

Projekt założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej

I. Potrzeba regulacji.

Dziesięcioletni okres stosowania ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹ zwanej dalej „SDG”, pozwala na przeprowadzenie, w świetle aktualnych warunków gospodarczych, oceny pod kątem realizacji jej celów.

Niezaprzeczalnie, niektóre z obecnych ustawowych rozwiązań, w tym częściowo przejętych z wcześniej obowiązujących ustaw², powinny pozostać w systemie prawa. Niemniej jednak, w wyniku kompleksowego przeglądu obecnego stanu prawnego oraz analizy systematyki przyjętej w SDG, uprawniony jest wniosek o potrzebie eliminacji instytucji prawnych wykraczających poza zakres przedmiotowy tej ustawy, jakim powinno być zapewnienie gwarancji wolności działalności gospodarczej, wynikającej z art. 20 Konstytucji, a także o zasadności przyjęcia nowych instytucji prawnych stanowiących wyraz tych gwarancji.

Na uwagę zasługuje również fakt, że przepisy SDG w praktyce wywoływały i wciąż wywołują wątpliwości interpretacyjne, których nie udało się całkowicie usunąć za pomocą licznych nowelizacji.

Dostrzec ponadto można rozbieżności w rozumieniu tych samych pojęć na gruncie prawa krajowego i unijnego, co prowadzi do sporów w zakresie stosowania prawa.

Częściowo zastrzeżenia budzi także przyjęta w SDG systematyka oraz umiejscowienie poszczególnych przepisów prawnych.

Powyższe argumenty przemawiają za przeprowadzeniem reformy.

II. Cel regulacji.

Podstawowym celem regulacji jest urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej i zagwarantowanie jej wykonywania w duchu społecznej gospodarki rynkowej, z uwzględnieniem aktualnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Cel ten planuje się osiągnąć poprzez ustanowienie norm prawnych o charakterze ogólnym, znajdujących zastosowanie dla

¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm

² Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.) oraz ustawa z 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.).

każdego rodzaju działalności gospodarczej podejmowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jednocześnie dążących w szczególności do ukształtowania *modus* organów administracji publicznej zgodnie z zasadą, iż 99% przedsiębiorców działa rzetelnie, uczciwie i wobec nich administracja publiczna pełni rolę służebną oraz pomocniczą, a jedynie 1% przedsiębiorców działa niezgodnie z prawem. Powyższe stanowić będzie swoisty wyraz samoograniczenia się administracji publicznej. Tym samym zakłada się, że przepisy ustawy zapewnią przedsiębiorcom skuteczne instrumenty prawne do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej z poszanowaniem m.in. takich wartości jak: równość, interes prywatny i interes publiczny.

Nowe przepisy będą w pierwszym rzędzie służyć wzmocnieniu praw i gwarancji dla przedsiębiorców. W sposób wyraźny zostaną zaakcentowane oraz usystematyzowane ogólne zasady dotyczące wykonywania działalności gospodarczej, stanowiące katalog podstawowych praw przedsiębiorcy. W efekcie zmniejszy się ryzyko pomijania przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie przedsiębiorcy naczelnych zasad prawa gospodarczego. Zbiór tych zasad ujęty w projektowanej ustawie będzie miał bowiem istotne znaczenie dla stosowania przepisów prawnych szeroko pojętego prawa gospodarczego, w tym w szczególności ich interpretacji.

Przepisy projektowanej ustawy będą dotyczyły przede wszystkim relacji przedsiębiorców z organami władzy publicznej. Ustawa określi również szczegółowe zasady działania organów administracji w dziedzinie gospodarki oraz wprowadzi nowe instytucje, których celem będzie wzmocnienie dialogu między administracją a przedsiębiorcą.

Dodatkowo, reforma będzie zmierzać do zbliżenia terminologii i instytucji prawnych prawa krajowego z prawem unijnym.

Uporządkowanie systematyki ustawy pozwoli na uzyskanie efektu przejrzystości, co ułatwi stosowanie jej przepisów w praktyce.

Oczekuje się, że w zakresie przyjętych w projektowanej ustawie instytucji prawnych a także określeń, ustawy zawierające przepisy szczególne będą posługiwać się – jako modelowymi - instytucjami i określeniami w rozumieniu nadanym im ustawę – Prawo działalności gospodarczej. Rozwiązanie takie przyczyniłoby się do zapewnienia spójności i transparentności wszystkich regulacji krajowego prawa gospodarczego i jednocześnie rozważnego wprowadzania wyjątków od obowiązujących już norm prawnych.

Niezależnie od prac legislacyjnych nad projektem Prawa działalności gospodarczej, projektodawca zamierza podjąć starania o rozszerzenie zakresu informacji podawanych w Teście Regulacyjnym i Ocenie Skutków Regulacji o zbieżności bądź odstępstwach nowoprototypowanych przepisów w stosunku do przepisów nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej. W odniesieniu do regulacji z zakresu prawa gospodarczego byłby to zatem swego rodzaju test zgodności z ustawą – Prawo działalności gospodarczej.

III. Sposób regulacji.

Proponuje się:

- 1) przyjęcie nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej, zwanej dalej „PDG”;
- 2) przyjęcie przepisów wprowadzających PDG wraz z nowelizacją innych ustaw, których wykaz został umieszczony w pkt VI założeń - w zakresie niezbędnym dla celów niniejszego projektu;
- 3) wyłączenie przepisów SDG w zakresie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej do nowej, odrębnej ustawy, a ponadto rezygnację z niektórych przepisów SDG.

Przyjęcie nowej ustawy – Prawo działalności gospodarczej uzasadnione jest szerokim zakresem zmian oraz położeniem w nowej ustawie nacisku na charakter gwarancyjny regulacji, obrazujący wartości jakimi kieruje się prawodawca stanowiąc o zasadach podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Celu tego nie można osiągnąć w drodze kolejnej nowelizacji SDG. Posłużenie się w tytule ustawy wyrazem „prawo” jest uzasadnione, gdyż ustawa ta będzie regulować w sposób wyczerpujący obszerny zakres podstawowych zagadnień prawa gospodarczego. PDG będzie pełnić podstawową rolę w danej dziedzinie stosunków społecznych, ale w związku z tym, że będzie posługiwać się rozwiązaniami właściwymi dla różnych gałęzi prawa, nie może być zatytułowana „kodeks”. Proponowany zaś tytuł „Prawo działalności gospodarczej” odzwierciedla ogólne określenie przedmiotu ustawy.

IV. Zakres regulacji ustawy – Prawo działalności gospodarczej.

Istotnym walorem nowej ustawy będzie jej przejrzystość. Stąd proponuje się następującą strukturę nowej ustawy:

- Rozdział 1 Przepisy ogólne
- Rozdział 2 Zasady wykonywania działalności gospodarczej
- Rozdział 3 Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej
 - formy wykonywania działalności gospodarczej
 - rozpoczęcie i zawieszenie działalności gospodarczej
 - przedsiębiorcy zagraniczni
- Rozdział 4 Załatwianie spraw administracyjnych z zakresu działalności gospodarczej
- Rozdział 5 Organizacje przedsiębiorców

- Rozdział 6 Reglamentacja działalności gospodarczej
 - działalność koncesjonowana
 - działalność regulowana
 - działalność objęta zezwoleniami
- Rozdział 7 Kontrola wykonywania działalności gospodarczej
- Rozdział 8 Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych w zakresie działalności gospodarczej

1. Przepisy ogólne. Preambuła

Ustawa regulować będzie podstawowe zagadnienia związane z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez przedsiębiorców, zarówno krajowych jak i zagranicznych, a także zagadnienia dotyczące działalności regulowanej oraz kontroli działalności gospodarczej. Ponadto, przykładając szczególną wagę do zasad wykonywania działalności gospodarczej oraz zasad załatwiania spraw z zakresu tej działalności przez organy administracji publicznej, projektodawca zamierza zamieścić w ustawie katalog zasad mających w tej materii istotne znaczenie dla przedsiębiorców, stanowiących konkretyzację konstytucyjnych wolności i praw.

W przepisach ogólnych ustawy wyrażone zostaną naczelne zasady: wolności i równości w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej. Powyższe zasady będą miały dla przedsiębiorców charakter gwarancyjny. Zdefiniowane zostaną również pojęcia, w tym pojęcie działalności gospodarczej.

Ponadto, mając na względzie, że choć w systemie źródeł powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej co do zasady ustawy mają jednakową moc, nie budzi wątpliwości fakt, że niektóre z nich mogą mieć charakter podstawowy dla danej dziedziny prawa i tym samym stanowić swoisty punkt odniesienia dla przepisów innych ustaw, które regulują zagadnienia należące do tej samej dziedziny. W zamyśle projektodawcy ustawa - Prawo działalności gospodarczej zajmie centralne miejsce w dziedzinie prawa gospodarczego, a jej przepisy będą stanowiły normy horyzontalne, wymagające uwzględnienia przez wszystkich adresatów tych norm prawnych wprost bądź będą brane pod uwagę w ramach wykładni prawa. Charakter i cel ustawy zostanie wyraźnie wyrażony w preambule.

1) Definicja działalności gospodarczej

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wskazać w definicji „działalności gospodarczej”, że jest to działalność zarobkowa lub mająca inny cel gospodarczy. Zbędne wydaje się również wyliczenie dziedzin w jakich działalność może być prowadzona.

Zakłada się zatem, że „działalnością gospodarczą” będzie stała działalność zarobkowa lub mająca inny cel gospodarczy wykonywana na własne ryzyko i w sposób trwale zorganizowany.

Uzasadnienie

Definicja działalności gospodarczej umieszczona w art. 2 SDG przestała odpowiadać aktualnej sytuacji gospodarczej. Motyw osiągnięcia zysku jest co do zasady głównym celem podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, jednakże jego brak nie powinien w każdym przypadku przesądzać o tym, że podmiot niedziałający dla zysku nie jest przedsiębiorcą³. Tytułem przykładu można powołać się na działalność o charakterze wspomagającym, m.in. w zakresie logistyki, marketingu i prac badawczo-rozwojowych, podmiotów biorących udział, jako formalnie odrębny podmiot prawa, w jednym z etapów złożonego procesu gospodarczego, choć *de facto* należący do grupy kapitałowej, czy w spółki celowej *joint-venture*.

W nowej ustawie wskazany zostanie ponadto katalog przypadków, w których stosowanie ustawy będzie wyłączone.

Przepisy ustawy nie znajdą zastosowania do działalności wykonywanej przez osobę fizyczną (indywidualnie lub wspólnie z inni osobami), polegającej na prowadzeniu gospodarstwa rolnego w zakresie upraw rolnych oraz chowu i hodowli zwierząt, ogrodnictwa, warzywnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego oraz świadczeniu w gospodarstwie rolnym usług związanych z pobytam turystów, jak również produkcji przez taką osobę mniej niż 100 hektolitrów wina w ciągu roku, o których mowa w ustawie z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina⁴.

³ Zob. uzasadnienie do § 57 ust. 2 k.c. Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Cywilnego działającej przy Ministrze Sprawiedliwości „Księgi pierwszej Kodeksu cywilnego, Projekt z uzasadnieniem”, Warszawa 2006, str. 67 (www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/kkpc/ksiega.rtf - dostęp z 10 października 2014 r.)

⁴ Dz. U. z 2014 r. poz. 1104

2) Odesłanie do definicji przedsiębiorcy w Kodeksie cywilnym

Propozycja legislacyjna

W miejsce samodzielnej definicji przedsiębiorcy w SDG, proponuje się, aby w PDG zawarte zostało odesłanie do definicji przedsiębiorcy z art. 43¹ Kodeksu cywilnego, z jednoczesną jej zmianą polegającą na rezygnacji z wyodrębnienia działalności zawodowej.

Uzasadnienie

Celem proponowanych zmian jest ujednolicenie terminologii i usunięcie rozbieżności pomiędzy definicją w art. 4 SDG a art. 43¹ Kodeksu cywilnego. W definicji w KC zostanie usunięty fragment o działalności zawodowej. Jeżeli bowiem działalność zawodowa jest wykonywana w sposób ciągły i zorganizowany, to wówczas spełnia kryteria działalności gospodarczej. Stąd wymienienie działalności zawodowej jest *superfluum*. Ponadto, obecna definicja w Kodeksie cywilnym sugeruje, że za przedsiębiorcę może być uznana osoba nie wykonująca działalności gospodarczej, a wykonująca jedynie działalność zawodową. Tego typu rozbieżność w systemie prawnym nie ma uzasadnienia, zwłaszcza nie można podzielić poglądu, że odmienność definicji jest spowodowana tym, że SDG dotyczy sfery publicznoprawnej, a KC – prywatnoprawnej.

3) Definicja mikro, małego i średniego przedsiębiorcy

Propozycja legislacyjna

W rozdziale dotyczącym przepisów ogólnych proponuje się, by PDG zawierało odwołanie do definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw zawartych w załączniku I do rozporządzenia Komisji Europejskiej nr 800/2008 z 8 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych)⁵.

Uzasadnienie

Definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw wywodzi się z prawa unijnego. Stąd celowe jest bezpośrednie odesłanie do odpowiedniego aktu prawa unijnego.

⁵ Dz. Urz. UE L 214 z 09.08.2008, str. 3

4) Przyjazna interpretacja przepisów

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą organy administracji, w przypadku powstania wątpliwości interpretacyjnych na tle przepisów dotyczących wykonywania działalności gospodarczej (zwłaszcza w razie możliwych wielu interpretacji), będą zobowiązane rozstrzygać je na korzyść przedsiębiorców.

