

BOŻENA POPOWSKA

## WSPIERANIE MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW – CHARAKTERYSTYKA PRZEPISÓW PRAWA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ I ICH REALIZACJA

### 1. NOWA PROBLEMATYKA PRAWNA

Od wejścia w Prawa działalności gospodarczej<sup>1</sup> minął przeszło rok. Jest to okazja do oceny tego źródła prawa szczególnie w odniesieniu do przepisów, które od początku ich obowiązywania wywoływały krytykę. Tymczasem, z perspektywy roku, zyskują one większe zrozumienie z uwagi na nawiązujące do ich treści ustawodawstwo. Chodzi o przepisy zawarte w rozdz. 6 zatytułowanym: Mali i średni przedsiębiorcy i o art. 61 ujęty w rozdz. 8 pt.: Zadania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności gospodarczej.

Rozdz. 6 zawiera definicję małego i średniego przedsiębiorcy oraz określa zasady stwierdzania przesłanek zaliczania przedsiębiorców do kategorii „małych i średnich”. Poza tymi kwestiami formalnoprawnymi Ustawa w art. 53 formułuje zasady wspierania przez państwo tej szczególnej grupy przedsiębiorców. Z kolei art. 61 Ustawy stanowi o wspieraniu działalności gospodarczej przez organy administracji publicznej. Tak więc art. 53 obejmuje określony krąg przedsiębiorców, którym ma pomagać państwo, a art. 61 określa zadania konkretnej kategorii organów państwa w zakresie rozwoju przedsiębiorczości. Jak z powyższego wynika, zadania unormowane w art. 61 dotyczą także małych i średnich przedsiębiorców, zatem badając przepisy zawarte w rozdz. 6 Ustawy należy mieć na uwadze także ten artykuł z rozdz. 8.

W czym widziano słabości przepisów rozdziału 6 i art. 61, choć od razu trzeba zaznaczyć, że ten ostatnio wymieniony przepis spotkał się z mniejszą krytyką m.in. dlatego, że wyraźniej określa swoich adresatów. Otóż dość powszechnie podnoszono, że art. 53 pkt 1 - 6 ma charakter deklaratoryjny i mało konkretny, a przewidziane w nim formy pomocy są raczej „zbiorem pobożnych życzeń”<sup>2</sup> i nie mają odzwierciedlenia w przepisach normujących zadania organów administracji publicznej, czyli w art. 61<sup>3</sup>. Również ostatnio wymieniony artykuł komentowano jako deklarację do-

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 19.11.1999 r., Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm. zwana dalej też Ustawą bądź Pdg.

<sup>2</sup> A. Walaszek-Pyziół, *Status prawny przedsiębiorcy w świetle projektu ustawy Prawo działalności gospodarczej*, PUG 1999, nr 5, s. 5; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 661.

<sup>3</sup> M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej. Podręcznik akademicki*, Poznań 2001, s. 108.

brych chęci<sup>4</sup>. Przy tym trzeba podkreślić, iż równocześnie nie kwestionowano ani potrzeby wyodrębnienia prawnego kategorii małych i średnich przedsiębiorców<sup>5</sup> ani potrzeby unormowania roli państwa w sferze gospodarczej, w tym powinności wobec przedsiębiorców<sup>6</sup>. Chodziło raczej o to, że analizowane tu przepisy nie budziły przekonania co do ich skuteczności, wręcz podnoszono, że nie tworzą one (uwaga ta dot. art. 53 Ustawy) nowej normatywnej jakości, są jedynie zapowiedzią stosowanych regulacji prawnych<sup>7</sup>. Podnoszono też, że zadania organów administracji publicznej (uwaga ta dot. art. 61 ustawy) trzeba rozpatrywać w perspektywie zadań tychże organów unormowanych odrębnymi ustawami oraz możliwości finansowych państwa<sup>8</sup>.

Należy odnotować, że są i pozytywne opinie o ww. przepisach. M.in. podkreślano, iż wobec koniunkturalnego charakteru deklaracji politycznych włączenie do Ustawy unormowań art. 53 miało im nadać charakter trwały, a przy tym wiążący organy państwowe<sup>9</sup>. Z kolei unormowanie dot. zadań organów administracji publicznej uznano za wypełnienie istniejącej w tym zakresie luki<sup>10</sup>.

Niniejszym artykułem przyłączam się do tych ostatnich opinii i to z dwóch powodów. Po pierwsze skłania mnie do tego próba teoretyczno-prawnego spojrzenia na przedmiotowe przepisy, po drugie – analiza ustawodawstwa gospodarczego, które weszło w życie 1.01.2001 r. lub później i dotyczy wspierania działalności małych i średnich przedsiębiorców. I tak te pierwsze badania potwierdzają normatywną treść analizowanych przepisów, zaś badania w drugim obszarze wskazują na kontynuację rozwiązań prawnych w tych przepisach ujętych.

Należy jednak zastrzec, iż w ramach tych ostatnich ustaleń nie będą przedstawione wszystkie, przyjęte w międzyczasie, rozwiązania prawne, które można traktować jako realizację zadań ujętych w art. 53 i art. 61 Prawa działalności gospodarczej. Chodzi raczej o przykładowe wskazanie podmiotowego i przedmiotowego ich zakresu, co dowodzi ich różnorodności a także o wskazanie intensywności wprowadzanych zmian, co świadczy o determinacji państwa w obszarze wspierania przedsiębiorczości. W związku z powyższym zastrzeżeniem nie będą badane, w kontekście zadań organów administracji publicznej, uchwalone przed wejściem w życie Prawa działalności gospodarczej ustawy, w tym ustawy ustrojowe: o samorządzie wojewódzkim, o samorządzie powiatowym, o samorządzie gminnym i o administracji rządowej w województwie, prezentowane w większości komentarzy do Ustawy<sup>11</sup>. Poza tym regulacja rozdz. 8 jest przedmiotem odrębnych badań w artykule T. Rabskiej.

