

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW DOTYCZĄCE  
ZAŁOŻEŃ PROJEKTU USTAWY – PRAWO DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ Z  
DNIA 26 MARCA 2015 ROKU**

Przedstawiony projekt założeń należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

**A. Uwagi natury ogólnej**

1. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że nowa ustawa - Prawo działalności gospodarczej jest absolutnie niezbędna. Aktualnie obowiązująca ustawa o swobodzie działalności gospodarczej daleka jest od ideału, którego wzór stanowi tzw. ustawa Wilczka z roku 1988. Tamten akt prawny, zajmujący w swej treści merytorycznej de facto dwie i pół strony (pozostałe dwie i pół poświęcone były na zmiany w innych przepisach ówczesnie obowiązujących) i ujęty w formie zaledwie 25 artykułów, stanowił zwięźle sformułowaną podstawę funkcjonowania wolnorynkowej gospodarki u schyłku PRL i w pierwszych latach po upadku tego ustroju. Eksplozja przedsiębiorczości Polaków, skutkująca stopniowym polepszaniem poziomu życia, nigdy nie nastąpiłaby, gdyby nie wolnościowy fundament, którym była właśnie wspomniana ustawa. Można więc stwierdzić, że sukces gospodarczy 25 lat wolnej Polski jest w ogromnej mierze dziełem mądrości Mieczysława Wilczka i nie osiągnął on pożądaných, możliwych przecież do urzeczywistnienia, rozmiarów, tylko i wyłącznie ze względu na fakt, iż w latach następnych w coraz większym stopniu odchodzono od tego wzoru liberalnego prawa działalności gospodarczej.

Aktualnie obowiązująca ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 roku, daleka jest od swojej pochwały godnego pierwowzoru. Zamiast 2,5 strony, liczy sobie 66 stron, zamiast 25 artykułów, liczy ich 111. Oczywistym jest, że rozwój technologiczny, upowszechnienie nowych form prowadzenia działalności gospodarczej i

**Związek Przedsiębiorców i Pracodawców**

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesa: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

globalizacja światowego rynku, muszą pociągać za sobą pewne nowe uregulowania. Niestety – od strony koncepcyjnej, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie ma już nic wspólnego z nadrzędnym celem wolności gospodarowania (wyrażonym przecież, paradoksalnie, w tytule aktu prawnego), a od strony technicznej stała się zwyczajnie zbyt rozbudowana i rozwlekła, a przez to nieczytelna. Efektem jest nieprzyjazne dla przedsiębiorców otoczenie prawne, permanentnie i od lat niezadowolająca pozycja Polski we wszelkich rankingach wolności gospodarczej (przy czym warto zauważyć, że jeśli występuje w nich poprawa, to często jest ona skutkiem raczej większego przyrostu regulacji w innych państwach, niż liberalizacji polskich uwarunkowań), a co za tym idzie – stan gospodarki, który daleki jest od wyobrażeń społeczeństwa i ekspertów o polskim potencjale. Zważywszy na przedstawione powyżej argumenty – należy wyrazić głębokie zadowolenie z faktu, że Ministerstwo Gospodarki dostrzegło rzeczywistą konieczność poprawy stanu rzeczy, a więc uchwalenia nowej ustawy dot. działalności gospodarczej w Polsce.

2. Ogólny kształt przedstawionych rozwiązań oraz większość szczegółowych propozycji, godna jest poparcia. Postulowana struktura ustawy wydaje się być przejrzysta i logiczna – w przeciwieństwie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w aktualnym brzmieniu, gdzie, nie wiadomo po co, wyodrębniony został np. oddzielny rozdział dla uregulowania kwestii prowadzonego przez Ministra Gospodarki punktu kontaktowego. Proponowany kształt ustawy, rozważany kompleksowo, ma zdecydowanie pro wolnościowy i pro przedsiębiorczy wydźwięk i ma na celu polepszenie sytuacji podmiotów prywatnych w relacjach z organami administracji publicznej. Taki efekt jest efektem jak najbardziej pożądanym i postulowanym wielokrotnie przez wiele środowisk eksperckich.

