

11 grudnia 2014 r.

*Projekt założeń projektu ustawy – Prawo działalności gospodarczej*

<b>I. Potrzeba regulacji.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Cel regulacji. ....</b>	<b>4</b>
<b>III. Sposób regulacji.....</b>	<b>6</b>
<b>IV. Zakres regulacji ustawy – Prawo działalności gospodarczej. ....</b>	<b>6</b>
<b>1. Preambuła.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Rozdział I. Przepisy ogólne. ....</b>	<b>7</b>
1) Definicja działalności gospodarczej.....	7
2) Odesłanie do definicji przedsiębiorcy w Kodeksie cywilnym.....	9
3) Odesłanie do unijnej definicji mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy. ....	10
4) Formy wykonywania działalności gospodarczej.....	10
<b>3. Rozdział 2. Zasady wykonywania działalności gospodarczej.....</b>	<b>11</b>
1) Wolność podejmowania działalności gospodarczej, równość i niedyskryminacja.....	12
2) Zasada „co nie jest prawem zabronione jest dozwolone” .....	12
3) Zasada wspierania przedsiębiorczości.....	13
4) Przyjazna interpretacja przepisów.....	13
5) Zasada „domniemania uczciwości przedsiębiorcy” (rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony). .....	14
6) Zasada praworządności i zakaz nadużywania uprawnień. ....	14
7) Zasada obiektywizmu.....	15
8) Zasada proporcjonalności.....	15
9) Zasada uprawnionych oczekiwań.....	16
10) Zasada jednokrotnego przekazywania informacji.....	17
11) Zasada udzielania informacji (zasada pomocy).....	17
12) Zasada uczciwej konkurencji oraz poszanowania dobrych obyczajów i słusznym interesów innych przedsiębiorców i kontrahentów.....	18
13) Zasada zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu działalności gospodarczej.....	19
14) Zasada profesjonalizmu i odpowiednich kwalifikacji.....	19

15)	Zasada polubownego rozwiązywania sporów i załatwiania spraw.....	20
<b>4.</b>	<b>Rozdział 3. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej. ....</b>	<b>20</b>
1)	Wpis i wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji działalności gospodarczej.....	20
2)	Zawieszenie działalności gospodarczej.....	21
3)	Niektóre obowiązki przedsiębiorcy.....	22
4)	Przedsiębiorcy zagraniczni.....	22
<b>5.</b>	<b>Rozdział 4. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej. ....</b>	<b>23</b>
1)	Zakaz nakładania dodatkowych wymogów i żądania dokumentów w formie oryginałów. ....	24
2)	Identyfikacja przedsiębiorcy przez organy administracji publicznej wyłącznie po numerze NIP. .	24
3)	Terminowe rozpoznawanie spraw przez organ administracji publicznej.....	25
4)	Rozsądne terminy dla przedsiębiorcy.....	25
5)	Nakaz przyjmowania niekompletnych wniosków.....	25
6)	Potwierdzenie wpływu wniosku.....	26
7)	Projekt rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej. ....	26
8)	Możliwość przyjęcia obowiązków przez przedsiębiorcę. ....	27
9)	Mediacja w postępowaniu administracyjnym z zakresu działalności gospodarczej.....	28
10)	Punkt kontaktowy – informacja i procedury. ....	30
11)	Interpretacje urzędowe prawa na wniosek przedsiębiorcy. ....	30
<b>6.</b>	<b>Rozdział 5 Organizacje przedsiębiorców. ....</b>	<b>31</b>
1)	Przepisy ogólne o organizacjach przedsiębiorców.....	31
2)	<b>Wykonywanie zadań publicznych.....</b>	<b>31</b>
3)	Wykonywanie zadań na rzecz jakości towarów i usług. ....	32
4)	Reprezentowanie spraw przedsiębiorców. ....	33
<b>7.</b>	<b>Rozdział 6. Reglamentacja działalności gospodarczej. ....</b>	<b>34</b>
1)	Ujednoczenie terminologii z zakresu działalności reglamentowanej.....	34
2)	Koncesje.....	35
3)	Działalność regulowana. ....	35
4)	Działalność objęta zezwoleniami. ....	37
<b>8.</b>	<b>Rozdział 7. Kontrola wykonywania działalności gospodarczej.....</b>	<b>39</b>
1)	Kontrole na podstawie analizy ryzyka występowania naruszeń.....	39
2)	Odstąpienie od karania przedsiębiorcy rozpoczynającego wykonywanie działalności gospodarczej. .....	40
3)	Możliwość złożenia skargi do sądu na postanowienie organu kontroli.....	41
4)	Umożliwienie przeprowadzania wspólnych kontroli. ....	41
5)	Ograniczenie częstotliwości kontroli tych samych obszarów. ....	42
6)	Informacja o procedurach kontroli na stronach internetowych organu kontroli.....	42

<b>9. Rozdział 8. Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w sprawach z zakresu działalności gospodarczej.</b> .....	<b>42</b>
1) Dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych. ....	43
2) Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej.....	43
3) Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia. ....	43
4) Terminy przedawnienia. ....	44
5) Odroczenie płatności bądź rozłożenie na raty administracyjnej kary pieniężnej. ....	44
<b>V. Przepisy przeniesione do innych ustaw.</b> .....	<b>45</b>
1. Przepisy przeniesione do ustawy o CEIDG.....	45
2. Przeniesienie przepisów o przedstawicielstwach przedsiębiorców zagranicznych.....	46
3. Wyłączenie z ochrony danych osobowych przedsiębiorców ujawnionych w CEIDG.....	46
4. Przeniesienie przepisów proceduralnych o oddziałach do ustawy o KRS.....	47
<b>VI. Przyjęcie nowej ustawy o CEIDG, przyjęcie ustawy - Przepisy wprowadzające PDG i zmiany w innych ustawach oraz termin wejścia w życie PDG.</b> .....	<b>47</b>
1. Przyjęcie ustawy o CEIDG.....	47
2. Przyjęcie ustawy - przepisy wprowadzające PDG i zmiany w innych ustawach.....	47
<b>VII. Akty wykonawcze.</b> .....	<b>50</b>
<b>VIII. Zgłoszenie lobbingowe.</b> .....	<b>50</b>
<b>IX. Oświadczenie o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.</b> .....	<b>50</b>
<b>X. Ocena, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.</b> .....	<b>50</b>
<b>Załącznik</b> .....	<b>51</b>

## I. Potrzeba regulacji.

Dziesięcioletni okres stosowania *ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*<sup>1</sup> (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 ustaw<sup>2</sup>, 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.

Systematyczny przegląd przepisów i wprowadzane zmiany o charakterze deregulacyjnym (uproszczeniowym) prowadzą do zmniejszania barier w wykonywaniu działalności gospodarczej. Jednak, istotne ograniczenia swobody działalności gospodarczej wynikają również z praktyki stosowania prawa. Zmiana praktyki administracyjnej wymaga odpowiednich ram prawnych, zwłaszcza poprzez wprowadzenie wyraźnych zasad ogólnych prawa gospodarczego, które będą swego rodzaju punktem odniesienia oraz wskazówką interpretacyjną dla stosujących prawo.

Należy podkreślić, że Polska buduje gospodarkę rynkową od 25 lat. Na okres obowiązywania SDG przypada również 10 lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej, co miało znaczący wpływ na rozwój gospodarczy.

Powyższe przemawia za uchwaleniem nowego, podstawowego dla prawa gospodarczego aktu.

## 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 społecznej i gospodarczej. Cel ten planuje się osiągnąć poprzez ustanowienie norm prawnych o charakterze ogólnym, znajdujących zastosowanie dla każdego rodzaju działalności gospodarczej podejmowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i jednocześnie dążących do ukształtowania *modus* działania organów administracji publicznej. Przedstawiony projekt zmierza do praktycznego zastosowania zasady, że 99% przedsiębiorców działa rzetelnie, uczciwie i wobec nich administracja publiczna pełni rolę służebną oraz pomocniczą, a działania sankcyjne powinny być skierowane do 1% przedsiębiorców działających niezgodnie z prawem. Przyjęte rozwiązania będą stanowić swoisty wyraz samoograniczenia administracji publicznej. Tym samym zakłada się, że przepisy ustawy zapewnią przedsiębiorcom skuteczne instrumenty prawne do podejmowania

---

<sup>1</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 672, z późn. zm.

<sup>2</sup> 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.).

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 *ustawą – 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 PDG, projektodawca proponuje rozszerzyć zakres danych podawanych w Teście Regulacyjnym oraz Ocenie Skutków Regulacji<sup>3</sup> o informacje w zakresie zbieżności bądź odstępstw (oraz przyczynach ewentualnych odstępstw) nowoprojektowanych przepisów w stosunku do przepisów ustawy podstawowej dla danej dziedziny prawa. W odniesieniu do regulacji prawa gospodarczego byłby to zatem swego rodzaju „test zgodności z PDG”.

Dodatkowo, w ramach propozycji pozalegisłacyjnych proponuje się, aby instytucje i organizacje, które realizują programy mające na celu wspieranie przedsiębiorczości informowały o podejmowanych działaniach Ministra Gospodarki. Minister Gospodarki będzie powyższe informacje gromadził i udostępniał na stronie internetowej, w celu ich upowszechnienia wśród przedsiębiorców.

---

<sup>3</sup> Zob. uchwała Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. poz. 979.

