

## TYMOTEUSZ MĘTRAK

Uniwersytet Warszawski, Kolegium Międzydziedzinowych Indywidualnych  
Studiów Humanistycznych i Społecznych  
e-mail: tymmet@gmail.com  
ORCID: 0000-0002-2925-1212

# Negatywny wpływ niepewności prawa na biznes w Polsce

**Streszczenie.** Artykuł traktuje o niepewności prawa w kontekście jej wpływu na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce. W pracy zaprezentowano tezę o silnym oddziaływaniu niepewności w prawie na biznes, którą poparto analizą wybranych ogólnopolskich badań empirycznych. Poruszono teoretyczne aspekty niepewności, prezentując także autorską koncepcję jej podziału na niestabilność, nieprzewidywalność i niepoznawalność.

**Słowa kluczowe:** niepewność prawa, działalność gospodarcza, inflacja prawa, bariery w biznesie

## 1. Wprowadzenie

Niepewność i ryzyko to nieodłączne elementy prowadzenia działalności gospodarczej. Jednak dopiero na początku XX wieku dokonano rozróżnienia tych dwóch pojęć. Niepewność odnosi się także do innych aspektów działalności człowieka. Celem artykułu jest omówienie najważniejszych cech niepewności w prawie<sup>1</sup> w kontekście niepewności ogółem, a także nauk prawnych i ich wpływu na biznes. W polskiej literaturze naukowej temat ten nie był dotychczas podejmowany; zwracano raczej uwagę na pewność prawa. Podjęta zostanie zatem próba zdefiniowania niepewności prawa oraz scharakteryzowania podstawowych jego elementów i systematyczne podziały. Przywołane badania statystyczne zobrazują, że poruszane w artykule kwestie są społecznie istotne.

Wpływ niepewności w prawie na biznes jest tematem niezwykle szerokim. Z powodu ograniczonej objętości oraz konieczności dokonania charakterystyki

---

<sup>1</sup> W swojej pracy używam pojęć niepewność w prawie oraz niepewność prawa jako równoważnych.

tego nowego w polskiej nauce obszaru badań niniejsze opracowanie dotyczyć będzie jedynie wybranych jej aspektów. W niepewności prawa na szczególną uwagę zasługuje wyróżnienie trzech kluczowych elementów: niestabilności, niepoznawalności i nieprzewidywalności. Pojęcia te się uzupełniają, a ich zastosowanie zdecydowanie porządkuje rozległy termin niepewność prawa.

O negatywnym wpływie niepewności w prawie na biznes wiedzą zarówno osoby prowadzące własną działalność, władze publiczne, jak i ogół społeczeństwa. Jak wynika z badania CBOS z 2010 r. *Polacy o prowadzeniu biznesu*, które zostało przeprowadzone na reprezentatywnej grupie mieszkańców Polski, aż 26% respondentów stwierdziło, że niestabilne przepisy są jednym z najczęstszych problemów przedsiębiorców<sup>2</sup>. Jak zaprezentowano na wykresie 1, był to czwarty wynik w badaniu, po zbyt dużych kosztach pracy, wysokich podatkach i nadmiarze regulacji. Dowodzi to, że omawiane zjawisko nie jest problemem niszowym. Należy więc jednoznacznie zdefiniować i scharakteryzować niepewność prawa.

**Wykres 1.** Opinia na temat problemów najczęściej dotykających przedsiębiorców [%]

**Jak pan(i) sądzi, z jakimi problemami najczęściej borykają się obecnie w Polsce przedsiębiorcy?  
Co utrudnia im prowadzenie działalności gospodarczej?**



Procenty nie sumują się do 100, ponieważ badani mogli wskazać więcej niż jedną odpowiedź.

Źródło: CBOS 2010.

<sup>2</sup> Niestety CBOS nie powtarzał podobnego badania w latach późniejszych, stąd konieczność odwołania się do nieco przestarzałych danych. Dalsza część artykułu oparta jest na nowszych źródłach, które potwierdzą aktualność omawianej problematyki.

## 2. Niepewność – zarys teoretyczny

Według Franka Knighta niepewność występuje, gdy brak pewności nie jest w żaden sposób mierzalny [Knight 1921: 19-20]. Takie podejście przeczy wcześniejszym poglądom, według których stopień niepewności zależał od stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia jakiegoś zdarzenia [Willet 1951: 5-6]. Obecnie uznaje się mierzalny brak pewności za ryzyko. Można je obiektywnie oceniać i obliczać [Janasz 2009: 88]. Dzięki mierzalności ryzyka można podejmować działania je ograniczające. Takie podejście stanowi bazę dla teorii ubezpieczeń, których głównym zadaniem jest minimalizacja ryzyka dla podmiotu.

W literaturze można wyróżnić następujące rodzaje niepewności:

- behawioralną (wykorzystującą analizę psychologiczną),
- strukturalną (skupiającą się na komponentach niepewności i zależnościach między nimi),
- procesualną (pokazującą zróżnicowanie niepewności) [por. Jędralska, Czech 2011: 9-18].

