

RAFAŁ R. WASILEWSKI*

SEKTOR MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW A METODYKA PROJEKTOWANIA AKTÓW NORMATYWNYCH W PRAWIE POLSKIM

I. WPROWADZENIE

W literaturze z obszaru prawa gospodarczego publicznego wyróżnia się szereg funkcji tej gałęzi prawa wobec gospodarki, w tym funkcję sterującą, organizującą, rozdzielczą, stabilizującą oraz ochronną. Przez pryzmat tych właśnie funkcji rozpatruje się relacje pomiędzy prawem a gospodarką, zwracając uwagę, że nieumiejętne stanowienie prawa może wywoływać negatywne skutki dla gospodarki danego kraju². Proces stanowienia prawa jest jednak procesem społecznym niezwykle złożonym, a jego skutki są doniosłe³, także dla podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Prawodawstwo jest zatem istotne dla wszystkich podmiotów aktywnych gospodarczo, w tym dla przedsiębiorców należących do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)⁴. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie specyfiki tej grupy przedsiębiorców w kontekście jednego z aspektów stanowienia prawa (metodyki projektowania aktów normatywnych) oraz wskazanie i omówienie regulacji prawnych wzmacniających status sektora MŚP w tym zakresie. Poczynić należy zastrzeżenie, że poza przedmiotem niniejszej pracy pozostaje przebieg procesu legislacyjnego oraz tematyka udziału w tym procesie przedstawicieli sektora MŚP.

* Rafał R. Wasilewski, Uniwersytet Szczeciński,
rafal.wasilewski@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-1004-8975>

² Zob. Jagiełło, Bidziński (2016): 7–9.

³ Zob. Wronkowska (2005): 21 n.

⁴ W niniejszym artykule do tradycyjnie rozumianego sektora MŚP, obejmującego małych i średnich przedsiębiorców, zaliczono również najmniejsze podmioty gospodarcze – mikroprzedsiębiorców.

II. SEKTOR MŚP (TERMINOLOGIA)

Jak pokazują dane statystyczne, sektor MŚP posiada dla rodzimej gospodarki niebagatelne znaczenie, ponieważ tworzy on 99,8% ogółu przedsiębiorstw w Polsce. Zarazem przedsiębiorstwa te wytwarzają aż 73,6% PKB (udział MŚP w tworzeniu PKB systematycznie rośnie). Sektor MŚP jest również ważny z perspektywy tworzenia miejsc pracy, gdyż w przedsiębiorstwach z tego sektora zatrudnienie znajduje 68,3% ogólnej liczby zatrudnionych w sektorze przedsiębiorstw⁵.

Na gruncie nauk ekonomicznych zaliczenie danego podmiotu gospodarczego do sektora MŚP może opierać się na kryteriach ilościowych (liczba zatrudnionych pracowników, osiągnięty wynik finansowy, wartość składników majątkowych lub produkcja netto), jakościowych (odpowiedzialność decyzyjna, pełna odpowiedzialność właściciela za zobowiązania przedsiębiorstwa, kształtowanie społecznej struktury przedsiębiorstwa, specyficzna struktura organizacyjna, szczególnie typ gospodarki finansowej) oraz mieszanych (połączenie kryteriów ilościowych i jakościowych)⁶.

Natomiast na gruncie regulacji prawnych status przedsiębiorcy jako jednego z podmiotów sektora MŚP (mikroprzedsiębiorcy, małego przedsiębiorcy albo średniego przedsiębiorcy) jest ustalany wyłącznie na podstawie kryteriów ilościowych. Na gruncie prawa UE kluczowe znaczenie w tym względzie posiada zalecenie Komisji⁷ kierowane do państw członkowskich co do sposobu definiowania mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw⁸. W prawie polskim definicje mikroprzedsiębiorcy, małego przedsiębiorcy oraz średniego przedsiębiorcy zawarte są w art. 7 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁹, wedle których to przepisów określenia te oznaczają:

- 1) mikroprzedsiębiorca – przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
 - a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz
 - b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro;
- 2) mały przedsiębiorca – przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
 - a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz

⁵ Zob. Zakrzewski, Skowrońska (2019): 15 n.

⁶ Zob. Sobczak(2013): 114 n.

⁷ Zalecenie Komisji z 6 maja 2003 r. w sprawie definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. WE L 124 z 20 maja 2013 r.: 36 n.).

⁸ Stosownie do art. 2 tego zalecenia ustalono następujące kryteria ilościowe – mikroprzedsiębiorstwo: mniej niż 10 pracowników, obrót roczny (kwota przyjętych pieniędzy w danym okresie) lub bilans (zestawienie aktywów i pasywów firmy) poniżej 2 mln EUR; małe przedsiębiorstwo: mniej niż 50 pracowników, obrót roczny lub bilans poniżej 10 mln EUR; średnie przedsiębiorstwo: mniej niż 250 pracowników, obrót roczny poniżej 50 mln EUR lub bilans poniżej 43 mln EUR.