### **III. Sposób regulacji.**

Proponuje się:

- 1) przyjęcie nowej ustawy – *Prawo działalności gospodarczej* (PDG);
- 2) przyjęcie przepisów wprowadzających PDG wraz z nowelizacją innych ustaw, których wykaz został umieszczony w pkt VI.2 założeń - w zakresie niezbędnym dla celów niniejszego projektu;
- 3) przeniesienie przepisów SDG w zakresie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych do nowej, odrębnej ustawy.

Przyjęcie nowej ustawy 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.**

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 problematykę dotyczącą działalności regulowanej oraz kontroli działalności gospodarczej oraz wymierzania administracyjnych kar pieniężnych z zakresu działalności gospodarczej. Ponadto, zamierza się zamieścić w ustawie katalog podstawowych zasad dotyczących działalności gospodarczej.

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

- Preambuła.
- Rozdział 1. Przepisy ogólne.
- Rozdział 2. Zasady wykonywania działalności gospodarczej.
- Rozdział 3. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej.
- Rozdział 4. Załatwianie spraw administracyjnych z zakresu działalności gospodarczej.
- Rozdział 5. Organizacje przedsiębiorców.

- Rozdział 6. Reglamentacja działalności gospodarczej.
- Rozdział 7. Kontrola wykonywania działalności gospodarczej.
- Rozdział 8. Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w sprawach z zakresu działalności gospodarczej.

## 1. Preambuła.

Mimo, że w systemie źródeł powszechnie obowiązującego prawa co do zasady ustawy mają jednakową moc, niektóre z nich mają charakter podstawowy dla danej dziedziny prawa i tym samym stanowią swoisty punkt odniesienia dla przepisów innych ustaw, które regulują zagadnienia należące do tej samej dziedziny. W zamyśle projektodawcy PDG 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.

Cele, jakimi kieruje się ustawodawca w zakresie prawa działalności gospodarczej, proponuje się zawrzeć w preambule. Preambuła będzie wskazywać wartości, które powinny być uwzględniane przy wykładni przepisów PDG.

Proponuje się następujące brzmienie preambuły :

*„Uznając doniosłość konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej opartej na wolności działalności gospodarczej, a także zasady zrównoważonego rozwoju, dążąc do wzmocnienia praw przedsiębiorców prowadzących tę działalność rzetelnie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów, w celu urzeczywistnienia tej wolności, uchwała się, co następuje”.*

## 2. Rozdział I. Przepisy ogólne.

W przepisach ogólnych zdefiniowane zostaną podstawowe pojęcia z zakresu działalności gospodarczej.

### 1) Definicja działalności gospodarczej.

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wskazać w definicji „działalności gospodarczej”, że jest to stała działalność zarobkowa lub mająca inny cel gospodarczy wykonywana na własne ryzyko w sposób trwale zorganizowany<sup>4</sup> i ciągły<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Formalne zorganizowanie działalności gospodarczej należy rozumieć jako prawnie określony zakres obowiązków związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą (rejestracja działalności gospodarczej, zgłoszenia podatkowe oraz statystyczne, obowiązki związane z ubezpieczeniem społecznym, konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w określonej formie organizacyjno-prawnej, konieczność uzyskania określonych aktów administracyjnych, tj. koncesji, zezwoleń). W ramach warunków materialnych, wymienia się listę czynności organizacyjnych w zakresie uzyskania środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej, zatrudnienia pracowników, wynajęcia czy też zakupu lokalu. To wszystko wskazuje, iż

Wyliczenie przykładowych dziedzin w jakich działalność może być prowadzona jest zbędne.

Do PDG zostaną przeniesione wyłączenia z definicji działalności gospodarczej przewidziane obecnie w SDG<sup>6</sup>.

### Uzasadnienie

Definicja działalności gospodarczej umieszczona w art. 2 SDG przestała odpowiadać aktualnej sytuacji gospodarczej. Chociaż motyw osiągnięcia zysku jest zwykle głównym celem podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, to jednak jego brak nie powinien przesądzać o tym, że podmiot niedziałający dla zysku nie jest przedsiębiorcą<sup>7</sup>. 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*.

Pojęcie celu gospodarczego odnosi się do osiągania korzyści, mających wartość gospodarczą. Cel gospodarczy nie powinien być utożsamiany z celem zarobkowym ani celem materialnym. Nie każda korzyść stanowi bowiem zarobek. Cel gospodarczy to taki, który jest realizowany w związku z obrotem gospodarczym, na tle wymiany towarów, usług, będących jego przedmiotem. Może on być realizowany na dowolnym etapie procesu gospodarczego przez przedsiębiorców. Wykonywania działalności gospodarczej nie wyłącza przeznaczanie zarobku na szczególne cele statutowe podmiotu. Tak będzie w przypadku obecnie diskutowanego modelu tzw. przedsiębiorstwa społecznego, które niewątpliwie będzie wykonywało działalność gospodarczą, a zarobek będzie przeznaczało na cele społeczne.

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 innymi 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 pobytem turystów, jak również produkcji przez taką osobę mniej niż 100 hektolitrow wina w ciągu roku, o których mowa

---

działalność gospodarcza jest aktywnością, która nie ma charakteru przypadkowego (M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 50).

<sup>5</sup> Ciągłość jako cecha działalności gospodarczej oznacza zamiar podmiotu podejmującego i wykonującego działalność gospodarczą, objawiający się w pewnej metodzie postępowania (powtarzalność czynności) właściwej rodzajowi działalności gospodarczej (A. Powalowski, S. Koroluk, *Podjęcie działalności gospodarczej w świetle regulacji prawnych*, Bydgoszcz–Gdańsk 2005, s. 37). Cecha ciągłości pozwala wykluczyć z pojęcia działalności gospodarczej czynności jednorazowe. Nie należy jednak ciągłości utożsamiać z koniecznością wykonywania działalności gospodarczej bez przerwy.

<sup>6</sup> Nadto do ustawy o wyrobie i rozlewie wina należy wprowadzić w art. 17 odesłanie wskazujące na wyłączenie stosowania przepisów PDG do producentów produkujących poniżej 100 hektolitrow wina w ciągu roku.

<sup>7</sup> Zob. uzasadnienie do art. 57 §. 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](http://www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/kkpc/ksiega.rtf) - dostęp z 10 października 2014 r.).



w ustawie z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina<sup>8</sup>.

Należy także podkreślić, że podejmowanie się działań skutkujących wpływami finansowymi niekiedy nie będzie działalnością gospodarczą. Takie działania podejmowane ubocznie przez podmioty działające w ramach działalności statutowej (np. dobroczynnej, zrzeszeń osób wykonujących określony zawód, edukacyjnej, sportu amatorskiego, popularyzowania turystyki, ochrony przyrody, opieki nad dziećmi i młodzieżą, a nawet hobbystycznej) nie będzie skutkowało uznaniem jej za działalność gospodarczą, bowiem istotą takich działań nie jest uczestnictwo w obrocie gospodarczym, ale inny, istotny społecznie cel.

## 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. 43<sup>1</sup> Kodeksu cywilnego, z jednoczesną jej zmianą polegającą na rezygnacji z wyodrębnienia działalności zawodowej. W nowej definicji w k.c. działalność zawodowa zostanie *expressis verbis* włączona do pojęcia działalności gospodarczej.

### Uzasadnienie

Celem proponowanych zmian jest ujednoclenie terminologii i usunięcie rozbieżności pomiędzy definicją w art. 4 SDG a art. 43<sup>1</sup> k.c. Definicja w k.c. zostanie przeformułowana w ten sposób, że działalność zawodowa będzie zawierała się w pojęciu działalności gospodarczej. Jeżeli bowiem działalność zawodowa jest wykonywana w sposób ciągły i trwale zorganizowany, to wówczas spełnia kryteria działalności gospodarczej. Ponadto, obecna definicja w k.c. sugeruje, że za przedsiębiorcę może być uznana osoba niewykonywająca 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 k.c. – prywatnoprawnej<sup>9</sup>.

Od pojęcia działalności zawodowej w art. 43<sup>1</sup> k.c. należy odróżnić użycie pojęcia „zawodowego charakteru” określonych czynności. Charakter zawodowy (profesjonalny) mają czynności podejmowane w ramach wykonywania nie tylko zawodu, ale w ogóle działalności gospodarczej.

---

<sup>8</sup> Dz. U. z 2014 r. poz. 1104.

<sup>9</sup> Zob. R. Trzaskowski „Działalność gospodarcza w rozumieniu przepisów prawa cywilnego na tle orzecznictwa”, Glosa 2006/2/29-44 i T. Staranowicz „Jeszcze w sprawie pojęcia działalności zawodowej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej”, Radca Prawny 2005/2/87.

### **3) Odesłanie do unijnej definicji mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy.**

#### Propozycja legislacyjna

W rozdziale dotyczącym przepisów ogólnych proponuje się, by PDG w zakresie definicji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców odesłać do definicji zawartej w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z 17 czerwca 2014 r. uznającym niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>10</sup>.

Tym samym postuluje się rezygnację z przepisów art. 104-110 SDG.

#### Uzasadnienie

Definicja mikro, małych i średnich przedsiębiorstw wywodzi się z prawa unijnego. Stąd celowe jest bezpośrednio odesłanie do odpowiedniego aktu prawa unijnego. Odesłanie do ww. definicji uregulowanej w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014 uznać należy za zasadne, z uwagi na to, że rozporządzenie unijne jest aktem normatywnym bezpośrednio stosowanym na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

### **4) Formy wykonywania działalności gospodarczej.**

#### Propozycja legislacyjna

Stosownie do obowiązujących regulacji prawa polskiego działalność gospodarczą może być prowadzona przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33<sup>1</sup> *Kodeksu cywilnego*. Proponuje się więc wskazać, że działalność gospodarcza może być wykonywana w szczególności w następujących formach:

- jednoosobowej działalności gospodarczej,
- spółki (jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej, z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjnej, europejskiej),
- oddziału przedsiębiorcy zagranicznego,
- fundacji,
- spółdzielni,
- banku spółdzielczego,
- SKOK.