Uzasadnienie

Interpretacja przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej, biorąc pod uwagę dynamikę procesów gospodarczych i różnorodność aktywności podejmowanych przez przedsiębiorców, może powodować trudności zarówno po ich stronie, jak i po stronie organów stosujących prawo (organów administracji, sądów, podmiotów wykonujących zadania powierzone z zakresu administracji publicznej). Decyzje organów, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść przedsiębiorców, obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Na gruncie prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny⁶ wskazywał, że organy powinny - zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* - rozstrzygać wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika. Analogiczną zasadę należy wprowadzić do interpretacji przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej. Prawo gospodarcze powinno bowiem być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastęczało trudności, a ryzyka ewentualnych niejasności przepisów nie ponosili obywatele.

5) Domniemanie uczciwości przedsiębiorcy

Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie przepisu nakazującego organowi przyjąć, że przedsiębiorca działa z zamiarem przestrzegania prawa. U postaw takiej zasady leży założenie (w sensie prawnym będące domniemaniem wzruszalnym – łac. *praesumptio iuris tantum*), że przedsiębiorca działa uczciwie, a wątpliwości faktyczne rozstrzygane będą na korzyść przedsiębiorcy.

⁶ Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., sygn. Akt SK 18/09, OTK 2013/6/80.

Uzasadnienie

Zasada powyższa będzie stanowiła wyraz konstytucyjnej klauzuli demokratycznego państwa prawa, przyczyniając się tym do poprawy zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Powyższa zasada sformułowana zostanie na podobieństwo zasady *in dubio pro reo* - zastosowanie znajdzie w przypadku, gdy po przeprowadzeniu wszystkich dostępnych dowodów, w dalszym ciągu istnieć będą niewyjaśnione okoliczności faktyczne. W takiej sytuacji niedające się usunąć wątpliwości - natury faktycznej, nie prawnej - rozstrzygane będą na korzyść przedsiębiorcy.

2. Zasady wykonywania działalności gospodarczej

Obowiązująca ustawa SDG statuuje już kilka zasadniczych dla wykonywania działalności gospodarczej zasad. Nie są one jednak wyraźnie wyodrębnione i rozwinięte poprzez wskazanie wszystkich ich aspektów.

Proponuje się sformułowanie katalogu zasad, które będą miały fundamentalne znaczenie w relacji organ administracji publicznej – przedsiębiorca, wyodrębnienie ich w osobnym rozdziale i usystematyzowanie. W katalogu tym znajdują się zarówno zasady już wyrażone na gruncie SDG, z tym że odpowiednio doprecyzowane, jak i nowe zasady wywiedzione z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i prawodawstwa Unii Europejskiej.

Katalog zasad zawiera zasady naczelne takie jak zasada wolności gospodarczej, zasada równego traktowania i dozwolonego działania, zasady kreujące standardy należytego działania przedsiębiorcy oraz gwarancje wynikające z zasady wolności gospodarczej zapewniane przez organy administracji publicznej. Ze względu na sformułowanie ich jako zasad ogólnych w PDG, znajdują one zastosowanie również do spraw prowadzonych z udziałem przedsiębiorców na podstawie przepisów ustaw szczegółowych.

Praktyka stosowania prawa gospodarczego powinna w większym stopniu uwzględniać realia życia gospodarczego. W szczególności istotne jest uzupełnienie systemu prawnego o zasady i rozwiązania, które pozwolą na racjonalne, wolne od zbędnego formalizmu postępowanie administracji publicznej. Wprowadzenie większej elastyczności w działaniu administracji zmniejszy pole do sporów w stosunkach między przedsiębiorcami, a nawet szerzej – obywatelami, a organami administracji. Jest to szczególnie istotny aspekt projektowanej regulacji, bowiem od szeregu lat rośnie liczba spraw, które trafiają do sądów administracyjnych, a także rośnie odsetek spraw, w których sądy przyznają rację przedsiębiorcom i obywatelom.⁷

⁷ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 r., Warszawa 2014, s. 11-13.

1) Wolność podejmowania działalności gospodarczej, równość i niedyskryminacja.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się rozbudowanie i wydzielenie do odrębnego przepisu zasady wolności działalności gospodarczej oraz zasady równości i niedyskryminacji. W celu należy przyjąć w PDG normę art. 6 ust. 1 SDG w nowym brzmieniu stanowiącym, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie (zaprzestanie) działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na warunkach określonych przepisami prawa i z zachowaniem zasady równego traktowania.

Ponadto, proponuje się dodać doprecyzowanie wskazujące, że zasada równego traktowania jest zachowana, gdy podmioty znajdujące się w takiej samej sytuacji są traktowane w porównywalny sposób.

Uzasadnienie

Różnice w traktowaniu są dopuszczalne tylko w przypadku wystąpienia usprawiedliwionych obiektywnymi i istotnymi okolicznościami danej sprawy przesłanek. Różnice w traktowaniu przedsiębiorców, w szczególności ze względu na formę organizacyjną wykonywania działalności gospodarczej, sektor działalności gospodarczej, zakres obowiązków o charakterze administracyjnoprawnym, w tym zakres obciążeń publicznoprawnych, będą w PDG zakazane. Bardziej precyzyjne ujęcie zasad ułatwi ich stosowanie.

2) Zasada wspierania przedsiębiorczości.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się częściowe utrzymanie w PDG art. 103 SDG, zgodnie z którym organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Uzasadnienie

Zachowanie zasady wspierania przedsiębiorczości podyktowane jest dążeniem do kompletności ustawy PDG.

3) Zasada praworządności i zakaz nadużywania uprawnień.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie w nowym PDG normy, zgodnie z którą organ administracji publicznej, działając na podstawie i w granicach prawa, dba w szczególności, by jego rozstrzygnięcia zapadały w granicach jego właściwości, posiadały podstawę prawną, a ich treść była zgodna z obowiązującymi przepisami prawa i uzasadnionym interesem gospodarczym przedsiębiorcy.

Uzasadnienie

Przewidywalność działań władzy publicznej i jej poszanowanie dla jednostki stanowi kluczowy element oceny warunków wykonywania działalności gospodarczej. Przedsiębiorca ma prawo układać swoje interesy gospodarcze i finansowe w przekonaniu, że nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań których nie mógłby przewidzieć w chwili ich podejmowania. Przedsiębiorca nie może bowiem ponosić negatywnych skutków prawnych będących następstwem braku lub nienależytego wypełniania obowiązków przez organ administracji publicznej.

Proponowana zasada, zbieżna z art. 9 SDG, wzmocni pozycję przedsiębiorcy w obronie przed niewłaściwym postępowaniem organu, a zarazem wzmocni pożądane postawy w samej administracji. Zdarza się bowiem, że urzędnicy powstrzymują się przed zdroworozsądkowym i życzliwym załatwieniem sprawy z obawy przed zarzutami o faworyzowanie przedsiębiorcy. Tymczasem, częstokroć życzliwe załatwienie sprawy nie jest tożsame z odejściem od zasady równości, jeżeli przemawia za tym ochrona interesów w toku przedsiębiorcy.

4) Zasada obiektywizmu

Propozycja legislacyjna

Uzupełnieniem zasady praworządności będzie wprowadzona do PDG zasada obiektywizmu - wprowadzenie normy, zgodnie z którą organ administracji publicznej rozpoznając sprawę nie może uwzględnić okoliczności innych niż te, które mają znaczenie dla jej rozstrzygnięcia.

Uzasadnienie

Wyraźnie ograniczenie zakresu uwzględniania okoliczności sprawy, tylko do okoliczności mających znaczenie dla subsumcji stosowanych norm pozytywnie wpłynie na

pewność prawną przedsiębiorców. Organy władzy publicznej będą wprost zobowiązane do badania jedynie okoliczności istotnych dla sprawy, tak aby na ich ocenę nie mogły mieć wpływu okoliczności ze sprawą nie związane.

5) Zasada proporcjonalności

Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie w PDG zasady proporcjonalności wskazując, że organ administracji publicznej podejmuje jedynie takie działania, które są współmierne do obranego celu, w szczególności poprzez rozsądne wyważenie słusznego interesu prywatnego i interesu publicznego. Dodatkowo, organ zobowiązując przedsiębiorcę do dokonania określonych czynności ogranicza je do niezbędnego minimum.

Uzasadnienie

Kierując się dorobkiem judykatury europejskiej, proponuje się wprowadzenie do PDG tzw. zasady proporcjonalności, której celem jest zobowiązanie władz do dobierania środków (decyzji i innych działań, także faktycznych), które prowadzą bezpośrednio do celu i są współmierne w stosunku do tego celu tak, by konsekwencje działań administracji były adekwatne do celu tych działań, a tym samym nie były dla przedsiębiorców nadmiernie uciążliwe. Immanentnym elementem zasady proporcjonalności jest także nakaz podejmowania tylko takich działań, które faktycznie prowadzą do osiągnięcia celu, a więc ograniczenie swobody uznania organu co do doboru środków.⁸

Zasada proporcjonalności stanowi wyraz ochrony obywateli względem państwa. Regulacyjna interwencja państwa musi być bowiem odpowiednia do osiągniętych celów. Dzięki wprowadzeniu zasady proporcjonalności do ustawy PDG, proces upowszechnienia tej zasady w praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów będzie mógł nastąpić bardziej efektywnie.

6) Zasada uprawnionych oczekiwań

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie do PDG zasady uprawnionych oczekiwań w dwóch jej aspektach:

- 1) wprowadzenie zasady, zgodnie z którą organ administracji publicznej, rozpoznając sprawę, uwzględnia rozsądnie uzasadnione oczekiwania przedsiębiorcy, zważając na

⁸ Zob. np. wyrok NSA z 1 grudnia 2009 r., sygn. I OSK 249/09, ONSAiWSA z 2011 r. nr 2, poz.39

podejmowane przez ten organ działania w przeszłości w takich samych lub podobnych sprawach oraz

- 2) wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w przypadku gdy organ złożył przyrzeczenie załatwienia sprawy przedsiębiorcy w określony sposób, jest nim związany, chyba że byłoby ono sprzeczne z prawem, niewykonalne, wyłudzone przez podanie faktów lub okoliczności niezgodnych z prawdą albo gdy nastąpiła zmiana stanu faktycznego, której nie można było przewidzieć wcześniej lub uległ zmianie stan prawny uniemożliwiający wykonanie przyrzeczenia.

W przypadku niedotrzymania przez organ przyrzeczenia, przedsiębiorca, który je otrzymał, będzie miał prawo żądać jego wykonania w określonym terminie, a jeżeli poniósł szkodę, będzie mu przysługiwało roszczenie o odszkodowanie na zasadach określonych w prawie cywilnym.

Uzasadnienie

Wykonywanie działalności gospodarczej i jej racjonalne planowanie wymaga od organów administracji respektowania zasady uprawnionych oczekiwań. Tylko stabilne i przewidywalne warunki wykonywania działalności gospodarczej umożliwiają rozwój, inwestycje i podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw. Zasada uprawnionych oczekiwań wywodzi się z ugruntowanej w prawie UE zasady pewności prawa i opiera się na założeniu, że stosowanie prawa do konkretnych sytuacji musi być przewidywalne. Oczekiwania przedsiębiorcy można uznać za uprawnione w sytuacji, gdy przedsiębiorca oczekuje od organu zastosowania odpowiedniej procedury bądź podjęcia decyzji, ponieważ organ działa w ramach regularnej i ugruntowanej praktyki lub organ przyrzekł przedsiębiorcy załatwienie sprawy w określony sposób.

7) Zasada jednokrotnego przekazywania informacji

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą organ administracji publicznej nie może żądać informacji na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, jeżeli znane są one organowi z urzędu albo możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych, rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne⁹, wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne lub przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu

⁹ Dz. U. z 2014 r. poz. 1114, z późn. zm

dokumentów urzędowych. Dodatkowo proponuje się, żeby informacje były przekazywane między organami nieodpłatnie.

Uzasadnienie

Przedsiębiorcy są obowiązani do przedkładania organom administracji wielu różnych informacji (np. sprawozdań), których opracowywanie stanowi nieuzasadnione generowanie przez nich kosztów, podczas gdy zdobycie tego typu dokumentów i wykorzystanie znajdujących się w nich danych możliwe jest bez zbędnego tworzenia kolejnych, analogicznych treściowo dokumentów. Informacje zawarte w raz sporządzonym sprawozdaniu będą mogły być wykorzystywane przez kilka organów, bez konieczności tworzenia odrębnych dokumentów na potrzeby każdego organu z osobna.

Uzasadnieniem wprowadzenia zasady jednokrotnego przekazywania informacji jest przekonanie, że przedsiębiorca nie powinien być zobowiązany do przekazywania organowi informacji, które ten może uzyskać od innego organu. Takie zobowiązanie należy uznać za zbędne obciążenie administracyjne. Docelowo, organy administracji, elektroniczując kolejne rejestry i procedury, będą przekazywać te informacje elektronicznie.

8) Zasada udzielania informacji (zasada pomocy)

Propozycja legislacyjna

W celu poprawy relacji między przedsiębiorcami i organami administracji proponuje się wprowadzenie do PDG zasady udzielania informacji, zgodnie z którą w przypadku uzasadnionej potrzeby, organ administracji publicznej, w zakresie swojej właściwości, będzie udzielał przedsiębiorcy wyjaśnienia lub informacji co do sposobu działania i możliwości załatwienia sprawy.

Uzasadnienie

Wprowadzenie takiej zasady wpłynie na poprawę jakości świadczonych przez administrację usług, przyczyni się do zwiększenia wiedzy i świadomości przedsiębiorców, ułatwi wykonywanie działalności, a jednocześnie wzmocni służebną rolę administracji. Organy administracji powinny pomagać przedsiębiorcom w załatwianiu spraw urzędowych, w szczególności poprzez wyczerpujące informowanie przedsiębiorcy o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy

9) Zasada uczciwej konkurencji.