⁹ T.jedn.: Dz. U. 2021, poz. 162 (dalej jako: pr. przed.).

- b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą;
- 3) średni przedsiębiorca – przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
- a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz
- b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą ani małym przedsiębiorcą;

Definicje legalne obecne na gruncie prawa polskiego odpowiadają kryteriom wynikającym z zalecenia Komisji¹⁰. Warto przy tym odnotować, że w obowiązującej ustawie definicje te doprecyzowano względem definicji zawartych w poprzedniej ustawie, tj. ustawie z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹¹. Mianowicie według art. 104–106 tej ustawy definicje mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy były analogiczne¹², jednakże nie przewidywały one dla małego przedsiębiorcy wymogu nieposiadania statusu mikroprzedsiębiorcy („i który nie jest mikroprzedsiębiorcą”), a dla średniego przedsiębiorcy statusu małego przedsiębiorcy oraz mikroprzedsiębiorcy („i który nie jest mikroprzedsiębiorcą ani małym przedsiębiorcą”)¹³.

III. PRAWO (I LEGISLACJA) JAKO BARIERA ROZWOJU SEKTORA MŚP

Zarówno w literaturze z obszaru nauk ekonomicznych, jak i w opracowaniach bazujących na badaniach przeprowadzonych wśród przedsiębiorców jako jedną z kluczowych barier dla przedsiębiorczości (jej tworzenia i rozwoju), zwłaszcza sektora MŚP, wskazywane są uwarunkowania prawne¹⁴.

Takie negatywnie oddziałujące na przedsiębiorczość uwarunkowania prawne określane są mianem barier prawnych. Bariery te nie ograniczają się do treści prawa oraz jego stosowania, ale dotyczą również sposobu jego tworzenia (legislacji)¹⁵. Warto podkreślić, że chociaż wyróżnia się różne rodzaje barier

¹⁰ Szerzej o definicjach zob. Lewandowski (2019): 94 n.

¹¹ T.jedn.: Dz. U. 2017, poz. 2168 ze zm.

¹² Zob. Kulawik-Dutkowska (2014): 73 n.

¹³ W poprzednim stanie prawnym, opierając się na brzmieniu definicji, przedsiębiorca spełniający kryteria ustalone dla mikroprzedsiębiorców spełniał jednocześnie kryteria dla małego przedsiębiorcy i średniego przedsiębiorcy. Dopiero praktyka korygowała ten mankament przepisów.

¹⁴ Zob. Piecuch (2013): 117. Zob. także Bąk, Kulawczuk (2007): 45 n.

¹⁵ Jak wyjaśnia Smolarek (2015: 32): „Bariery prawne związane są ze stanowieniem prawa i wynikają z wykonywania tego prawa. Przedsiębiorcy nie mają czasu śledzić wszystkich zmian

tworzenia i rozwoju drobnej przedsiębiorczości, to „[i]ch źródłem w większości przypadków jest obowiązujący system prawa”¹⁶. Jak przyjmuje Anna Kulawczuk w kontekście oceny legislacji ustaw gospodarczych: „przyczyną naruszenia praw podstawowych w Polsce jest zła jakość prawa – zawilość przepisów, ich nadmierne rozbudowanie, niespójność, niezrozumiałość, skomplikowanie, zbyt częste zmiany, niepewność i nieprzewidywalność rozwiązań. Parlament i rząd oskarżane są o nadprodukcję aktów prawnych [...] oraz niestabilność systemu prawnego [...], która podnosi koszt dostosowania i może powodować spadek zaufania do prawa. Nadto ustawodawstwo obejmuje dużą liczbę szczególnych ustaw[...]”¹⁷.

Przedsiębiorcy z sektora MŚP najczęściej nie posiadają rozbudowanego zaplecza administracyjno-organizacyjnego ani wsparcia prawnego w postaci na przykład prawnika wewnętrznego (*in-house*) czy kancelarii prawnej świadczącej stałą obsługę prawną. Tego rodzaju koszty są dla tych przedsiębiorców obciążeniem, na które nieczęsto się decydują. Przedsiębiorcy wskazują, że system prawny jest skomplikowany i nawet tytuły ustaw utrudniają dokonywanie ustaleń co do treści prawa (nie są wystarczająco precyzyjne i w różnych ustawach regulowane są zagadnienia niepozostające w bezpośrednim związku z przedmiotem ustawy wynikającym z jej tytułu). Jak można wnioskować z wyników badań ekonomicznych, sektor MŚP oczekuje uchwalenia ustaw kompleksowo regulujących jego funkcjonowanie¹⁸.