#### Uzasadnienie

Ustawa ma stanowić swoistą „kartę praw podstawowych dla przedsiębiorców”, dlatego też znajdują się w niej przepisy dotyczące form podejmowania działalności gospodarczej.

Dla potencjalnego przedsiębiorcy istotne znaczenie ma właściwy dobór formy wykonywania działalności gospodarczej, ponieważ od tej - w zasadzie pierwszej jego decyzji - nierzadko

---

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1.

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.

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.<sup>11</sup>

Jako podmiot zbiorowy z kolei można wykonywać działalność gospodarczą m.in. w formie spółki prawa handlowego. Najpopularniejszymi obecnie formami organizacyjnymi wykonywania działalności gospodarczej, według danych Głównego Urzędu Statystycznego na koniec 2012 r., są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (ok. 83% wszystkich spółek handlowych) i spółki jawne (ok. 10%)<sup>12</sup>.

### **3. Rozdział 2. Zasady wykonywania działalności gospodarczej.**

Projektodawca przykładając szczególną wagę do zasad wykonywania działalności gospodarczej zamierza zamieścić w ustawie katalog zasad mających w tej materii istotne znaczenie dla przedsiębiorców, stanowiących konkretyzację konstytucyjnych wolności i praw.

SDG statuuje już kilka fundamentalnych dla wykonywania działalności gospodarczej zasad. Nie są one jednak wyraźnie wyodrębnione i rozwinięte poprzez wskazanie istotnych ich aspektów.

Proponuje się sformułowanie katalogu zasad, które będą miały podstawowe znaczenie w relacji organ administracji publicznej – przedsiębiorca, wyodrębnienie ich w osobnym rozdziale i usystematyzowanie. W katalogu tym znajdą się zarówno zasady już wyrażone na gruncie SDG, z tymże odpowiednio doprecyzowane, jak i nowe zasady wywiedzione z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości UE.

Katalog zasad będzie zawierać zasady naczelnego rodzaju takie jak zasada wolności gospodarczej, zasada równego traktowania, 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, znajdą 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 publicznej. Jest to szczególnie istotny aspekt projektowanej regulacji, bowiem od szeregu lat rośnie liczba spraw, które trafiają do sądów

---

<sup>11</sup> *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2012 r.*, GUS, str. 23.

<sup>12</sup> [http://www.paiz.gov.pl/prawo/formy\\_prowadzenia\\_dzialalnosci\\_gospodarczej](http://www.paiz.gov.pl/prawo/formy_prowadzenia_dzialalnosci_gospodarczej).

administracyjnych, a także rośnie odsetek spraw, w których sądy przyznają rację przedsiębiorcom i obywatelom<sup>13</sup>.

## **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 tym celu należy przyjąć 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. Natomiast różnice w traktowaniu są dopuszczalne tylko w przypadku wystąpienia usprawiedliwionych obiektywnymi i istotnymi okolicznościami danej sprawy przesłanek.

### Uzasadnienie

Zasada wolności działalności gospodarczej wymaga wyraźnego zaakcentowania, ponieważ stanowi źródło pozostałych gwarancji materialnych i proceduralnych. Powiązana z nią zasada równego traktowania powinna zostać doprecyzowana, w celu zapewnienia przedsiębiorcom w takich samych sytuacjach faktycznych i prawnych takich samych rozstrzygnięć organów administracji publicznej, bez dyskryminacji. Należy jednak podkreślić, że wolność gospodarcza nie wyklucza nakładania na przedsiębiorców obowiązków. Obowiązki stanowiące ograniczenie wolności są nakładane w drodze ustaw. U podstaw takiego podejścia leży założenie, że granice wolności są wyznaczane obszarem wolności innych podmiotów..

## **2) Zasada „co nie jest prawem zabronione jest dozwolone”**

### Propozycja legislacyjna

Przedsiębiorca, w ramach wykonywanej działalności gospodarczej, może podejmować wszelkie działania, które nie są wyraźnie zabronione w przepisach prawa.

### Uzasadnienie

Powyższa zasada – w podobnym kształcie - obowiązywała na gruncie *ustawy z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej*<sup>14</sup>. Ponowne jej wyartykułowanie w PDG ma na celu zaakcentowanie dopuszczalności podejmowania przez przedsiębiorców wszelkich działań wprost niezabronionych przez prawo, w tym w szczególności zmierzających do zabezpieczenia ich interesu gospodarczego. Normą bowiem jest, że obywatele, w tym

---

<sup>13</sup> *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 r.*, Warszawa 2014, s. 11-13.

<sup>14</sup> Dz. U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.

przedsiębiorcy, podejmują swoje działania w sposób wolny, a ich ograniczenie może nastąpić wyłącznie na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Jednocześnie zasada ta ma stanowić barierę dla nieuzasadnionego kwestionowania działań przedsiębiorców przez organy administracji publicznej. Z tej strony wolność działalności gospodarczej gwarantowana jest także przez zasadę legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP. Na tle powyższej zasady SN wyraził pogląd, iż zawiera ona normę zakazującą domniemywania kompetencji takiego organu i tym samym nakazuje, by wszelkie działania organu władzy publicznej były oparte na wyraźnie określonej normie kompetencyjnej<sup>15</sup>

### **3) Zasada wspierania przedsiębiorczości.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się częściowe utrzymanie art. 8 i 103 SDG, w zakresie w jakim przepisy te stanowią, że 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

Przedmiotowa zasada obowiązuje już na gruncie SDG a jej znaczenie i potrzeba nie są kwestionowane, dlatego powinna pozostać także w nowej ustawie.

### **4) Przyjazna interpretacja przepisów.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą organy administracji publicznej w przypadku powstania niedających się usunąć wątpliwości interpretacyjnych na tle przepisów dotyczących wykonywania działalności gospodarczej (zwłaszcza w razie możliwych wielu interpretacji), nie będą mogły rozstrzygać ich na niekorzyść 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 administracji, a także sądów i podmiotów wykonujących zadania powierzone z zakresu administracji publicznej. Decyzje organów administracji publicznej, w których wątpliwości interpretacyjne rozstrzygnięto na niekorzyść przedsiębiorców, obniżają zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Na gruncie prawa podatkowego, Trybunał Konstytucyjny<sup>16</sup> wskazywał, że organy administracji publicznej powinny - zgodnie z zasadą *in dubio pro tributario* - rozstrzygać

---

<sup>15</sup> Zob. Postanowienie 7 sędziów SN z 18 stycznia 2005 r., WK 22/04.

<sup>16</sup> Wyrok TK z 18 lipca 2013 r., SK 18/09, OTK 2013/6/80.

wątpliwości interpretacyjne na korzyść podatnika. Analogiczną zasadę należy wprowadzić do interpretacji innych przepisów określających warunki wykonywania działalności gospodarczej.

Konstytucyjna zasada poprawnej legislacji służy ochronie zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tymczasem, te same wartości powinny w pogłębiony sposób być chronione także na płaszczyźnie stosowania prawa. Proponowana zasada ma zatem na celu urzeczywistnienie, tych samych wartości, co wspomniana powyżej zasada konstytucyjna. Chociaż prawo powinno być sformułowane w taki sposób, aby ustalenie znaczenia przepisów nie nastęczało trudności, nie można wykluczyć, że takie trudności będą miały miejsce. Proponowana zasada ma więc na celu ograniczenie ryzyka, aby ewentualne niejasności przepisów nie obciążały przedsiębiorców.

#### **5) Zasada „domniemania uczciwości przedsiębiorcy” (rozstrzygnięcia wątpliwości na korzyść strony).**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie przepisu nakazującego organowi administracji publicznej przyjąć, że w sprawie, w której stroną jest przedsiębiorca pojawią się niedające się usunąć wątpliwości faktyczne, organ obowiązany jest je rozstrzygać na korzyść przedsiębiorcy, przyjmując, że działa on zgodnie z prawem oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów.

##### Uzasadnienie

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, rozstrzygane będą na korzyść przedsiębiorcy.

#### **6) Zasada praworządności i zakaz nadużywania uprawnień.**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie 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 uwzględniany był także uzasadniony interes gospodarczy przedsiębiorcy.

##### Uzasadnienie

Proponowana zasada będzie stanowiła rozwinięcie art. 9 SDG i ma na celu wzmocnienie pożądaných działań organów administracji publicznej. Zasada ta nabiera szczególnego znaczenia przy podejmowaniu wobec przedsiębiorców czynności z zakresu nadzoru i kontroli. W tych przypadkach kontakt między organami administracji publicznej

a przedsiębiorcami, może prowadzić do konfliktu wzajemnych interesów<sup>17</sup>. Poszanowanie uzasadnionego interesu gospodarczego przedsiębiorcy powinno towarzyszyć administracji (w granicach obowiązującego prawa) przede wszystkim przy wydawaniu dotyczących przedsiębiorców decyzji administracyjnych.