W artykule skupiono się na niepewności strukturalnej. Takie ujęcie pozwala na analizę niepewności w sposób względnie zobiektywizowany. Bada się bowiem m.in. stan wiedzy podmiotów na temat przyszłości oraz innych uczestników życia gospodarczego, możliwości przetwarzania informacji, wpływ czynników zewnętrznych w stosunku do podmiotu. Sama niepewność strukturalna to jednak szerokie pojęcie, które podlega dalszym podziałom teoretycznym. Składają się na nią:

- niepewność podmiotowa (wynikająca z ograniczonych możliwości poznawczych ludzkiego umysłu),
- niepewność przedmiotowa (będąca skutkiem utraty kontroli nad dynamiką zasobów i kompetencji),
- niepewność relacyjna.

Ta ostatnia powstaje w kontakcie podmiotu z otoczeniem i odnosi się do braku pewności postępowania innych jednostek życia społecznego i gospodarczego: konsumentów, producentów, organizacji pozarządowych, agend rządowych i ogółu władz publicznych. Właśnie do niej należy zakwalifikować także niepewność w prawie. Kreuje ona określone warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa i jest w stosunku do niego zewnętrzna (podmiot to adresat prawa, lecz z reguły mający niezwykle marginalny wpływ na jego tworzenie).

## 3. Niepewność prawa – ujęcie systematyczne

Niepewność w prawie zaliczyć można do niepewności strukturalnej relacyjnej, aczkolwiek należy rozumieć ją w sposób unikalny. Prawo to według

najpowszechniejszych definicji system wszelkich norm postępowania panujący w danej społeczności, powszechnie uznany i sankcjonowany, za którego złamanie grożą określone konsekwencje ze strony państwa posługującego się przymusem [por. m.in. Sójka-Zielińska 1993; Morawski 2016; Chauvin, Stawecki i Winczorek 2013]. Prawo reguluje stosunki społeczne, a także gospodarcze, określa standardy prowadzenia działalności gospodarczej, podatki i daniny. Zobowiązuje przedsiębiorcę do konkretnych zachowań względem pracowników (np. zapewnienie urlopu i płacy minimalnej), a także konsumentów (np. zapewnienie rękojmi) i innych podmiotów (np. zakaz zmów cenowych). Należy także przypomnieć, że prawo reguluje tak szczegółowe kwestie, jak sposób świadczenia usług telekomunikacyjnych<sup>3</sup>, długość bloków reklamowych w telewizji<sup>4</sup> czy warunki hodowli zwierząt<sup>5</sup> – a to tylko kilka przykładów. Syntetyzując, prawo kreuje środowisko, w którym funkcjonują podmioty obrotu gospodarczego, a także zakazuje, dozwala i ustanawia zasady prowadzenia określonych form działalności.

W kontekście nauk prawnych pierwszą próbę zdefiniowania pojęcia niepewności prawa podjął Anthony D'Amato w 1983 r. [D'Amato 1983]. Widział ją jako nieprzewidywalność zastosowania prawa i nadmierne rozbudowanie przepisów. Według niego tworzenie w prawie wyjątków, a także autorskie wykładnie przepisów dokonywane przez sądy<sup>6</sup> prowadzą do wzrostu niepewności. Takie samo zagrożenie D'Amato widział w nowych teoriach naukowych powstających na gruncie prawa. Ponadto na wzrost niepewności prawa ma wpływać upływ czasu, w którym podmioty objęte regulacjami starają się zachowywać w taki sposób, by ich działania stawały się niejednoznaczne z punktu widzenia prawa<sup>7</sup>.

Niepewność w prawie można też rozumieć jako swoiste zaprzeczenie pewności prawa w rozumieniu Gustawa Radbrucha. W wykładzie „O celu prawa” ten niemiecki teoretyk przedstawił teorię *Rechtssicherheit* [Radbruch 1938: 330-331], którą tłumaczy się na język polski jako bezpieczeństwo prawne lub

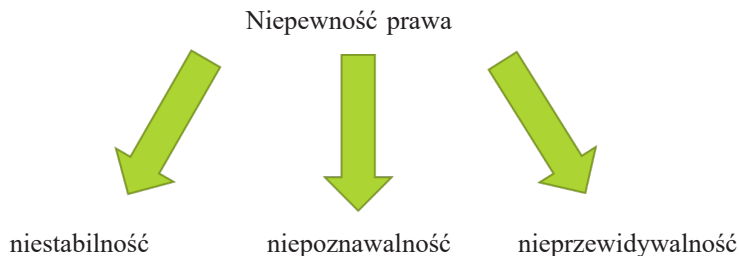
<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

<sup>4</sup> Art. 16 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2020, poz. 805 z późn. zm.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2021, poz. 36.

<sup>6</sup> W systemach prawa precedensu, który obowiązuje m.in. w Anglii i Stanach Zjednoczonych sądy mają zdecydowanie większą swobodę działania i często odbiegają od wykładni literalnej.

