizacja ustawy - Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw

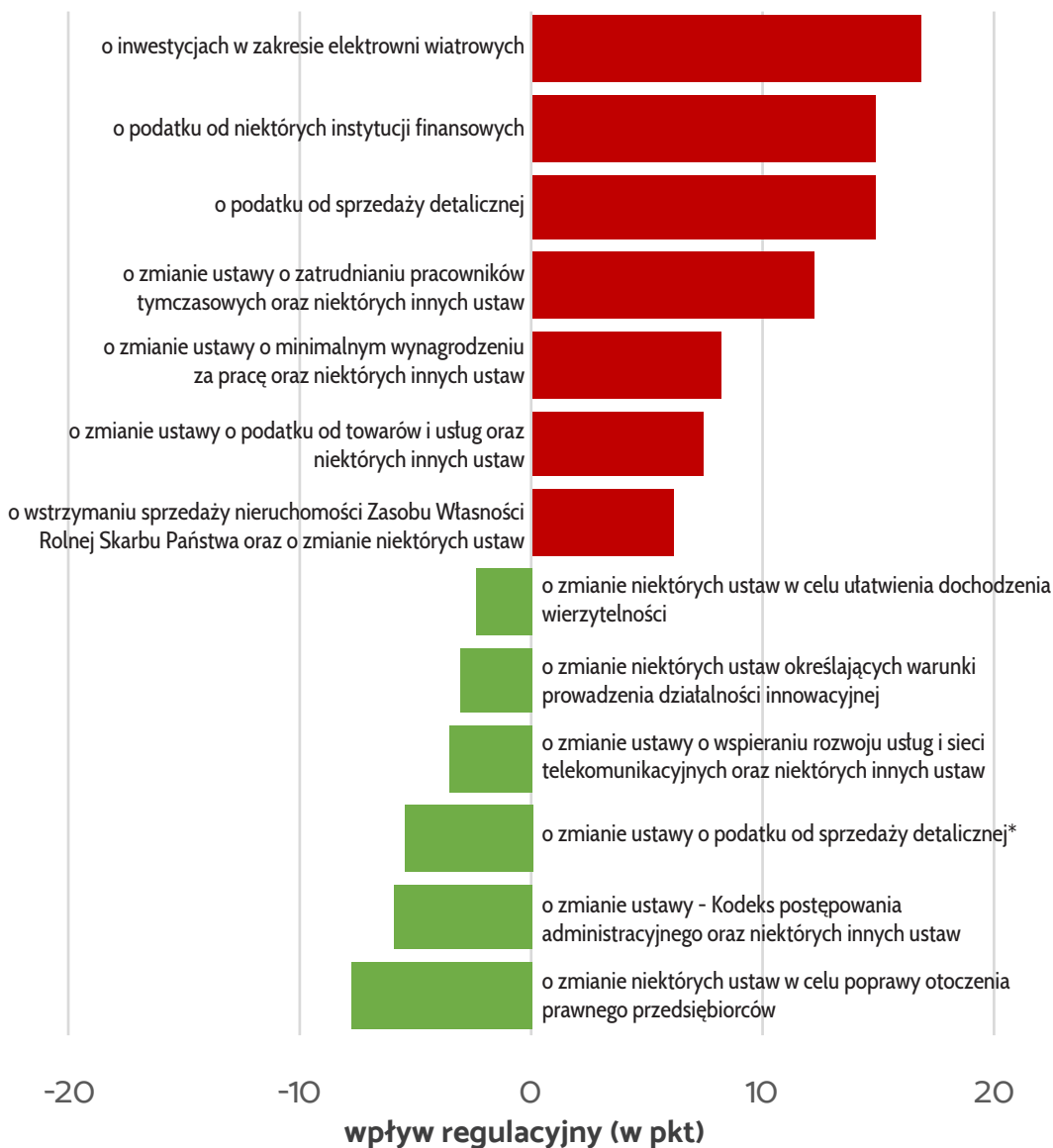
WPLYW REGULACYJNY:

**+1,97 pkt**

Bez wątpienia najistotniejszą zmianą w tym obszarze było uchwalenie nowelizacji prawa zamówień publicznych. W ustawie przewidziano szereg korzystnych rozwiązań, takich jak odbiurokratyzowanie oraz elektroniczną procedur, poszerzenie dostępu do zamówień dla najmniejszych firm, a także ograniczenie stosowania kryterium najniższej ceny. Analogiczne, wynikające z unijnych dyrektyw zmiany wprowadzono też w ustawie o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. **Pozytywny obraz sytuacji zaburza jednak równoczesne wprowadzenie in-house do zamówień publicznych w Polsce, co oznacza, że spółki (np. komunalne, czyli należące do samorządów) mogą otrzymywać zlecenie w procedurze bezprzetargowej, wypierając z rynku podmioty prywatne.** Możliwość pozyskiwania zamówień publicznych w oparciu o inne reguły gry przewidywała również ustawa z 13 marca 2016 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z organizacją przez Polskę szczytu NATO. W konsekwencji w całościowym bilansie zmian legislacyjnych w obszarze zamówień publicznych przeważają zmiany idące w kierunku zwiększania barier regulacyjnych dla prywatnych przedsiębiorców.