Propozycja legislacyjna

W celu zapewnienia większej przejrzystości prawa oraz podkreślenia istoty tej zasady, proponuje się wyodrębnić zasadę uczciwej konkurencji z obecnego art. 17 SDG w samodzielną normę wraz z zakazem stosowania praktyk bezpodstawnie podważających reputację konkurencyjnych przedsiębiorstw.

Uzasadnienie

Konkurencja stwarza przedsiębiorcom możliwość rywalizowania o rynek zbytu według takich samych reguł. Przewidziana w ustawie o SDG zasada uczciwej konkurencji kreuje model pozytywnego zachowania przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym, rolą państwa jest zaś stworzenie warunków dla skutecznej ochrony i rozwoju konkurencji poprzez przeciwdziałanie praktykom antykonkurencyjnym. Konkurencja stwarza przedsiębiorcom możliwość rywalizowania o rynek zbytu według takich samych reguł. Zasada uczciwej konkurencji kreuje model pozytywnego zachowania przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym, stanowiąc tym samym element wzorca przedsiębiorcy „uczciwego”.

10) Zasada poszanowania dobrych obyczajów i słuszných interesów innych przedsiębiorców, pracowników, kontrahentów i konsumentów.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymać w PDG normę art. 17 SDG dotyczącą poszanowania dobrych obyczajów, z wyłączeniem zasady uczciwej konkurencji, która znajdzie się w odrębnym przepisie.

Uzasadnienie

Zasada powyższa ma stosunkowo niewielkie zastosowanie w postępowaniach przez organami i sądami. Tymczasem, powinna to być jedna z wiodących zasad prawa gospodarczego. Nowoczesne prawo musi być na tyle pojemne, aby mogło być bez przeszkód stosowane wobec coraz to nowych zjawisk. Klauzule generalne są odpowiednim sposobem regulowania wielu stosunków społecznych, w tym gospodarczych. Prawo działalności gospodarczej powinno silnie zaakcentować zasadę poszanowania dobrych obyczajów. Skoro ustawodawca uznaje, że domniemywa się uczciwość przedsiębiorców, to zasadne jest oczekiwanie postępowania zgodnie z dobrymi obyczajami.

11) Zasada profesjonalizmu i odpowiednich kwalifikacji.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymać w PDG normę art. 19 SDG, zgodnie z którą w przypadku gdy przepisy szczególne nakładają obowiązek posiadania odpowiednich uprawnień zawodowych przy wykonywaniu określonego rodzaju działalności gospodarczej, przedsiębiorca jest obowiązany zapewnić, aby czynności w ramach działalności gospodarczej były wykonywane bezpośrednio przez osobę legitymującą się posiadaniem takich uprawnień zawodowych.

Uzasadnienie

Wprowadzenie powyższej zasady w brzmieniu analogicznym jak w SDG ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa oraz ochrony życia i zdrowia człowieka, a także jego interesów ekonomicznych, zagwarantowania odpowiedniej jakości produkowanych towarów oraz usług świadczonych w ramach działalności wykonywanej przez przedsiębiorcę.

12) Zasada polubownego rozwiązywania sporów i załatwiania spraw

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie nowej zasady, zgodnie z którą przedsiębiorcy dążą do rozwiązywania sporów powstałych w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą w drodze polubownej, w szczególności przy pomocy pozasądowych metod ich rozwiązywania.

Ponadto, proponuje się wprowadzenie normy zobowiązującej organy administracji publicznej do podejmowania - w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej - starania zakończenia sprawy przy pomocy alternatywnych metod rozwiązywania sporów.

Uzasadnienie

Wprowadzenie zasady polubownego (pozasądowego) rozwiązywania sporów przez przedsiębiorców ma na celu upowszechnianie takiej postawy wśród nich, zgodnie z którą konflikty między nimi rozwiązywane są poprzez negocjacje, w duchu poszanowania wzajemnych interesów gospodarczych oraz upowszechnianie wśród przedsiębiorców praktyki korzystania z pozasądowych metod rozwiązywania sporów.

Natomiast ustanowienie omawianej zasady w odniesieniu do organów administracji publicznej ma na celu spopularyzowanie w administracji bardziej elastycznego podejścia do stron postępowania administracyjnego, będących przedsiębiorcami, którego wyrazem byłoby odstępowanie, w granicach prawa, od formalnych procedur postępowania na rzecz

alternatywnych metod rozwiązywania sporów (załatwiania spraw) w celu usprawnienia procedur.

3. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej

1) Formy wykonywania działalności gospodarczej

Propozycja legislacyjna

Ustawa ma stanowić swoistą „konstytucję dla przedsiębiorców”, dlatego też znajdują się w niej przepisy dotyczące wszystkich form podejmowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, w tym także norma dotycząca czasowego świadczenia usług, wraz z odesłaniem do przepisów szczegółowych. W zakresie dotyczącym funkcjonowania spółek przepis będzie odwoływał się do odpowiednich regulacji szczegółowych.

Utrzymany zostanie również art. 13a SDG, umożliwiający przekształcenie przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną w spółkę kapitałową oraz przepisy dotyczące oznaczania przedsiębiorcy (art. 21 SDG).

Uzasadnienie

Dla potencjalnego przedsiębiorcy istotne znaczenie ma właściwy dobór formy wykonywania działalności gospodarczej, ponieważ od tej - w zasadzie pierwszej jego decyzji - nierzadko zależy dalsze funkcjonowanie na rynku. Przedsiębiorca powinien być świadomy jaki ma wybór i jakie są konsekwencje decyzji o przyjęciu danej formy prawnej. Stąd uzasadnione jest wskazanie form prowadzenia działalności gospodarczej w jednym, centralnym akcie prawnym.

Stosownie do obowiązujących regulacji prawa polskiego działalność gospodarczą w Polsce można prowadzić, przede wszystkim:

- 1) indywidualnie przez osoby fizyczne,
- 2) w formie spółek handlowych,
- 3) w formie spółdzielni,
- 4) w formie oddziału przedsiębiorcy zagranicznego.

Najprostszą organizacyjnie formą prowadzenia działalności gospodarczej jest indywidualna działalność wykonywana przez osoby fizyczne. W ramach sektora prywatnego podmioty te stanowią ok. 91,6% wszystkich przedsiębiorstw niefinansowych.¹⁰ Prowadzenie działalności gospodarczej może się odbywać również w ramach umowy spółki cywilnej.

¹⁰ „Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.”, GUS, str. 23.

Osoby prawne¹¹ z kolei mogą wykonywać działalność gospodarczą w formie spółek prawa handlowego, w szczególności w ramach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej - najpopularniejszych obecnie formach wykonywania działalności gospodarczej (według danych z Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2012 r. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością stanowiły ok. 83% wszystkich spółek handlowych, spółki jawne zaś - ok. 10%¹²).

2) Wpis i wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji działalności gospodarczej.

Obecny art. 14 SDG zostanie uproszczony, m.in. poprzez przeniesienie przepisów proceduralnych (ust. 2 i ust. 3) do ustawy o CEIDG, połączenie normy z ust. 4 z normą z ust. 1 oraz uchylenie ust.5.

Do PDG zostanie wprowadzony ponadto przepis przewidujący obowiązek wykreślenia wpisu po zakończeniu wykonywania działalności gospodarczej.

3) Zawieszenie działalności gospodarczej

Propozycje legislacyjne

- a) proponuje się uelastycznienie zawieszenia działalności gospodarczej (art.14 a SDG) poprzez wydłużenie możliwości zawieszenia do 36 miesięcy.

Zmiany te, zgłaszane przez samych przedsiębiorców, ułatwią przedsiębiorcom dostosowanie się do zmian koniunkturalnych w gospodarce oraz zmian w sytuacji rodzinnej (możliwość zawieszenia działalności w celu wychowywania dziecka).

- b) proponuje się przeniesienie przepisu art. 14 a ust. 1 d SDG, regulującego kwestię zawieszania działalności gospodarczej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, do ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (art. 6a ust.1 pkt 1).

- c) proponuje się utrzymanie w PDG treści art. 34 ust. 2 pkt 3 SDG – w związku z powiązaniem tego zagadnienia z kwestią zawieszenia - określającego konsekwencje niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności przed upływem maksymalnego okresu zawieszenia – wykreślenie przedsiębiorcy z CEIDG.

Inne przesłanki wykreślenia z CEIDG zostaną przeniesione do ustawy o CEIDG.

- d) w związku z sygnalizowanymi problemami w zakresie stosowania art. 14 a ust. 5 i ust. 6 SDG, proponuje się dokonanie odpowiednich zmian w formularzu CEIDG tak, by nie

¹¹ Osobami prawnymi są: spółki kapitałowe prawa handlowego, stowarzyszenia, fundacje, spółdzielnie, w tym spółdzielnie mieszkaniowe.

¹² http://www.paiz.gov.pl/prawo/formy_prowadzenia_dzialalnosci_gospodarczej.

było wątpliwości, że wznowienie działalności następuje zawsze na wniosek przedsiębiorcy, niezależnie od terminu wznowienia działalności wskazanego w formularzu w chwili składania wniosku o zawieszenie.

e) Pozostałe przepisy dotyczące zawieszania działalności gospodarczej zostaną utrzymane.

Uzasadnienie

W związku z przeniesieniem przepisów dotyczących Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej do oddzielnej ustawy, w PDG zostaną zamieszczone jedynie wybrane przepisy statuujące najistotniejsze instytucje.

Jednocześnie, wydłużony zostanie okres możliwego zawieszenia działalności gospodarczej do 36 miesięcy. Takie rozwiązanie zwiększy elastyczność tej instytucji.

4) Przepisy szczegółowe dotyczące wykonywania działalności gospodarczej

a) Oznaczenie przedsiębiorcy

Proponuje się utrzymać w PDG przepisy art. 21 SDG, który nakłada na przedsiębiorcę oferującego towary lub usługi w sprzedaży bezpośredniej lub na odległość obowiązek podania w ofercie firmy, numeru NIP oraz siedziby i adresu przedsiębiorcy.

b) Używanie przez przedsiębiorcę rachunku bankowego

Proponuje się utrzymać w PDG art. 22 SDG regulujący dokonywanie i przyjmowanie płatności za pośrednictwem rachunku bankowego.

c) Oznaczanie towarów wprowadzanych na terytorium RP

Proponuje się utrzymać w PDG art. 20 SDG regulujący oznaczanie towarów na terytorium RP.

5) Przedsiębiorcy zagraniczni

a) Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium RP przez podmioty zagraniczne

Proponuje się utrzymać zasady dot. podejmowania działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne zawarte w art. 13 SDG. Proponuje się jednakże sformułowanie przepisów art. 13 na nowo, w sposób prosty i jasny tak, aby nie było wątpliwości kto może podejmować działalność gospodarczą w Polsce na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

b) Zasada uznawania wymogów i zasada ubezpieczenia i gwarancji

Proponuje się utrzymanie przepisów art. 9a i 9b SDG w nowym PDG. Przepisy implementujące dyrektywę 2006/123/WE zobowiązują organy do uznania certyfikatów, zaświadczeń oraz gwarancji i ubezpieczeń udzielonych i wydanych w państwach członkowskich UE. Przepisy stanowią podstawę prawną dla organów, do dokonania oceny równoważności wymogów i obowiązek uznawania wymogów spełnionych na terytorium innych państw członkowskich oraz uznawania dokumentów potwierdzających spełnienie tychże wymogów.

c) Oddział przedsiębiorcy zagranicznego

W nowym PDG utrzymane zostaną normy materialne dotyczące oddziałów, przepisy proceduralne zaś przeniesione zostaną do ustawy o KRS.

6) Czasowe świadczenie usług na terytorium RP

Specyficzną formą wykonywania w Polsce działalności gospodarczej jest czasowe świadczenie usług w ramach traktatowej swobody świadczenia usług. Z uwagi na czasowy charakter takiej działalności, zgodnie z art. 56 i 57 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹³, nie jest wymagane jej ewidencjonowanie. Przedsiębiorcy zagraniczni świadczący czasowo na terytorium RP usługi nie muszą zatem rejestrować swojej działalności - ani w CEIDG ani w KRS. Regulacje szczegółowe dotyczące tego zagadnienia reguluje ustawa z 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.¹⁴

4. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej.

W rozdziale 2 PDG zawarto zasady stanowiące ogólne ramy relacji przedsiębiorców z organami administracji. Projektowane przepisy w rozdziale 4 mają natomiast na celu ułatwienie przedsiębiorcom załatwiania konkretnych spraw zakresu działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że przedsiębiorcy w ramach wykonywanej działalności częściej niż inni obywatele kontaktują się z różnorodnymi organami administracji. Sprawy załatwiane przez przedsiębiorców mają również charakter złożony wymagający wielokrotnie wizyt w kilku urzędach. Dlatego też, należy ograniczyć wymogi nakładane przez organy do niezbędnego minimum, umożliwić przekazywanie informacji (sprawozdań) między organami bez udziału przedsiębiorcy, ograniczyć terminy rozpatrzenia wniosku czy umożliwić przedsiębiorcy zapoznanie się z projektem decyzji organu. Zdaniem projektodawcy uproszczenia w tym

¹³ Dz. Urz. UE C 326, z 26.10.2012, s. 1.

¹⁴ Dz. U. Nr 47, poz. 278

zakresie skutecznie przyczyniają się do poprawy funkcjonowania gospodarki, tworzenia nowych miejsc pracy oraz rozwoju inwestycji.

W rozdziale 4 zostaną zawarte przepisy regulujące całość procesu związanego z załatwieniem sprawy przez przedsiębiorcę, zaczynając od dostarczania przez przedsiębiorcę dokumentów i informacji, terminów rozpatrywania spraw i warunków udzielenia tzw. „milczącej zgody”, poprzez zasady przyjmowania wniosków (wnioski niekompletne i potwierdzania wpływu wniosków), a kończąc na nowych rozwiązaniach takich jak projekt decyzji administracyjnej czy mediacje w postępowaniu administracyjnym.