<sup>7</sup> W swoim artykule A. D'Amato prezentuje nierozwijaną przeze mnie tezę, że wzrost niepewności prawa jest nieunikniony i niepowstrzymywalny. Można go jednak spowolnić, chociaż czasami niepewność jest pożądana z punktu widzenia władzy publicznej, np. gdy niejasne jest, czy dozwolone jest palenie tytoniu w miejscach publicznych, co skutkuje spadkiem osób palących w tych przestrzeniach, bo nie chcą narażać się na możliwe sankcje.



**Schemat 1.** Podział niepewności prawa

Źródło: opracowanie własne.

pewność prawa<sup>8</sup>. W tym rozumieniu będzie ono używane w pracy. Jak zauważa Bartosz Brożek, Radbruch jako pewność prawa rozumie jego stabilność, przewidywalność i poznawalność. Prawo powinno być względnie stałe, decyzje sądowe i administracyjne podejmowane na podstawie podobnych przesłanek również podobne, a sam tekst ustawy jasno sformułowany, unikający luk, wieloznaczności, odwołań do klauzul generalnych itp. Niepewność prawa będzie zaprzeczeniem tak rozumianej pewności i można ją podzielić na niestabilność, niepoznawalność i nieprzewidywalność (schemat 1).

### 3.1. Niestabilność prawa

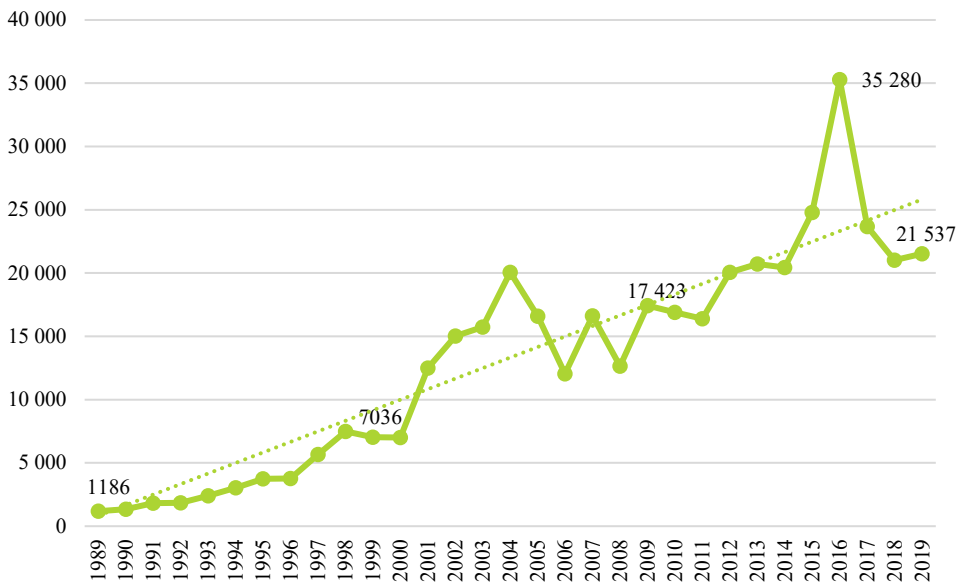
Niestabilność prawa to jedna z najłatwiej zauważalnych składowych niepewności. Odnosi się do sytuacji, w której prawo zmienne jest w nadmiernym stopniu. Składają się na to przede wszystkim zbyt częste nowelizacje, nowe przepisy ze zbyt krótkim *vacatio legis*<sup>9</sup>, z ograniczonymi konsultacjami społecznymi lub ich brakiem. Wiąże się to również z inflacją prawa, czyli nadmierną i szczegółową legislacją, przy spadku jakości nowo tworzonych aktów. Niestabilność prawa jest zjawiskiem szeroko rozpowszechnionym w polskim prawodawstwie, co doskonale odzwierciedla coroczna analiza dokonywana przez Grant Thornton w ramach inicjatywy Barometr Prawa.

<sup>8</sup> Polscy naukowcy nie są zgodni co do stosowanego rozumienia tego niemieckiego terminu. M. Wojciechowski z Uniwersytetu Gdańskiego używa tłumaczenia „bezpieczeństwo prawne” [Wojciechowski 2014: 26], natomiast B. Brożek używa pojęcia „pewność prawa” [Brożek 2011: 23].

<sup>9</sup> W Polsce według art. 4 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm. standardem jest 14 dni od jej ogłoszenia, z tym że termin ten może być skracany lub rozszerzany w uzasadnionych przypadkach.

Raport *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2020* pokazuje, że dominuje trend rosnącej liczby stron aktów prawnych publikowanych w Dzienniku Ustaw. Podczas gdy w 1989 r. było to jedynie 1186 stron, dziesięć lat później – 7 036, a w 2019 r. aż 21 537. Rekordowy pod tym względem rok 2016 to aż 35 280 stron aktów prawnych (wykres 2). Według przedstawionych w raporcie wyliczeń samo przeczytanie takiej ilości tekstu zajęłoby 2 godziny 52 minuty każdego dnia roboczego całego roku. Należy przy tym pamiętać, że aby poprawnie zapoznać się ze zmianami, należy nowelizację odnieść do całego aktu prawnego, często też do innych relewantnych przepisów, a nawet do komentarzy i doktryny prawniczej. Takie zadanie jest fizycznie niemożliwe.