Nadmienić również należy, że nie tylko bariery prawne utrudniają tworzenie i rozwój przedsiębiorczości sektora MŚP. Często występowaniu tych barier towarzyszą bariery informacyjne (np. brak kampanii informacyjnych dotyczących zmian w przepisach prawnych)¹⁹.

IV. SEKTOR MŚP A OPRACOWYWANIE PROJEKTÓW AKTÓW NORMATYWNYCH (PERSPEKTYWA PRAWA EUROPEJSKIEGO)

Sektor MŚP posiada niebagatelne znaczenie dla całej gospodarki UE, ponieważ przedsiębiorstwa go tworzące stanowią 99% wszystkich jej przedsiębiorstw. Należy odnotować, że „[c]elem polityki unijnej w zakresie MŚP jest zagwarantowanie, że polityka i działania UE będą przyjazne dla małych

w prawie, co rodzi poczucie niejasności i niestabilności. Wiele przepisów konstruowanych jest na zasadzie odesłania do innych przepisów, co czyni prawo bardziej niedostępnym”.

¹⁶ Smolarek (2015): 35.

¹⁷ Kulawczuk (2007): 61.

¹⁸ Wniosek ów płynie ze stanowiska Smolarek (2015: 35–36), która podnosi, że „[w] polskim prawodawstwie nie ma ustaw, które byłyby adresowane wyłącznie do MŚP. Istnieją oczywiście rozwiązania, które dotyczą co prawda tego sektora, ale są one ukryte w różnych aktach prawnych. Widoczny jest brak preferencji dla małych firm (np. odrębnych przepisów w kodeksie pracy, które umożliwiłyby wzrost zatrudnienia, preferencji w ustawie o zamówieniach publicznych itp.)”.

¹⁹ Smolarek (2015): 33.

przedsiębiorstw”²⁰. Ma to umocowanie normatywne, zgodnie bowiem z art. 173 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²¹, Unia i państwa członkowskie czuwają nad zapewnieniem warunków niezbędnych dla konkurencyjności swojego przemysłu i w tym celu, zgodnie z systemem wolnych i konkurencyjnych rynków, ich działania zmierzają do między innymi wspierania środowiska sprzyjającego inicjatywom i rozwojowi przedsiębiorstw w całej Unii, a zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw. Polityka gospodarcza UE ukierunkowana na wsparcie sektora MŚP obejmuje swoim spektrum również kwestię stanowienia prawa gospodarczego²².

Jako jeden z najbardziej znanych przykładów należy wskazać Europejską kartę małych przedsiębiorstw (EKMP, 2000). Wśród ważnych sformułowanych przez nią kierunków działań wymienia się „sprawniejsze ustawodawstwo i lepsze przepisy”. Wyjaśniając ten aspekt EKMP, podnoszono w szczególności konieczność przeglądu obecnych regulacji pod kątem ich wpływu na sektor MŚP oraz uproszczenia przepisów²³. Kolejny przyjęty w ramach struktur UE dokument, tj. Small Business Act (2008)²⁴, jak wskazano w jego treści, „podkreśla wolę polityczną uznania kluczowej roli MŚP w gospodarce UE i wprowadzenie po raz pierwszy kompleksowych ram polityki dla UE i jej państw członkowskich poprzez” między innymi opracowywanie przepisów zgodnie z zasadą „najpierw myśl na małą skalę”, biorąc pod uwagę specyfikę MŚP przy opracowywaniu prawodawstwa (w tym ustalanie jego wpływu na przedmiotowy sektor), a także uproszczenie istniejącego otoczenia regulacyjnego.

Również późniejsze działania organów UE odnosiły się bezpośrednio do opracowywania aktów normatywnych adresowanych do sektora MŚP. W rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1287/2013 z 11 grudnia 2013 r. ustanawiającym program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME) (2014–2020) i uchylającym decyzję nr 1639/2006/WE²⁵, w motywie 21, zaakcentowano, że „nieodzowne są wspólne działania państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji, aby zaradzić brakom wdrożeniowym, legislacyjnym i informacyjnym. Zgodnie z zasadami pomocniczości i proporcjonalności państwa członkowskie, Parlament Europejski, Rada i Komisja powinny też współpracować w celu zmniejszenia i unikania nadmiernych obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla MŚP”²⁶.

²⁰ Strona internetowa Parlamentu Europejskiego, <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/63/male-i-srednie-przedsiębiorstwa>>, „Małe i średnie przedsiębiorstwa” [dostęp: 19.08.2020].

²¹ Wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 329 z 26 października 2012 r.: 47 n.

²² Huczek (2008): 4 n.

²³ Komisja Europejska (2004): 11.