1) Zakaz nakładania dodatkowych wymogów i żądania dokumentów w formie oryginałów.

Propozycja legislacyjna

W nowym PDG utrzymana zostanie norma, o której mowa w art. 6 ust. 2 SDG, zgodnie z którą organ nie będzie mógł żądać ani uzależnić swojego rozstrzygnięcia od spełnienia przez przedsiębiorcę warunków lub podania informacji nieprzewidzianych w przepisach prawa.

Ponadto, utrzymane zostaną przepisy z art. 6 ust. 3 SDG, na podstawie których organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależnić swoich rozstrzygnięć od przedłożenia dokumentów w formie oryginału, poświadczonej kopii lub poświadczonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany w przepisach odrębnych z uwagi na nadrzędny interes publiczny lub wynika z bezpośrednio stosowanych przepisów powszechnie obowiązującego prawa wspólnotowego albo ratyfikowanych umów międzynarodowych.

Uzasadnienie

Powyższe przepisy wprowadzają zasady, które zasługują na utrzymanie w nowej ustawie. Zakaz nakładania dodatkowych wymogów i żądania dokumentów w formie oryginałów jest użyteczny i sprzyja ułatwieniu wykonywania działalności gospodarczej.

2) Przyjęcie w systemie prawa i praktyki administracyjnej identyfikacji przedsiębiorcy tylko po numerze NIP.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymanie w PDG przepisów art. 16 ust. 1 i 3 SDG dotyczących obowiązku posługiwania się numerem NIP oraz identyfikacji przedsiębiorcy na podstawie tego numeru.

Jednocześnie proponuje się uchylenie ust. 2 tego artykułu.

Uzasadnienie

Przepisy ustaw szczegółowych nadal w kontaktach przedsiębiorców z administracją nakładają na przedsiębiorców obowiązek podawania numerów w Krajowym Rejestrze Sądowym lub innych danych identyfikujących przedsiębiorców. Usunięcie tych wymogów uprości identyfikację przedsiębiorcy. Dodatkowo, przyczyni się do ograniczenia obowiązków informacyjnych. Przedsiębiorca we wniosku np. o wydanie zezwolenia bądź wpis do RDR będzie poddawał tylko jeden numer. NIP umożliwia uzyskanie informacji na temat spółek i osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą w rejestrach KRS i CEIDG dostępnych w Internecie.

Tym samym, proponuje się wzmocnienie art. 16 SDG poprzez przegląd i zmiany w ustawach szczegółowych których przepisy wymagają rozszerzonej identyfikacji przedsiębiorcy.

3) Terminowe rozpoznawanie spraw przez organ.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się w nowym PDG przeniesienie z SDG przepisów dotyczących terminowego rozpoznawania spraw przez organ administracji. W tym celu należy utrzymać przepis art. 11 ust. 1, zgodnie z którym właściwy organ jest obowiązany do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki. Utrzymane zostaną również przepisy art. 11 5-6 (bieg terminów rozpatrzenia wniosku przy konieczności jego uzupełnienia), art. 11. ust. 7 - 8 (jednokrotne przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku wraz z informacją o przedłużeniu) oraz art. 11 ust. 9 (tzw. „milcząca zgoda”).

Uzasadnienie

Nakaz terminowego rozpatrywania spraw przez organy ma kluczowe znaczenie dla zapewnienia pewności prawnej przedsiębiorcy. Terminowe załatwianie spraw umożliwia bowiem planowanie działalności gospodarczej.

4) Rozsądne terminy dla przedsiębiorcy.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się przyjęcie reguły, zgodnie z którą organ administracji, wyznaczając przedsiębiorcy termin na wykonanie określonej czynności, uwzględnił będzie czas niezbędny do jej wykonania, słuszny interes prywatny oraz interes publiczny.

Uzasadnienie

Jedną z największych barier w stosunkach z organami władzy publicznej jest wyznaczanie przez organy nazbyt krótkich terminów na dokonanie czynności przez przedsiębiorcę. Stąd celowe jest wprowadzenie zasady, aby organy wyznaczały realne terminy na wykonanie czynności przez przedsiębiorcę, nie za krótkie i jednocześnie wystarczające dla wykonania żądanych czynności.

5) Nakaz przyjmowania niekompletnych wniosków.

Propozycja legislacyjna

W nowym PDG zostanie utrzymana norma wyodrębniona z art. 11 ust. 2 SDG, zgodnie z którą organ administracji publicznej nie może odmówić przyjęcia pism i wniosków niekompletnych ani żądać jakichkolwiek dokumentów, których konieczność przedstawienia lub złożenia nie wynika z przepisu prawa.

Uzasadnienie

Nakaz przyjmowania niekompletnych wniosków pozwala na szybsze rozpoznanie sprawy przedsiębiorcy. Dlatego celowe jest zachowanie tej zasady w systemie prawa gospodarczego.

6) Potwierdzenie wpływu wniosku.

Propozycja legislacyjna

W art.11 ust.3 SDG proponuje się rozwinąć składniki potwierdzenia przyjęcia wniosku w następujący sposób:

- wskazanie dnia i godziny wpływu oraz przewidywany terminu rozpatrzenia wniosku;
- dane kontaktowe organu;
- pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach odwoławczych i trybie ich wniesienia;
- informację o uznaniu, że wydano rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, w przypadku gdy organ nie rozpatrzy wniosku w terminie,

Uzasadnienie

Zaproponowane zmiany mają na celu wzmocnienie ochrony przedsiębiorców w stosunkach z organami administracji.

7) Projekt decyzji administracyjnej.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie do PDG przepisów regulujących projekt decyzji administracyjnej w postępowaniach dotyczących wykonywania działalności gospodarczej. Projekt decyzji administracyjnej byłby przedstawiany stronie na jej wniosek. W postępowaniach wszczynanych z urzędu, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ zamieszczać będzie pouczenie o możliwości zwrócenia się o projekt decyzji. Z kolei w postępowaniach wszczynanych na wniosek, wniosek o projekt decyzji będzie mógł być zawarty już w samym piśmie wszczynającym postępowanie. Organ nie byłby zobowiązany do przedstawienia projektu decyzji w razie wydania decyzji zgodnie z wnioskiem strony (wszystkich stron) oraz w razie wydania decyzji z rygiem natychmiastowej wykonalności. Proponuje się, aby wniosek o przedstawienie projektu decyzji mógł być składany tylko do organu pierwszej instancji. Czynności podjęte wskutek wniesienia wniosku o przekazanie projektu decyzji, o ile nie będą prowadzone opieszale, nie będą mogły być podstawą do podnoszenia zarzutu beczynności organu lub przewlekłości postępowania.

Uzasadnienie

W polskiej procedurze nie jest przewidziana możliwość zapoznania się z projektem rozstrzygnięcia organu¹⁵. Mogłaby ona natomiast istotnie poprawić efektywność postępowania, bowiem strona byłaby świadoma sposobu rozumienia zebranego materiału dowodowego przez organ. Instytucja projektu decyzji administracyjnej będzie stanowiła istotne rozwiązanie umożliwiające nawiązanie – w szerszym zakresie - dialogu pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji. Zapoznanie się z projektem decyzji administracyjnej pozwoli stronie (stronom) postępowań administracyjnych podjąć działania, zmierzające do wydania decyzji zgodnie z wnioskiem np. uzupełnić materiał dowodowy, przedstawić dodatkowe wyjaśnienia, itp. Proponowana instytucja może zapobiec postępowaniom odwoławczym oraz sądowoadministracyjnym.

¹⁵ Instytucja zaczerpnięta z holenderskiego kodeksu prawa administracyjnego (*Algemene wet bestuursrecht* - General Administrative Act <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/besluiten/2009/10/01/general-administrative-law-act-text-per-1-october-2009-wordversie.html>) polegająca na tym, że przed wydaniem decyzji administracyjnej adresowanej przynajmniej do jednego podmiotu, organ przygotowuje i przesyła stronom projekt decyzji administracyjnej.

8) Możliwość przyjęcia dodatkowych zobowiązań przez przedsiębiorcę

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie, jako ogólnej instytucji prawa gospodarczego, możliwości zobowiązania się przedsiębiorcy do określonych świadczeń i zachowań lub nałożenia na przedsiębiorcę takich zobowiązań przez organ, w celu uzyskania pozytywnej decyzji organu.

Uzasadnienie

Celem proponowanego rozwiązania jest uelastycznienie procedur administracyjnych. Procedury administracyjne powinny być nakierowane na pozytywne załatwienie sprawy, jeżeli taka możliwość – w granicach prawa – jest dopuszczalna. Zdarza się, że zmiana pewnych okoliczności pozwala na wydanie decyzji pozytywnej, ale tradycyjny kształt postępowania administracyjnego nie pozwala na nawiązanie dialogu między przedsiębiorcą a organem.

Należy nadmienić, że tego typu zobowiązania znane są prawu konkurencji (zob. art. 12 i 18 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów)¹⁶

9) Mediacja w postępowaniu administracyjnym z zakresu działalności gospodarczej.

Propozycja legislacyjna

Proponuje się przyjąć w PDG przepisy, zgodnie z którymi organ, na wniosek strony postępowania administracyjnego w sprawie z zakresu wykonywania działalności gospodarczej, po doręczeniu projektu rozstrzygnięcia w I instancji a przed jego wydaniem bądź przed wydaniem rozstrzygnięcia w II instancji (ponownego rozpatrzenia sprawy) mógłby przy udziale niezależnej (bezstronnej) osoby wraz ze stroną (stronami) postępowania administracyjnego wyjaśnić motywy swoich zamierzeń, a także uzyskać stanowisko stron (strony) w tym względzie. W efekcie mogłoby dojść do uzgodnienia, w granicach prawa, treści rozstrzygnięcia.

Ponadto, w przypadku, o którym mowa w art. 155 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹⁷ proponuje się, by zarówno organ, jak i strona, mogli zgłaszać chęć spotkania przy udziale niezależnej osoby, mającego na celu ustalenie treści zmiany decyzji bądź jej uchylenia.

¹⁶ Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331, z późn. zm.

¹⁷ Dz. U. z 2013 r. poz. 267, z późn. zm.

Zorganizowanie spotkania, którego przedmiotem miałyby być ustalenie treści rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, oraz wybór niezależnej osoby uczestniczącej w nim wymagałoby zgody wszystkich stron postępowania i organu. Zakłada się, że zadaniem niezależnej (bezstronnej) osoby, przy udziale której odbywałoby się przedmiotowe spotkanie byłoby przede wszystkim zapewnienie sprawnej komunikacji uczestników spotkania i pomocy w dojściu do porozumienia, jak również zapobieżenie powstania lub eskalacji konfliktu. Osoba ta mogłaby pomóc w określeniu interesów i dojściu do wspólnego, akceptowanego przez wszystkich uczestników ustalenia treści rozstrzygnięcia. Rolę niezależnej (bezstronnej) osoby mogłyby pełnić osoby fizyczne wpisane na listę prowadzoną przez poszczególne organy centralne lub organy administracji zespolonej w województwie bądź niespolonej. Wpis na listę wymagałby spełnienia przez zainteresowaną osobę wymogów określonych na wzór mediatorów stałych w sprawach cywilnych.

Z dokonanych ustaleń spisywany byłby protokół, podpisywany następnie przez każdą osobę uczestniczącą w spotkaniu.

Czas niezbędny do przeprowadzenia spotkania nie wliczałby się do terminów przewidzianych na rozpatrzenie sprawy.

Koszty związane z udziałem niezależnej osoby w ustaleniu treści rozstrzygnięcia byłyby ponoszone przez podmiot (strona albo organ) występujący z propozycją zorganizowania spotkania. Jeśli wniosek złożyłaby więcej niż jedna strona postępowania, koszty byłyby rozdzielone między nie. Jeżeli doszłoby do ustalenia treści rozstrzygnięcia każdy z uczestników ponosiłby koszty w równym stopniu co pozostali uczestnicy. Wysokość kosztów, w tym wynagrodzenie dla niezależnej (bezstronnej) osoby, określałoby rozporządzenie.

W sytuacji gdy mediacja zakończy się pomyślnie, to skutki jej mogłyby być następujące:

- 1) uchylenie przez organ zaskarżonego aktu,
- 2) zmiana przez organ zaskarżonego aktu,
- 3) wykonanie lub podjęcie przez organ innej czynności, stosownie do okoliczności
- 4) sprawy w zakresie swojej kompetencji i właściwości,
- 5) cofnięcie przez stronę środka odwoławczego lub skargi.

Uzasadnienie

Powyższa propozycja jest zgodna z *Zaleceniem Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie alternatywnych metod rozwiązywania sporów między organami administracyjnymi a podmiotami prywatnymi*, którego intencją jest uwzględnienie przez państwo członkowskie Rady Europy w swoim systemie prawnym pozasądowych metod rozstrzygnięcia sporów, także w sprawach administracyjnych.

Obecnie, na podstawie art. 115 i n. ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁸ możliwe jest przeprowadzenie mediacji między organem administracji publicznej a stroną postępowania administracyjnego, która wniosła skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na decyzję tego organu. Mediację przeprowadza sędzia albo referendarz sądowy a jej celem jest głównie wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy.

Aktualne rozwiązania mają niewielki walor praktyczny i nie spełniają oczekiwań stron postępowania administracyjnego. Okazuje się bowiem, że rozpoczęcie czynności ustalenia akceptowalnego dla wszystkich uczestników rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej dopiero na etapie postępowania sądownoadministracyjnego następuje zbyt późno.