**Wykres 2.** Liczba stron aktów prawnych, które weszły w życie w poszczególnych latach



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2020*.

Niezwykle trudne i stanowiące przeszkodę w prowadzeniu działalności gospodarczej są w szczególności zmiany w ustawach podatkowych i prawie pracy. W tym ostatnim od co najmniej 2010 r. każdego roku uchwalano ponad 70 stron poprawek, a w 2019 r. było to 128 stron. Natomiast w pięciu głównych ustawach podatkowych (PIT, CIT, VAT, akcyza, ordynacja podatkowa) uchwalono 417 stron poprawek, co odpowiada 31% objętości ich wcześniejszych tekstów jednolitych. Tak duży zakres zmian dokonywany w relatywnie krótkim okresie

(rok) sprawia, że przedsiębiorca nie może być pewien, czy prawo, według którego prowadził działalność, nie uległo zmianie, a próba sprawdzenia wszystkich nowych przepisów jest nierealna, co pokazały poprzednio przywołane obliczenia.

### 3.2. Niepoznawalność prawa

W czasie przed powstaniem internetu głównym powodem niepoznawalności prawa był brak lub ograniczony dostęp do miejsc publikacji przepisów. Obecnie wszystkie ustawy i rozporządzenia dostępne są w formie elektronicznej, ale niepoznawalność pozostała. Jej źródłem jest nadmierne rozbudowanie przepisów, które uniemożliwia poprawne zapoznanie się z nimi. Prawo wysoce skomplikowane, z wieloma wyłączeniami, wyjątkami i zwolnieniami, a także często odwołujące się do elementów pozaprawnych (jak zasady demokratycznego państwa prawa czy zasady współżycia społecznego) staje się dla adresata niepoznawalne. Podmiot, pomimo chęci, ma niezwykle trudne zadanie, aby poznać normy postępowania, według których ma funkcjonować.

Jest to jeden z hamulców rozwoju gospodarczego, co zauważono na forum europejskim już na początku XXI wieku. W 2001 r. raport przedstawiła tzw. grupa Mandelkerna. Powołana przez ministrów właściwych do spraw administracji publicznej, zajmowała się opracowaniem rozwiązań dla lepszych regulacji prawnych. Jeden z wniosków stanowił, że aby wspomóc rozwój gospodarczy, należy zredukować liczbę europejskich aktów prawnych o około 40% [Mandelkern Group 2001: v, 63]. Podobne zdanie o przeszkodach w biznesie mają przedsiębiorcy, gdyż według przywoływanego poniżej badania na zlecenie ZPP z 2019 r. (wykres 3) jednym z największych problemów przedsiębiorców okazuje się skomplikowane prawo gospodarcze (odpowiedź 35% respondentów, czwarty wynik w kolejności).

### 3.3. Nieprzewidywalność prawa

Z nieprzewidywalnością prawa podmiot ma do czynienia, gdy jakaś dziedzina życia lub inna kwestia są prawnie uregulowane, jednakże podmiot nie wie, jaki przepis ma do niego zastosowanie lub jakiego wyroku/decyzji administracyjnej powinien się spodziewać. Przejawia się w sytuacjach, które są analogiczne, aczkolwiek działania władzy publicznej skrajnie różne – na przykład gdy Urząd Skarbowy, zgodnie z prawem, raz kwalifikuje bagietkę jako pieczywo, a innym razem jako ciastko, z czym wiążą się inne stawki podatkowe. Wynikać to może z luk i sprzeczności w prawie, przez co organ stosujący ma większą dowolność jego interpretacji albo też zmian w wykładni przepisów bez ich nowelizacji. Nieprzewidywalność prawa znacząco utrudnia podejmowanie racjonalnych



**Schemat 2.** Inny podział niepewności prawa

Źródło: opracowanie własne.

decyzji w środowisku biznesowym, gdyż uniemożliwia oszacowanie skutków prawnych danego działania.

Poza najistotniejszymi kategoriami niepewności prawa, tj. niestabilnością, niepoznawalnością i nieprzewidywalnością, wyróżnić można też inne istotne podziały. Jednym z najpopularniejszych jest dystynkcja między niepewnością obiektywną a subiektywną. Niepewność obiektywna oznacza, że brak pewności jest faktem i dotyczy wszystkich podmiotów objętych prawem. Natomiast niepewność subiektywna oznacza, że prawo jest niepewne dla i z punktu widzenia konkretnego podmiotu [Wagner 2009: 3-4; Davies 2011: 5-6]. Helmut Wagner na przykład przedstawia tezę, że nigdy nie zlikwiduje się subiektywnej niepewności prawa. Jest to spowodowane kalkulacją ekonomiczną – adresat norm zapozna się z przepisami w takim zakresie, aby zmaksymalizować swoją użyteczność krańcową. Przedsiębiorca nie zdecyduje się na spędzenie wielu kolejnych godzin na analizie przepisów, jeśli ewentualne kary za złamanie tych przepisów będą niższe od zarobku wynikłego z przeznaczenia tego czasu na działalność zarobkową.