## **7) Zasada obiektywizmu.**

### Propozycja legislacyjna

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

### Uzasadnienie

Istotą zasady obiektywizmu jest nakaz powstrzymywania się przez organy administracji publicznej, przy rozstrzyganiu sprawy, od sugerowania się okolicznościami niezwiązanymi ze sprawą, a mogącymi negatywnie oddziaływać na ogólny obraz strony postępowania.

## **8) Zasada proporcjonalności.**

### Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie 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 administracji publicznej zobowiązując przedsiębiorcę do dokonania określonych czynności ogranicza je do niezbędnego minimum.

### Uzasadnienie

Kierując się dorobkiem judykatury polskiej i europejskiej, proponuje się wprowadzenie 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. Zgodnie z zasadą proporcjonalności konsekwencje działań administracji powinny być adekwatne do celu działań, a tym samym nie mogą być 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 administracji publicznej co do doboru środków<sup>18</sup>.

Zasada proporcjonalności stanowi wyraz ochrony obywateli względem państwa. Regulacyjna interwencja państwa musi być bowiem odpowiednia do osiąganych celów.

---

<sup>17</sup> S. Koroluk, *Komentarz do art. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* [w:] A. Powalowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, ABC, 2007, LEX/el/2014.

<sup>18</sup> Zob. np. wyrok NSA z 1 grudnia 2009 r., I OSK 249/09, ONSAiWSA z 2011 r. nr 2, poz.39.

## 9) Zasada uprawnionych oczekiwań.

### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie zasady uprawnionych oczekiwań w dwóch jej aspektach:

- 1) organ administracji publicznej, rozpoznając sprawę, uwzględnia rozsądnie uzasadnione oczekiwania przedsiębiorcy, zważając na podejmowane przez ten organ działania w przeszłości w takich samych lub podobnych sprawach oraz
- 2) w przypadku, gdy organ administracji publicznej dostatecznie wyraźnie zakomunikował przedsiębiorcy przewidywany sposób załatwienia sprawy, jest nim związany, chyba że takie załatwienie sprawy byłoby 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 załatwienie sprawy w taki sposób.

### 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.

Wykonywanie działalności gospodarczej i jej racjonalne planowanie wymaga od organów administracji publicznej respektowania zasady uprawnionych oczekiwań. Tylko stabilne i przewidywalne warunki wykonywania działalności gospodarczej umożliwiają rozwój, inwestycje i podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw, jak również ochronę interesu gospodarczego przedsiębiorcy.

Oczekiwania przedsiębiorcy można uznać za uprawnione, gdy przedsiębiorca oczekuje od organu administracji publicznej zastosowania odpowiedniej procedury bądź podjęcia decyzji w ramach regularnej i ugruntowanej praktyki lub organ dostatecznie wyraźnie zakomunikował przedsiębiorcy załatwienie sprawy w określony sposób.

Zasada uprawnionych oczekiwań wywodzi się z ugruntowanej w prawie UE zasady pewności prawa i zakłada, że stosowanie prawa w konkretnych sytuacjach musi być przewidywalne. Zasada uprawnionych oczekiwań jest jedną z podstawowych zasad prawa publicznego w państwach anglosaskich, Niemczech<sup>19</sup> i Holandii<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Zob. np. Daphne Barak-Erez, *The Doctrine of Legitimate Expectations and the Distinction between the Reliance and Expectation Interests*, *European Public Law*, Volume 11, Issue 4, 2005, s. 583.

<sup>20</sup> Gio ten Berge; Rob Widdershove, *Netherlands reports to the fifteenth international congress of comparative law (1998)*, s. 421, <http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/43885>, dostęp 22 listopada 2014 r.



## **10) 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 może je uzyskać od innego organu administracji publicznej (bez względu na formę w jakiej uzyskano te informacje).

Dodatkowo, proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą w przypadku, gdy organ administracji publicznej uzyska informacje, że sprawozdanie przygotowane przez przedsiębiorcę dla innego organu zawiera potrzebne mu dane, wykorzysta je z dostępnego sprawozdania, bez konieczności żądania przedłożenia go przez przedsiębiorcę dla własnych celów (z zastrzeżeniem informacji podlegających szczególnej ochronie).

Ponadto, proponuje się, żeby informacje były przekazywane między organami administracji publicznej nieodpłatnie. Zasada będzie również dotyczyła podmiotów które są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych.

### Uzasadnienie

Przedsiębiorcy są obowiązani do przedkładania organom administracji publicznej wielu różnych informacji (np. sprawozdań), których opracowywanie związane jest z ponoszeniem kosztów i poświęceniem czasu, 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 administracji publicznej, bez konieczności tworzenia odrębnych dokumentów na potrzeby każdego organu z osobna.

Uzasadnieniem wprowadzenia zasady jednokrotnego przekazywania informacji jest również 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 publicznej, elektroniczując kolejne rejestry i procedury, będą przekazywać te informacje elektronicznie.

W przypadku gdy informacje zostały złożone innym organom administracji publicznej przedsiębiorca będzie zobowiązany do wskazania organów, którym je przekazał. W celu realizacji tej zasady organ administracji publicznej zwracałby się do wskazanego organu o przekazanie informacji w trybie analogicznym do art. 52 Kpa.

Regulacja nie wyłącza prawa przedsiębiorcy do przedkładania dokumentów samodzielnie .

## **11) Zasada udzielania informacji (zasada pomocy).**

### Propozycja legislacyjna

W celu poprawy relacji między przedsiębiorcami i organami administracji publicznej proponuje się wprowadzenie 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 zasady pomocy 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 publicznej powinny pomagać przedsiębiorcom w załatwianiu spraw urzędowych, w szczególności poprzez informowanie przedsiębiorcy o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. W tym zakresie nie wystarczy, aby organ administracji publicznej przytoczył obowiązujące przepisy, ale również powinien wyjaśnić ich znaczenie.

Realizacja tej zasady może następować w szczególności przez tworzenie w siedzibach organów administracji publicznej punktów informacyjnych, wydawanie broszur i poradników udostępnianych nieodpłatnie w formie papierowej lub elektronicznej.

### **12) Zasada uczciwej konkurencji oraz poszanowania dobrych obyczajów i słuszných interesów innych przedsiębiorców i kontrahentów.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułowanie normy, zgodnie z którą przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą na zasadach uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszných interesów innych przedsiębiorców i kontrahentów.

#### Uzasadnienie

Konkurencja stwarza przedsiębiorcom możliwość rywalizowania o rynek zbytu według takich samych reguł. Przewidziana w SDG zasada uczciwej konkurencji kreuje model pozytywnego zachowania przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym, rolą państwa natomiast jest stworzenie warunków dla skutecznej ochrony i rozwoju konkurencji poprzez przeciwdziałanie praktykom. Powyższa zasada zostanie rozszerzona o wymóg uwzględniania także słuszných interesów innych przedsiębiorców i kontrahentów.

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. PDG powinno silniej zaakcentować zasadę poszanowania dobrych obyczajów. Skoro ustawodawca uznaje, że domniemywa się uczciwość przedsiębiorców, to zasadne jest oczekiwanie postępowania zgodnie z dobrymi obyczajami.

Za celowością uzupełnienia katalogu podmiotów, których słusne interesy winny być uwzględniane, przemawia potrzeba promowania pozytywnych wzorców zachowań wśród przedsiębiorców wobec jak najszerszego kręgu podmiotów, z którymi przedsiębiorca utrzymuje choćby incydentalne relacje o charakterze gospodarczym.

### **13) Zasada zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu działalności gospodarczej.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się sformułować normę dotyczącą poszanowania zasad zrównoważonego rozwoju przy wykonywaniu działalności gospodarczej. Na przedsiębiorcę nałożony zostanie obowiązek wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem słuszych interesów konsumentów, potrzeby ochrony środowiska naturalnego oraz konieczności godziwego wynagradzania osób wykonujących pracę na rzecz tego przedsiębiorcy.

#### Uzasadnienie

Powyższa zasada konkretyzuje konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju w odniesieniu do podmiotów obrotu gospodarczego<sup>21</sup>. Nawiązuje również do europejskiej Strategii „Europa 2020”<sup>22</sup> na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Strategia ta ma m.in. poprawić europejski model wzrostu gospodarczego i stworzyć warunki, dzięki którym będzie on bardziej służył zrównoważonemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi.

Celem rozwoju zrównoważonego jest zrównoważenie podstawowych elementów systemu kształtującego przyszłość społeczności ludzkiej na Ziemi, tj.: środowiska, społeczeństwa i gospodarki tak, aby rozwój jednego z elementów nie stanowił zagrożenia dla pozostałych. Mając na uwadze powyższe, niezbędnym jest by w nowoczesnym państwie, określeniu na poziomie ustawowym katalogu gwarancji wolności działalności gospodarczej odpowiadał, analogicznie sformułowany, obowiązek wykonywania tej działalności z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Nie bez znaczenia jest zarazem, że skoro ustawodawca uznaje, że domniemywa się uczciwość przedsiębiorców, to zasadne jest oczekiwanie od nich postępowania zgodnego z tą zasadą.

### **14) Zasada profesjonalizmu i odpowiednich kwalifikacji.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymać normę z 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.