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Wydawnictwo Prawnicze 2000, s. 133; M. Zdyb, op. cit., s. 707.

<sup>5</sup> Powołując się głównie na rozwiązania prawa wspólnotowego, które podobnie definiują tę grupę przedsiębiorców i przewidują dla nich szereg ułatwień w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej, np. M. Zdyb, op. cit., s. 658 - 660.

<sup>6</sup> Np. C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 134.

<sup>7</sup> M. Zdyb, op. cit., s. 661.

<sup>8</sup> Ibidem, s. 708.

<sup>9</sup> W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, C.H. Beck 2000, s. 200 - 201.

<sup>10</sup> W. Kubala, op. cit., s. 209.

<sup>11</sup> Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590 - 92 i Dz. U. 2001, Nr 80, p. 872 oraz J. M. Waligórski, op. cit., s. 423 - 425; M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 708 - 713.

Celem niniejszego artykułu jest scharakteryzowanie przepisów Pdg o wspieraniu przedsiębiorczości, zwłaszcza wobec MiŚP oraz wskazanie, jak ich treść jest realizowana przez źródła prawa, które weszły w życie 1-go stycznia 2001 roku lub później.

## 2. CZY ART. 53 PDG FORMUŁUJE NORMĘ PROGRAMOWĄ

Uważam, że na ocenę art. 53 wpływ powinna mieć ranga tego źródła prawa, w którym został zawarty. Ranga Prawa działalności gospodarczej jest zaś bardzo wysoka. Świadczy o tym już sama nazwa aktu, rozpoczynająca się od słowa „prawo”. Do użycia tego określenia uprawnia fakt, że ustawa ta w miarę wyczerpująco normuje obszerną dziedzinę spraw<sup>12</sup>. Tą dziedziną jest podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej, czyli sprawy objęte konstytucyjnie gwarantowaną zasadą wolności działalności gospodarczej. Zatem, jak podkreśla się w Uzasadnieniu do Ustawy, „ma ona zająć szczególne miejsce w porządku prawnym jako ustawa o charakterze ustrojowym”<sup>13</sup>. W literaturze określa się tę Ustawę jako swoistą konstytucję gospodarki<sup>14</sup>. To właśnie to szczególne miejsce Prawa działalności gospodarczej skłania do spojrzenia na normę zawartą w art. 53 przez pryzmat normy programowej w ujęciu teorii prawa<sup>15</sup>.

A zatem, choć pojęcie normy programowej stosowane jest w odniesieniu do norm konstytucyjnych, to z uwagi na rangę Pdg możliwe wydaje się potraktowanie norm ujętych w art. 53 jako norm należących do tej właśnie kategorii. Skłania do tego podobieństwo sformułowań art. 53 i wielu przepisów Konstytucji RP. Art. 53 stanowi: „Państwo stwarza [...] korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju MiŚP...”. Ujęciem nie różni się ten przepis np. od art. 6 Konstytucji, który brzmi: „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury [...]”. Z obu przepisów można odczytać normę postępowania nakazującą organom władzy publicznej realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu<sup>16</sup>. Właśnie takie normy teoria prawa określa jako normy programowe<sup>17</sup>. Należy przy tym podkreślić, iż art. 53 Pdg stanowi bardziej zupełną wypowiedź normatywną, niż art. 6 Konstytucji, gdyż wskazuje także rodzaje zachowań nakazanych: inicjowanie zmian stanu prawnego, wspieranie instytucji..., promowanie współpracy...

<sup>12</sup> § 15 ust. 2 pkt 2 Uchwały Rady Ministrów nr 147 z 5.11.1991 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, M.P. Nr 44, poz. 310. Uchwała utraciła moc obowiązującą na podstawie art. 75 ust. 1 ustawy z dnia 22.12.2000 r. o zmianie niektórych upoważnień ustawowych do wydawania aktów normatywnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 120, poz. 1268).

<sup>13</sup> *Uzasadnienie do Ustawy*, s. 2. Tak charakteryzują Ustawę także: W. Kubala, op. cit., s. XV; T. J. Długosz, *Wzłowe zagadnienia nowej ustawy Prawo działalności gospodarczej*, Kraków 2001, s. 9.

<sup>14</sup> M. Zdyb, op. cit., s. 29; W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 3, s. 139.

<sup>15</sup> W niniejszej pracy odwoływać się będę przede wszystkim do artykułu T. Gizberta-Studnickiego i A. Grabowskiego, *Normy programowe w Konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm Konstytucji*, pod red. J. Trzczeńskiego, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1997, s. 95 - 113.

<sup>16</sup> Określenie „stwarza” to klasyczna konstrukcja języka prawnego, która powszechnie interpretowana jest jako nałożenie obowiązku, vide na ten temat: A. Zieliński, *Algorytm interpretacji przepisów prawnych*, w: *Eufonia i Logos*, pod red. J. Pogorowskiego, Wyd. Naukowe UAM, Poznań 1995 r., s. 67 i n.

<sup>17</sup> T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, op. cit., s. 97.

Za traktowaniem normy zawartej w art. 53 jako normy programowej przemawia też fakt, że norma postępowania, którą wysłowia ten przepis ma charakter zasady a nie reguły. Tzn. iż jest to norma optymalizująca, a więc norma nakazująca realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości<sup>18</sup>. W tym sensie „...normy programowe nie nakładają definitywnych obowiązków na swych adresatów. Normy te nakładają jedynie obowiązki *prima facie*”<sup>19</sup>.