# RANKING

najlepszych i najgorszych ustaw ogółem



\*ustawa zawieszająca podatek

# PAKIET 100 ZMIAN DLA FIRM

Wpływ regulacyjny ustaw z pakietu „100 zmian dla firm”

## -16,06 pkt

Nieco ponad pół roku zajęło rządowi, konkretnie Ministerstwu Rozwoju, przygotowanie pierwszego pakietu zmian prawnych nastawionych na ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej. Przedstawienie projektów ustaw wchodzących w skład tzw. „pakietu 100 zmian dla firm” poprzedziły liczne konsultacje z organizacjami pracodawców oraz środowiskami biznesowymi. Dzięki poważnemu potraktowaniu konsultacji oraz Oceny Skutków Regulacji, zdecydowana większość propozycji zmian prawnych w rzeczywisty sposób wpływa na poprawę sytuacji przedsiębiorców. Jednocześnie z tego samego powodu projekty ustaw z „pakietu 100 zmian dla firm” znalazły się pod ostrzałem pozostałych ministerstw i urzędów centralnych, dla których jakakolwiek zmiana ułatwiająca życie przedsiębiorcom stanowi poważne zagrożenie. Zagrożenie dwojakie - z jednej strony przedsiębiorca będzie mógł zrobić coś bez albo znajdując się pod mniejszą kontrolą urzędników; z drugiej strony, ograniczenie uprawnień urzędników nakazuje postawić pytanie o potrzebę ich zatrudniania. Dlatego przy „pakiecie 100 zmian dla firm” powtórzyła się dobrze znana sytuacja - Ministerstwo Rozwoju, po zaprezentowaniu swoich propozycji, zostało zasypane krytycznymi uwagami ze strony biurokratów. W konsekwencji dopiero w grudniu 2016 r. udało się uchwalić pierwszą z trzech ustaw wchodzących w skład pakietu - ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców. Uchwalenie dwóch pozostałych ustaw - o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytel-

ności oraz o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw - nastąpiło w kwietniu 2017 r. Większość wprowadzanych w tych trzech ustawach zmian obowiązuje od 1 czerwca 2017 r.

“Pakiet 100 zmian dla firm” to bez wątpienia najsilniejszy impuls deregulacyjny w VIII kadencji Sejmu RP. Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców w największym stopniu przyczyniła się do poprawy warunków prowadzenia biznesu, a dwa pozostałe filary “pakietu” dokonały istotnych zmian w dwóch ważnych obszarach: w procedurze administracyjnej (czyli załatwianiu spraw urzędowych) oraz dochodzeniu wierzytelności (zmierzając ku ograniczeniu szkodliwego dla biznesu zjawiska zatorów płatniczych).

W ustawie o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców dokonano kilkudziesięciu korekt w 20 ustawach, m.in. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, ustawie - Prawo ochrony środowiska, w ustawie - Kodeks pracy, w ustawie - Prawo budowlane, w ustawie o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, w ustawie - Ordynacja podatkowa. Były to punktowe korekty nastawione na szybkie osiągnięcie rezultatów. Dotyczyło to przykładowo złagodzenia obowiązków związanych z ustalaniem regulaminów pracy i wynagradzania, tworzeniem zfsów oraz wydawaniem świadectw pracy. Jedną z istotniejszych zmian, uzupełnioną szeregiem korekt wprowadzanych w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego, było wprowadzenie zasady pewności prawa w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Przedsiębiorca stosujący się do utrwalonej praktyki postępowania organu, do jego wytycznych czy interpretacji - czyli postępujący w pełni *lege artis* - nie może już ponosić konsekwencji prawnych ani finansowych w sytuacji, gdy organ administracji nagle zmieni zdanie i postanowi nałożyć,

retroaktywnie (sięgając wstecz), sankcje na przedsiębiorcę. Dotychczas taka praktyka nie była w żaden sposób zabroniona, co narażało przedsiębiorców na nieustanne ryzyko arbitralnych “domiarów” ze strony biurokratów.

Nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego znacząco poszerza katalog gwarancji właściwego postępowania ze strony urzędników, dając przedsiębiorcy większą pewność. W katalogu zasad ogólnych KPA uwzględniono m.in. zasadę in dubio pro libertate, czyli wolnościowej interpretacji przepisów, zasadę rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść strony, zasadę współdziałania organów w celu załatwienia sprawy administracyjnej. Dodatkowo wprowadzono możliwość polubownego rozwiązywania spraw i rozstrzygania sporów, do czego organy administracji powinny zachęcać strony postępowania. Nie zapomniano również zająć się problemem przewlekłości postępowań - szereg zmian proceduralnych dedykowano ograniczeniu tego zjawiska.

W ramach ustawy ułatwiającej dochodzenie wierzytelności wzmocniono rolę BIGów oraz ułatwiono wymianę obieg informacji o dłużnikach. Utworzono też Rejestr Należności Publicznoprawnych - ma zacząć działalność z dniem 1 stycznia 2018 r. - aby udostępnić wiedzę o zaległościach przedsiębiorstw wobec ZUS czy Urzędu Skarbowego. Będą to cenne informacje o potencjalnych kontrahentach, gdyż istnieje duże prawdopodobieństwo, że firma, która nie opłaca składek ZUS czy zalega “skarbowce”, będzie miała problem z opłaceniem faktury bądź wywiązaniem się z umowy. Aby zachować równowagę w systemie, gdyż umieszczenie przedsiębiorstwa w rejestrze dłużników ma poważne konsekwencje, zwiększono odpowiedzialność za przekazanie nieuczciwych informacji o przedsiębiorcy. Chroni to uczciwych przedsiębiorców przed potencjalnymi nadużyciami.

Generalna ocena ułatwień wprowadzonych w ramach “pakietu 100 zmian dla firm” jest pozytywna. Jednocześnie ze szczegółową oceną konkretnych rozwiązań należy poczekać, gdyż część zmian obowiązuje dopiero od 1 czerwca 2017 r. Będziemy uważnie przyglądać się funkcjonowaniu “pakietu” w praktyce. Tymczasem już teraz w Ministerstwie Rozwoju trwają prace nad drugim pakietem ułatwień dla przedsiębiorców, a na przyjęcie przez Radę Ministrów czeka tzw. Konstytucja biznesu - pięć ustaw zawierających liczne ułatwienia, w tym zupełnie nowa ustawa - Prawo przedsiębiorców, która ma zastąpić ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Kolejne miesiące powinny przynieść istotny impuls deregulacyjny, o ile pozostałe resorty nie postanowią go zniwelować swoimi, zmierzającymi w kierunku biurokratyzowania życia gospodarczego, pomysłami.

# REKOMENDACJE

Mając na uwadze powyższe, w rekomendacjach proponujemy - przy tworzeniu regulacji mających wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej - stosowanie się do zasady **5P**: **P**omysł, **P**rzygotowanie, **P**roporcjonalność i **P**ewność **P**rawa.

## Zasady **5P** stanowienia prawa gospodarczego:

### Pomysł

Wnioskodawca danej regulacji powinien mieć na nią pomysł. Koncepcja musi być spójna. Zdarza się, że pierwotnie taka jest, ale pod wpływem starć różnych propozycji z innych ministerstw na końcowym etapie wprowadzania regulacji nikt już nie pamięta jak wyglądała ona na początku. Regulacja powinna być też przemyślana. Ustawodawca musi wiedzieć, jaki cel chce osiągnąć i mieć pewność, że tylko poprzez regulację w proponowany sposób uda się go osiągnąć. Zawsze należy zadawać sobie pytanie: czy obrana droga jest najbardziej właściwa i czy można osiągnąć cel mniejszym nakładem sił i środków?

## Przygotowanie

Dobre rozwiązania najczęściej są efektem gruntownej analizy, konsultacji z zainteresowanymi podmiotami (np. przedsiębiorcami, którzy mają być objęci danymi regulacjami) oraz ucierania się stanowisk. Proces ten zazwyczaj zajmuje sporo czasu, dlatego tak chętnie pomija się go - stosując ścieżkę poselską. Pomysłodawca danej regulacji nie jest jednak wszechwiedzący i jeśli nie skonfrontuje swojej koncepcji z innymi podmiotami, istnieje duże ryzyko uchwalenia złych rozwiązań. W tworzeniu regulacji gospodarczych nie ma miejsca na chodzenie na skróty i omijanie procedur. Profesjonalne podejście do tworzenia prawa jest niezbędne, aby stworzyć najlepsze możliwe otoczenie prawne dla rozwoju przedsiębiorczości.