## B. Uwagi szczegółowe

### 1. Preambuła

Zaprobować należy propozycję projektodawcy, by tekst ustawy rozpoczynał się krótką preambułą. Co prawda jest to rozwiązanie wyjątkowe i rzadko stosowane w polskim

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

systemie prawnym (należy jednak pamiętać o kilku istotnych przykładach preambuł, np. przed ustawą z dnia 9 czerwca 2011 roku o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, czy przed ustawą z dnia 7 września 1991 roku o systemie oświaty), ale w przypadku tak istotnego aktu normatywnego o podstawowym znaczeniu dla ustroju gospodarczego Polski, wydaje się ono godne zastosowania. Jeśli chodzi natomiast o charakter prawny preambuły, najpowszechniejszym stanowiskiem wydaje się być to, wg którego preambuła ma znaczenie normatywne, sprowadzające się w głównej mierze do faktu, iż stanowi ona swego rodzaju wskazówkę interpretacyjną przy procesie wykładni przepisów prawa. Nie chcąc wdawać się w szczegółowe rozważania na temat charakteru normatywnego preambuły, można ograniczyć się chyba do stwierdzenia, że choć co do zasady nie wynikają z niej żadne skonkretyzowane nakazy postępowania, to stanowi ona o celu i „duchu” aktu prawnego, którego jest częścią. Z tej perspektywy spoglądając na przedstawiony projekt preambuły, należy uznać jej użyteczność, przy jednoczesnym zastrzeżeniu konieczności dopracowania jej treści. Powoływanie się na zasady „społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej” jest oczywiście zupełnie zrozumiałe z perspektywy konstytucyjnej, jednak pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” jako takie, budzi pewne wątpliwości. Generalnie należy jednak je, z przymusu niejako, zaakceptować, jako logiczne następstwo konstrukcji konstytucyjnej. Godne pochwały jest jednoznaczne wyrażenie celu projektowanej ustawy, tj. „wzmocnienie praw przedsiębiorców prowadzących tę działalność rzetelnie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”, co, zgodnie z preambułą, urzeczywistniać ma zasadę wolności gospodarczej. Istotnie można przyjąć taki punkt widzenia, stąd też ogólna treść preambuły nie budzi wielkich zastrzeżeń, choć przy formułowaniu właściwego projektu ustawy, warto będzie popracować nad tym, by jej brzmienie było możliwie najdoskonalsze.

## 2. Definicja działalności gospodarczej

W zakresie proponowanej definicji działalności gospodarczej, należy zwrócić uwagę na jeden szczególny aspekt jakościowy. Słusznym postulatem wydaje się być usunięcie z treści definicji wyliczenia przykładowych dziedzin, w jakich działalność gospodarcza

### Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezysi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

może być wykonywana. Przede wszystkim jest to absolutnie bezcelowe, ponieważ dobrze skonstruowana definicja powinna wyczerpywać swoim zakresem treść pojęcia założoną przez ustawodawcę, bez potrzeby przykładowych wyliczeń. Poza tym rozwój wszelkich dziedzin technologii, mający wpływ na charakter podejmowanych działalności gospodarczych, jest niemożliwy do przewidzenia, w związku z czym lepiej sformułować definicję „na lata”, niewymagającą dodatkowych uzupełnień. Trudno byłoby z każdym kolejnym skokiem cywilizacyjnym, czy po każdorazowym wystąpieniu jakiejś nieznanej wcześniej innowacji, zmieniać treść rzeczonoego przepisu. Warto wspomnieć też o możliwych wątpliwościach interpretacyjnych w poszczególnych przypadkach działalności, które niekoniecznie można nazwać „wytwórczymi”, „handlowymi”, „usługowymi”, „zawodowymi”, czy polegającymi na „poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopalin ze złóż”.

### 3. Definicja pojęcia przedsiębiorcy

Na zdecydowaną aprobatę zasługuje postulat rezygnacji z oddzielnego definiowania pojęcia „przedsiębiorcy” w ustawie, na rzecz odesłania do definicji z art. 43<sup>1</sup> kodeksu cywilnego, z jednoczesną zmianą tejże definicji w taki sposób, by wyeliminować z niej wyodrębnienie działalności zawodowej. W zakresie odejścia od osobnej definicji przedsiębiorcy w prawie działalności gospodarczej, należy zwrócić uwagę na fakt, iż realizacja tego postulatu przyczyni się do ujednolicenia terminologii polskiego systemu prawnego, a zatem do polepszenia jego jakości. W zakresie modyfikacji definicji przedsiębiorcy w kodeksie cywilnym – stanowi ona rozwiązanie podnoszonego przez doktrynę od lat problemu niejasności i wadliwości tej definicji, poprzez swoiste wyodrębnienie z niej kategorii działalności zawodowej, sugerujące że może istnieć działalność zawodowa niebędąca działalnością gospodarczą. Propozycja zasługuje więc na aprobatę.