Z tym ostatnim stwierdzeniem wiąże się odpowiedź na istotne pytanie: czy normy programowe są wiążące dla ich adresatów, czy stanowią tylko nie wiążące zalecenia. Powołując się na ustalenia doktryny można stwierdzić, iż są wiążące. Wniosek ten wypływa właśnie z charakteru norm programowych jako zasad<sup>20</sup>.

Szczególnie ciekawa z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu jest teza, że konstytucyjne normy programowe mogą funkcjonować jako kryteria konstytucyjności ustaw<sup>21</sup>. Wydaje się bowiem, że również normy zawarte w art. 53 mogłyby pełnić takie funkcje wobec aktów podustawowych. Mam na myśli sytuacje, w których uchwalone źródła prawa byłyby ewidentnie niezgodne z obowiązkiem określonym normą wysłowioną w art. 53 Pdg. Myślę, że wówczas byłoby możliwe zbadanie ich legalności przez Trybunał Konstytucyjny, wg wzorca normatywnego ujętego w ww. artykule<sup>22</sup>.

### 3. TREŚĆ ART. 53 PDG

Przechodząc do treści art. 53 oraz uwzględniając treść art. 61 należy stwierdzić, iż przepisy te regulują zadania państwa (art. 53), w tym administracji publicznej (wprost stanowi tak art. 61), jako że normatywnie określają „zachowania organów władzy konieczne do urzeczywistnienia określonych celów państwa przy pomocy wskazanych środków i form działania”<sup>23</sup>.

Tym celem ogólnym jest: wspieranie przedsiębiorczości, w tym małych i średnich przedsiębiorców. To zaś, że te środki i formy działania, którym poświęcona będzie dalsza część rozważań, nie są szczegółowo i całościowo unormowane, to wynika z charakteru samej ustawy Prawo działalności gospodarczej jako generalnej podstawy publicznego prawa gospodarczego<sup>24</sup> i jest refleksem ówczesnego stanu prawnego. Można chyba powiedzieć, że

<sup>18</sup> Każda norma postępowania jest albo zasadą albo regułą. Regułami są takie normy postępowania, które mogą zostać spełnione albo niespełnione, T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski op. cit., s. 101.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 104.

<sup>20</sup> Szczegółową argumentację przytacza powoływany tu artykuł, ibidem, s. 107.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 109 - 110.

<sup>22</sup> Por. uzasadnienie do orzeczenia TK z 30.11.1988 r. (K. 1/88) OTK 1988, s. 93.

<sup>23</sup> M. Górski, *Pojęcie - „funkcja administracji państwowej” i „zadanie administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 172. Dla porządku należy dodać, że w innych definicjach „zadań administracji” uwzględnia się też element istnienia odpowiedzialności za wykonanie zadania po stronie administracji. *Prima facie* tego elementu brakuje, zwłaszcza w regulacji art. 53, choćby z uwagi na niewskazanie właściwych organów.

<sup>24</sup> Tak Ustawę określają, T. J. Długosz, op. cit., s. 9; J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzyszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Twigger 2000, s. 7.

Prawo działalności gospodarczej jest pierwszym w III Rzeczypospolitej źródłem prawa, które wymienia tak szeroki zakres powinności państwa wobec gospodarki. A zatem dopiero kolejne źródła prawa powinny te zadania, a zwłaszcza środki i formy wspierania konkretyzować. Poza tym szczegółowe zadania w tym zakresie to już sfera polityki gospodarczej, która z istoty swej jest zmienna i której realizacja zależy od finansowych możliwości państwa. Należy zatem widzieć różnice między zadaniami, o których mowa w art. 53 i art. 61 Pdg a podstawowymi funkcjami państwa, polegającymi na wzmacnianiu i ochronie ustroju polityczno-gospodarczego<sup>25</sup>, przede wszystkim wolności gospodarczej i wolnej konkurencji (art. 20 Konstytucji).

Następnie warto podkreślić, że zarówno zadania określone w art. 53 jak i w art. 61 to przede wszystkim zadania o charakterze niewładczym<sup>26</sup>, polegające na podejmowaniu głównie czynności faktycznych. (Wyróżniają się tu zadania określone jako inicjowanie zmian stanu prawnego oraz wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne – art. 53 pkt 1 i 4). Ma to zaś to znaczenie, że ich realizacja nie musi się opierać na konkretnej normie kompetencyjnej, wystarczającym jest wskazanie zakresu działania danego organu<sup>27</sup>. Większość tych zadań należy zatem do tzw. usługowej sfery działania państwa (a więc i administracji jako aparatu wykonawczego państwa), inaczej mówiąc do tzw. administracji świadczącej.

Należy także zwrócić uwagę, iż zarówno w art. 53 jak i w art. 61 ustawodawca wymienia przykładowe działania, które w szczególności mają służyć wspieraniu przedsiębiorczości. Nie jest to zatem pełen ich katalog. Nawiązując do poprzedniej uwagi można powiedzieć, że dla właściwych organów są to raczej kierunkowo ujęte działania, które powinny one podejmować, jeżeli mieszczą się w zakresie ich zadań określonych przepisami prawa ustrojowego i prawa materialnego.

Inną cechą charakterystyczną jest to, że część zadań państwa może mieć wymiar finansowy, czyli wiązać się z wydatkowaniem przez państwo określonych środków finansowych<sup>28</sup>. Można tu wymienić działania określone w art. 53 pkt 2 i 5, które mówią o wspieraniu instytucji działających na rzecz przedsiębiorczości, bowiem to wspieranie może mieć także charakter materialny. Wydaje się, że powyższych działań nie można uznać za pomoc publiczną w rozumieniu ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>29</sup>, bowiem ich bezpośrednimi beneficjentami nie są przedsiębiorcy. Uważam, że w kategoriach bezpośredniego wspierania finansowego przedsiębiorców nie można też rozpatrywać działań określonych w art. 53 pkt 4<sup>30</sup>, choćby z uwagi na ogólne ujęcie

<sup>25</sup> C. Kosikowski, *Polskie publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2000, s. 60 i 61.