Inny podział na niepewność długo- i krótkoterminową (schemat 2) zwraca uwagę na czas, w którym prawo jest niepewne. Niepewność krótkoterminowa dotyczy stanu obecnego i związana jest z prowadzeniem działalności operacyjnej. W podstawowym podziale będzie to oznaczało przede wszystkim niepoznawalność i nieprzewidywalność. Z kolei niestabilność to główna składowa niepewności długoterminowej. Dotyczy ona stanu przyszłego i ma bezpośredni wpływ na poziom inwestycji, gdyż wymagają one planowania i stabilnego środowiska prawnego.

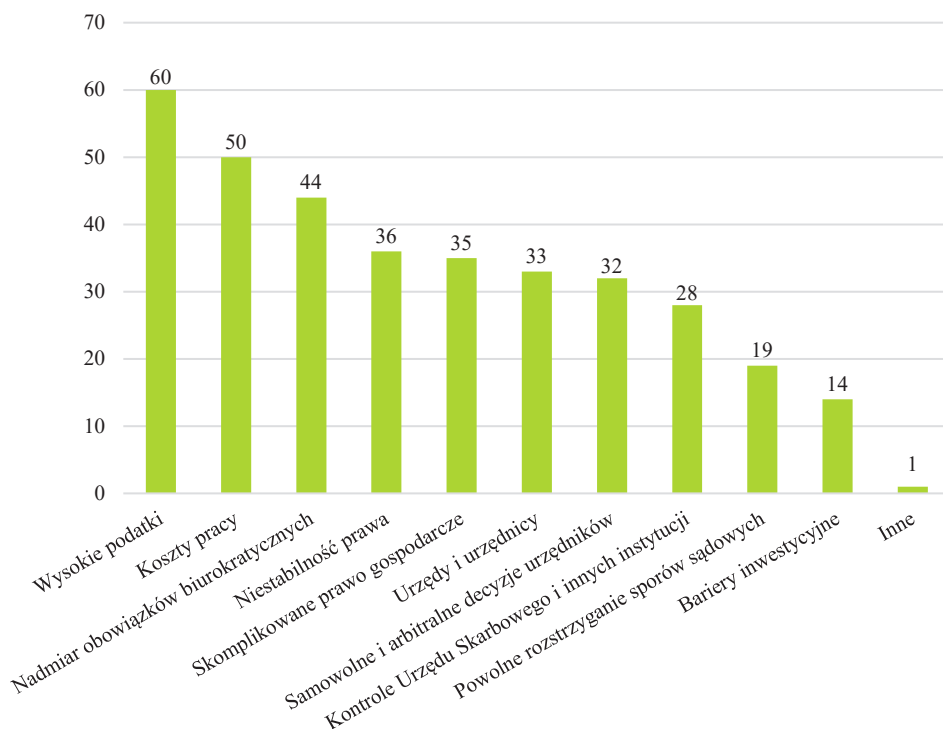
#### 4. Znaczenie niepewności prawa dla gospodarki

O wadze niepewności prawa często mówi Związek Przedsiębiorców i Pracodawców (ZPP), czyli organizacja, która corocznie prezentuje badanie dotyczące trudności, z jakimi spotykają się osoby prowadzące działalność gospodarczą



w Polsce. Raport *Bariera prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce* z 2019 r. pokazuje, że niestabilność prawa oraz skomplikowane prawo gospodarcze to niezwykle istotne przeszkody (wykres 3). Odpowiednio wskazało na nie 36% i 35% respondentów.

**Wykres 3.** Postrzeganie przez przedsiębiorców przeszkód prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – 2019 r. [%]