### 5. Zasady wykonywania działalności gospodarczej

Popieramy sformułowanie katalogu ogólnych zasad wykonywania działalności gospodarczej. Należy w tym miejscu zatrzymać się na chwilę nad rolą i funkcją zasad

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

ogólnych w aktach normatywnych. Wydaje się, że główną ich rolą jest kształtowanie ogólnych dyrektyw co do stosowania i wykładni przepisów szczegółowych, stanowią one z jednej strony swoistego rodzaju metanormy, normy o szczególnym znaczeniu dla systemu prawnego lub konkretnego aktu, a z drugiej natomiast (choć ta funkcja jest poniekąd implikowana poprzednią), są wskazówką interpretacyjną dla organów wykonujących prawo. O ile rzeczywiście, jak wskazuje większość przeciwników implementowania katalogów zasad ogólnych do poszczególnych ustaw, przeważająca część z nich jest możliwa do wyinterpretowania z norm konstytucyjnych, o tyle w państwie takim jak Polska, gdzie nie ma tradycji odwoływania się do praw i zasad konstytucyjnych w kontaktach z najbliższym obywatelom szczeblem administracji publicznej, konkretyzowanie tychże ogólnych zasad w formie zwięzłego katalogu, optymalnego i swoistego dla danej gałęzi prawa, wydaje się być niemal niezbędne. Zwiększa bowiem poczucie bezpieczeństwa i pewności obywateli (wiedzą, że nie muszą powoływać się na przepisy konstytucji, których znaczenie jest bardzo generalne i mgliste, a dopiero w procesie niejakiego „filtrowania” tego znaczenia dla potrzeb konkretnego przypadku, można dojść do adekwatnych do sytuacji reguł zawartych domyślnie w konstytucji), polepsza ich sytuację w postępowaniach sądowych, gdzie drugą stroną są organy administracji publicznej (nie muszą polegać tylko na dobrej woli sądu, który może, a nie zawsze to czyni, podjąć trud wspomnianej wyżej interpretacji znaczenia ogólnej zasady w jednostkowym przykładzie), a także zwiększa presję na organach administracji publicznej, by przy stosowaniu prawa, brały pod uwagę zasady, których źródłem jest konstytucja (ponieważ obowiązuje je wówczas już nie tylko ogólny zestaw reguł ustrojowych, a katalog bardziej skonkretyzowanych, odpowiednich do zakresu ich kompetencji, zasad). W następujących podpunktach zanalizowane zostaną co ważniejsze zasady proponowane przez projektodawcę.

#### 5.1. Zasada „co nie jest prawem zabronione jest dozwolone”

Propozycję, by przedsiębiorca mógł w związku z prowadzeniem działalności gospodarczej podejmować każde działania, które nie są prawem zabronione, należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Przy tym punkcie jednak, analizując projekt z 26

### Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

marca 2015 i porównując go z pierwowzorem z projektu z 11 grudnia 2014, należy zwrócić uwagę na dwie istotne różnice. Po pierwsze, nowa wersja proponowanego brzmienia zasady zakłada jej obowiązywanie wyłącznie w sferze stosunków publicznoprawnych. Oczywiście jest to zmiana słuszna, powstaje jedynie pytanie, czy potrzebna, ponieważ w sferze stosunków prywatnoprawnych obowiązują przecież, wynikające z kodeksu cywilnego, ograniczenia swobody kształtowania wzajemnych stosunków między podmiotami, takie jak generalna klauzula dobrych obyczajów, czy nadużycia prawa podmiotowego. Zaproponowana zmiana jest więc zasadna, jednak nie tworzy żadnej nowej normy i wydaje się czynić brzmienie zasady mniej przejrzystym, niż pierwotnie. Drugą zmianą jest wprowadzenie uzupełnienia, po którym zasada brzmi: „co nie jest prawem zabronione albo uregulowane, jest dozwolone”. Wydaje się, że ponownie zasada brzmiała bardziej przejrzysto w swoim pierwowzorze, ponieważ jeśli coś jest prawem uregulowane, to znaczy że podjęcie działania *contra legem* jest zabronione, a więc w istocie są to pojęcia bezpośrednio z siebie wynikające – za każdą regulacją podąża zakaz działania przeciwnego, stąd też rozróżnianie tych pojęć w zakresie brzmienia zasady wydaje się być niepotrzebne. Niezależnie od powyższych uwag – nie wpływają one na merytoryczne znaczenie zasady – należy propozycję jej wprowadzenia gorąco poprzeć. Praktyka codziennego życia gospodarczego w Polsce pokazuje bowiem, że zbyt często organy administracji publicznej działają wg zgoła innej zasady, tj. „co nie jest prawem wprost dozwolone, jest zabronione”.