<sup>26</sup> C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 61; M. Waligórski, op. cit., s. 423.

<sup>27</sup> J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzeszcz, op. cit., s. 212 - 213.

<sup>28</sup> Zwraca na to uwagę C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej*, op. cit., s. 120.

<sup>29</sup> Ustawa z 30.06.2000 r., Dz. U. Nr 60, poz. 704. Wg definicji ustawowej przez pomoc publiczną dla przedsiębiorców należy rozumieć przysporzenie [...] przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom... – art. 4 pkt 1.

<sup>30</sup> W punkcie tym wymienia się wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne.

zadań państwa w analizowanym artykule. Mowa w nim bowiem (*vide* pierwsze zdanie powołanego przepisu) o tworzeniu przez państwo korzystnych warunków dla funkcjonowania i rozwoju MiSP, co, jak już podnoszono, można rozumieć przede wszystkim jako zapowiedź odpowiednich rozwiązań prawnych (w tym i dotyczących wsparcia finansowego MiSP), a nie konkretnych działań pomocowych, które adresowane są do określonych przedsiębiorców.

To jednak, co może wywoływać najwięcej wątpliwości przy interpretowaniu zadań państwa wobec małych i średnich przedsiębiorców, to zastrzeżenie, że państwo tworzy korzystne warunki dla ich funkcjonowania i rozwoju „z poszanowaniem zasad równości i konkurencji” (art. 53 zdanie 1-sze). Myślę, że dla ustalenia intencji ustawodawcy w tym przepisie trzeba mieć świadomość, o jaką grupę przedsiębiorców chodzi. Oczywiście, mówią o tym kryteria zaliczenia do małych (art. 54) i średnich (art. 55) przedsiębiorców. Ważne jednak jest to, że aż 97,7% przedsiębiorców w Polsce należy do kategorii MiSP<sup>31</sup>, zaś około 90% to przedsiębiorcy, którzy zatrudniają do 5 pracowników<sup>32</sup>. Z kolei ponad 60% małych przedsiębiorców to firmy jednoosobowe, a przeszło połowa z nich zajmuje się handlem<sup>33</sup>. Problemem dla takich przedsiębiorców jest często wynajęcie lokalu, zakup podstawowych urządzeń biurowych czy narzędzi, udział w szkoleniu, zasięgnięcie porady prawnej. W tym kontekście stwarzanie przez państwo korzystnych warunków jest w istocie wyrównywaniem warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez MiSP, które, w skali całej gospodarki, są generalnie w gorszej sytuacji aniżeli pozostali przedsiębiorcy. Jeżeli tak będzie się rozumiało działalność państwa wobec MiSP, wówczas konsekwentnie należy się zgodzić, że takie działania nie muszą godzić ani w zasadę równości (do której przestrzegania zobowiązuje też art. 5 Ustawy), ani w zasadę konkurencji (której ochronie służą przepisy odrębnej ustawy)<sup>34</sup>. I odwrotnie, zastrzeżenie, aby działania państwa nie naruszały obu zasad, tak właśnie nakazuje rozumieć owo „stwarzanie korzystnych warunków”.

#### 4. ZADANIA PAŃSTWA W ZAKRESIE WSPIERANIA MiSP ORAZ ICH REALIZACJA W USTAWODAWSTWIE GOSPODARCZYM

Uwzględniając wcześniejsze uwagi wydaje się, że analizowane tu działania w zakresie wspierania przedsiębiorczości, głównie MiSP, można ująć w 5 grup:

- 1) inicjowanie zmian stanu prawnego,
- 2) wspieranie instytucji działających na rzecz MiSP,

<sup>31</sup> Dane Ministerstwa Gospodarki za rok 1999. Podają za J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzeszcz, op. cit., s. 197.

<sup>32</sup> Te dane podał podczas prac komisji sejmowej nad projektem ustawy Prawo działalności gospodarczej przedstawiciel Związku Rzemiosła Polskiego.

<sup>33</sup> K. Orłowski, *Kapitalizm fikcyjny*, „Wprost” z 14.05.2000 r., s. 58.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U. Nr 122, poz. 1319.

- 3) wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne,
- 4) działania informacyjno-szkoleniowo-doradcze w zakresie rozwoju przedsiębiorczości,
- 5) działania promocyjne.

Mimo stosunkowo łatwej klasyfikacji w świetle ustawy Prawo działalności gospodarczej, w innych ustawach (przepisach prawa materialnego) trudniej wydzielić materię, którą można by przyporządkować do kolejnych grup działań, i nie o to w tym artykule chodzi. Często jeden akt generalny stanowi o różnych działaniach. Zależy to od tego, jaki podmiot wyznacza ustawa dla realizacji zadań państwa: czy jest to organ o tak szerokim zakresie działania jak Państwowa Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP – organ specjalnie powołany do zadań, o których mowa w tym artykule), czy też podmiot o wąskim, specjalistycznym zakresie działania, jak Bank Gospodarstwa Krajowego.