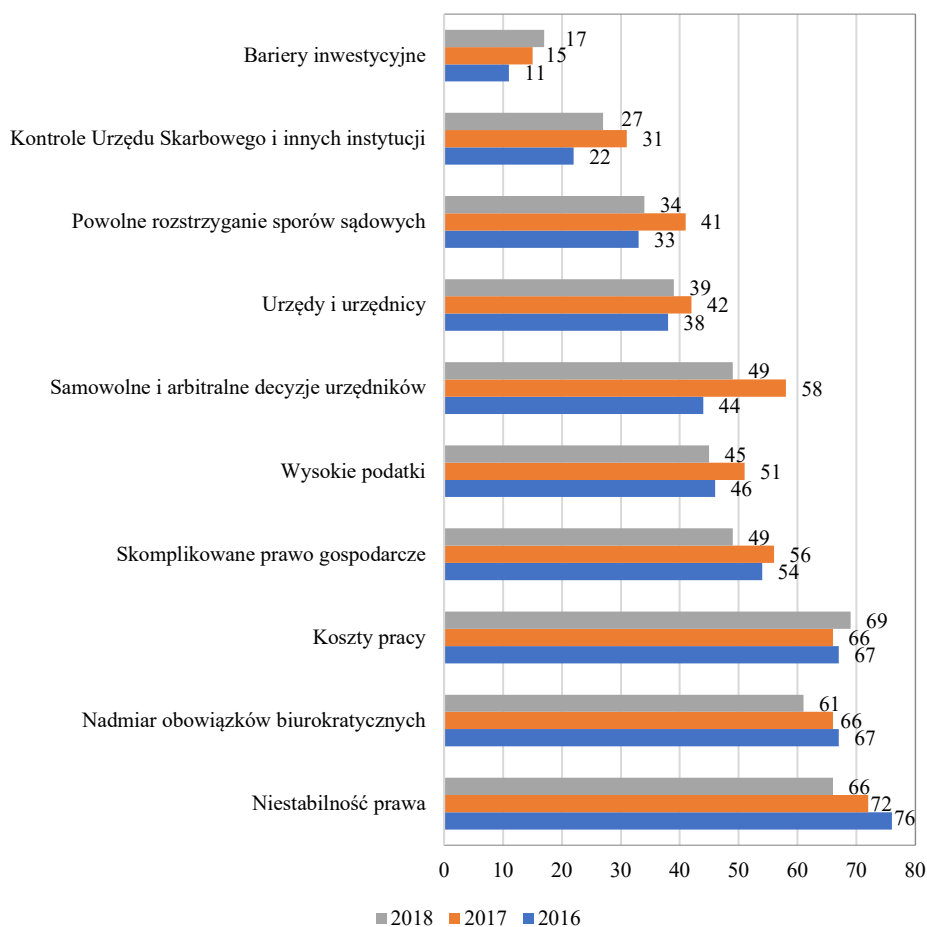


Źródło: opracowanie własne na podstawie *Bariera prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, styczeń 2019.

Wagę niepewności w prawie dla przedsiębiorców jeszcze lepiej oddaje zestawienie danych z analogicznych badań w latach 2016-2018 (wykres 4). Zastosowano wtedy nieco inną metodologię badawczą, a także bazę respondentów (wtedy grupę badawczą zapewnił ZPP, a w 2019 r. Ogólnopolski Panel Badawczy Ariadna). Wyniki badań ilościowych pokazują, że niestabilność prawa była uznawana za najistotniejszą barierę w latach 2017 (72% badanych) i 2016 (76%) oraz drugą co do wagi w 2018 r. (66%). Skomplikowane prawo gospodarcze za jedną z głównych barier prowadzenia działalności gospodarczej wskazało około połowy ankietowanych (2018 r. – 49%, 2017 r. – 56%, 2016 r. – 54%). Co ważne, we

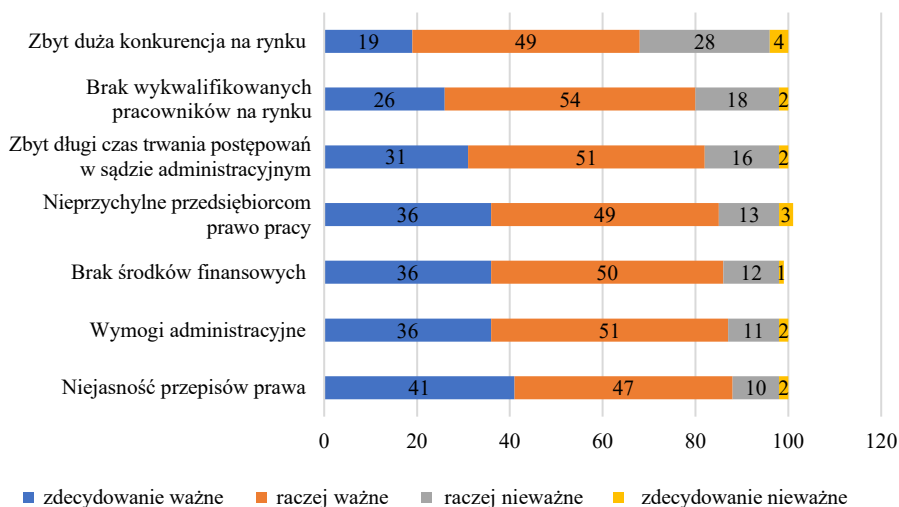
wszystkich analizowanych edycjach badania kwestie związane z niepewnością prawa zostały uznane za większe przeszkody niż bariery inwestycyjne, kontrole instytucji państwowych czy trudności stawiane przez urzędy i urzędników.

**Wykres 4.** Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce – porównanie lat 2016, 2017 i 2018 [%]



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, styczeń 2018.

Niepewność prawa jest także kluczowa dla chcących rozwijać swój biznes. W 2019 r. niejasność przepisów prawa za zdecydowanie ważną uznało 41% ankietowanych przedsiębiorców, a kolejne 47% za raczej ważną. Był to najczęściej wskazywany powód trudności rozwoju przedsiębiorstw w Polsce przed wymogami administracyjnymi i brakiem środków finansowych (wykres 5).

**Wykres 5.** Ważność barier związanych z rozwojem przedsiębiorstw w Polsce w 2019 r. [%]

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Barierzy prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, styczeń 2019.