Proponowane rozwiązanie nie wpisuje się w klasyczny model mediacji, z uwagi na konieczność uwzględnienia okoliczności, że organ administracji publicznej nie jest stroną postępowania administracyjnego, a ponadto jego pozycja w tym postępowaniu nie jest równa pozycji strony (stron) postępowania. Jednakże cel ww. propozycji odpowiada idei alternatywnych metod rozwiązywania sporów i nie narusza pozycji (praw i obowiązków) organu ani strony w postępowaniu administracyjnym.

Przyjęcie powyższej propozycji przyczyni się do zmniejszenia liczny odwołań (wniosków o ponowne rozpatrzenie sprawy) i skarg do sądów administracyjnych.

10) Punkt kontaktowy – informacja i procedury

Proponuje się przenieść przepisy rozdziału 2a SDG do rozporządzenia wykonawczego. W rozdziale 3 PDG powinien jednak zostać utrzymany przepis wskazujący zadania punktu kontaktowego, w tym umożliwienie dopełnienia procedur związanych z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej i zapewnienie dostępu do informacji warunkach podejmowania i wykonywania działalności.

Szczegółowe rozwiązania znajdą się w rozporządzeniu.

11) Interpretacje urzędowe prawa na wniosek przedsiębiorcy

Proponuje się utrzymanie przepisów art. 10 i 10 a SDG odnoszących się do interpretacji prawa na wniosek przedsiębiorcy. Obowiązujące rozwiązania zapewniają przedsiębiorcy uzyskanie interpretacji indywidualnej w sprawie dotyczącej wszelkich obciążeń publicznoprawnych, do jakich jest on obowiązany. Przedsiębiorcy często korzystają z uprawnień przewidzianych w przedmiotowych przepisach.

¹⁸ Dz. U. 2002 nr 153 poz. 1270, z późn. zm.

5. Organizacje przedsiębiorców

Propozycja legislacyjna

Proponuje się rozszerzyć i uzupełnić przepisy art. 12 SDG o konkretne propozycje współpracy między organami a organizacjami przedsiębiorców.

Uzasadnienie

Celem działalności zrzeszonych przedsiębiorców jest przyczynianie się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspieranie inicjatyw gospodarczych przedsiębiorców.¹⁹ Obecny stopień rozwoju rynku dojrzał do tego, aby umożliwić organizacjom przedsiębiorców szerszy udział w kształtowaniu warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

1) Reprezentowanie przedsiębiorców

Propozycja legislacyjna

Proponuje się umożliwić organizacjom przedsiębiorców przystępowanie do postępowań administracyjnych i sądowych, w których stroną jest przedsiębiorca.

Po pierwsze, organizacje będą działały jak pełnomocnicy w imieniu przedsiębiorcy i reprezentując jego interesy.

Po drugie, organizacje będą mogły wszczynać postępowania, które – w ich ocenie – mają znaczenie dla reprezentowanego przedsiębiorcy, lub całego środowiska (w przypadku decyzji, które nie dotyczą konkretnego podmiotu).

Jeżeli wydane przez organ lub sąd postanowienie (decyzja, wyrok, itp.) będzie dotyczyło wyłącznie konkretnego przedsiębiorcy, organizacja będzie musiała uzyskać jego pełnomocnictwo. Przedsiębiorcę mogłaby reprezentować tylko ta organizacja, której jest członkiem.

Wskazane jest dokonanie odpowiednich zmian w art. 31 Kpa i art. 35 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁰.

¹⁹ K. Bojarski Samorząd gospodarczy – czy wolność mnogością się mierzy? w: Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna. pod red. M. Karpiuka, Almamery Szkoła Wyższa, Warszawa 2011, s. 275.

²⁰ Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.

Uzasadnienie

Wobec rosnącej złożoności prawa gospodarczego i wieloaspektowości procesów gospodarczych, należy organizacjom przedsiębiorców umożliwić nie tylko uczestniczenie w procesie legislacyjnym oraz procesie opracowywania dokumentów strategicznych, ale także reprezentowanie przedsiębiorców w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Rozwiązania tego rodzaju są już znane prawu polskiemu, np. art. 12 ustawy z 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych²¹ przewiduje, że organizacja może występować w imieniu i na rzecz wierzyciela o przysługująca mu należność, odsetki od niej oraz inne instrumenty nią przewidziane.

2) Wykonywanie zadań publicznych

Propozycja legislacyjna

Proponuje się również wprowadzenie do Prawa działalności gospodarczej przepisów, zgodnie z którymi organizacjom pozarządowym reprezentującym przedsiębiorców będzie można powierzyć wykonywanie pewnych zadań z zakresu administracji publicznej. Powierzenie wykonywania zadań publicznych powinno być uzależnione od spełniania rygorystycznie przestrzeganych warunków. Przede wszystkim prawo wykonywania zadań powierzonych powinno przysługiwać tylko organizacjom spełniającym określone wymagania. Niezależnie od dziedziny gospodarki, każda taka organizacja powinna wykazać się odpowiednim doświadczeniem, znajomością branży i obowiązującymi regulacjami. Nie mniej istotne jest to, aby organizacja była wiarygodna. Nie tylko powinna dawać rękojmię należytego wykonywania zadań, ale także przestrzegać – zaaprobowanego przez organ administracji – regulaminu postępowania w sferze zleconej.

Prawo działalności gospodarczej będzie wskazywało ramowe warunki powierzenia, które będą uszczegółowione w ustawach i rozporządzeniach. Indywidualne warunki będą postawione w akcie powierzenia wykonywania zadania publicznego (podjętego w formie decyzji administracyjnej lub innej formie działania przewidzianej dla danego organu, np. w uchwale organu kolegialnego). W warunkach powierzenia należy określić procedury powierzenia na wykonywanie określonych zadań oraz monitorowanie i cofanie powierzenia. Procedury powierzenia powinny obejmować weryfikację spełniania wymagań, w tym obiektywność, rzetelność i otwartość oraz analizę regulaminu i załączników proceduralnych, w tym ich weryfikację pod kątem obowiązujących przepisów, specyfikacji technicznych oraz procedur odwoławczych (w efekcie realizacji powierzonego zadania). Natomiast w ramach monitorowania powierzenia należy określić tryb oceny wykonywania zadania powierzonego oraz informacje dotyczące przeglądu rozstrzygnięć podjętych przez organizację w ramach realizacji zadania. Cofanie powierzenia będzie możliwe poprzez określenie konsekwencji

²¹ Dz. U. z 2013 r. poz. 403

ustalenia naruszenia prawa lub innych negatywnych zjawisk w ramach wykonywania publicznego zadania powierzonego. Należy również przewidzieć procedurę naprawczą, poprzedzającą cofnięcie powierzenia realizacji zadania.

W PDG znajdują się jedynie ogólne zasady wykonywania zadań publicznych przez organizacje reprezentujące przedsiębiorców. Wskazanie formy w jakiej następować będzie powierzanie zadań publicznych oraz sposób finansowania zostanie uregulowana w ustawach szczegółowych.

Uzasadnienie

Tego typu współpraca sektora publicznego i prywatnego – w określonych ramach i granicach – może przynieść istotne korzyści, zmniejszając presję na sektor publiczny i pozwalając na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia uczestników rynku.

3) Wykonywanie zadań na rzecz jakości towarów i usług

Propozycja legislacyjna

Obszarem działania organizacji przedsiębiorców będzie – korzystając z ochrony właściwej wykonywaniu zadań publicznych – prowadzenie działań na rzecz podnoszenia jakości towarów i usług. Tak wykonywane zadania muszą być co prawda poddane ścisłemu reżimowi w zakresie bezstronności, rzetelności i otwartości. Organizacje przedsiębiorców nie mogą bowiem podejmować działań ograniczających wolność działalności gospodarczej lub godzących w wolną konkurencję. Z drugiej strony środowisko przedsiębiorców może i powinno otrzymać wsparcie ze strony państwa, gdy podejmuje działania na rzecz ochrony dobrego imienia branży.

Przykładem takich zadań może być prowadzenie programów certyfikacyjnych - nadawanie znaków jakości. Organizacja przedsiębiorców będzie mogła zgłosić propozycję programu certyfikacyjnego do właściwego organu. Po stwierdzeniu, że program certyfikacyjny gwarantuje bezstronność i wysoką jakość programu (np. dzięki oparciu się na usługach jednostek akredytowanych, równym traktowaniu członków organizacji i innych przedsiębiorców, zapewnieniu jasnych i precyzyjnych reguł postępowania), organizacja prowadząca program certyfikacyjny będzie mogła korzystać ze wsparcia (np. patronatu) organów publicznych, a działania w ramach programu będą podlegały ochronie przed zarzutami naruszenia zasad uczciwej konkurencji. W szczególności twierdzenia prawdziwie, oparte o obiektywne i wiarygodne badania, nie mogą być powodem do ścigania publikujących wyniki badań w żadnym trybie, zwłaszcza z powodu rzekomego naruszenia dóbr osobistych lub naruszenia zasad uczciwej konkurencji. Przykładowo, jeżeli wynik rzetelnie przeprowadzonych badań wykazuje niedotrzymanie określonych standardów towaru, organizator certyfikacji byłby chroniony przed zarzutem naruszenia dóbr osobistych przedsiębiorcy oferującego takie towary.

Uzasadnienie

Zaproponowane rozwiązania będą korzystne nie tylko dla rzetelnych przedsiębiorców, ale także dla konsumentów i mogą stanowić istotne odciążenie administracji publicznej. Ważną korzyścią z powierzenia wykonywania zadań przez organizacje przedsiębiorców będzie możliwość skorzystania z wiedzy o realiach rynkowych, której niekiedy nie mają organy administracji publicznej. Wykonywanie kontroli jakości usług i towarów przez organizacje przedsiębiorców ma tę zaletę, że rzetelnością badań zainteresowani są sami przedsiębiorcy. Ich interes gospodarczy będzie silnym bodźcem do przeprowadzania działań w sposób obiektywny i prawidłowy.

6. Reglamentacja działalności gospodarczej

Ustawa reguluje trzy podstawowe typy reglamentacji działalności gospodarczej:

- 1) *koncesjonowaną działalność gospodarczą*, której podjęcie i wykonywanie zależy od uzyskania koncesji; dotyczy to każdego przedsiębiorcy, który zamierza podjąć tego rodzaju działalność gospodarczą;
- 2) *działalność gospodarczą objętą zezwoleniem*, której podjęcie i wykonywanie jest dopuszczalne po uzyskaniu stosownego zezwolenia (względnie licencji lub zgody), co może dotyczyć każdego przedsiębiorcy, który zamierza podjąć i wykonywać tego rodzaju działalność gospodarczą;
- 3) *regulowaną działalność gospodarczą*, której podjęcie i wykonywanie zależy od spełnienia szczególnych warunków określonych w odrębnej ustawie oraz uzyskania - co do zasady - wpisu w rejestrze działalności regulowanej, przy czym dotyczyć to może wyłącznie przedsiębiorców, którzy uzyskali wpis do rejestru przedsiębiorców w KRS lub ewidencji CEIDG jako rejestrów podstawowych.

Z uwagi na szczególnie charakter działalności objętej reglamentacją, nowe Prawo działalności gospodarczej w sposób kompleksowy ureguje ten obszar.

1) Ujednolicenie terminologii z zakresu działalności reglamentowanej

Propozycja legislacyjna

Rozdział 6 PDG będzie zawierał podstawowe pojęcia z zakresu działalności reglamentowanej takich jak koncesja, zezwolenie, pozwolenie, licencja (tylko w odniesieniu do uprawnień zawodowych) RDR, które docelowo znajdują się w ustawach szczegółowych regulujących warunki wykonywania działalności gospodarczej.

Uzasadnienie

W obszarze prawa gospodarczego siatka terminologiczna dotycząca reglamentacji nie jest jednolita. Oczywiście, w wielu przypadkach przyjęcie określonej definicji na użytek konkretnego aktu prawnego jest zasadne. Z punktu widzenia spójności systemu prawnego takie przypadki powinny być wyjątkowe. Definiowanie pojęć w sposób niejednolity może prowadzić nawet do naruszenia dyrektywy niesprzeczności,²² zgodnie z którą system prawny powinien funkcjonować jako całość spójna wewnętrznie i wolna od niezgodności. Dlatego też, ujednoczenie terminologii przysłuży się przejrzystości prawa gospodarczego oraz jednolitej wykładni i stosowania przepisów.

2) Koncesje

Przepisy dotyczące koncesji pozostaną bez większych zmian.

W związku z przyjętą w systemie prawa i praktyki administracyjnej koncepcją identyfikacji przedsiębiorcy tylko po numerze NIP, w art. 49 ust. 1 SDG zostanie uchylony pkt 2 („numer w rejestrze lub w ewidencji”).

3) Działalność regulowana

a) Procedury elektroniczne

Proponuje się zmianę art. 65 ust. 2 SDG w taki sposób, aby dopełnienie procedur związanych z wpisem do RDR było możliwe (po dostosowaniu systemów informatycznych) z wykorzystaniem podpisu elektronicznego i za pomocą platformy e-PUAP.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 65 ust. 2 oświadczenie przedsiębiorcy o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej składa się na piśmie. Taki zapis uniemożliwia przyszłą elektroniczną procedurę składania wniosku o wpis do RDR. Dlatego też proponuje się dodanie w ust. 2 sformułowania „albo w postaci elektronicznej”.

b) Ograniczenie przesłanek stosowania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej

Propozycja legislacyjna

Proponuje się ograniczyć przesłanki stosowania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zakazie wykonywania działalności regulowanej (art. 71 ust. 2) tylko

²² S. Oliwiak, System prawa. Jego charakterystyka (w:) Wstęp do prawoznawstwa, red. A. Jamrów, Białystok 2007, s. 95-100.

do przypadków złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym oraz stwierdzenia przez organ prowadzący rejestr działalności regulowanej „rażącego naruszenia warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę” (art. 71 ust. 1 pkt 1 i 3).