A. Pierwszym zadaniem, które wymienia art. 53 Ustawy, jest „inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi małych i średnich przedsiębiorców, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych”. Przepis ten adresowany jest do tych podmiotów, które posiadają inicjatywę legislacyjną (art. 118 Konstytucji), w pierwszej kolejności do Rady Ministrów jako organu o najszerszej kompetencji w zakresie spraw polityki państwa (art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji). W tym zaś gronie szczególnie aktywny powinien być Minister Gospodarki jako kierujący działem „gospodarka” i działem „rozwój regionalny”<sup>35</sup>.

Przede wszystkim trzeba w tym miejscu stwierdzić, że większość rozwiązań prawnych, które w dalszej części artykułu będę przytaczać, stanowi realizację inicjatyw legislacyjnych z lat 1999 i 2000, o czym świadczy fakt, że weszły one w życie 1-go stycznia 2001 r. bądź w pierwszym półroczu 2001 r.

Prace nad rozwiązaniami, które mają służyć rozwojowi przedsiębiorczości są kontynuowane. W dniu 29.01.2002 r. Rada Ministrów przyjęła program społeczno-gospodarczy, w skład którego wchodzi trzy pakiety: „Przede wszystkim – przedsiębiorczość”, „Pierwsza praca” oraz „Infrastruktura – klucz do rozwoju”<sup>36</sup>. W ślad za tym programem rząd chce przyjąć kilkadziesiąt projektów ustaw i dokumentów programowych, są wśród nich także adresowane do MiSP<sup>37</sup>. Ich celem ma być likwidacja wielu formalnych utrudnień w tworzeniu i funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Chodzi przede wszystkim o utrudnienia wynikające z aktualnych rozwiązań prawa pracy oraz o liczne wymogi ewidencyjno-sprawozdawcze obciążające przedsiębiorców. Należy podkreślić, iż sprostanie obowiązującym aktualnie rygorom w obu obszarach jest szczególnie uciążliwe dla małych i średnich przedsiębiorców, którzy nie zatrudniają pracowników dla „spraw admini-

<sup>35</sup> § 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20.10.2001 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki, Dz. U. Nr 122, poz. 1335.

<sup>36</sup> G. J. Leśniak, *Jak wrócić na drogę wzrostu*, „Rzeczpospolita” 30.01.2002 r.

<sup>37</sup> A. Sielanko, *Pakiet „Przede wszystkim przedsiębiorczość”. Dla małych i średnich firm*, „Rzeczpospolita” z 01.02.2002 r.

stracyjnych”. Dla nich wymóg powołania służby BHP, tworzenie regulaminów wynagradzania itp., a także wypełnianie kilkunastu sprawozdań<sup>38</sup> to poważny problem.

Ponieważ konwencja niniejszego artykułu każe zajmować się przede wszystkim tym, co zrobiono od 1.01.2001 r. dla przedsiębiorczości w ogóle i dla małych i średnich przedsiębiorców w szczególności, wobec tego wątku owych projektów legislacyjnych nie będę rozwijała, poza jednym. Mianowicie, zwracają uwagę zamiary skorygowania pewnych rozwiązań Prawa działalności gospodarczej, a także zharmonizowania z nimi innych ustaw gospodarczych. Mam na myśli takie propozycje<sup>39</sup> jak zmiana bądź uchylenie przepisów umożliwiających wstrzymanie działalności gospodarczej. Chodzi o art. 64, który upoważnia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do podjęcia decyzji administracyjnej o takiej właśnie treści. Trzeba przyznać, że powołany tu przepis jeszcze w czasie prac komisji sejmowej nad projektem<sup>40</sup> był bardzo kontrowersyjny, m.in. z uwagi na katalog przesłanek podjęcia owej decyzji, a zwłaszcza sposób ich określenia. Nie wdając się w szczegóły można przypomnieć, iż m.in. zagrożenie moralności publicznej może uruchomić kompetencję podjęcia decyzji nakazującej wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłużej niż 3 dni.

Planowane prace legislacyjne mają też doprowadzić do ujednoczenia definicji przedsiębiorcy<sup>41</sup>. Istotnie, w obowiązującym prawie pojęcie to występuje w różnych znaczeniach. I tak można wskazać 3 definicje legalne tego pojęcia. Poza ustawą Prawo działalności gospodarczej (art. 2 ust. 1), definicje takie zawierają też: ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>42</sup> (art. 2) oraz ustawa z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 4 pkt 1). Wszystkie definicje zasadniczo się różnią, zaś definicja z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest w dodatku bardzo skomplikowana i mało przejrzysta. Do tego można wymienić ustawy normujące obowiązki przedsiębiorców, ale adresowane do przedsiębiorców: „producentów” i „sprzedawców”<sup>43</sup> bądź do „importerów” i „wytwórców produktów”<sup>44</sup>, co jeszcze bardziej zamazuje jednoznaczność przedstawionego pojęcia.

Kolejnym przedmiotem zmian legislacyjnych, łączących się także z analizowaną ustawą Prawo działalności gospodarczej, jest system rejestracji przedsiębiorców<sup>45</sup>. Na ten system składają się: rejestracja w KRS (w rejestrze przedsiębiorców), rejestracja dla celów statystycznych (REGON), rejestracja dla celów podatkowych (NIP) i rejestracja dla celów zabezpieczenia społecznego (w ZUS-ie). Każdy z ww. obowiązków normowany jest odrębną ustawą, która określa też właściwy tryb postępowania przed odpowiednim

<sup>38</sup> K. Jędrzejewska, *Ośmiu pracowników, siedemnaście sprawozdań*, „Rzeczpospolita” 27.02.2001 r.

<sup>39</sup> G. J. Leśniak, op. cit.

<sup>40</sup> Autorka brała udział w tych pracach jako ekspert.

<sup>41</sup> Vide przypis 28.

<sup>42</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 211.

<sup>43</sup> Ustawa z 22.01.2000 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz. U. Nr 15, poz. 179.