---

<sup>21</sup> Zdaniem D. Pearce i R.K. Turner zrównoważony rozwój „polega na maksymalizacji korzyści netto z rozwoju ekonomicznego, chroniąc jednocześnie oraz zapewniając odtwarzanie się użyteczności i jakości zasobów naturalnych w okresie długim. Rozwój gospodarczy musi wówczas oznaczać nie tylko wzrost dochodów per capita, ale także poprawę innych elementów dobrobytu społecznego. Musi obejmować również niezbędne zmiany strukturalne w gospodarce, jak i w całym społeczeństwie” zob. D. Kiełczeski, *Konsumpcja a perspektywy trwałego i zrównoważonego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2004, r. I

<sup>22</sup> *Communication From The Commission Europe 2020 – “A strategy for smart, sustainable and inclusive growth” Brussels, 3.3.2010 COM(2010) 2020 final.*

### 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.

#### **15) Zasada polubownego rozwiązywania sporów i załatwiania spraw.**

##### Propozycja legislacyjna

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

Ponadto, proponuje się wprowadzenie normy zobowiązującej organy administracji publicznej do podejmowania – w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej – starań zmierzających do 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 sięganie po alternatywne metody rozwiązywania sporów i załatwiania spraw. Odformalizowanie działań administracji przyczyni się do usprawnienia jej działania. Zasada ta dotyczy postępowań administracyjnych, jak i postępowań sądowych oraz sądowoadministracyjnych.

#### **4. Rozdział 3. Podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej.**

##### **1) Wpis i wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji działalności gospodarczej.**

##### Propozycja legislacyjna

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 przepis przewidujący obowiązek wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru po zakończeniu wykonywania działalności gospodarczej.

### Uzasadnienie

W polskim porządku prawnym utrwalony jest model, zgodnie z którym podejmujący działalność gospodarczą zobowiązani są do zarejestrowania tego faktu w odpowiednim rejestrze. W związku z tym w PDG znajdzie się generalny przepis potwierdzający ten obowiązek.

## **2) Zawieszenie działalności gospodarczej.**

### Propozycje legislacyjne

Proponuje się:

- 1) uelastycznienie zawieszenia działalności gospodarczej (art.14 a SDG) poprzez wydłużenie możliwości zawieszenia do 36 miesięcy. W tym zakresie należy dokonać także odpowiednich zmian w *ustawie z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym* (art. 20 d);
- 2) przeniesienie przepisu art. 14a ust. 1d SDG, regulującego kwestię zawieszania działalności gospodarczej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem, do *ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych*;
- 3) przyjęcie przepisu określającego konsekwencje niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności przed upływem maksymalnego okresu zawieszenia, tj. przepis o wykreśleniu przedsiębiorcy z rejestru z urzędu;
- 4) utrzymanie pozostałych przepisów dotyczących zawieszania działalności gospodarczej z uwzględnieniem rozwiązań proponowanych w tym zakresie w aktualnie procedowanej nowelizacji SDG (*Wykaz prac Rady Ministrów – UA31*) .

### Uzasadnienie

Ze względu na przeniesienie przepisów dotyczących CEIDG do oddzielnej ustawy, w PDG zostaną zamieszczone jedynie wybrane, podstawowe przepisy statuujące najistotniejsze instytucje.

Wydłużenie okresu możliwego zawieszenia działalności gospodarczej do 36 miesięcy zwiększy elastyczność tej instytucji. Zmiany te, zgłaszane przez samych przedsiębiorców, ułatwią przedsiębiorcom dostosowanie się do zmian koniunkturalnych w gospodarce.

Niezłożenie przez przedsiębiorcę wniosku o wznowienie działalności w maksymalnym terminie ustawowym skutkować będzie jego wykreśleniem przedsiębiorcy z rejestru. Procedura odnosząca się do przedsiębiorców podlegających wpisowi do KRS jest już określona w *ustawie z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*. Natomiast osoby wpisane do CEIDG będą wykreślane w drodze czynności materialno-technicznej, bez konieczności wydawania przez Ministra Gospodarki decyzji administracyjnej, co zostanie uregulowane w nowej, odrębnej ustawie o CEIDG.

### **3) Niektóre obowiązki przedsiębiorcy.**

#### Propozycje legislacyjne

Proponuje się utrzymanie następujących przepisów:

- 1) art. 20 SDG regulującego oznaczanie towarów na terytorium RP (oznaczanie towarów wprowadzanych na terytorium RP);
- 2) 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 (oznaczenie przedsiębiorcy);
- 3) art. 22 SDG regulującego dokonywanie i przyjmowanie płatności za pośrednictwem rachunku bankowego (używanie przez przedsiębiorcę rachunku bankowego).

#### Uzasadnienie

Przepisy te zostały przejęte z SDG i nie budzą wątpliwości w zakresie ich potrzeby i stosowania. Nie wyczerpują natomiast innych obowiązków wynikających z regulacji szczegółowych określających warunki wykonywania działalności gospodarczej.

### **4) Przedsiębiorcy zagraniczni.**

#### Propozycje legislacyjne

Proponuje się zdefiniowanie pojęcia przedsiębiorcy zagranicznego identycznie jak w SDG oraz:

- 1) utrzymanie zasady dotyczącej podejmowania działalności gospodarczej przez osoby zagraniczne zawarte w art. 13 SDG z uwzględnieniem uzasadnionych ograniczeń dopuszczonych na gruncie *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>23</sup> i orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE takich jak porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne czy bezwzględne wymogi dotyczące dobra ogólnego. Proponuje się jednakże zmianę redakcji przepisów obecnego art. 13 SDG tak, aby nie było wątpliwości na jakich zasadach działalność gospodarczą na terytorium RP mogą podejmować przedsiębiorcy zagraniczni;
- 2) utrzymanie przypisów art. 9a i 9b SDG (uznanie certyfikatów, zaświadczeń oraz gwarancji i ubezpieczeń udzielonych i wydanych w państwach członkowskich UE);
- 3) utrzymanie norm materialnych dotyczących oddziałów;
- 4) przeniesienie przepisów proceduralnych do *ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> Dz. Urz. UE C 326, z 26.10.2012, str. 1.

<sup>24</sup> Dz. U. z 2013 r. poz. 1203, z późn. zm.

### Uzasadnienie:

Propozycje mają na celu ujednoczenie przepisów skierowanych do przedsiębiorców zagranicznych.

Redakcja przepisów art. 13 SDG znacznie utrudnia określenie na jakich zasadach osoby zagraniczne mogą podejmować działalność gospodarczą na terytorium RP. Tym samym istnieje konieczność przygotowania w tym zakresie przepisów, które nie będą pozostawiały wątpliwości interpretacyjnych.

Przepisy art. 9a i 9b SDG wdrażają do polskiego porządku prawnego część przepisów dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>25</sup> i zobowiązują organy administracji publicznej do uznania certyfikatów, zaświadczeń oraz gwarancji i ubezpieczeń udzielonych i wydanych w państwach członkowskich UE. Przepisy te stanowią podstawę prawną dla organów administracji publicznej do dokonania oceny równoważności wymogów i jednocześnie obowiązek uznawania wymogów spełnionych na terytorium innych państw członkowskich oraz uznawania dokumentów potwierdzających spełnienie tychże wymogów.

Przedsiębiorcy zagraniczni mogą także wykonywać działalność gospodarczą na terytorium RP w ramach instytucji tzw. czasowego świadczenia usług, o której mowa w *ustawie z 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*<sup>26</sup> oraz art. 56 i 57 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Przedsiębiorcy zagraniczni świadczący czasowo na terytorium RP nie podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru.

## **5. Rozdział 4. Załatwianie spraw z zakresu działalności gospodarczej.**

Projektowane przepisy mają na celu ułatwienie przedsiębiorcom załatwiania spraw administracyjnych z zakresu działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że przedsiębiorcy w ramach wykonywanej działalności częściej niż inni obywatele kontaktują się z różnymi organami administracji publicznej, a ich sprawy mają charakter niekiedy bardzo złożony.

W rozdziale 4 PDG zostaną zawarte przepisy regulujące istotne etapy procesu związanego z załatwieniem sprawy przez przedsiębiorcę, zaczynając od dostarczania przez przedsiębiorcę dokumentów i informacji, terminów rozpatrywania wniosków 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.

Proponowane rozwiązania uproszczą i przyspieszą postępowania, skutecznie przyczyniając się poprawy funkcjonowania przedsiębiorców, co będzie sprzyjało rozwojowi gospodarki i tworzeniu nowych miejsc pracy.

---

<sup>25</sup> Dz. Urz. WE L 376 z 27.12.2006, str. 36.

<sup>26</sup> Dz. U. Nr 47, poz. 278.

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

### Propozycja legislacyjna

Utrzymana zostanie norma art. 6 ust. 2 SDG, zgodnie z którą organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależniać 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 poświadzonego tłumaczenia, chyba że obowiązek taki jest przewidziany wprost 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) Identyfikacja przedsiębiorcy przez organy administracji publicznej wyłącznie 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. Proponuje się nie przenosić do PDG przepisu ust. 2 tego artykułu

Realizacja zasady art. 16 SDG nastąpi poprzez zmiany w ustawach szczegółowych, których przepisy w aktualnym stanie prawnym wymagają rozszerzonej identyfikacji przedsiębiorcy. Ustawy przewidziane do zmiany w tym zakresie wskazano w pkt 3 załącznika do założeń.

### Uzasadnienie

Przepisy ustaw szczegółowych 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.



### **3) Terminowe rozpoznawanie spraw przez organ administracji publicznej.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymanie przepisów dotyczących terminowego rozpoznawania spraw przez organ administracji. W tym celu należy utrzymać normy prawne wynikające z SDG: art. 11 ust. 1 (obowiązek załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki), art. 11 ust. 5-6 (bieg terminów rozpatrzenia wniosku przy konieczności jego uzupełnienia), art. 11 ust. 7-8 (jednokrotne przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku wraz z informacją o jego przedłużeniu) oraz art. 11 ust. 9 (tzw. „milcząca zgoda”).