Uzasadnienie

Obowiązujące przepisy przewidują nałożenie na podmiot wykonujący działalność regulowaną daleko idących i natychmiastowych konsekwencji w przypadku nieusunięcia naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym terminie (art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy SDG), niezależnie od wagi i skali stwierdzonych nieprawidłowości. Sankcja zakazu wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem może być w niektórych przypadkach zbyt surowa i nieproporcjonalna do naruszenia.

W przypadku zajścia potrzeby wstrzymania działalności przedsiębiorcy przy wystąpieniu przesłanki określonej w art. 71 ust. 1 pkt 2 ustawy SDG (tj. nieusunięcia naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie), rygor natychmiastowej wykonalności decyzji będzie mógł być nałożony w trybie art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zgodnie z tym przepisem Kodeksu, decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

c) Rodzaje działalności regulowanej

Zgodnie z postulatem zupełności ustawy proponuje się wskazać w ustawie PDG wszystkie rodzaje działalności regulowanej (patrz załącznik pkt 1))

d) Instytucje wspólne dla działalności regulowanej

Propozycja legislacyjna

Proponuje się uregulować w PDG instytucje wspólne dla wszystkich rodzajów działalności regulowanej

Po pierwsze, w tym zakresie należy przyjąć przepisy wymagające określenia w przepisach szczegółowych nazwy rejestru działalności regulowanej i wyraźnego wskazania organu rejestrowego.

Następnie, w PDG zostanie wprowadzony przepis dotyczący danych, które powinien zawierać wniosek o wpis do rejestru. Przede wszystkim, wniosek o wpis powinien zawierać

imię i nazwisko lub nazwę oraz adres lub oznaczenie siedziby. Proponuje się aby identyfikacja przedsiębiorcy następowała na podstawie numeru NIP. Tym samym nie jest konieczny wymóg podawania numeru KRS, REGON czy nieistniejącego numeru w ewidencji. W tym zakresie wystarczy informacja, że przedsiębiorca jest wpisany w jednym z rejestrów. W przypadku przedsiębiorcy zagranicznego nierejestrowanego w KRS i CEIDG należy zachować wymóg podania numeru i rejestru zagranicznego. Wniosek powinien zawierać również zakres wykonywanej działalności i wskazanie miejsca wykonywanej działalności. Dopuszcza się możliwość podawania innych danych związanych ze specyfiką danej działalności regulowanej.

PDG będzie zawierało także oznaczenie treści oświadczenia składanego przez przedsiębiorcę o znajomości i spełnianiu warunków wymaganych dla określonej działalności regulowanej oraz kompletności i wiarygodności danych zawartych we wniosku.

Przepisy PDG będą również zawierały określenie zakresu danych podlegających wpisowi do rejestru w większości zbieżnego z danymi z wniosku. Przepisy będą zawierały obowiązek zgłaszania zmiany danych (w ciągu 14 dni) i dokonywania zmian w rejestrze.

Proponuje się ujednoczyć także przepisy dotyczące jawności rejestru i możliwości prowadzenia rejestru w systemie informatycznym, czy wydawania zaświadczeń również w formie elektronicznej.

Przepisy PDG w zakresie RDR będą uzupełnione o uprawnienia organów do przeprowadzania kontroli oraz warunków odmowy wpisu (podmiot nie spełnia warunków, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej wpisem) i dokonywania wykreśleń z rejestru (złożenie wniosku o wykreślenie, nieusunięcie w wyznaczonym przez organ czasie nieprawidłowości, przekazanie w wniosku informacji niezgodnych ze stanem faktycznym, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej wpisem). Odmowa wpisu oraz wykreślenie z rejestru następują w drodze decyzji administracyjnej.

Uzasadnienie

Obecne przepisy ustaw szczegółowych regulujących RDRy są bardzo zbliżone w redakcji i treści. Zasada zupełności ustawy wymaga aby przedmiotowe instytucje znalazły się w PDG. Nowa regulacja, będzie stanowić dla przedsiębiorcy podstawowe źródło informacji na temat reguł podejmowania działalności regulowanej.

4) Działalność objęta zezwoleniami

a) Instytucje wspólne

Propozycja legislacyjna

W zakresie działalności objętej zezwoleniami (uzyskaniem licencji albo zgody) proponuje się opracowanie przepisów ogólnych, wspólnych dla wszystkich zezwoleń. Przepisy będą skonstruowane analogiczne do tych, obecnie obowiązujących, w zakresie koncesji oraz projektowanych przepisów dotyczących działalności regulowanej.

Proponuje się przyjęcie normy, zgodnie z którą udzielenie zezwolenia, odmowa udzielania, zmiana i cofnięcie zezwolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej.

Proponuje się przyjęcie przepisu analogicznego do art. 48 SDG, zgodnie z którym organ może określić w zezwoleniu zgodnie z przepisami ustaw szczegółowych szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej. Organ zostanie zobowiązany do przekazania przedsiębiorcy szczegółowych informacji o tych warunkach.

Organy udzielające zezwoleń są określone w przepisach ustaw szczegółowych.

Następnie, w PDG zostanie wprowadzony przepis dotyczący danych, które powinien zawierać wniosek o udzielenie zezwolenia. Analogicznie do projektowanych zmian w zakresie RDR, wniosek powinien zawierać imię i nazwisko lub nazwę oraz adres lub oznaczenie siedziby. Proponuje się aby identyfikacja przedsiębiorcy następowała na podstawie numeru NIP. Tym samym nie jest konieczny wymóg podawania numeru KRS, REGON czy nieistniejącego numeru w ewidencji. W tym zakresie wystarczy informacja, że przedsiębiorca jest wpisany w jednym z rejestrów. W przypadku przedsiębiorcy zagranicznego nierejestrowanego w KRS i CEIDG należy zachować wymóg podania numeru i rejestru zagranicznego. Wniosek powinien zawierać również rodzaj i zakres działalności oraz wskazanie miejsca wykonywanej działalności. Dopuszcza się możliwość wymogu podawania innych danych ze względu na specyfikę danego zezwolenia.

Proponuje się przyjęcie przepisu, zgodnie z którym w sytuacji gdy do udzielania wymagane są informacje na temat przedsiębiorcy będące w posiadaniu innego organu, organ wydający zezwolenie pozyska je sam²³ lub umożliwi przedsiębiorcy złożenie stosownego oświadczenia w tym zakresie.

W przepisach PDG dotyczących złożenia wniosku należy również umożliwić przedsiębiorcy złożenie wniosku w formie elektronicznej wraz z wymaganymi załącznikami.

²³ Np. w przypadku gdy do udzielenia zezwolenia potrzebne jest zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami organ wydający zezwolenie zwraca się o informację do Urzędu Skarbowego.

Co do zasady zezwolenie powinno być wydawane na czas nieokreślony. Wyjątki należy wskazać w ustawach szczegółowych i muszą być uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym.

Przepisy PDG będą zawierały określenie zakresu danych zawartych w zezwoleniu częściowo zbieżnego z danymi z wniosku. Zezwolenie powinno również zawierać numer zezwolenia, datę wydania, podstawę prawną wydania zezwolenia oraz oznaczenie organu wydającego zezwolenie. Przepisy będą zawierały obowiązek zgłaszania zmiany danych (w ciągu 14 dni) i dokonywania zmian w rejestrze.

Przepisy PDG w zakresie zezwoleń będą uzupełnione o uprawnienia organów do przeprowadzania kontroli oraz warunków odmowy wydania zezwolenia (podmiot nie spełnia warunków, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej zezwoleniem) i cofnięcia zezwolenia (przedsiębiorca przestał spełniać warunki wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem, nie usunął w wyznaczonym przez organ czasie niezgodnych z prawem stanów faktycznych i prawnych, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej zezwoleniem, podjęto decyzje o likwidacji lub ogłoszono upadłość przedsiębiorcy).

Uzasadnienie

Obowiązujące w ustawie SDG regulacje są szczątkowe, ograniczają się wyłącznie do katalogu ustaw, na podstawie których wykonywanie działalności gospodarczej wymaga uzyskania zezwolenia, licencji albo zgody. Nowa regulacja, będzie stanowić dla przedsiębiorcy podstawowe źródło informacji, wymaga zatem stosownego uzupełnienia w tej części działalności reglamentowanej.

b) Rodzaje zezwoleń

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wskazać w ustawie PDG wszystkie rodzaje zezwoleń (patrz załącznik pkt 2)). Jednocześnie należy uchylić przepis art. 75 wskazujący przepisy ustaw regulujących zezwolenia.

Uzasadnienie

Zaproponowana zamiana stanowi realizację postulatu zupełności ustawy PDG jednocześnie porządkując przepisy przedmiotowego rozdziału. Obecnie w przepisach SDG koncesje w art. 46 są wymienione według rodzaju, zezwolenia według ustaw (art. 75), a przypadku działalności regulowanej SDG odsyła do ustaw szczegółowych.

7. Kontrola wykonywania działalności gospodarczej

Przepisy dotyczące kontroli działalności gospodarczej wprowadzone zostały do ustawy SDG w celu określenia wspólnych zasad jej podejmowania i wykonywania. Kontrole są nieodzownym elementem wykonywania uprawnień władzy publicznej wobec prowadzących działalność gospodarczą. Przedsiębiorcy wskazują na nadmierną jej uciążliwość.

Obowiązujące przepisy ustawy SDG w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stanowią wypracowany kompromis pomiędzy uprawnieniami przedsiębiorcy i uprawnieniami organów. Istnieje jednak potrzeba ich wzmocnienia i uzupełnienia.

1) Kontrole na podstawie analizy ryzyka występowania naruszeń

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie do PDG normy zgodnie, z którą organy powinny planować i organizować kontrole po uprzednim przeprowadzeniu analizy w jakim obszarze i u którego przedsiębiorcy ryzyko naruszenia przepisów jest największe.

Uzasadnienie

Propozycja ma na celu ograniczenie liczby i zakresu kontroli u przedsiębiorcy, który nie narusza prawa.

2) Odstąpienie od karania przedsiębiorcy rozpoczynającego wykonywanie działalności gospodarczej

Propozycja legislacyjna

Proponuje się, by u przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, rozpoczynających działalność, kontrole były nastawione na instruktaż i wskazywanie błędów. Egzekwowanie kar pieniężnych za drobne przewinienia podlegające prawu administracyjnemu i wykroczenia mniejszej wagi powinno być wyjątkiem, zasadą powinno być udzielanie pouczenia wraz z wyznaczeniem rozsądnego terminu na przywrócenie stanu zgodnego z prawem. Z takiego szczególnego rozwiązania powinny zostać wyłączone naruszenia powtarzające się, noszące znamiona działania celowego, wynikające z rażącego niedbalstwa i przestępstwa.

Proponuje się zatem wprowadzenie normy nakazującej odstąpienie od karania – w odniesieniu do wyżej wskazanych sytuacji – noworozpoczynającego działalność przedsiębiorcy na okres 1 roku - na rzecz pouczenia. Odstąpienie nie mogłoby zostać

przyznane w razie ponownego rozpoczęcia działalności przed upływem pięciu lat od zakończenia okresu poprzedniego odstąpienia. Z tego nadzwyczajnego środka prawnego przedsiębiorca mógłby skorzystać tylko raz. Organ odstępowałby od karania w sytuacji, gdy stopień naruszenia obowiązku byłby znikomy lub gdy podmiot zaprzestał naruszeń i zrealizował obowiązek. Odstąpienie od karania „początkujących” przedsiębiorców na postawie wymienionych przesłanek należy odróżnić od odstąpienia na zasadach ogólnych (zob. pkt 8.4) oraz udzielania pouczeń (zob. pkt 8.6).

Uzasadnienie

Mikro i mały przedsiębiorca w początkowym okresie prowadzenia działalności gospodarczej dysponuje najczęściej ograniczoną wiedzą w zakresie obowiązującego go prawa, a działa w obszarze wielu dziedzin prawna: prawa podatkowego, prawa pracy, ubezpieczeń, administracyjnego, itd. To znacznie utrudnia zapoznanie się z obowiązującymi regulacjami w krótkim czasie. Jednocześnie, ponieważ zwykle rozmiar działalności jest ograniczony, ryzyka związane z naruszeniem norm są nieduże.

3) Możliwość złożenia skargi do sądu na postanowienie organu kontroli

Propozycja legislacyjna

Obowiązujące przepisy Rozdziału 5 ustawy SDG odnoszące się do sprzeciwu przedsiębiorcy wobec działań organu kontroli należy uzupełnić o regulację umożliwiającą złożenie skargi do sądu administracyjnego na postanowienie organu kontroli o kontynuowaniu czynności kontrolnych.

Dodatkowo proponuje się umożliwić przedsiębiorcy złożenie uzasadnionego sprzeciwu wobec każdorazowego przedłużenia czasu trwania kontroli przez organ kontroli. Procedura sprzeciwu byłaby podobna do obowiązujących przepisów art. 84c.

Uzasadnienie

Ustawa SDG nie zawiera odrębnej regulacji stanowiącej o właściwości sądów administracyjnych do kontroli postanowienia wydanego w postępowaniu kontrolnym, o czym mowa w art. 3 § 3 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁴. W związku z tym, na podstawie art. 58 §1 pkt 1 tej ustawy, skargi przedsiębiorców są odrzucane. Przedsiębiorcy nie mają zatem skutecznych możliwości dochodzenia swoich racji przed sądem po wyczerpaniu instancyjności postępowania przewidzianego w art. 84c ustawy SDG²⁵.