<sup>44</sup> Ustawa z 11.05.2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej i opłacie depozytowej, Dz. U. Nr 63, poz. 639.

<sup>45</sup> Vide przypis 25.



organem. W praktyce podnosi się, iż w efekcie obowiązki te opóźniają podjęcie działalności gospodarczej o około trzy miesiące<sup>46</sup>.

B. Kolejne działania państwa, wymienione w Ustawie w ramach tworzenia korzystnych warunków dla funkcjonowania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorców to „wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach” (art. 53 pkt 2). Łączą się one ze zmianami stanu prawnego dotyczącymi „dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych” (art. 53 pkt 1), a także z działaniem polegającym na wspieraniu instytucji i organizacji lokalnych oraz regionalnych działających na rzecz MiŚP (art. 53 pkt 5).

Myślę, że najwłaściwszym przykładem na realizację wymienionych tu zamierzeń jest ustawa o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP)<sup>47</sup>, która weszła w życie 1.01.2001 r. Agencja powstała w miejsce Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, której jedynym fundatorem był Skarb Państwa (art. 17)<sup>48</sup>.

Celem działania Agencji jest uczestnictwo w realizacji programów rozwoju gospodarki, w szczególności w zakresie wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorców (art. 4 ust. 1 pkt 1). Agencja dysponuje środkami z budżetu państwa i środkami pochodzącymi z Unii Europejskiej (art. 15). Szczegółowe zadania Agencji określa rozporządzenie Rady Ministrów z 20.03.2001 r.<sup>49</sup> W interesującym tu zakresie wymienia ono m.in.: promowanie i wspieranie udziału MiŚP w programach Unii Europejskiej i innych międzynarodowych programach rozwoju małych i średnich przedsiębiorców, wspieranie organów administracji rządowej, organów jednostek samorządu terytorialnego i organizacji przedsiębiorców w pozyskiwaniu środków finansowych Unii Europejskiej; wspomaganie instytucji udzielających pożyczek i poręczeń kredytowych MiŚP; wspomaganie MiŚP, podejmujących współdziałanie w celu obniżenia kosztów prowadzenia działalności handlowej (§ 1 pkt 6, 7, 10 i 11).

Kolejne rozporządzenie Rady Ministrów<sup>50</sup> określa warunki i tryb udzielania dotacji przez PARP, które są typową formą dofinansowywania przez Agencję działań innych podmiotów (art. 6 ust. 1 pkt 9 ustawy o PARP). Wśród tych „innych podmiotów” rozporządzenie wyróżnia krąg MiŚP i krąg osób prawnych, które działają na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i na zasadach *non profit* (§ 4 ust. 1). W zależności od adresatów pomocy, przepisy przewidują różne rodzaje dotacji. I tak Agencja może udzielić małym przedsiębiorcom „dotacji szkoleniowej”, małym i średnim przedsię-

<sup>46</sup> D. Walewska, *Przeszkody zamiast pomocy*, „Rzeczpospolita” z 15.11.2001 r. W powołanym artykule wskazano, iż polski przedsiębiorca, aby założyć firmę, musi wypełnić stos dokumentów oraz odwiedzić jednocześnie instytucji.

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 9.11.2000 r., Dz. U. Nr 109, poz. 1158, zwana dalej też ustawą o PARP.

<sup>48</sup> Z dniem 31.03.2002 r. Agencja ta przejęła zadania zlikwidowanej Agencji Techniki i Technologii, ustawa z dnia 1.03.2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. Nr 25, poz. 253.

<sup>49</sup> Rozporządzenie w sprawie szczegółowych zadań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Dz. U. Nr 29, poz. 321.

<sup>50</sup> Rozporządzenie z 21.05.2001 r., Dz. U. Nr 84, poz. 917.

biorcom „dotacji na uzyskanie certyfikatu” i „dotacji na przygotowanie do uczestnictwa w rynku kapitałowym” (§ 1 ust. 1; § 2 ust. 1; § 3 ust. 1), natomiast osobie prawnej Agencja może udzielić dotacji: „na usługi informacyjno-doradcze”; „na powiększenie kapitału funduszu”; „na inicjatywę wspierającą rozwój przedsiębiorczości” (§ 4 ust. 1; § 5 ust. 1; § 6 ust. 1). Formą udzielania owych dotacji jest pisemna umowa (§ 7). Przepisy tego ostatnio wymienionego rozporządzenia określają także treść wniosków o udzielenie poszczególnych rodzajów dotacji (zał. nr 1 - 4).

Jak z powyższego wynika, PARP jest instytucją, której działania wypełniają znaczący obszar aktywności państwa wym. w art. 53 i art. 61 pkt 2, określany jako wspieranie przedsiębiorczości, co zresztą wynika także z nazwy agencji. A zatem jest to instytucja wspierająca finansowo przedsiębiorczość bądź to bezpośrednio (gdy beneficjentami są przedsiębiorcy), bądź pośrednio (gdy adresatami dotacji są inne podmioty działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości). Agencja angażuje się także w działalność informacyjno-doradczo-szkoleniową i promocję przedsiębiorczości<sup>51</sup>. Jest to więc szczególnie przypadek powołania przez państwo specjalnego podmiotu<sup>52</sup> dla realizacji określonych w Prawie działalności gospodarczej kierunków polityki gospodarczej.