Po upływie terminu na wydanie decyzji, przedsiębiorca będzie mógł żądać od organu administracji publicznej zaświadczenia o wydaniu rozstrzygnięcia w drodze tzw. milczącej zgody.

#### Uzasadnienie

Obowiązujące regulacje zapewniają w pożądanym stopniu terminowe załatwianie spraw przedsiębiorców i w związku z tym powinny zostać utrzymane.

Formą w jakiej organ administracji publicznej daje wyraz załatwienia sprawy przedsiębiorcy w trybie tzw. „milczącej zgody” będzie zaświadczenie wydawane na podstawie art. 217 § 1 k.p.a. Pozwoli to usunąć przedsiębiorcy stan niepewności co do rozstrzygnięcia jego sprawy i uzyskać dokument urzędowy potwierdzający wydanie rozstrzygnięcia zgodnie z wnioskiem.

### **4) Rozsądne terminy dla przedsiębiorcy.**

#### Propozycja legislacyjna

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

#### Uzasadnienie

Jedną z największych barier w stosunkach z organami administracji publicznej jest wyznaczanie przez organy nieadekwatnych terminów na dokonanie określonych czynności przez przedsiębiorcę. Stąd celowe jest wprowadzenie zasady, aby wyznaczane przez organ administracji publicznej terminy były realne (nie za krótkie i jednocześnie wystarczające dla wykonania żądanych czynności). Powyższa zasada znajdzie zastosowanie wszędzie tam, gdzie termin nie jest wprost określony w przepisach prawa, przyczyniając się do ograniczenia dowolności działań organów administracji publicznej.

### **5) Nakaz przyjmowania niekompletnych wniosków.**

#### Propozycja legislacyjna

Utrzymanie normy wyodrębnionej 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

Obowiązek przyjęcia niekompletnego wniosku jest rozwiązaniem dogodnym dla przedsiębiorcy, bowiem skutkuje wszczęciem postępowania. W tym zakresie spełnia oczekiwania przedsiębiorców oraz nie budzi zastrzeżeń. Tym samym taki nakaz powinien zostać utrzymany.

### **6) Potwierdzenie wpływu wniosku.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się rozwinąć elementy potwierdzenia przyjęcia wniosku wymienione obecnie w art. 11 ust. 3 SDG w następujący sposób:

- wskazanie daty wpływu oraz przewidywanego terminu rozpatrzenia wniosku;
- dane kontaktowe organu administracji publicznej;
- pouczenie o przysługujących przedsiębiorcy środkach odwoławczych i trybie ich wniesienia;
- o ile przepisy ustaw odrębnych, ze względu na nadrzędny interes publiczny nie stanowią inaczej, podanie informacji o tzw. „milczącej zgodzie” (jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy).

#### Uzasadnienie

Zaproponowane zmiany mają na celu wzmocnienie świadomości prawnej wśród przedsiębiorców w ich indywidualnych sprawach. Potwierdzenie przyjęcia wniosku poprawia także jakość komunikacji pomiędzy organem a przedsiębiorcą. Stąd celowe jest przeniesienie i rozwinięcie przepisu art. 11 ust. 3 SDG do PDG.

### **7) Projekt rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie do PDG przepisów przewidujących uprawnienie przedsiębiorcy w postępowaniach administracyjnych dotyczących wykonywania działalności gospodarczej do zapoznania się z motywami organu administracji publicznej przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. W tym celu stronie na jej wniosek byłby udostępniany projekt rozstrzygnięcia.

W postępowaniach wszczynanych z urzędu, w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania organ administracji publicznej zamieszczać będzie pouczenie o możliwości zwrócenia się o sporządzenie i doręczenie projektu rozstrzygnięcia w terminie 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia. Z kolei w postępowaniach wszczynanych na wniosek, wniosek o projekt rozstrzygnięcia będzie mógł być zawarty w piśmie wszczynającym postępowanie.

Organ administracji publicznej nie byłby zobowiązany do przedstawienia projektu w razie wydania rozstrzygnięcia zgodnie z wnioskiem strony (wszystkich stron) oraz w razie nadania mu rygoru natychmiastowej wykonalności. Projekt rozstrzygnięcia nie będzie miał zastosowania w postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnych (postępowaniach w sprawie wznowienia postępowania, w postępowaniach toczących się wskutek wznowienia postępowania, w postępowaniach w przedmiocie stwierdzenia nieważności decyzji).

Proponuje się, aby wniosek o przedstawienie projektu rozstrzygnięcia mógł być składany tylko do organu pierwszej instancji.

#### Uzasadnienie

W polskiej procedurze administracyjnej nie jest przewidziana możliwość zapoznania się z projektem rozstrzygnięcia organu administracji publicznej<sup>27</sup>. Tymczasem, taka możliwość istotnie poprawiłaby efektywność postępowania, bowiem strona byłaby świadoma sposobu rozumienia zebranego materiału dowodowego przez organ. Proponowana instytucja może zapobiec postępowaniom odwoławczym oraz sądownoadministracyjnym.

Instytucja projektu rozstrzygnięcia będzie umożliwiała nawiązanie – w szerszym zakresie - dialogu pomiędzy przedsiębiorcą, jako stroną postępowania administracyjnego, a organem administracji publicznej. Zapoznanie się z projektem rozstrzygnięcia pozwoli stronie (stronom) postępowań administracyjnych podjąć działania, zmierzające do wydania decyzji zgodnie z wnioskiem np. zmodyfikować wniosek, uzupełnić materiał dowodowy, przedstawić dodatkowe wyjaśnienia, przyjąć na siebie obowiązki (zob. poniżej), itp.

### **8) Możliwość przyjęcia obowiązków przez przedsiębiorcę.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie regulacji, w myśl której przedsiębiorca występujący o wydanie rozstrzygnięcia będzie mógł przyjąć na siebie obowiązki wskazane przez organ administracji publicznej, jeżeli ich wykonanie pozwoli na wydanie rozstrzygnięcia zgodnego z jego wnioskiem, zaś w sprawach wszczynanych z urzędu – uchronienie przedsiębiorcy od wydania niekorzystnego rozstrzygnięcia.

O wskazaniu tych obowiązków, obejmujących czynności faktyczne lub prawne, organ administracji publicznej będzie zawiadamiał przedsiębiorcę na piśmie, w którym może także oznaczyć termin wykonania obowiązków.

W przypadku gdy strona zakwestionuje zakres lub przedmiot tych obowiązków uznaje się, że ich nie przyjęła. Nieprzyjęcie na siebie obowiązków przez przedsiębiorcę albo wykonanie innych obowiązków lub wykonanie ich w sposób odmienny od wskazanego przez organ

---

<sup>27</sup> Zgodnie z holenderskim kodeksem 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>) przed wydaniem decyzji administracyjnej adresowanej przynajmniej do jednego podmiotu, organ przygotowuje i przesyła stronom projekt decyzji administracyjnej.

administracji publicznej, lecz o tożsamym skutku, nie może stanowić wyłącznej podstawy do wydania negatywnego dla niego rozstrzygnięcia.

### Uzasadnienie

Celem proponowanego rozwiązania jest przyspieszenie wydania rozstrzygnięcia pozytywnego lub uniknięcia wydania rozstrzygnięcia negatywnego, w sytuacji gdy wydanie decyzji pozytywnej jest możliwe po dokonaniu przez stronę określonych czynności faktycznych lub prawnych. Proponowane rozwiązanie zmierza także do uelastycznienia procedur administracyjnych, które powinny być ukształtowane w taki sposób, aby sprawa była załatwiona pozytywnie, 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 dopełnienie przez przedsiębiorcę brakujących warunków. W rezultacie pozytywna decyzja może być wydana dopiero w nowym postępowaniu. Dlatego celowe jest wprowadzenie do prawa gospodarczego możliwości zadośćuczynienia warunkom niezbędnym do wydania pozytywnej decyzji jeszcze w toku postępowania, jeżeli nie sprzeciwiają się temu inne ważne wartości (interes społeczny lub ważny interes innych stron).

Należy nadmienić, że podobne rozwiązania znane są już prawu konkurencji (zob. art. 19 ust. 2 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>28</sup>).

## **9) Mediacja w postępowaniu administracyjnym z zakresu działalności gospodarczej.**

### Propozycja legislacyjna

Proponuje się przyjąć przepisy, zgodnie z którymi organ administracji publicznej mógłby przy udziale niezależnej (bezstronnej) osoby – mediatora, wyjaśnić motywy swoich zamierzeń, a także uzyskać stanowisko stron (strony) w tym względzie. Mediacja będzie mogła być przeprowadzona z inicjatywy strony lub organu administracji publicznej. W efekcie mogłoby dojść do szybszego rozstrzygnięcia sprawy.

Mediacja mogłaby się odbyć:

- po doręczeniu projektu rozstrzygnięcia w sprawie administracyjnej (zob. wyżej) w I instancji, przed jego wydaniem, lub
- przed wydaniem rozstrzygnięcia w II instancji (ponownego rozpatrzenia sprawy).

Podmiot inicjujący mediację kierowałby zaproszenie do mediacji, na które należy udzielić odpowiedzi.