²⁴ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z 25 czerwca 2008 r. „Najpierw myśl na małą skalę”: Program „Small Business Act” dla Europy, KOM (2008)394.

²⁵ Dz. Urz. UE L 347 z 20 grudnia 2013 r.: 33 n.

²⁶ Natomiast w art. 14 ust. 2 lit. c nałożono na Komisję obowiązek przyjmowania środków wsparcia polegających na przeprowadzaniu kontroli „przydatności” istniejącego prawa i ocen skutków nowych unijnych środków szczególnie istotnych dla konkurencyjności przedsiębiorstw,

V. METODYKA OPRACOWANIA PROJEKTÓW AKTÓW NORMATYWNYCH W POLSCE (ZAGADNIENIA WYBRANE)

Z zagadnieniem opracowywania projektów aktów normatywnych wiąże się problematyka zasad techniki prawodawczej²⁷. Ważne jest jednak, że ZTP nie posiadają jednorodnego charakteru i nie ograniczają się do uregulowania środków techniki prawodawczej, czyli samej materii tworzenia tekstu aktu normatywnego. Mianowicie w § 1 ZTP prawodawca wskazał, jakie czynności projektodawca zobowiązany jest przeprowadzić przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy, a jakie po jej podjęciu, a przed przystąpieniem do redagowania projektu (te czynności dotyczą jednak sytuacji, gdy dany projekt nie jest opracowywany na podstawie wcześniej przyjętych założeń). Zakresem normowania § 1 ZTP nie są zatem środki techniki prawodawczej, a metodyka prac legislacyjnych²⁸.

Stosownie do § 1 ust. 1 ZTP projektodawca przed podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy powinien w szczególności:

- wyznaczyć i opisać stan stosunków społecznych w dziedzinie wymagającej interwencji organów władzy publicznej oraz wskazać pożądane kierunki ich zmiany,
- przeprowadzić analizę aktualnego stanu prawnego,
- ustalić możliwość podjęcia środków interwencji organów władzy publicznej, alternatywnych w stosunku do uchwalenia ustawy,
- określić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, organizacyjne, prawne i finansowe każdego z rozważanych rozwiązań,
- zasięgnąć opinii podmiotów objętych zakresem interwencji organów władzy publicznej.

Jeżeli przeprowadzenie powyższych czynności doprowadzi do decyzji o przygotowaniu projektu, a nie jest on opracowywany na podstawie założeń, według § 1 ust. 2 ZTP należy w szczególności:

- ustalić skutki dotychczasowych uregulowań prawnych obowiązujących w danej dziedzinie,

w dążeniu do wyodrębnienia obszarów istniejącego prawa wymagających uproszczenia oraz zapewnienia zmniejszenia obciążeń dla MŚP w obszarach, w których przedstawiane są projekty nowych środków legislacyjnych.

²⁷ Zgodnie z art. 14 ust. 4 pkt 1 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 2019, poz. 1171) zasady techniki prawodawczej są ustanawiane w drodze rozporządzenia. Obowiązującym obecnie jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2016, poz. 283), do którego załącznik stanowi zbiór zasad techniki prawodawczej (dalej jako: ZTP). Nadmienić należy, że wedle art. 14 ust. 5 ww. ustawy Prezes Rady Ministrów, wydając to rozporządzenie, miał nakaz określić w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń oraz innych normatywnych aktów prawnych, a także warunki, jakim powinny odpowiadać uzasadnienia projektów normatywnych aktów prawnych, jak również reguły przeprowadzania zmian w systemie prawa. Stosowanie zasad techniki prawodawczej powinno zapewnić w szczególności spójność i kompletność systemu prawa oraz przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych, z uwzględnieniem dorobku nauki i doświadczeń praktyki.

²⁸ Wronkowska (2012): 25.

- określić cele, jakie zamierza się osiągnąć przez uchwalenie ustawy,
- ustalić rozwiązania prawne alternatywne, które mogą skutecznie służyć osiągnięciu założonych celów,
- sformułować prognozy podstawowych i ubocznych skutków zamierzonych alternatywnych rozwiązań prawnych, w tym wpływu tych rozwiązań na system prawa,
- określić skutki finansowe poszczególnych prawnych alternatywnych rozwiązań oraz ustalić źródła ich pokrycia,
- dokonać wyboru optymalnego w danych warunkach rozwiązania prawnego.