## 5.2. Zasady *in dubio pro libertate* i rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść strony

Zasady te należy rozpatrywać łącznie, ponieważ są ze sobą ściśle sprzężone i obie zasługują na zdecydowane poparcie. Niezbędnym uzupełnieniem polskiego systemu prawnego jest implementacja zasady, wg której wszelkie niedające się usunąć wątpliwości – zarówno natury prawnej, jak i faktycznej – rozstrzygane są na korzyść przedsiębiorcy. Jest to szczególnie istotne, ponieważ organy administracji publicznej mają tendencję do notorycznego naginania interpretacji przepisów, jeśli wymaga tego ich bieżący interes. W każdym przypadku, gdy organowi pozostawiony jest pewna

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

swoboda decyzyjna albo ustawodawca używa terminu niedookreślonego, istnieje niebezpieczeństwo nadużywania przez organ swoich kompetencji na niekorzyść przedsiębiorcy. W Polsce jest to szczególnie aktualny problem, ponieważ zarówno niska kultura prawna, jak i specyficzna, nieprzyjazna obywatelowi formuła, wg której często działają organy administracji publicznej, zwiększają pole ryzyk wynikających z możliwości nadużyć władzy w poszczególnych przypadkach. Jeśli dodamy do tego niesprawny system sądownictwa, w którym kontrola sądowa rozstrzygnięć organów administracji publicznej trwa zdecydowanie zbyt długo, wyłania się obraz systemu prawnego bardzo podatnego na patologie. Oczywiście, w przewidywalnej przyszłości będzie należało wypracowywać pewne rozwiązania w większym stopniu za pomocą środków „miękkich”, takich jak np. zalecenia, czy dobre praktyki (jak to proponują już teraz czynić niektórzy), jednak najpierw trzeba wykształcić pewne nawyki i standardy w relacjach organ administracji publicznej – przedsiębiorca. Wydaje się, że implementacja do porządku prawnego ww. zasad, wyrażonych wprost, przysłuży się temu celowi.

### 5.3. Zasada proporcjonalności

Na zdecydowaną aprobatę zasługuje również propozycja wprowadzenia tej zasady. Jak zauważono w projekcie założeń, zasada proporcjonalności została wypracowana przez judykaturę polską i europejską, godny pochwały jest fakt, że polski prawodawca zdecydował się skorzystać z tego bogatego i cennego dorobku. Nie ulega wątpliwości, że istotnie władza powinna stosować tylko te środki, które są niezbędne do osiągnięcia założonego celu, a konsekwencje związanych z tym działań nie mogą być w sposób nadmierny uciążliwe dla obywateli. Jak słusznie zauważono w projekcie, z zasady tej wynika szczególne ograniczenie swobody uznania organów administracji publicznej, poprzez wskazanie im, że podejmować mogą tylko te działania, które rzeczywiście prowadzą do celu.

### 5.4. Zasada uprawnionych oczekiwań

Postulat wprowadzenia tej zasady jest popierany przez naszą organizację. Propozycja, by podmiot miał prawo oczekiwać od organu administracji publicznej, że ten nie zmieni

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki



nagle utrwalonej i jednolitej praktyki (z zaznaczeniem, że musi być ona zgodna z prawem), i by to prawo było w sposób szczególny chronione, wydaje się być ze wszelkich miar słuszną. Głównym pozytywnym skutkiem wprowadzenia tej zasady jest zwiększenie poziomu pewności prawa, która jest jednym z ważniejszych czynników dla skutecznego uporządkowania relacji przedsiębiorców z organami administracji publicznej.