Mediacja nie byłaby dopuszczalna w razie nadania rozstrzygnięciu w sprawie administracyjnej rygoru natychmiastowej wykonalności oraz w postępowaniach prowadzonych w trybach nadzwyczajnych, z wyjątkiem postępowania prowadzonego

---

<sup>28</sup> Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331, z późn. zm.

w trybie wznowienia na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a (wznowienie w związku z ujawnieniem nowych okoliczności faktycznych i dowodów) oraz w trybie art. 155 k.p.a.

Jeżeli w wyniku przeprowadzonego spotkania mediacyjnego uda się ustalić treść rozstrzygnięcia, organ I instancji wyda rozstrzygnięcie zgodne z ustaleniami, stosownie do treści przepisu, na podstawie którego wdaje to rozstrzygnięcie. Natomiast organ II instancji rozstrzyga uwzględniając przepis art. 138 k.p.a.

Wybór mediatora wymagałby zgody wszystkich stron postępowania i organu administracji publicznej. Zakłada się, że zadaniem mediatora, przy udziale którego odbywałoby się spotkanie, byłoby przede wszystkim zapewnienie sprawnej komunikacji uczestników spotkania i pomocy w dojściu do porozumienia. Z dokonanych ustaleń spisywany byłby protokół, podpisany następnie przez każdą osobę uczestniczącą w spotkaniu.

Rolę mediatora mogłyby pełnić osoby fizyczne wpisane na listę prowadzoną przez wojewodę. Do wyboru mediatorów będzie miała zastosowanie właściwość miejscowa organów administracji publicznej prowadzących postępowanie w sprawie.

Koszty związane z udziałem mediatora byłyby ponoszone przez podmiot (strona albo organ) występujący z propozycją zorganizowania spotkania. Jeśli wniosek złożyłby więcej niż jeden podmiot koszty obciążałoby każdy z tych podmiotów w równym stopniu. Podobnie, w przypadku, gdyby doszło do ustalenia treści rozstrzygnięcia każdy z uczestników mediacji ponosiłby koszty w takim samym stopniu. Wysokość kosztów, w tym maksymalne wynagrodzenie dla mediatora, określałoby rozporządzenie ministra właściwego do spraw administracji.

Od rozstrzygnięcia wydanego przy uwzględnieniu ustaleń w drodze mediacji stronie będzie przysługiwał środek odwoławczy, w tym środek zaskarżenia do sądu administracyjnego, na zasadach ogólnych.

#### 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 administracyjnymi*<sup>29</sup> 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. Rozpoczęcie czynności ustalenia akceptowalnego dla

---

<sup>29</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 270, z późn. zm.

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 propozycji odpowiada idei alternatywnych metod rozwiązywania sporów i nie narusza pozycji organu, ani strony postępowania.

W zależności od etapu postępowania administracyjnego, na którym przeprowadzono mediację, jeżeli mediacja zakończy się pomyślnie, to skutki jej mogłyby być następujące:

- określenie treści aktu I instancji,
- uchylenie lub zmiana przez organ II instancji zaskarżonego aktu I instancji,
- wykonanie lub podjęcie przez organ innej czynności, stosownie do okoliczności.

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

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

#### **10) Punkt kontaktowy – informacja i procedury.**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się przenieść przepisy rozdziału 2a SDG do rozporządzenia. W PDG powinien jednak zostać utrzymany przepis art. 22a ust. 1-2 SDG wskazujący zadania punktu kontaktowego, w tym umożliwienie dopełnienia procedur związanych z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej i zapewnienie dostępu do informacji o warunkach podejmowania i wykonywania działalności (szczegółowe rozwiązania znajdują się w rozporządzeniu).

##### Uzasadnienie

PDG, z uwagi na horyzontalny charakter, nie powinno zawierać przepisów regulujących kwestie techniczne funkcjonowania punktu kontaktowego.

#### **11) Interpretacje urzędowe prawa na wniosek przedsiębiorcy.**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymanie przepisów art. 10 i 10a SDG odnoszących się do interpretacji prawa na wniosek przedsiębiorcy.

Proponuje się uchylenie art. 10 ust. 2 pkt 4 (obowiązek podawania numeru w EDG lub KRS).

### Uzasadnienie

Obowiązujące rozwiązania zapewniają przedsiębiorcy uzyskanie interpretacji indywidualnej w sprawie dotyczącej wszelkich obciążeń publicznoprawnych, do realizacji których jest on obowiązany. Przedsiębiorcy często korzystają z uprawnień przewidzianych w przedmiotowych przepisach.

Zgodnie z zasadą identyfikacji przedsiębiorcy po numerze NIP nie jest potrzebny numer w EDG ani numer w KRS.

## **6. Rozdział 5 Organizacje przedsiębiorców.**

### **1) Przepisy ogólne o organizacjach przedsiębiorców.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się utrzymać przepis art. 12 SDG oraz uzupełnić go zasadą, że zbiorowe i indywidualne interesy przedsiębiorców mogą być reprezentowane przez organizacje przedsiębiorców w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

Ponadto, przepisy PDG będą potwierdzały prawo organizacji przedsiębiorców do uczestnictwa w konsultacjach publicznych w toku procesu legislacyjnego.

Jednocześnie, przepisy PDG utrzymają dobrowolność udziału przedsiębiorców w organizacjach oraz korzystania z ich reprezentacji. Proponuje się również wskazać podstawowe zasady działania organizacji, tj. samodzielności, samorządności i samofinansowania.

#### Uzasadnienie

Celem działalności zrzeszonych przedsiębiorców jest przyczynianie się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego oraz wspieranie inicjatyw gospodarczych przedsiębiorców<sup>30</sup>.

Obecny stopień rozwoju rynku dojrzał do tego, aby umożliwić organizacjom przedsiębiorców szerszy udział w kształtowaniu warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

### **2) Wykonywanie zadań publicznych.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie do PDG przepisów, zgodnie z którymi organizacjom pozarządowym reprezentującym przedsiębiorców będzie można powierzyć wykonywanie pewnych zadań z zakresu administracji publicznej.

Przede wszystkim prawo wykonywania zadań powierzonych powinno przysługiwać tylko organizacjom spełniającym określone wymagania<sup>31</sup>. Niezależnie od dziedziny gospodarki,

---

<sup>30</sup> K. Bojarski Samorząd gospodarczy – czy wolność mnogością się mierzy? w: *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, pod red. M. Karpiuka, Almamer Szkoła Wyższa, Warszawa 2011, s. 275.

każda taka organizacja powinna wykazać się odpowiednim doświadczeniem, znajomością branży i obowiązującymi regulacjami. Istotne jest również, aby organizacja była wiarygodna. Nie tylko powinna dawać rękojmię należytego wykonywania zadań, ale także przestrzegać – zaaprobowanego przez organ administracji publicznej – regulaminu postępowania w sferze zleconej.

PDG będzie wskazywało ramowe warunki powierzenia, które będą uszczegółowione w ustawach i rozporządzeniach, w których ustawodawca chciałby z takiej możliwości skorzystać. W aktach normatywnych zostaną określone 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).

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

Indywidualne warunki będą ustanowione w akcie powierzenia wykonywania zadania publicznego (podjętego w formie decyzji administracyjnej lub innej formie działania przewidzianej dla danego organu administracji publicznej, np. w uchwale organu kolegialnego).

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 uregulowane 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

---

<sup>31</sup> Np. ustawa z 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 1989 r. Nr 17, poz. 92, z późn. zm.), ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz. U. z 1989 r. Nr 35, poz. 195, z późn. zm.) i ustawa z 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz. U. z 1991 r. Nr 55, poz. 235, z późn. zm.).



towarów i usług. Tak wykonywane zadania muszą być poddane ścisłemu reżimowi w zakresie bezstronności, rzetelności i otwartości. Organizacje przedsiębiorców nie mogą bowiem podejmować działań ograniczających wolność działalności gospodarczej lub godzących w uczciwą konkurencję.

Przykładem takich zadań może być prowadzenie programów certyfikacyjnych – nadawanie znaków jakości. Organizacja przedsiębiorców będzie mogła zgłosić propozycję programu certyfikacyjnego do właściwego organu administracji publicznej. 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 publicznoprawnej. W szczególności twierdzenia prawdziwie, oparte o obiektywne i wiarygodne badania, nie będą mogły być powodem skutecznego ścigania z powodu rzekomego naruszenia dóbr osobistych lub naruszenia zasad uczciwej konkurencji.

#### 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.

#### **4) Reprezentowanie spraw przedsiębiorców.**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się umożliwić organizacji przedsiębiorców wszczynanie postępowań administracyjnych i branie udziału w toczących się postępowaniach, o ile jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i przemawia za tym interes przedsiębiorcy.

##### Uzasadnienie

Aktualnie organizacje przedsiębiorców uczestniczą w postępowaniach administracyjnych na podstawie art. 31 k.p.a., który to przepis przewiduje udział organizacji w postępowaniu w sytuacji, gdy jest to uzasadnione ze względu na interes społeczny. Propozycja zmierza do rozszerzenia możliwości działania organizacji zrzeszających przedsiębiorców o sytuacje, gdy udział takiej organizacji w postępowaniu będzie uzasadniony interesem konkretnego przedsiębiorcy.

## **7. Rozdział 6. Reglamentacja działalności gospodarczej.**

Ustawa będzie regulować 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) *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 (RDR), przy czym dotyczyć to może wyłącznie przedsiębiorców, którzy uzyskali wpis do rejestru przedsiębiorców w KRS lub CEIDG jako rejestrów podstawowych;
- 3) *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;

Z uwagi na szczególny charakter działalności objętej reglamentacją, PDG 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 takie jak np. koncesja, zezwolenie, działalność regulowana, które docelowo znajdują się w ustawach szczegółowych regulujących warunki wykonywania działalności gospodarczej.