Treść § 1 ZTP nie odnosi się zatem do sposobu redagowania tekstu aktu normatywnego, lecz do czynności poprzedzających, które mają projektodawcy pomóc w podjęciu decyzji na temat przygotowania projektu ustawy. Jak słusznie zwraca jednak uwagę Grzegorz Wierczyński, „[s]tosowanie tego przepisu jest utrudnione z tego powodu, że zazwyczaj większa część tego procesu [...] odbywa się w gronie polityków, a nie w gronie legislatorów”²⁹. Jest to jednak kwestia praktycznego funkcjonowania tego przepisu w obrocie prawnym i nie uchybia doniosłemu znaczeniu przytoczonej regulacji. Zaakcentować bowiem należy, że „trudno przecenić znaczenie tego procesu [uregulowanego w § 1 ZTP – R.R.W.] dla późniejszych wyników całego przedsięwzięcia. Podjęcie błędnych decyzji co do zakładanych celów lub oparcie się na niepełnej wiedzy co do środków służących ich realizacji przesądza o przyjęciu w konsekwencji złej regulacji prawnej, niezależnie od tego, jak sprawnie pod względem techniki prawodawczej zostałyby te cele zrealizowane”³⁰. Należy przyjąć, że celem § 1 ZTP jest ukierunkowanie projektodawcy co do tego, czy przygotowanie projektu ustawy jest zasadne, a jeżeli tak, to jaka ma być jej warstwa merytoryczna (czego dotyczyć mają przepisy merytoryczne) oraz skutki³¹. Należyte spełnienie wymogów stawianych przez § 1 ZTP pozwala na projektowanie, a w konsekwencji stanowienie prawa w sposób racjonalny, spójny formalnie i prakseologicznie oraz na prawidłowe unormowanie danej gałęzi życia społecznego³².

W tym miejscu odnotować trzeba, że § 1 ZTP znajduje zastosowanie do projektów ustaw, natomiast do projektów pozostałych aktów normatywnych znajduje jedynie odpowiednie zastosowanie³³.

VI. METODYKA OPRACOWANIA PROJEKTÓW AKTÓW NORMATYWNYCH W POLSCE (SZCZEGÓLNE ROZWIĄZANIA DLA SEKTORA MŚP)

Jakkolwiek katalogi czynności nakazanych projektodawcy w § 1 ust. 1 i 2 ZTP nie mają charakteru zamkniętego, ze względu na zastosowane w tych

²⁹ Wierczyński (2016): 39.

³⁰ Wierczyński (2016): 39.

³¹ Por. Wronkowska (2012): 13.

³² Zob. Sularz (2015): 30.

³³ Zob. § 132, § 141 oraz § 143 ZTP.

przepisach wyrażenia „w szczególności”, prawodawca postanowił przez działania legislacyjne sprecyzować, że metodyka prac legislacyjnych wymaga szczególnego uwzględnienia specyfiki sektora MŚP. Trzeba bowiem zwrócić uwagę, że przy okazji stanowienia nowego podstawowego aktu normatywnego dla podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej (tj. pr. przed.), uwzględniono odrębny rozdział poświęcony kwestii legislacji – rozdział 6: Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania (art. 66–71 pr. przed.).

Analiza przyjętych przepisów prowadzi do wniosku, że pomimo obowiązywania omówionych wcześniej przepisów dotyczących metodyki prac legislacyjnych (§ 1 ZTP), ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie szczególnych przepisów dotyczących aktów normatywnych z obszaru prawa gospodarczego. Co przy tym istotne, w nowo przyjętych przepisach znajdują się takie, które jednoznacznie odnoszą się do sytuacji sektora MŚP. Mianowicie przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej – zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 pr. przed. – dokonuje się oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz analizy zgodności projektowanych regulacji z przepisami ustawy. Oprócz tego art. 68 pr. przed. stanowi, że w przypadku stwierdzenia wpływu projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców przy opracowaniu projektu aktu normatywnego dąży się do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnia brak możliwości zastosowania takich ograniczeń.

Powyższe przepisy nie zostały wprowadzone do systemu prawa przypadkowo. Ich obecność w polskim porządku prawnym jest efektem realizacji przyjętej 14 lutego 2017 r. przez Radę Ministrów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)³⁴, której jednym z celów jest „Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną” (jednym z obszarów tego celu jest natomiast obszar „Małe i średnie przedsiębiorstwa”)³⁵.

Według SOR działania władz publicznych powinny skoncentrować się między innymi na zmniejszeniu barier rozwojowych MŚP przez np. „poprawę jakości ustawodawstwa gospodarczego”³⁶. Podstawą sformułowania kierunków rozwoju było spostrzeżenie opisanych wcześniej barier, z jakimi borykają się przedsiębiorcy z sektora MŚP³⁷. Należy przy tym odnotować, że opracowując

³⁴ Rada Ministrów, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), (dalej jako: SOR). <<https://www.gov.pl/documents/33377/436740/SOR.pdf>> [dostęp: 23.08.2020].

³⁵ Zob. SOR: 98 n.

³⁶ SOR: 103.