## 6. Niektóre obowiązki przedsiębiorcy

Wspieramy propozycję utrzymania dotychczasowego progu kwotowego, po przekroczeniu którego obowiązkiem przedsiębiorcy jest dokonywanie transakcji w formie bezgotówkowej (wspomnianym progiem jest kwota 15 tysięcy euro). Duży nacisk należy położyć na fakt, że aktualnie obowiązujący próg wydaje się być wystarczający, żeby zapewnić przedsiębiorcom pewien stopień elastyczności przy wyborze formy przepływów pieniężnych. Pomijając prozaiczny fakt, że niektórzy są zwyczajnie przyzwyczajeni do gotówki i ciężko im się przestawić na operowanie pieniądzem bezgotówkowym, to w wielu przypadkach stanowi ona zwyczajnie najszybszą, najprostszą i najłatwiej dostępną formę płatności. Zakusy niektórych ośrodków władzy, by próg ten kilkukrotnie zmniejszyć, stanowią niebezpieczny przykład działalności, która podkopuje dotychczasowe obustronne działania na rzecz zwiększania poziomu wzajemnego zaufania pomiędzy przedsiębiorcami, a organami administracji publicznej.

Poza powyższym, zmniejszenie progu kwotowego może prowadzić do swoistego wykluczenia części przedsiębiorców i zmuszenia ich do funkcjonowania w szarej strefie. Znaczące obniżenie progu oznacza, że przedsiębiorcy musieliby masowo i powszechnie posługiwać się bankowością elektroniczną, gdyż dostępność fizycznych oddziałów banków na poziomie małych miejscowości i wsi jest bardzo ograniczona. Faktem jest, że poziom ubankowienia przedsiębiorców jest wysoki biorąc pod uwagę odsetek firm posiadających konta. Praktyka przedstawia się jednak inaczej, gdyż posiadanie konta dla wielu firm jest wymogiem prawnym, a nie potrzebą wynikającą z bieżącej działalności gospodarczej. Ponadto, w Polsce posiadamy ograniczenia infrastrukturalne w zakresie dostępu do Internetu oraz wykorzystywania komputerów do bieżącej działalności gospodarczej. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki



Statystycznego, w Polsce w 2014 r. 74,7% gospodarstw domowych posiadała dostęp do internetu, przy czym 71% gospodarstw korzystało z łączy szerokopasmowych. Oznacza to, że mikro i mali przedsiębiorcy często nie posługują się w codziennej aktywności komputerem. Wynika to częściowo z braku takiej potrzeby biznesowej – wiele firm działa na rynku lokalnym w oparciu o komunikację telefoniczną, jak i ograniczeń infrastrukturalnych w zakresie dostępu do Internetu szerokopasmowego (tzw. białe plamy). Jeżeli dodamy do tego znaczące podwyżki w cenach, opłatach i prowizjach bankowych, mających miejsce w okresie ostatnich dwóch lat, nie ma żadnego argumentu, by ulegać lobby banków i zmniejszać próg kwotowy obligatoryjnego obrotu bezgotówkowego. W okresie od 1 stycznia 2013 r. do dnia dzisiejszego banki konsekwentnie podnoszą swoje cenniki lub wprowadzają nowe opłaty, które dotychczas nie występowały. Jest to odpowiedź sektora na regulację opłat interchange i tym samym sposób na rekompensowanie utraconych przychodów. Potwierdzają to zarówno analizy Związku Przedsiębiorców i Pracodawców, jak i Narodowego Banku Polskiego. ZPP przez ostatnie kilkanaście miesięcy systematycznie (kwartalnie) badał zmiany w cenach, opłatach i prowizjach wśród 15 największych banków w Polsce. I tak tylko w okresie czerwiec 2013 – marzec 2014 pięć banków wprowadziło zmiany na niekorzyść klienta biznesowego, gdzie średnia opłata za prowadzenia konta wzrosła z 5 zł miesięcznie do 14,40 zł miesięcznie. Pozostałe badane banki, zmiany wprowadziły wcześniej i poziom średniej opłaty wynosił 20,50 zł. W tym samym okresie suma średnich opłat wzrosła z poziomu 8,20 zł do poziomu 18 zł. W latach 2013-2014 najczęściej rosły opłaty stałe za prowadzenie konta, opłaty za przelewy dokonane w oddziale, przewalutowanie transakcji, wydanie i utrzymanie kart debetowych, podwyższono również wymagania pozwalające na utrzymanie darmowego konta. Zmiany nie dotyczyły tylko klientów biznesowych, ale również indywidualnych. Dla przykładu w analizie okresu czerwiec 2013 – marzec 2014 tylko jeden bank nie wprowadził zmian w swoich cennikach. Suma średnich opłat dla klientów indywidualnych, w bankach, które zdecydowały się na podwyżki, wzrosła o prawie 80% (z 7,18 zł do 12,86 zł).