Jak pokazują przedstawione dane, niepewność prawa można uznać za rzeczywisty problem dotyczący przedsiębiorców. Kwestie te nie są także obce ustawodawcy. W komunikatach rządowych często pojawia się konstatacja, że środowisko prawne dla przedsiębiorców cechuje się niepewnością, a celem nowo uchwalanych ustaw ma być zwiększenie pewności prawa. Taki wydzźwięk prezentują np. komunikaty dotyczące tzw. konstytucji biznesu [Waćkowska-Kabaczyńska 2019] albo pochodzący z 2016 r. „Plan na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”<sup>10</sup>. W tekście wśród „kompleksowych rozwiązań ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej” wymieniono m.in.: ochronę przed zmianą interpretacji prawa przez organy kontroli pomimo braku zmiany prawa, stworzenie jednolitych reguł nakładania adekwatnych administracyjnych kar pieniężnych, uporządkowanie terminologii „działalność gospodarcza” i „przedsiębiorca”<sup>11</sup>, podnoszenie jakości procesu tworzenia prawa, w szczególności poprzez podnoszenie jakości oceny skutków regulacji oraz upowszechnianie konsultacji publicznych. Część z powyższych zaleceń doczekała się realizacji, jednak przytoczone wcześniej badania na zlecenie ZPP pokazują, że problem niepewności prawa nadal jest niezwykle istotny.

<sup>10</sup> Załącznik do uchwały nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 31.12.2020].

<sup>11</sup> Sformułowanie „przedsiębiorca” redefiniowała ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646 z późn. zm. O wprowadzonych zmianach pisał na przykład M. Etel [2018].

## 5. Podsumowanie

Jak wynika z przywołanych wyników badań empirycznych, tematyka związana z niepewnością w prawie i jej konsekwencjami jest znana społeczeństwu, w tym także przedsiębiorcom, a jej szkodliwość dla prowadzonej działalności gospodarczej stanowi dla nich istotny problem. Z tego względu należy uznać, że tematyka niepewności prawa wstępnie zarysowana w niniejszym artykule jest ważna i wobec braku opracowań dotyczących kosztów niesłabnącej niepewności prawa, które ponoszą przedsiębiorcy, budżet państwa i docelowo cała polska gospodarka wymaga dalszych badań. Dalszego rozwinięcia wymaga również problem, czy niepewność prawa to cecha immanentna i przyrodzona obecnemu systemowi prawa w Polsce, a nawet szerzej – charakterystyczna dla współczesnych porządków prawnych na świecie, czy raczej jest to wypaczenie, które można zlikwidować.

Z perspektywy prawa w Polsce na szczególną uwagę zasługuje analiza dynamiki zmian legislacyjnych. Wykres 2 oprócz trendu pokazującego niezwykle ostry wzrost liczby nowo publikowanych przepisów wskazuje, że w pewnych latach dochodziło do swoistej „eksplozji ustawodawczej”. Pierwszy wzrost liczby aktów prawnych to okolice roku 1997, a późniejszy to lata poprzedzające i bezpośrednio następujące po roku 2004. Dużą zmienność ustawodawstwa w tym okresie można wyjaśnić przemianami ustrojowymi, które nastąpiły w Polsce w latach 90. oraz koniecznością uchwalania nowych ustaw i aktów prawnych niższego rzędu, takich aby były zgodne z nową konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. Konieczność dostosowania prawa krajowego do prawa unijnego to prawdopodobnie przyczyna wyraźnego wzrostu ustawodawstwa w latach 2000-2004. Ogromny skok liczby zmian w prawie w latach 2015-2017 można połączyć z wyborami prezydenckimi i parlamentarnymi, które miały wtedy miejsce. Zazwyczaj w okresie okołowyborczym odnotowuje się wzmożone prace legislacyjne, mające na celu realizację obietnic, które zostały wyartykułowane podczas kampanii.

Jakkolwiek można próbować wyjaśnić przyczyny czasowych wzrostów dynamiki legislacyjnej, to na odpowiedź zasługuje pytanie, dlaczego utrzymuje się trend coraz większej zmienności prawnej – w roku 2019 uchwalono 18 razy więcej stron aktów prawnych niż 30 lat wcześniej. Perspektywy pod względem niepewności prawa mogą się nie zmienić. Wysoki poziom polaryzacji sceny politycznej oznacza intensywną legislację, mającą służyć realizacji w dużym stopniu odmiennych planów reform.

Znamienny z punktu widzenia niepewności prawa jest również rok 2020. W Polsce dotkniętej przez pandemię koronawirusa wprowadzano w ciągu roku wiele ograniczeń działalności gospodarczej z bardzo krótkim czasem na przygotowanie się przedsiębiorstw. Regułą stały się zapowiedzi zmian prezentowane podczas konferencji (które nie są aktem prawnym żadnej rangi), a dopiero następ-

nie wydawanie odpowiednich rozporządzeń. Niepewność podnosił niski poziom legislacji, ogromna częstotliwość zmian oraz niespójne interpretacje sądowe.