## Proporcjonalność

Jeśli przepisy muszą zostać zmienione, to stopień regulacji powinien być odpowiedni do celu, jaki chce osiągnąć ustawodawca. W legislacji ilość nie idzie w parze z jakością. Ustawodawca wprowadzając każdy przepis, a w szczególności taki, który nakłada obowiązek, powinien się dwa razy zastanowić, czy jest on w ogóle potrzebny, czy nie da się danego problemu rozwiązać w inny pozalegislacyjny sposób. Czas zerwać ze szkodliwym przekonaniem, iż najlepszym rozwiązaniem każdego problemu jest uchwalenie ustawy/wydanie rozporządzenia.

## Pewność Prawa

Żadna firma i żaden przedsiębiorca nie funkcjonuje w próżni. Wpływ na jego działalność mają regulacje prawne. Decydując się na nową inwestycję, poszerzając swoją działalność musi mieć pewność, że te regulacje się nie zmienią albo przynajmniej nie zmienią się drastycznie na niekorzyść. Tak jak w trakcie gry nie powinno się zmieniać reguł, tak w biznesie nie powinno się zmieniać nadmiernie przepisów. Oprócz stabilności, prawo powinno cieszyć się również walorem spójności. Przedsiębiorca musi wiedzieć, czego się od niego wymaga. Gdy tak nie jest, arbitralna decyzja urzędnika rozstrzyga o być albo nie być przedsiębiorcy. Spowodowana przez to niepewność wpływa „mrożąco” na gospodarkę.

# PODSUMOWANIE

**Od lat każda kolejna ekipa rządowa zapowiada, że jej zamiarem jest ulżenie przedsiębiorcom.** Deklaruje, że będą podejmowane działania zmierzające do ograniczenia biurokracji. Nie inaczej jest z aktualnym Rządem, który dążenie do deregulacji zapisał nawet w przyjętej w lutym 2017 r. Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. **Czy zatem udało się przekuć słowa, także te przelane na papier, w czyny? Otóż nie.** Nawet jeśli podejmowano, tu należy chylić czoło głównie przed Ministerstwem Rozwoju, działania ułatwiające życie przedsiębiorcom, to w tym samym momencie “inni szatani” wykuwali kolejne bariery i obciążenia. **Dlatego też całokształt działalności w obszarze regulacji przedsiębiorczości nie wygląda zbyt różowo.** Szczególnie przykre jest to, że nawet flagowe inicjatywy deregulacyjne, jak “pakiet 100 zmian dla firm”, nie przyniosły znaczącej ulgi przedsiębiorcom. **Pozytywny efekt licznych zmian zawartych w tym pakiecie został rozwodniony całą falą złego dla biznesu prawa.**

**Czego zatem należy oczekiwać? Przede wszystkim tego, by działania (de)regulacyjne stały się działaniami deregulacyjnymi. Mówiąc wprost, by pod płaszczykiem dobrej zmiany nie pudrować biurokratycznej maszyny.** Ta ma się bardzo dobrze - z każdym rokiem coraz lepiej. Indeks (de)regulacji dobitnie to pokazuje. A jak będzie wyglądał za rok? Jeśli nie nastąpi “kopernikański przewrót”, odpowiedź wydaje się oczywista.



# AUTORZY

## Zespół ekspertów



**Wioletta Żukowska-Czaplicka**

Ekspert ds. prawa pracy

**Piotr Wotejko**

Ekspert ds. społeczno-  
gospodarczych



**Łukasz Kozłowski**

Ekspert ds. ekonomicznych

**Łukasz Czucharski**

Ekspert ds. podatkowych



## Pod kierownictwem



**Arkadiusz Pączka**

Zastępca Dyrektora Generalnego

Dyrektor departamentu Centrum Monitoringu Legislacji

## Współpraca

**Daniel Walczak**

## Projekt graficzny

### AUPIRUM

Ikony wykonane przez Freepik (<http://flaticon.com>) oraz Font Awesome by Dave Gandy (<http://fontawesome.io>)

Rysunek na okładce: „Wielkie ryby jedzą małe ryby”, Pieter Bruegel starszy (ok. 1557 r.)

Autor fotografii sali posiedzeń Sejmu: Piotr „VaGla” Wąglowski

**ISBN 978-83-943960-2-2**



Publikacja jest dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów. Zezwala się na wykorzystanie publikacji zgodnie z licencją – pod warunkiem zachowania niniejszej informacji licencyjnej oraz wskazania autorów jako właścicieli praw do tekstu. Treść licencji jest dostępna na stronie <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>





Pracodawcy  
Rzeczypospolitej  
Polskiej

ISBN 978-83-943960-2-2



9 788394 396022