³⁷ „Bariery prawno-administracyjne stanowią istotną przeszkodę w angażowaniu się podmiotów gospodarczych w procesy rozwojowe. Polepszenie otoczenia prawnego prowadzenia działalności przysłuży się przede wszystkim najmniejszym podmiotom, które nie posiadają wystarczających zasobów, aby na bieżąco reagować na nowe wymogi prawne i administracyjne” (SOR: 105).

SOR, Rada Ministrów opierała się na tendencjach widocznych na gruncie unijnym, wprost wskazując na zasadę „najpierw myśl na małą skalę”, wynikającą z Small Business Act³⁸.

W ramach SOR sformułowano szczegółowe planowane działania do 2020 oraz 2030 r. Przez wzgląd na przedmiot niniejszego artykułu oraz przywołane przepisy art. 66 ust. 1 pkt 2 oraz art. 68 pr. przed. na odnotowanie zasługują następujące działania dotyczące sektora MŚP:

– „[w]prowadzenie do prawa gospodarczego publicznego oraz wymogów administracyjnych wyraźnego zróżnicowania obowiązków i praw dla przedsiębiorców – powiązanych z wielkością podmiotu gospodarczego”,

– „[w]drożenie tzw. testu MŚP do procesu legislacyjnego realizowanego przez Ministerstwa – uwzględnienie potrzeb podmiotów sektora w projektowanych aktach legislacyjnych ułatwi prowadzenie aktywności gospodarczej”³⁹.

Zestawienie powyższych kierunków działania władz publicznych na rzecz sektora MŚP z art. 66 ust. 1 pkt 2 oraz art. 68 pr. przed. prowadzi do wniosku, że w tym zakresie planowane działania podlegały wdrożeniu do obecnie obowiązującego prawa. Mianowicie art. 66 ust. 1 pkt 2 pr. przed. – odnoszący się do metodyki prac legislacyjnych, do etapu poprzedzającego podjęcie decyzji o opracowaniu projektu aktu normatywnego – nakazuje projektodawcy dokonać oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Jak słusznie zauważa się w piśmiennictwie, przepis ten „służyć ma zatem przede wszystkim uwzględnieniu wskazanych uwarunkowań w toku tworzenia norm prawa gospodarczego, tak by minimalizować obciążenia regulacyjne adresowane do tej grupy przedsiębiorców”⁴⁰. Wypada przy tym jednak odnotować, że art. 66 ust. 1 pkt 2 pr. przed. *de facto* doprecyzowuje uprzednio wprowadzony § 1 ust. 1 pkt 3 ZTP przez jednoznaczny wymóg oceny skutków planowanego aktu normatywnego na sytuację sektora MŚP. Co jednak istotne, analizowane przepisy Prawa przedsiębiorców nie wyłączają zastosowania pozostałych regulacji metodyki prac legislacyjnych uregulowanych w ZTP.

Kolejny aspekt procesu przygotowania projektu aktu normatywnego, wedle analizowanych przepisów, wiąże się z wynikiem przeprowadzonej zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 pr. przed. oceny. Jeżeli bowiem projektodawca stwierdzi wpływ projektu aktu normatywnego na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, przy opracowaniu projektu aktu normatywnego zobowiązany jest dążyć do proporcjonalnego ograniczania obowiązków administracyjnych wobec tych przedsiębiorców albo uzasadnić brak możliwości zastosowania takich ograniczeń. Jak wynika z uzasadnienia projektu ustawy: „[w] art. 68 ustawy uwzględniono szczególną pozycję mikro-, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) i wprowadzono obowiązek dokonywania tzw. testu MŚP, co stanowi element realizacji polityki rządu, określonej w »Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju«. Strategia ta

³⁸ SOR: 105.

³⁹ SOR: 105–106.

⁴⁰ Patyra (2018).

w sposób szczególny kładzie nacisk na ułatwienie wykonywania działalności gospodarczej przez mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, a rozwiązania wynikające z realizacji przyjętej polityki obejmują w szczególności ograniczenie wymogów formalnych związanych z podejmowaniem, prowadzeniem i zakończeniem działalności gospodarczej oraz zatrudnieniem. W przypadku stwierdzenia wpływu nowej regulacji na sektor MŚP należy „dążyć do proporcjonalnego ograniczenia obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców z tego sektora, a w przypadku braku możliwości zastosowania takich ograniczeń – uzasadnić to”⁴¹. Z motywów wprowadzenia art. 68 pr. przed. jednoznacznie wynika, że uregulowana w nim materia stanowi realizację jednego z działań określonych w SOR.