## 7. Zawieszenie działalności gospodarczej

### Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

Na aprobatę zasługuje propozycja wydłużenia czasu, na jaki przedsiębiorca może zawiesić działalność gospodarczą do 36 miesięcy. Należy przychylić się do stanowiska wyrażonego przez projektodawcę, zgodnie z którym zmiana ta przysłuży się uelastycznieniu tej instytucji, przez co przedsiębiorcy będą mogli z niej korzystać w sposób jak najbardziej korzystny w konkretnym przypadku.

#### 8. Prokura osoby fizycznej

Pozytywnie należy ocenić postulat, by przepisy prawa wprost mówiły o możliwości ustanowienia prokurenta przez przedsiębiorcę będącego osobą fizyczną. Aktualny stan prawny był niejednoznaczny, co znalazło swoje odzwierciedlenie w różnych stanowiskach pojawiających się w doktrynie. Należałoby się jednak zastanowić, czy umieszczenie w ustawie prawo działalności gospodarczej odrębnego przepisu, zezwalającego przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi na ustanawianie prokurentów, stanowi dobry środek do realizacji założonego celu. Być może lepszym wyjściem byłaby nowelizacja odpowiedniego przepisu kodeksu cywilnego tak, by swoją treścią obejmował nie tylko przedsiębiorców podlegających obowiązkowi wpisu do „rejstru przedsiębiorców”, jak jest to obecnie, ale i do przedsiębiorców podlegających obowiązkowi wpisu do CEIDG. Wydaje się, że takie wyjście byłoby bardziej przejrzyste i stosując je, można byłoby uniknąć swoistego „rozbicia” przepisów dot. możliwości ustanawiania prokurentów na dwie zupełnie różne ustawy.

#### 9. Identyfikacja przedsiębiorcy przez organy administracji publicznej wyłącznie po numerze NIP

Przedmiotowa propozycja zasługuje na aprobatę, jako postulat zdecydowanie pozytywnie wpływający na przejrzystość i prostotę w relacjach z organami administracji publicznej, poprzez ograniczenie obowiązków informacyjnych przedsiębiorców.

10. Reguła, zgodnie z którą organ administracji publicznej, wyznaczając przedsiębiorcy termin na dokonanie określonej czynności, będzie uwzględniał czas niezbędny do jej wykonania, słuszny interes prywatny oraz interes publiczny.

### Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

Przedmiotowa propozycja zasługuje na całkowitą aprobatę, jako kolejny postulat dążący, poprzez sformułowanie ogólnej dyrektywy działania, do ograniczenia swobody decyzyjnej organów administracji publicznej w zakresie, w którym mogłyby one (z czego nierzadko korzystają) działać na szkodę przedsiębiorców.

## 11. Mediacje

Propozycja, zgodnie z którą ustawa prawo działalności gospodarczej zawierałaby odpowiednie przepisy regulujące możliwość mediacji z udziałem strony i organu administracji publicznej, zasługuje na zdecydowaną aprobatę. Alternatywne metody rozwiązywania sporów, mimo że stanowią ewidentnie tańszą i szybszą formę załatwiania spraw, wciąż są w Polsce zbyt rzadko stosowane. Oczywiście organ administracji publicznej w relacji z przedsiębiorcą nie jest stroną sporu, więc nie można mówić tutaj o mediacji w swojej typowej formie, co projektodawca słusznie zauważył, jednak najistotniejsze korzyści wynikające z zastosowania mediacji pozostają w tym przypadku niezmiennie. Wydaje się, że z zaproponowanych form rozliczania kosztów mediacji, najsluszniejsza jest ta, którą projektodawca zachowawczo podał jak alternatywę, tj. zaliczająca koszty mediacji do kosztów postępowania administracyjnego, ponoszonych przez organ, przed którym toczy się postępowanie. Akceptowalnym rozwiązaniem rozliczenia kosztów mediacji jest również opcja przerzucenia ich na wnioskodawcę wszczynającego mediację, który dąży do maksymalnego skrócenia czasu prowadzonej sprawy i zakończenia sporu, oczywiście przy założeniu, że nie będą to koszty, które znacząco naruszają budżet prowadzonej działalności gospodarczej. Upowszechnienie mediacji, jako formy wspomagającej wydawanie rozstrzygnięć przez organy administracji publicznej, stanowić będzie istotny element długotrwałego procesu normalizacji stosunków między przedsiębiorcami, a organami. Bez wątpienia wpłynie ona również na zmniejszenie ilości odwołań od decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej, a zatem zmniejszy również obciążenie sądów administracyjnych.