Można wskazać też przykłady innego wdrażania w życie rozwiązań analizowanej Ustawy, mianowicie poprzez rozszerzenie zakresu działania istniejących instytucji. Przykładem takim jest nowela z 6.07.2001 r.<sup>53</sup> ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa i niektóre osoby prawne<sup>54</sup>. Wprowadziła ona m.in. nowe możliwości wspierania przez Bank Gospodarstwa Krajowego lokalnych instytucji udzielających poręczeń MiŚP. W porównaniu z ustawą z 1997 r. nowela znacznie rozszerza także zakres gwarancji i poręczeń przyznawanych wedle nowych reguł i wprowadza nowe formy działania Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych<sup>55</sup>. W nowych przepisach określono też cele, na jakie mogą być przeznaczone kredyty, pożyczki bankowe i środki uzyskane z obligacji wyemitowanych przez Skarb Państwa lub NBP; są to m.in. zakup materiałów lub surowców do produkcji albo świadczenia usług przez MiŚP i zakup towarów dokonywany przez MiŚP.

C. Kolejnym obszarem działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości MiŚP, w którym w okresie minionego roku sporo zrobiono, to „wyrównywa-

<sup>51</sup> Warto zaznaczyć, że w tym zakresie PARP prowadzi działalność częściowo zbieżną z aktywnością Państwowej Agencji Inwestycji Zagranicznych S.A. w Polsce. Celem działalności tej Agencji jest „organizowanie oraz inspirowanie przedsięwzięć zwiększających zainteresowanie podmiotów zagranicznych inwestowaniem kapitału w Polsce” – wg utrzymanego w mocy art. 42 ustawy z 14.06.1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, Dz. U. 1997, Nr 26, poz. 143 ze zm.). Pozostałe przepisy ustawy zostały uchylone na mocy Prawa działalności gospodarczej – art. 99 pkt 3. Ustawa wymieniona w przypisie 48 przewiduje połączenie Polskiej Agencji Inwestycji Zagranicznych S.A. z Polską Agencją Informacyjną S.A. (art. 1 ust. 7).

<sup>52</sup> Nt. roli agencji w realizacji zadań państwa vide B. Popowska, *Agencja – nowe formy realizacji zadań administracyjnych państwa*, w: pr. zb. *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, Poznań 1999, s. 207 - 217.

<sup>53</sup> Dz. U. Nr 81, poz. 876.

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 8.05.1997 r., Dz. U. Nr 79, poz. 484 ze zm.

<sup>55</sup> Środki KFPK mogą być m.in. przeznaczone na obejmowanie lub nabywanie akcji (udziałów) podmiotów udzielających poręczeń spłaty kredytów lub pożyczek dla MiŚP.

nie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne”.

Jak już była o tym mowa, ułatwienia polegające na tym wyrównywaniu warunków mogą dotyczyć obowiązków czysto formalnych (np. sprawozdawczości) albo takich obowiązków, które mają swój wymierny aspekt finansowy.

Do tych pierwszych należy zniesienie od 1.01.2001 r. obowiązku corocznego badania sprawozdań finansowych „małych przedsiębiorstw”. Uczyniła to nowela z 9.11.2000 r.<sup>56</sup> do ustawy o rachunkowości<sup>57</sup>. Nazwałam ten krąg adresatów analizowanego tu przepisu 64 ust. 1 pkt 4) w ten sposób, ponieważ ustawa o rachunkowości w ogóle nie posługuje się pojęciem przedsiębiorcy, a poza tym kryteria zwalniające z tego obowiązku nie pokrywają się z kryteriami przyjętymi w Prawie działalności gospodarczej dla określenia małego przedsiębiorcy, są łagodniejsze; praktycznie więc każdy mały przedsiębiorca może być beneficjentem omawianego rozwiązania ustawy o rachunkowości.

Innym ułatwieniem dla niektórych „małych przedsiębiorstw”, jest rozwiązanie wprowadzone przez kolejną nowelę do ustawy o rachunkowości. Chodzi o nowelę z 6.10.2001 r.<sup>58</sup> Wprowadza ona zasadę, że spółki jawne i partnerskie, w których współnikami są wyłącznie osoby fizyczne nie są obowiązane (tak samo jak osoby fizyczne i spółki cywilne osób fizycznych) do prowadzenia pełnej księgowości, jeśli ich przychody netto za poprzedni rok obrotowy nie przekroczyły równowartości w walucie polskiej 800 000 euro<sup>59</sup>. Trzeba zaś dopowiedzieć, że pełna księgowość jest bardzo sformalizowana, czasochłonna i kosztowna, wymagająca zaangażowania księgowego. Możliwość prowadzenia prostszej i tańszej ewidencji podatkowej w postaci książki przychodów i rozchodów będzie zatem stanowić duże udogodnienie dla tych MiSP, które spełniają wyżej wymienione kryteria.

Na tle obu wyżej przedstawionych rozwiązań ustawy o rachunkowości, pojawił się problem pojęciowy. Wiąże się on z tym, że nie wszystkie ustawy, obejmujące swym zakresem podmiotowym przedsiębiorców, adresowane są wprost do tak określonych podmiotów; krąg ich adresatów jest po prostu szerszy, wyznaczony innymi, aniżeli prowadzenie działalności gospodarczej przesłankami. Niektóre rozwiązania dotyczą jednak konkretnych grup przedsiębiorców, wyznaczonych kryteriami tożsamymi rodzajowo i zbliżonymi swymi wielkościami do tych zastosowanych przy definicji małego przedsiębiorcy. W efekcie i takie rozwiązania służą wyrównywaniu warunków wykonywania działalności gospodarczej przez małych przedsiębiorców.

Do takich rozwiązań prawnych, o których mowa wyżej, należy zaliczyć także zmiany ustawy o zamówieniach publicznych<sup>60</sup>, uchwalone dnia 26.10.2001 r.<sup>61</sup> Z uwagi na ich treść mają one znaczenie przede wszystkim

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 113, poz. 1186.