Z art. 68 pr. przed. wynika, że przyjęcie w projekcie aktu normatywnego ograniczenia obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców z sektora MŚP jest zasadą, a odstępianie od takiego działania może być uzasadnione wyłącznie brakiem możliwości jego zastosowania⁴². Podkreślić należy, że art. 66 ust. 1 pkt 2 oraz art. 68 pr. przed. znajdują zastosowanie do projektów wszystkich aktów normatywnych, a ich adresatami są wszystkie podmioty, którym przyznana jest kompetencja do przygotowywania projektów aktów normatywnych (z wyjątkiem inicjatywy ustawodawczej obywateli – art. 71 pr. przed.).

Natomiast w przypadku opracowywania projektów aktów normatywnych będących projektami dokumentów rządowych także dostrzegana jest szczególna potrzeba oceny skutków regulacji dla sektora MŚP⁴³, zgodnie z przyjętymi wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego. Analiza ich treści pozwala na wniosek, że nawiązują one do art. 66 i 68 pr. przed. Za godne uwagi uznać należy objaśnienie, w jaki sposób projektodawca powinien dążyć do ograniczenia obowiązków wobec przedsiębiorców z sektora MŚP: „[c]hodzi o wszelkie możliwe środki o charakterze ulgowym takie jak: częściowe lub całkowite wyłączenia dla sektora MŚP spod wprowadzanych procedur, ułatwienia w spełnianiu obowiązków – przykładami takich rozwiązań mogą być np. zwolnienie lub obniżenie opłat, zmniejszenie częstotliwości obowiązków sprawozdawczych, wprowadzanie okresów przejściowych

⁴¹ Druk sejmowy nr 2051 Sejmu RP VIII Kadencji – projekt z 21 listopada 2017 r. ustawy – Prawo przedsiębiorców (dalej jako: Projekt), <<http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B-03CBCC12581E10059DD88/%24File/2051.pdf>> [dostęp: 22.08.2020].

⁴² Z brzmienia przepisu jednoznacznie wynika, że rezygnacja z ograniczania obowiązków administracyjnych jest uzasadniona wyłącznie brakiem możliwości jego zastosowania. Dyskusyjne jest w konsekwencji stanowisko obecne w literaturze, że: „[...] komentowany przepis *in fine* przewiduje możliwość odstępiania od ochrony podmiotów gospodarczych. Z punktu widzenia standardów realizowania zasady wolności działalności gospodarczej konstrukcję tę należy ocenić negatywnie. Przesądza o tym przede wszystkim brak wskazania w art. 68 PrPrzed jakichkolwiek materialnych przesłanek, które miałyby stanowić podstawę decyzji prawodawcy o rezygnacji z ograniczenia obowiązków administracyjnych wobec mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców” – Patyra (2018).

⁴³ Zob. § 24 ust. 3 oraz § 36 ust. 1 uchwały Rady Ministrów nr 190 z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. 2016, poz. 1006 ze zm.

na dostosowanie się do zmian, bezpośrednie wsparcie finansowe, kampanie informacyjne lub przewodniki skierowane do tej grupy przedsiębiorców, dedykowane programy szkoleniowe lub punkty zgłoszeń/pomocy/wsparcia, uproszczone procedury kontrolne itp.”⁴⁴

Na marginesie zauważyć wypada, że szczególną pozycję w zakresie przygotowywania prawodawstwa gospodarczego posiada Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, czyli specyficzny organ⁴⁵ powołany ustawą z 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców⁴⁶. Wprawdzie organ ten nie posiada kompetencji w zakresie własnej inicjatywy prawodawczej, jednakże może on występować do innych (tj. właściwych) organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej (art. 9 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy).

VII. PODSUMOWANIE

Sektor MŚP posiada istotne znaczenie nie tylko dla gospodarki krajowej, lecz również unijnej. Podstawowe znaczenie dla tworzenia oraz rozwoju tego sektora przedsiębiorstw przypisać należy niedostatecznym uwarunkowaniom prawnym (barierom prawnym), które uważane są za jedną z przeszkód rozwojowych tego sektora. Wobec powyższego zarówno na gruncie UE, jak i krajowym podejmowane są działania zmierzające do niwelowania barier prawnych. Działania te koncentrują się nie tylko na merytorycznej warstwie prawa, lecz także na zagadnieniach natury legislacyjnej. W kontekście prawa polskiego należy podkreślić, że konieczność zmian dotyczących metodyki prac legislacyjnych na korzyść sektora MŚP została uwzględniona w przyjętym przez Radę Ministrów programie SOR, który opiera się między innymi na regule „najpierw myśl na małą skalę” wypracowanej na płaszczyźnie unijnej. Założenia przyjęte w programie SOR, jak wynika z analizy przepisów pr. przed., stanowiły podstawę zmian w prawie. Za wyraz realizacji działań zaprojektowanych SOR uznać należy w szczególności art. 66 ust. 1 pkt 2 oraz art. 68 pr. przed. Przepisy te akcentują istotną rolę sektora MŚP oraz nakazują organom kompetentnym w zakresie inicjatywy prawodawczej przeprowadzanie oceny co do przewidywanych skutków projektowanego aktu normatywnego na sektor MŚP, a w razie stwierdzenia takiego wpływu – ograniczenie obowiązków administracyjnych obciążających tych przedsiębiorców. Należy jednak mieć na uwadze, że konieczność oceny wpływu projektowanych aktów normatywnych na społeczeństwo i gospodarkę (ogólnie) wynika z postanowień § 1 ZTP, wobec czego wprowadzenie szcze-