## 12. Informowanie przedsiębiorcy o przeszkodach do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem

### Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

Propozycja nałożenia na organ obowiązku wskazania przedsiębiorcy przesłanek, które nie zostały na dzień udzielenia informacji, po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie, spełnione, a są konieczne do wydania rozstrzygnięcia zgodnie z wnioskiem, zasługuje na pełne poparcie. Stopień skomplikowania prawa związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej, jak i złożoność konkretnych przypadków występujących w codziennej praktyce prowadzenia działalności gospodarczej, w końcu często niska świadomość prawna poszczególnych podmiotów, wpływa na to, że często w sytuacjach, w których możliwe jest wydanie rozstrzygnięcia zgodnego z wnioskiem, nie dzieje się tak ze względu na chociażby niekompletność materiału dowodowego, który jest niejednokrotnie możliwy do uzupełnienia. Zrealizowanie przedmiotowego postulatu oznacza uczynienie istotnego kroku w kierunku modelu, w którym organ jest dla przedsiębiorcy partnerem, starającym się pomóc mu w zorientowaniu się w jego sytuacji prawnej i ewentualnych możliwościach z niej wynikających.

### 13. Wykonywanie przez organizacje przedsiębiorców działań w sferze publicznej

Postulat stworzenia prawnych ram, w ramach których organizacje przedsiębiorców mogłyby wykonywać pewne zadania w sferze publicznej, stanowi ciekawą inicjatywę i zasługuje na aprobatę. Co prawda pomysł jest ujęty w projekcie w sposób dosyć ogólnikowy, zatem bardziej szczegółowo będzie można się na jego temat wypowiadać dopiero po sformułowaniu projektu ustawy, jednak samo kierunkowe założenie stworzenia pola dla możliwej współpracy partnerów publicznych z prywatnymi, należy ocenić zdecydowanie pozytywnie.

### 14. Ograniczenie przesłanek stosowania rygору natychmiastowej wykonalności decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej.

Propozycja zasługuje na zdecydowaną aprobatę. Argumentacja przedstawiona przez projektodawcę jest przekonująca i słuszna – w istocie, sankcja zakazu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, jeśli ten nie usunie naruszeń

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym terminie, może być niekiedy karą zbyt restrykcyjną i nieproporcjonalną do naruszenia.

15. Ujednoczenie siatki terminologicznej w zakresie działalności reglamentowanej, uporządkowanie struktury przepisów w jej zakresie

Propozycja zdefiniowania pojęć np. koncesji, oraz wprowadzenia jednostek redakcyjnych, zawierających „instytucje wspólne” dla poszczególnych rodzajów działalności reglamentowanej, zasługuje na aprobatę, jako postulat systematyzacji i uporządkowania ustawy, co pozytywnie wpłynie na jej przejrzystość i zrozumiałość dla przeciętnego odbiorcy.

16. Projekt niezgodnej z wnioskiem strony decyzji administracyjnej w sprawach z zakresu reglamentacji działalności gospodarczego

Przedmiotową propozycję należy ocenić pozytywnie. Postulat, by strona, która wystąpiła z żądaniem wszczęcia postępowania, mogła ubiegać się o projekt decyzji w sprawach udzielenia, zmiany zakresu oraz cofnięcia koncesji, promesy koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, jest postulatem rozsądnym i stanowiącym kolejny krok w dobrym kierunku. Propozycja ta pozytywnie wpłynęłaby na efektywność postępowania dot. reglamentacji działalności gospodarczej, głównie dzięki powiększeniu stanu wiedzy strony nt. przebiegu postępowania.