²⁴ Dz. U. z 2012 r. poz. 270

²⁵ Zgodnie z art. 84c przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec niektórych zachowań kontrolera w tym np. braku zawiadomienia o kontrolowanego o zamiarze wszczęcia kontroli, podjęcia kontroli bez upoważnienia czy

Zgodnie z obowiązującymi przepisami kontrola może zostać każdorazowo przedłużona wyłącznie z przyczyn niezależnych od organu i wymaga tylko uzasadnienia na piśmie (art. 83 ust. 3). Przedsiębiorca jednak może wnieść sprzeciw wobec przedłużenia czasu trwania kontroli jedynie w sytuacji gdy organ przekroczy maksymalny czas trwania kontroli (art. 83 ust. 1).

4) Umożliwienie przeprowadzania wspólnych kontroli

Propozycja legislacyjna

Proponuje się umożliwienie – na wniosek przedsiębiorcy – przeprowadzania wspólnych kontroli organów, jeżeli zakres czynności kontrolnych jest tożsamy, a przeprowadzenie kontroli jest obligatoryjne (np. kontrola obiektu budowlanego przed dopuszczeniem do użytkowania). Limit czasu liczony będzie odrębnie dla każdego organu, jak dotychczas.

Ustawa SDG określa w art. 82 zakaz przeprowadzania równocześnie więcej niż jednej kontroli. Wyjątki od tej zasady są również wymienione w ustawie.

Uzasadnienie

Proponowane rozwiązanie ograniczy czas trwania kontroli w danym roku (tj. pobyt kontrolerów w przedsiębiorstwie) jak również umożliwi przedsiębiorcy uzyskanie niezbędnych uzgodnień i stanowisk organów w możliwie krótkim czasie i w sposób możliwie nieuciążliwy. Ocena, czy wspólna kontrola jest faktycznie korzystna, będzie w każdym przypadku należała do przedsiębiorcy, bowiem będzie mogła być ona podjęta tylko z jego inicjatywy.

5) Ograniczenie częstotliwości kontroli tych samych obszarów

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie zakazu kontroli, w sytuacji gdy z upoważnienia do przeprowadzenia kontroli wynika, że kontrola dotyczy tematu badanego w ciągu 12 miesięcy przed rozpoczęciem kontroli przez inny organ. W takiej sytuacji organ korzysta z materiałów (protokołów kontroli, wystąpień pokontrolnych) innego organu kontroli. Wyjątek stanowiłyby kontrole podczas których organ stwierdził znaczne uchybienia.

przekroczenia czasu trwania kontroli. Rozpatrując sprzeciw organ kontroli wydaje postanowienie (odstąpienie od czynności kontrolnych, kontynuowanie czynności kontrolnych), wobec którego przedsiębiorca może wnieść zażalenie.

Uzasadnienie

Proponowane rozwiązanie ograniczy czas trwania kontroli. Przedsiębiorca nie będzie zmuszony do przedkładania organom tych samych dokumentów. Nie będzie również narażony na różnice w zaleceniach pokontrolnych.

6) Informacja o procedurach kontroli na stronach internetowych organu kontroli

Propozycja legislacyjna

W nowej ustawie zamieszczona zostanie norma zobowiązująca organy administracji publicznej do zamieszczania na stronach internetowych organu opisów procedur kontroli, opracowanych w sposób przejrzysty i zrozumiały dla przedsiębiorcy.

Uzasadnienie

Przedsiębiorca będzie miał w ten sposób możliwość zapoznania się z konkretną procedurą w bardzo praktyczny sposób („krok po kroku”).

8. Nakładanie sankcji administracyjnych w sprawach z zakresu działalności gospodarczej

Propozycje legislacyjne

1) Dyrektywy nakładania sankcji

Proponuje się wprowadzenie w nowym Prawie działalności gospodarczej regulacji, zgodnie z którą nakładając administracyjną karę finansową organ administracji uwzględniać będzie spełnienie określonych przesłanek takich jak: stopień naruszenia prawa, postawę przedsiębiorcy, rozmiar społecznej szkodliwości naruszenia. Proponuje się wprowadzenie do PDG zespołu norm, które określałyby zasady wymiaru i odstąpienia od wymierzenia kar administracyjnych.

Przed wszystkim należy wprowadzić horyzontalne przepisy określające dyrektywy wymiaru kary, które organ wymierzający karę pieniężną powinien brać pod uwagę ustalając jej wysokość. Naturalnie, dyrektywy wymiaru kary znajdą zastosowanie, gdy organ nakładając karę działa w ramach uznania administracyjnego. Proponuje się zamknięty katalog dyrektyw wymiaru kary pieniężnej:

1. stopień, okoliczności oraz czas trwania naruszenia obowiązków;
2. częstotliwość naruszeń obowiązków w przeszłości;

3. stopień przyczynienia się podmiotu, wobec którego ma być nałożona kara pieniężna, do powstania naruszenia;
4. możliwości finansowe podmiotu, wobec którego ma być nałożona kara pieniężna.

2) Pozbawienie niesłusznych korzyści za pomocą sankcji finansowej

Ponadto, organ powinien ustalać wysokość kary w taki sposób, żeby przewyższała ona korzyść przedsiębiorcy jaką uzyskał on wskutek nieprzestrzegania prawa. W związku z tym proponuje się wprowadzenie dyrektywy wymiaru sankcji pozwalającej uwzględnić organowi wysokość uzyskanej niesłusznie korzyści.

Uzyskiwanie lepszej pozycji konkurencyjnej dzięki naruszeniom obowiązującego prawa nie może być opłacalne. Koszty tolerowania takiego postępowania ponoszą bowiem rzetelni konkurenci naruszydela.

3) Wyłączenie odpowiedzialności

Ważnym uzupełnieniem podstawowych reguł nakładania kar administracyjnych są zasady wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej. Wśród przesłanek wyłączenia odpowiedzialności proponuje się uwzględnić sytuację, w której podmiot naruszający przepisy podjął działania, jakich można było rozsądnie wymagać, aby do naruszenia nie doszło. Inne okoliczności wyłączenia to sytuacja, w której podmiot nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć.

4) Odstąpienie od nałożenia kary administracyjnej

Z kolei przesłanką odstąpienia od nałożenia kary administracyjnej byłoby uprzednie nałożone kary za to samo naruszenie przez inny uprawniony organ, gdy stopień naruszenia obowiązku jest znikomy lub, gdy podmiot zaprzestał naruszeń i zrealizował obowiązek. Uzupełnieniem tych rozwiązań powinny być przepisy przewidujące możliwości odroczenia płatności bądź rozłożenie na raty administracyjnej kary pieniężnej, w przypadku wystąpienia przez podmiot podlegający ukaraniu z umotywowanym wnioskiem, w którym wykaże ważny interes własny lub interes publiczny (podobnie jak to przewiduje Ordynacja podatkowa).

5) Terminy przedawnienia

Proponuje się określenie terminów przedawnienia nałożenia kary pieniężnej (5 lat) i ściągłości kary pieniężnej (5 lat).

6) Udzielenie pouczenia

W przypadku, gdy do naruszenia dojdzie niezależnie od przedsiębiorcy, a szkodliwość naruszenia będzie znikoma, organ powinien mieć możliwości ograniczenia się do udzielenia pouczenia. Dzięki takiemu rozwiązaniu przedsiębiorcy, którzy nie dopuszczają się poważnych naruszeń lub nie mają na nie bezpośredniego wpływu, będą karani w sposób proporcjonalny do skali i ciężaru naruszenia.

Uzasadnienie

Sankcja administracyjna to dolegliwość nakładana w drodze aktów administracyjnych na podmioty zachowujące się sprzecznie ze stosowanymi normami prawnymi. Podstawowym celem stosowania kar (sankcji) administracyjnych jest zapewnienie poszanowania prawa oraz wywołanie negatywnych konsekwencji w związku z naruszeniem nakazu lub zakazu.

Polskie prawo administracyjne (m.in. przepisy ustawy Prawo wodne, Prawo budowlane, Prawo ochrony środowiska oraz wiele innych) przewiduje różnego rodzaju sankcje, np. w formie kary pieniężnej, cofnięcia zezwolenia lub koncesji. Kary administracyjne najczęściej przybierają formę kary finansowej.

Z punktu widzenia orzecznictwa i teorii prawa, administracyjna kara pieniężna pełni funkcję prewencyjną, a nie represyjną, co odróżnia ją od sankcji karnych. Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że administracyjna kara pieniężna nie jest odpłatą za popełniony czyn, lecz środkiem przymusu służącym zapewnieniu wykonywania obowiązków wynikających z przepisów materialnego prawa administracyjnego.²⁶ Rolą administracyjnej kary pieniężnej jest zatem przymuszenie adresata do wykonywania tych obowiązków w przyszłości. Takie postrzeganie kar administracyjnych nie jest jednak powszechne.

Ustawa SDG nie zawiera - co do zasady - przepisów o charakterze sankcyjnym. Z uwagi na ogólny charakter tej regulacji, przepisy w zakresie np. odmowy udzielenia koncesji, cofnięcia koncesji, odmowy wpisu do rejestru działalności regulowanej czy wydania decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem nie stanowią jednak norm samoistnych. Przedsiębiorca może być dotknięty sankcją wyłącznie wówczas, gdy wykonuje działalność w oparciu o przepisy ustawy szczegółowej.

Polski system prawa administracyjnego przewiduje możliwość lub obowiązek wymierzania kary za różnego rodzaju uchybienia – brak spełniania warunków określonych w ustawie, zachowanie niezgodnie z przepisami, itp. W systemie prawnym nie ma jednak reguł ogólnych określających zasady wymierzania kar administracyjnych. Brak powiązania

²⁶ „Istotą kary administracyjnej jest przymuszenie do respektowania nakazów i zakazów. Proces wymierzania kar pieniężnych należy zatem postrzegać w kontekście stosowania instrumentów władztwa administracyjnego. Kara ta nie jest konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem, co sprawia, że ocena stosunku sprawcy do czynu nie mieści się w reżimie odpowiedzialności obiektywnej.” – wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., sygn.. P 19/07, ITK-A 2007/1/2.

wymiaru kary administracyjnej np. ze stopniem naruszenia norm prawa należy uznać za niewłaściwe. Przepisy regulujące finansowe kary administracyjne nie uwzględniają bowiem rozwiązań, które pozwalałyby dostosować nałożoną w konkretnym przypadku karę do faktycznych okoliczności sprawy. Przy takim uregulowaniu często trudno o wymierzenie kary racjonalnej i słusznej.

V. Propozycje wyłączenia lub uchylenia niektórych uregulowań ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

1. Ewidencja działalności gospodarczej

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wyłączenie z PDG przepisów regulujących funkcjonowanie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (Rozdział 3 SDG).

Obowiązujące przepisy określają dualizm rejestracji przedsiębiorców. Przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi (także wspólnicy spółki cywilnej) ewidencjonowani są w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), natomiast osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną²⁷ - w rejestrze przedsiębiorców w ramach Krajowego Rejestru Sądowego.

Uzasadnienie

Obowiązujący system rejestracji przedsiębiorców, uwzględniający różnorodność form wykonywania działalności gospodarczej, spełnia swoją rolę. Jednakże nowa ustawa, z uwagi na jej horyzontalny charakter, nie powinna zawierać przepisów regulujących kwestie funkcjonowania ewidencji działalności gospodarczej (art. 23-39).

²⁷ Rejestr przedsiębiorców służy do rejestracji przedsiębiorców działających w formie osobowych spółek handlowych (spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa i spółka komandytowo-akcyjna), spółek kapitałowych (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna) oraz innych przedsiębiorców będących osobami prawnymi (np. spółdzielnie, stowarzyszenia i fundacje, o ile prowadzą działalność gospodarczą).

2. Wyłączenie z ochrony danych osobowych danych podmiotów gospodarczych ujawnionych w CEIDG

Propozycja legislacyjna

Proponuje się wyłączyć z zastosowania przepisów ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych²⁸ danych osobowych podmiotów podlegających ujawnieniu w CEIDG.

Uzasadnienie

Dane ujawniane w rejestrze CEIDG, mimo że często są tożsame z danymi osób fizycznych (miejsce wykonywania działalności jest miejscem zamieszkania) są przede wszystkim jawnymi danymi przedsiębiorców. Pewność obrotu wymaga, aby nie podlegały ochronie jak dane osób fizycznych związane ze sferą prywatną. W obecnej sytuacji ochrona danych przedsiębiorców będącymi osobami fizycznymi wiąże się z ograniczeniami w przetwarzaniu tych danych oraz koniecznością poniesienia kosztów niezbędnych do zapewnienia zgodności przetwarzania przedmiotowych danych z ustawą.

W tym miejscu należy przytoczyć stanowisko sądów administracyjnych. Zgodnie z wyrokiem WSA w Warszawie²⁹ pojęcie „prywatność osoby fizycznej” może dotyczyć tylko osób fizycznych a nie przedsiębiorcy. Podmiot gospodarczy nie posiada sfery prywatności. Gdy osoba fizyczna wykonuje działalność gospodarczą pod firmą swojego nazwiska, stając się podmiotem gospodarczym, korzysta z ochrony przedsiębiorcy przewidzianej odpowiednimi przepisami prawa. Jednocześnie liczy się z utratą prywatności w tym zakresie.

Dlatego też proponuje się opracowanie normy wyłączającej imię, nazwisko, firmę i adres wykonywania działalności ujawnione w CEIDG z zastosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych.

3. Likwidacja przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych

Propozycja legislacyjna

Proponuje się likwidację rejestru przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych prowadzonego przez Ministra Gospodarki poprzez uchylenie przepisów art. 93 -102a SDG. Przedsiębiorcy zagraniczni, którzy będą chcieli prowadzić w Polsce działania z zakresu reklamy i promocji, będą mogli zrobić to za pośrednictwem polskich podmiotów gospodarczych rejestrowanych w CEIDG i KRS.