⁴⁴ Ministerstwo Gospodarki i Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, <<http://www.1.rcl.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf>> [dostęp: 22.03.2021]: 78.

⁴⁵ O statusie tego organu zob. Lissoń (2018): 55 n.

⁴⁶ Dz. U. poz. 648.

gólnych rozwiązań dla ustawodawstwa gospodarczego miało charakter konkretyzujący oraz poszerzało krąg adresatów o podmioty, które *verba legis* nie są obowiązane do przestrzegania ZTP. Zdecydowanie pozytywnej ocenie podlega natomiast art. 68 pr. przed., realizujący zasadę proporcjonalności obowiązków administracyjnych obciążających sektor MŚP.

- Bąk, M., Kulawczuk, P. (2007). Udział przedsiębiorców w kształtowaniu prawa wobec małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce i w krajach Unii Europejskiej, [w:] M. Bąk, P. Bednarz, P. Kulawczuk et al., *Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*. Warszawa: 45–59.
- Huczek, M. (2008). Wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw przez Unię Europejską na przykładzie małopolski. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas – Zarządzanie* 2: 9–29.
- Jagiello, D., Bidziński, M. (red.) (2016). *Prawo gospodarcze – zagadnienia wybrane*. Warszawa.
- Komisja Europejska (2004). *Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw*. Luksemburg.
- Kulawczuk, A. (2007). Analiza naruszania praw podstawowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem praw przedsiębiorców na podstawie literatury przedmiotu, [w:] M. Bąk, P. Bednarz, P. Kulawczuk et al., *Praktyki rzetelnej legislacji gospodarczej. Doświadczenia światowe i możliwości ich adaptacji do warunków polskich*. Warszawa: 60–79.
- Kulawik-Dutkowska, J. (2014). Prawidłowe określenie statusu MŚP w kontekście korzystania z pomocy publicznej przez przedsiębiorstwa. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny* 9(3): 73–89.
- Lewandowski, P. (2019). O definicji przedsiębiorcy i działalności gospodarczej po wejściu w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców. *Palestra* 1/2: 94–103.
- Lissoń, P. (2018). Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej? *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 80(4): 55–71.
- Patyra, S. (2018). Komentarz do art. 68 pr. przed. [w:] G. Kozieł (red.), *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*. Warszawa. Legalis.
- Piecuch, T. (2013). *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*. Warszawa.
- Smolarek, M. (2015). Wybrane aspekty rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas – Zarządzanie* 3: 23–38.
- Sobczak, K. (2014). Czynniki sukcesu małych i średnich przedsiębiorstw z kapitałem polskim i zagranicznym – analiza porównawcza. Poznań.
- Sularz, P. (2015). Wybrane uwagi dotyczące stosowania § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. *Przegląd Prawa Publicznego* 1: 29–34.
- Wierczyński, G. (2016). *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz*. Warszawa.
- Wronkowska, S. (2005). *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*. Poznań.
- Wronkowska, S. (2012), Komentarz do § 1 Zasad techniki prawodawczej, [w:] S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.* Warszawa: 25–27.
- Zakrzewski, R., Skowrońska, A. (red.) (2019). *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. Warszawa.

THE SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES (SME) SECTOR AND THE METHODOLOGY OF DESIGNING NORMATIVE ACTS IN POLISH LAW

Summary

The article briefly presents the concept and specificity of the SME sector, indicating that legal conditions may constitute a barrier to the creation and development of this sector of enterprises. On the basis of the established legal barriers, actions of the EU and national bodies aimed at

the elimination of these barriers in the context of the legislative process are indicated (e.g. the Small Business Act, the Strategy for Responsible Development until 2020 (with a perspective until 2030)). The study also analyses the provisions regulating the principles of legislative technique and normative acts in the area of economic law relating to the methodology of legislative work. The result of these studies is the finding that in Article 66 sec. 1 point 2 and art. 68 of the Entrepreneurs' Law, the special position of the SME sector has been emphasized and solutions have been introduced that make it necessary to take into account the specificity of these enterprises at the stage of designing normative acts.

Keywords: SME; rules of legislative technique; economic legislation; draft of a legal act