17. Kontrole na podstawie identyfikacji prawdopodobieństwa naruszenia prawa („analizy ryzyka”).

Jest to kolejna propozycja, którą należy w sposób zdecydowany poprzeć. Uporczywe kontrole, utrudniające codzienne funkcjonowanie uczciwym przedsiębiorcom (którzy stanowią przecież ogromną większość ogółu), stanowią jeden z większych problemów, z którymi borykać muszą się ludzie prowadzący działalność gospodarczą w Polsce. Irracjonalne przedłużanie kontroli, kontrolowanie po raz kolejny z rzędu, mimo braku wyraźnych przesłanek ku temu – wszystko to składa się na, niepotrzebną zupełnie, atmosferę psującą klimat dla przedsiębiorczości. Wprowadzenie zasady, wg której

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

organy będą planować i organizować kontrole po uprzednim przeprowadzeniu analizy ryzyka, wydaje się być krokiem w kierunku poprawy tego stanu rzeczy. Należy zastanowić się ewentualnie, czy podmiotem odpowiednim do ustalania sposobu przeprowadzania analizy ryzyka, nie jest przypadkiem właściwy w danym zakresie minister (który mógłby to zrobić w drodze rozporządzenia), a niekoniecznie sam organ właściwy lub nadrzędny.

18. Możliwość złożenia skargi do sądu na postanowienie organu kontroli, umożliwienie przeprowadzania wspólnych kontroli, zakaz ponownej kontroli.

Wszystkie wymienione wyżej propozycje należy, ze względu na ich komplementarność w ramach spójnej propozycji modyfikacji systemu kontroli przedsiębiorców, ocenić zdecydowanie pozytywnie i gorąco poprzeć. Nie chcąc powtarzać argumentacji z punktu poprzedniego, zaznaczyć należy jedynie ponownie, że stanowią one duży i bardzo istotny krok w kierunku poprawy jakości relacji przedsiębiorców z organami administracji publicznej.

#### 19. Zmiany w KPA

Proponowane zmiany w KPA należy zbiorczo ocenić pozytywnie, jako logiczne uzupełnienie treści proponowanych założeń do ustawy prawo działalności gospodarczej. Na szczególne uwzględnienie zasługują w tym miejscu postulowane zmiany w zakresie nakładania administracyjnych kar pieniężnych, tj. propozycja wprowadzenia katalogu dyrektyw wymiaru administracyjnych kar pieniężnych (na który składać by się miały m.in. stopień, okoliczności oraz czas trwania naruszenia obowiązków, częstotliwość naruszeń obowiązków w przeszłości, czy wysokość osiągniętej korzyści) oraz możliwości odstąpienia od nałożenia kary i udzielenie w jej miejsce pouczenia. Tak sformułowany zestaw zmian, pozwoli z jednej strony na uelastycznienie sankcji stosowanych przez organ, w zależności od stopnia naruszenia i niektórych cech danego podmiotu, a z drugiej na nawet całkowite odejście od nakładania kary pieniężnej, jeśli stopień naruszenia obowiązku jest znikomy oraz (przesłanki musiałyby wystąpić kumulatywnie) podmiot zaprzestał naruszeń lub

#### Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

zrealizował obowiązek, lub podmiot nie miał wpływu na powstanie naruszenia. Wydaje się, że są to zmiany potrzebne, stanowiące dużą poprawę w jakości i przyjazności przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

## PODSUMOWANIE

Reasumując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przedstawiona kierunkowa propozycja zmian legislacyjnych, stanowi zwarty, zwięzły, logiczny i kompleksowy pakiet postulatów, których realizacja oznaczałaby znaczne polepszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce oraz urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej. Oczywiście szczegółową analizę wielu zawartych w projekcie założeń pomysłów, przeprowadzić będzie można dopiero po sformułowaniu konkretnego, tj. projektu ustawy. To, czy wymienione wyżej korzyści wystąpią na skutek przeprowadzenia postulowanych zmian, również zależy w sporej mierze od kształtu, jaki ostatecznie przyjmie gotowy projekt ustawy. Nie sposób jednak nie przyznać, że przedstawiony projekt założeń stanowi optymistyczny zwiastun korzystnych modyfikacji uwarunkowań prawnych funkcjonowania przedsiębiorców w Polsce.



Cezary Kaźmierczak

Prezes ZPP