²⁸ Dz. U z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

²⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2009 tr. II SA/Wa 1584/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>)

Uzasadnienie

Większość zarejestrowanych w rejestrze przedstawicielstw stanowią przedstawicielstwa przedsiębiorców zagranicznych z krajów UE, którzy w Polsce mogą korzystać ze swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług. Osoby upoważnione do reprezentowania przedsiębiorców zagranicznych z poza UE mogą rejestrować się w CEIDG. Obecnie na 415 aktywnych przedstawicielstw tylko 32 osoby reprezentujące przedsiębiorcę zagranicznego zarejestrowały się w CEIDG³⁰.

Działalność przedstawicielstw ogranicza się wyłącznie do reklamy i promocji. Przedstawicielstwo nie jest podmiotem odrębnym od przedsiębiorcy zagranicznego i nie posiada osobowości prawnej ani zdolności prawnej. Tym samym możliwości działania przedstawicielstwa są niewielkie w porównaniu z tym co gwarantuje przedsiębiorcom z krajów UE rynek wewnętrzny czy przedsiębiorcom z krajów pozaeuropejskich oddział przedsiębiorcy zagranicznego. Mając na uwadze powyższe nie jest wskazane utrzymywanie instytucji przedstawicielstwa przedsiębiorcy zagranicznego w przepisach PDG.

4. Przeniesienie przepisów proceduralnych o oddziałach do ustawy o KRS

Proponuje się przeniesienie przepisów proceduralnych (art. 89-90 SDG) dotyczących rejestracji oddziałów przedsiębiorcy zagranicznego do ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym.

VI. Zmiany w innych ustawach przepisy wprowadzające PDG, wejście w życie

1. Przyjęcie nowej ustawy o CEIDG

Zgodnie propozycją wyłączenia z SDG przepisów dotyczących ewidencji działalności gospodarczej należy przyjąć nową ustawę o CEIDG, która będzie procedowana równoległe z projektem PDG.

2. Zmiany w przepisach obowiązujących

Propozycje zawarte w projekcie wymagają zmian w następujących ustawach:

- ustawa z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego,

³⁰ W 4 przypadkach byli to przedsiębiorcy z zawieszoną działalnością gospodarczą oraz jeden przedsiębiorca reprezentujący dwie firmy zagraniczne.

- ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym,
- ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych,
- ustawa z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym,

Dodatkowo w związku z koncepcją identyfikacji przedsiębiorcy po nr NIP zachodzi potrzeba zmian w ustawach procedowanych obecnie wraz projektem ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (art. od 2 - 64 projektu) w zakresie nr KRS i REGON.

Opracowanie przepisów ogólnych w zakresie zezwoleń i rejestrów działalności regulowanej może spowodować konieczność zmian w przepisach ustaw szczegółowych w tym zakresie.

3. Rozporządzenia

Proponuje się przyjęcie przepisów upoważniających do wydania rozporządzeń w ustawie zgodnie z propozycjami zawartymi w pkt 4.9 (Mediacja w postępowaniu administracyjnym) oraz 4.10 (Punkt kontaktowy). Należy również przygotować odpowiednie rozporządzenia.

4. Przepisy wprowadzające

Zaproponowane w PDG rozwiązania wymagać będą zmian w wielu ustawach szczegółowych dlatego też proponuje się opracowanie przepisów wprowadzających PDG.

5. Wejście w życie

Zgodnie z Uchwałą Nr 20 z18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (MP poz. 205) ustawa powinna wejść w życie 1 stycznia 2016 r.

VII. Zgodność z prawem UE, notyfikacje i udostępnienie projektu

Projekt założeń projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych³¹, dlatego projekt ustawy nie podlega procedurze notyfikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa³² oraz art. 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów³³ projekt zostanie udostępniony na stronach urzędowego informatora teleinformatycznego - Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.

³¹ Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597

³² Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

³³ M.P. poz. 979

Załącznik

1) Rodzaje działalności regulowanej, które zostaną wskazane w PDG:

1. działalność gospodarcza polegająca na prowadzeniu szkoleń w zakresie środków ochrony roślin,
2. działalność gospodarcza w zakresie importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów, a następnie ich sprzedaży lub zbycia w innej formie,
3. działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych,
4. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia kursów ADR, kursu na eksperta ADN, eksperta ADN do spraw przewozu gazów, eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów oraz kursów dla doradców,
5. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy,
6. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców,
7. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia,
8. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej wykonującej badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu,
9. działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów,
10. działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania,
11. działalność gospodarcza w zakresie udzielania zgody na korzystanie z uznanego systemu certyfikacji,
12. działalność gospodarcza w zakresie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu lub konfekcjonowania tych środków,
13. działalność gospodarcza w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych,
14. działalność gospodarcza w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich,
15. działalność gospodarcza w zakresie wyrobu, oczyszczania, skażania lub odwadniania alkoholu etylowego,
16. działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego,
17. działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biokomponentów, a następnie ich sprzedaży lub zbycia w innej formie, lub przeznaczenia ich do wytworzenia przez wytwórcę paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych,
18. działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych,

19. działalność kantorowa,
20. działalność telekomunikacyjna będąca działalnością gospodarczą,
21. działalność pocztowa,
22. kształcenie podyplomowe lekarza i lekarza dentystry wykonywane przez przedsiębiorcę,
23. kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych prowadzone przez przedsiębiorcę,
24. produkcja tablic rejestracyjnych,
25. prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego,
26. wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych,
27. wykonywanie działalności szkoleniowej w zakresie prowadzenia szkolenia personelu lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji członka personelu lotniczego oraz wpisywanych do niego uprawnień, z wyjątkiem prowadzenia szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji informatora służby informacji powietrznej oraz informatora lotniskowej służby informacji powietrznej.

2) Rodzaje zezwoleń, które zostaną wskazane w PDG

1. obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości powyżej 18% alkoholu
2. obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi o zawartości do 18% alkoholu
3. sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży
4. opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transportu nieczystości ciekłych
5. ochrona przed bezdomnymi zwierzętami
6. prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarni zwłok zwierzęcych i ich części
7. utworzenie funduszu emerytalnego
8. utworzenie towarzystwa emerytalnego
9. utworzenie banku w formie spółki akcyjnej i banku spółdzielczego oraz wykonywanie przez nie działalności bankowej
10. utworzenie za granicą banku przez bank krajowy, jak również utworzenie oddziału banku krajowego za granicą
11. utworzenie oddziału banku zagranicznego w kraju
12. utworzenie przedstawicielstwa w Polsce przez banki zagraniczne i instytucje kredytowe – organem właściwym w tym zakresie jest Komisja Nadzoru Finansowego
13. utworzenie banku krajowego przez instytucję kredytową
14. prowadzenie giełdy

15. prowadzenie giełdowej izby rozrachunkowej
16. prowadzenie działalności maklerskiej
17. wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego polegającej na: a) wytwarzaniu, przetwarzaniu, przechowywaniu, składowaniu, transporcie lub stosowaniu materiałów jądrowych, źródeł i odpadów promieniotwórczych oraz wypalonego paliwa jądrowego i obrocie nimi, a także na wzbogacaniu izotopowym, b) budowie, rozruchu, eksploatacji oraz likwidacji obiektów jądrowych, c) budowie, eksploatacji, zamknięciu i likwidacji składowisk odpadów promieniotwórczych, d) produkowaniu, instalowaniu, stosowaniu i obsłudze urządzeń zawierających źródła promieniotwórcze oraz obrocie tymi urządzeniami, e) uruchamianiu i stosowaniu urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, f) uruchamianiu pracowni, w których mają być stosowane źródła promieniowania jonizującego, w tym pracowni rentgenowskich, g) zamierzonym dodawaniu substancji promieniotwórczych w procesie produkcyjnym wyrobów powszechnego użytku i wyrobów medycznych, wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, wyposażenia wyrobów medycznych, wyposażenia wyrobów medycznych do diagnostyki in vitro, aktywnych wyrobów medycznych do implantacji, h) także obrocie tymi wyrobami oraz przywozie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i wywozie z tego terytorium tych wyrobów i wyrobów powszechnego użytku, do których dodano substancje promieniotwórcze, i) zamierzonym podawaniu substancji promieniotwórczych ludziom i zwierzętom w celu medycznej lub weterynaryjnej diagnostyki, leczenia lub badań naukowych
18. wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie instalacji lub napraw oraz sprawdzania pod względem zgodności z wymaganiami okresowo, przed i po zainstalowaniu oraz po naprawie określonych rodzajów przyrządów pomiarowych, jeżeli to wynika z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych
19. prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę
20. zbiorowe odprowadzania ścieków
21. prowadzenie laboratorium referencyjnego
22. zamknięte użycie GMO (zgoda)
23. wprowadzenie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów GMO
24. wywóz za granicę i tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów
25. prowadzenie systemów płatności (zgoda)
26. prowadzenie systemów rozrachunku papierów wartościowych
27. wprowadzenie do obrotu produktów leczniczych
28. import równoległy produktów leczniczych
29. prowadzenie badania klinicznego

30. wytwarzanie produktu leczniczego (także produktów leczniczych terapii zaawansowanej)
31. import produktu leczniczego
32. prowadzenie hurtowni farmaceutycznej
33. prowadzenie apteki ogólnodostępnej
34. uruchomienie apteki szpitalnej (zgoda)
35. wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego (podjęcie i wykonywanie transportu drogowego)
36. podjęcie i wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego (licencji wspólnotowej)
37. podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym
38. podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób pojazdem samochodowym przeznaczonym konstrukcyjnie do przewozu powyżej 7 i nie więcej niż 9 osób łącznie z kierowcą
39. podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką
40. podjęcie i wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy (licencja)
41. wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym
42. wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w międzynarodowym transporcie drogowym
43. wykonywanie międzynarodowego przewozu drogowego rzeczy na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (przez zagraniczny podmiot niemający siedziby w państwie członkowskim Unii Europejskiej, Konfederacji Szwajcarskiej lub państwie członkowskim Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stronie umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym)
44. wykonywanie przewozu kabotażowego
45. założenie i prowadzenie lotniska
46. zarządzanie lotniskiem
47. obsługa naziemna statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych
48. działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych (licencja)
49. wykonywanie działalności ubezpieczeniowej

50. prowadzenie działalności reasekuracyjnej
51. działalność brokerska
52. wykonywanie rybołówstwa morskiego – licencja połowowa
53. wykonywanie rybołówstwa morskiego – zezwolenie połowowe
54. połowy organizmów morskich w polskich obszarach morskich w celach naukowo-badawczych albo szkoleniowych (pozwolenia)
55. prowadzenie chowu lub hodowli ryb i innych organizmów morskich albo zarybiania w polskich obszarach morskich
56. utworzenie funduszu inwestycyjnego
57. wykonywanie działalności przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych
58. zarządzanie portfelami, w skład których wchodzi jeden lub większa liczba instrumentów finansowych przez towarzystwo funduszy inwestycyjnych
59. doradztwo inwestycyjne towarzystwa funduszy inwestycyjnych
60. prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na hodowli zwierząt laboratoryjnych lub dostarczaniu zwierząt doświadczalnych
61. prowadzenie warsztatu w zakresie instalacji, w tym aktywacji, napraw lub sprawdzania pod względem zgodności z wymaganiami tachografów cyfrowych, w tym ich kalibracji
62. wytwarzanie, przetwarzane lub przerabianie środków odurzających lub substancji psychotropowych będących produktami leczniczymi albo niebędącymi produktami leczniczymi, a także prekursorów kategorii 1,
63. stosowanie środków odurzających, substancji psychotropowych lub prekursorów kategorii 1 w celu prowadzenia badań naukowych,
64. zbiór mlecza makowego i opium z maku oraz ziela lub żywicy konopi innych niż włókniste w celu prowadzenia badań naukowych,
65. sporządzanie wyciągów ze słomy makowej,
66. przywóz, wywóz, wewnątrzwspólnotowa dostawa lub wewnątrzwspólnotowe nabycie środków odurzających lub substancji psychotropowych,
67. obrót hurtowy środkami odurzającymi lub substancjami psychotropowymi będącymi produktami leczniczymi albo niebędącymi produktami leczniczymi a także prekursorami kategorii 1,
68. uprawa maku lub konopi włóknistych,
69. skup maku lub konopi włóknistych,
70. prowadzenie giełdy,
71. prowadzenie rynku pozagiełdowego,

72. prowadzenie izby rozliczeniowej lub izby rozrachunkowej,
73. prowadzenie działalności maklerskiej,
74. prowadzenie rachunków papierów wartościowych i rachunków zbiorczych (działalność powiernicza),
75. przywrócenie akcjom formy dokumentu (zniesienie dematerializacji akcji),
76. prowadzenie składu podatkowego,
77. prowadzenie działalności jako podmiot pośredniczący,
78. nabywanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca lub jednorazowe nabycie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca,
79. wysyłanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany wysyłający,
80. utworzenie spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej,
81. prowadzenie salonu gry bingo pieniężne,
82. zarządzanie zakładów wzajemnych,
83. zarządzanie turnieju gry pokera,
84. zarządzanie loterii fantowych, loterii audioteksowych, gry bingo fantowe i loterii promocyjnych,
85. świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji płatniczej,
86. wydawanie pieniądza elektronicznego oraz świadczenie usług płatniczych w charakterze krajowej instytucji pieniądza elektronicznego,
87. prowadzenie zbierania odpadów i prowadzenie przetwarzania odpadów,
88. prowadzeniu składowiska odpadów (pozwolenie),
89. wydobywanie odpadów (zgoda).