<sup>57</sup> Ustawa z 29.09.1994 r., Dz. U. Nr 121, poz. 591 ze zm.

<sup>58</sup> Dz. U. Nr 102, poz. 1117.

<sup>59</sup> Ze względu na kryterium przychodów netto chodzi tu o przedsiębiorców rzeczywiście „małych” (por. def. małego przedsiębiorcy z art. 54 ust. 1 Prawa działalności gospodarczej). Ustawa o rachunkowości nie stawia natomiast żadnych wymogów co do liczby zatrudnionych pracowników, wymaga jedynie, jak już podano, by współnikami w wym. spółkach były wyłącznie osoby fizyczne.

<sup>60</sup> Ustawa z 10.06.1994 r., Dz. U. 1998, Nr 119, poz. 773.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 76, poz. 813.

dla firm o niedużym potencjale gospodarczym, a więc MiŚP. Udogodnienia te polegają na tym, że nowela dopuszcza występowanie z łączną ofertą przez działających wspólnie dostawców lub wykonawców, jako konsorcjum (art. 6 lit. b), a także obniża wysokość wadium z 1 - 5% do 0,5 - 3% (art. 41 ust. 1).

Sądząc po wypowiedziach dotyczących narodowej strategii gospodarczej, a zwłaszcza pakietu „Przede wszystkim przedsiębiorczość” należy przyjąć, że wszystkie wyżej przedstawione rozwiązania to dopiero początek wyrównywania warunków wykonywania działalności gospodarczej przez MiŚP ze względu na obciążenia publicznoprawne<sup>62</sup>. Ważne jest jednak, aby nowe przepisy były jednoznaczne i spójne oraz by równolegle zapewnione były warunki (w tym organizacyjno-finansowe) ich realizacji. Ważne też, aby nowe rozwiązania, zastępujące wcześniejsze (uwaga ta dotyczy planów fuzji agencji zajmujących się wspieraniem przedsiębiorczości)<sup>63</sup> były bardziej skuteczne w realizacji celów, którym służą.

W każdym razie, jak pokazuje niniejsze opracowanie, art. 53 i art. 61 (zwłaszcza analizowany tu punkt 2) stanowią ogólną podstawę prawną dla działań organów państwa poprzez wskazanie celów i sposobów ich realizacji. Cele te ogniskują się wokół wartości, które państwo powinno wspierać i chronić z uwagi na ustrój polityczno-gospodarczy oparty o prywatną własność i rozwój konkurencji. Najogólniej mówiąc, chodzi o przedsiębiorczość, o mobilność prywatnych przedsiębiorców i ich zdolność do konkutowania na rynku. Te cechy przekładają się bowiem na obroty gospodarki narodowej<sup>64</sup>, to zaś nie jest obojętne ani dla pozycji państwa na arenie międzynarodowej ani dla poziomu życia mieszkańców.

#### SUPPORTING SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTREPRENEURS

#### – A DESCRIPTION OF THE PROVISIONS OF THE BUSINESS ACTIVITY LAW AND THEIR IMPLEMENTATION

#### S u m m a r y

On the basis of the European Commission recommendations the Polish Business Activity Law Act introduced new notions into the economic legislation. The notions of small and medium-sized entrepreneur were introduced in order for the entrepreneurs to be treated in a special way, namely, new legal regulations will be addressed to them and other actions will be taken for their benefit. This special treatment would consist in creating new favourable conditions, in which small and

<sup>62</sup> Z upowszechnionych przez rząd informacji wynika, że planowane rozwiązania mają dotyczyć także obciążeń podatkowych i z tytułu ubezpieczeń zdrowotnych. Chodzi m.in. o objęcie większej grupy przedsiębiorców ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (o przychodach do 800 000 euro) i o podniesienie limitu obrotów zwalniających z obowiązku bycia podatnikiem VAT, o zniesienie podwójnej składki na ubezpieczenie zdrowotne dla osób prowadzących działalność gospodarczą i jednocześnie zatrudnionych jako pracownicy.

<sup>63</sup> Ustawa o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw likwiduje Agencję Techniki i Technologii, przekazując jej zadania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Ż. Semprich, *Odczudzenie centralnej administracji*, „Rzeczpospolita” z 28.01.2002 r.

<sup>64</sup> Mali i średni przedsiębiorcy wytwarzają 50,35% PKB – dane za rok 1999, podają za J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzyszcz, op. cit., s. 198.

medium-sized entrepreneurs will operate. In the light of the Business Activity Law, the State is responsible for creating these conditions and thus supporting small and medium-sized entrepreneurs. The way in which the above mentioned responsibility is formulated, is characteristic of the category of programme standards included in the theory of law.

The support for SMEs consists mainly in non-imperative and factual actions (training, informative, and promotional actions) but also legal actions (equalising the conditions of conducting a business activity with respect to the obligations under the public law).

Among the new institutions which support entrepreneurship, the Polish Entrepreneurship Development Agency should be mentioned in the first place. The aim of the Agency is to participate in the implementation of the economic development programmes, especially in the area of support for small and medium-sized entrepreneurs. The Agency operates almost on the entire state territory mentioned in article 53 of the Business Activity Law Act.

Numerous new legal solutions are also designed to support entrepreneurship. These solutions are beneficial to small and medium-sized entrepreneurs and include, for example, limitation of the obligations concerning accountancy and reporting. Determining the new requirements concerning participation in the public orders, which are easier to fulfil than the previous requirements, may serve as another example. Judging by the above examples, it appears that the solutions aimed at supporting entrepreneurship do not necessarily discriminate against other entrepreneurs and will not necessarily have a negative impact on competition. In this respect the support of entrepreneurship as regulated by the Business Activity Law differs fundamentally from the actions carried out within the public aid framework.