Jak zaznaczono w artykule, istnieje wiele kwestii dotyczących niepewności prawa w Polsce, które wymagają opracowania. Są to zarówno sprawy dotyczące źródeł niepewności, perspektywy na przyszłość, fenomen niepewności prawa podczas stanu epidemii, a także immanentność niepewności prawa w Polsce oraz jej koszty społeczne. Niezależnie od odpowiedzi na postawione pytania należy przyznać, że negatywny wpływ niepewności w prawie na biznes jest znaczący, a w najbliższej przyszłości brak przesłanek jej zmniejszenia.

## Literatura

- Bariery prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Raport z badania ilościowego*, styczeń 2019, [https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/MP\\_Bariery-prowadzenia-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-gospodarczej-w-Polsce.pdf](https://zpp.net.pl/wp-content/uploads/2019/04/MP_Bariery-prowadzenia-dzia%C5%82alno%C5%9Bci-gospodarczej-w-Polsce.pdf) [dostęp: 31.12.2020].
- Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce. Edycja 2020*, Barometr Prawa, <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2020/03/Barometr-prawa-RAPORT-2020-03-05-2020.pdf> [dostęp: 31.12.2020].
- Brożek B., 2011, Pewność prawa jako stabilność strukturalna, *Forum Prawnicze*, nr 6(8): 23-29.
- CBOS 2010, *Polacy o prowadzeniu biznesu. Komunikat z badań*, BS/158/2010, Warszawa, listopad, [https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K\\_158\\_10.PDF](https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2010/K_158_10.PDF) [dostęp: 31.12.2020].
- Chauvin T., Stawewski T., Winczorek P., 2013, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa: C.H. Beck.
- D'Amato A., 1983, Legal Uncertainty, *California Law Review*, vol. 71, nr 1, <https://lawcat.berkeley.edu/record/1111926> [dostęp: 31.12.2020].
- Davis K.E., 2011, *The Concept of Legal Uncertainty*, New York: University School of Law, [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1990813](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1990813) [dostęp: 31.12.2020].
- Etel M., 2018, Nowy przedsiębiorca w ustawie z 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, *Acta Scientifica Academiae Ostroviensis. Sectio A: Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne*, nr 2(12): 56-70, [http://zn.wsibip.edu.pl/sectioa/images/aktualnosci/zeszyty/012-2018/ACTA\\_2\\_12\\_2018\\_15.01.2019..pdf](http://zn.wsibip.edu.pl/sectioa/images/aktualnosci/zeszyty/012-2018/ACTA_2_12_2018_15.01.2019..pdf) [dostęp: 31.12.2020].
- Janasz K., 2009, Ryzyko i niepewność w gospodarce – wybrane aspekty teoretyczne, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, nr 14: 87-98.
- Jędralska K., Czech A., 2011, O naturze niepewności i jej interpretacjach, *Master of Business Administration* 3(110): 9-18.
- Knight F.K., 1921, *Risk, uncertainty and profit*, Boston–New York: Houghton Mifflin Company.
- Mandelkern Group, 2001, *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report. 13 November 2001*, <https://www.smartreg.pe/reportes/Mandelkern%20Report%20on%20Better%20Regulation%202001.pdf> [dostęp: 31.12.2020].
- Morawski L., 2016, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”.
- Radbruch G., 1938, O celu prawa, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3: 325-336, <https://repozytorium.amu.edu.pl/bitstream/10593/20243/1/003%20DR%20GUSTAW%20RADBRUCH%20%20RPEiS%2017%283%29%2C%201937.pdf> [dostęp: 31.12.2020].
- Sójka-Zielińska K., 1993, *Historia prawa*, Warszawa: PWN.

- Uchwała nr 14/2016 Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2016 r. w sprawie przyjęcia „Planu na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”, <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/plan-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju> [dostęp: 31.12.2020].
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji, Dz.U. 2020, poz. 805 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, Dz.U. nr 62, poz. 718 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, Dz.U. nr 171, poz. 1800 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, Dz.U. poz. 646 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o organizacji, hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich, Dz.U. 2021, poz. 36.
- Waćkowska-Kabaczyńska M., 2019, *Pewność prawa i przewidywalność*, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/pewnosc-prawa-i-przewidywalnosc> [dostęp: 31.12.2020].
- Wagner H., 2009, *Legal Uncertainty – Is Harmonization of Law the Right Answer? A Short Overview*, Hagen: FernUniversität, <https://www.fernuni-hagen.de/wirtschaftswissenschaft/download/beitraege/db444.pdf> [dostęp: 31.12.2020].
- Willet A.H., 1951, *The economic theory of risk and insurance*, Homewood, Illinois: University of Pennsylvania.
- Wojciechowski M., 2014, *Pewność prawa*, Gdańsk: Uniwersytet Gdański.

## The negative impact of legal uncertainty on business activity in Poland

**Abstract.** The author discusses the problem of legal uncertainty and argues that it has a strong adverse effect on entrepreneurial activity in Poland. This view is supported by evidence from selected nationwide empirical studies. In addition, the author presents a theoretical analysis of uncertainty involving his original classification into volatility, unpredictability and unknowability.

**Keywords:** legal uncertainty, entrepreneurship, inflation of the law, business barriers