Proponuje się wprowadzenie normy, zgodnie z którą koncesją jest akt administracyjny, nadający określonemu podmiotowi uprawnienie do wykonywania określonej działalności gospodarczej w dziedzinach mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli lub inny ważny interes publiczny. Wprowadzenie koncesji jest możliwe tylko w przypadku gdy działalność ta nie może być wykonywana nie tylko jako wolna, ale także jako działalność regulowana lub działalność objęta obowiązkiem uzyskania zezwolenia.

Definiując zezwolenie proponuje się przyjąć, że zezwolenie oznacza dopuszczenie przedsiębiorcy do wykonywania działalności gospodarczej po spełnieniu przez przedsiębiorcę określonych prawem warunków jej wykonywania. Zezwolenia udziela się w drodze decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej nie może odmówić przedsiębiorcy zezwolenia jeżeli wnioskodawca spełnia przewidziane prawem warunki jego uzyskania., w odróżnieniu od koncesji która jest udzielana na zasadzie uznaniowości.

Proponuje się utrzymać definicję działalności regulowanej zawartą w art. 5 pkt 5) SDG, zgodnie z którą działalność regulowana oznacza działalność gospodarczą, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa. Działalność tego typu podlega wpisowi do rejestru działalności regulowanej, który jest jawny. Przedsiębiorca składa oświadczenie o spełnianiu warunków prowadzenia działalności

regulowanej. Oświadczenie to jest wystarczającą formą potwierdzenia spełnienia warunków ustawowych, z prawem kontroli przedsiębiorcy przez określone organy administracji publicznej.

#### Uzasadnienie

W obszarze prawa gospodarczego siatka terminologiczna dotycząca reglamentacji nie jest jednolita. Mimo, że w wielu przypadkach przyjęcie określonej definicji na użytek konkretnego aktu prawnego jest zasadne, z punktu widzenia spójności systemu prawnego takie przypadki powinny stanowić jedynie wyjątek. Definiowanie pojęć w sposób niejednolity może prowadzić nawet do naruszenia znanej prawodawstwu, dyrektywy niesprzeczności<sup>32</sup>, 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.**

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”).

Pozostałe przepisy dotyczące koncesji pozostaną bez zmian.

### **3) Działalność regulowana.**

#### *a) Procedury elektroniczne.*

#### Propozycja legislacyjna

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.

#### Uzasadnienie

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 65 ust. 2 SDG 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 sformułowania „albo w postaci elektronicznej”.

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

#### Propozycja legislacyjna

---

<sup>32</sup> S. Oliwiak, *System prawa. Jego charakterystyka* (w:) *Wstęp do prawoznawstwa*, red. A. Jamrów, Białystok 2007, s. 95-100.

Proponuje się ograniczyć przesłanki stosowania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zakazie wykonywania działalności regulowanej (art. 71 ust. 2 SDG) tylko do przypadków złożenia przez przedsiębiorcę oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym oraz stwierdzenia przez organ administracji publicznej prowadzący rejestr działalności regulowanej „rażącego naruszenia warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę” (art. 71 ust. 1 pkt 1 i 3 SDG).

#### 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 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 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 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, 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.

##### Propozycja legislacyjna

Zgodnie z postulatem zupełności ustawy proponuje się wskazać wszystkie rodzaje działalności regulowanej ujęte w pkt 1 załącznika do założeń.

##### Uzasadnienie

Propozycja stanowi realizację postulatu zupełności PDG porządkując przepisy przedmiotowego rozdziału. Obecnie w przepisach SDG w art. 46 wymieniono koncesje według rodzaju, w art. 75 zezwolenia według ustaw. W przypadku działalności regulowanej SDG tylko odsyła do ustaw szczegółowych.

#### d) Instytucje wspólne dla działalności regulowanej.

##### Propozycja legislacyjna

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

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

Następnie, zostanie wprowadzony przepis dotyczący danych, które powinien zawierać wniosek o wpis do rejestru. Przede wszystkim powinien on zawierać imię i nazwisko lub nazwę oraz adres wykonywania działalności gospodarczej lub siedzibę. Proponuje się aby identyfikacja przedsiębiorcy następowała na podstawie numeru NIP. Tym samym nie jest konieczny wymóg podawania numeru KRS, REGON czy PESEL. 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 wskazania 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 ujednoczenie przepisów dotyczące jawności rejestru i możliwości prowadzenia rejestru w systemie informatycznym, czy wydawania zaświadczeń w zakresie danych z rejestru również w formie elektronicznej.

Przepisy PDG w zakresie RDR będą uzupełnione o uprawnienia organów administracji publicznej 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 administracji publicznej czasie nieprawidłowości, przekazanie we 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 RDR 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 administracji publicznej może określić w zezwoleniu zgodnie z przepisami ustaw szczegółowych szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej. Organ administracji publicznej 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 wykonywania działalności gospodarczej lub siedzibę. Proponuje się aby identyfikacja przedsiębiorcy następowała na podstawie numeru NIP. Tym samym nie jest konieczny wymóg podawania numeru KRS, REGON czy PESEL. 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 wskazania 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 administracji publicznej, organ wydający zezwolenie pozyska je sam<sup>33</sup> 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.

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 administracji publicznej 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 administracji publicznej do przeprowadzania kontroli oraz warunków odmowy wydania zezwolenia (podmiot nie spełnia warunków, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności

---

<sup>33</sup> Np. w przypadku gdy do udzielenia zezwolenia potrzebne jest zaświadczenie o niezaleganiu z podatkami organ wydający zezwolenie zwraca się o informację do Urzędu Skarbowego.

objętej zezwoleniem) i cofnięcia zezwolenia (przedsiębiorca przestał spełniać warunki wymagane do wykonywania działalności objętej zezwoleniem, nie usunął w wyznaczonym przez organ administracji publicznej czasie niezgodnych z prawem stanów faktycznych i prawnych czy wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej zezwoleniem.

#### Uzasadnienie

Obowiązujące w SDG regulacje są szcztkowe, 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 PDG wszystkie rodzaje zezwoleń wskazane w pkt 2 załącznika do założeń. Jednocześnie należy zrezygnować z przepisu art. 75 SDG wskazującego przepisy ustaw regulujących zezwolenia.

#### Uzasadnienie

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

### **8. Rozdział 7. Kontrola wykonywania działalności gospodarczej.**

Poddanie się kontroli przez przedsiębiorcę jest jego obowiązkiem. Przepisy dotyczące kontroli działalności gospodarczej wprowadzone zostały do SDG w celu określenia wspólnych zasad jej podejmowania i wykonywania. Kontrole są nieodzownym elementem wykonywania uprawnień władzy publicznej wobec prowadzących działalność gospodarczą. Przedsiębiorcy wskazują jednak na nadmierną jej uciążliwość.

Obowiązujące przepisy SDG w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy stanowią wyraz wyważonego interesu przedsiębiorcy i interesu publicznego. Tym samym, przepisy rozdziału 5 SDG zostaną w utrzymane PDG wraz modyfikacjami i uzupełnieniami wskazanymi poniżej.

#### **1) Kontrole na podstawie analizy ryzyka występowania naruszeń.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie normy, zgodnie z którą organy administracji publicznej powinny planować i organizować kontrole po uprzednim przeprowadzeniu analizy w jakim obszarze i u których przedsiębiorców ryzyko naruszenia przepisów jest największe.

W celu udokumentowania przeprowadzenia analizy ryzyka i uzasadnienia przeprowadzenia kontroli organ administracji publicznej będzie zobowiązany do dołączenia lub wskazania analizy w protokole z kontroli. Wymóg ten nie będzie dotyczył kontroli spowodowanej nowymi okolicznościami lub kontroli wybranej na zasadzie losowej.

#### Uzasadnienie

Propozycja ma na celu ograniczenie liczby i zakresu kontroli przedsiębiorców u których występuje niewielkie ryzyko bądź nie stwierdzono wcześniej naruszeń przepisów.

### **2) Odstąpienie od karania przedsiębiorcy rozpoczynającego wykonywanie działalności gospodarczej.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wprowadzenie normy nakazującej odstąpić od nałożenia kary pieniężnej i udzielić pouczenia osobie fizycznej wykonującej działalność gospodarczą będącej mikroprzedsiębiorcą albo małym przedsiębiorcą, jeśli dopuszczono się naruszeń w okresie pierwszego roku wykonywania działalności. Propozycja będzie dotyczyć jedynie naruszeń mniejszej wagi lub sytuacji gdy naruszeń zaprzestano i zrealizowano obowiązek. Odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej na rzecz pouczenia będzie przywilejem, który organ administracji publicznej będzie mógł przyznać wyłącznie jeden raz w odniesieniu do danego naruszenia w okresie pięciu lat następujących po jego zastosowaniu. W okresie pięcioletnim, wskazanym w zdaniu poprzednim, będzie uwzględniać się także uprzednio prowadzoną działalność gospodarczą.

Z takiego szczególnego rozwiązania powinny zostać wyłączone naruszenia powtarzające się, noszące znamiona działania celowego, wynikające z rażącego niedbalstwa i przestępstwa.

#### Uzasadnienie

Intencją projektodawcy jest, by u przedsiębiorców, będących osobami fizycznymi, rozpoczynających działalność kontrole były nastawione na wskazywanie błędów i instruktaż. Mikroprzedsiębiorca i mały przedsiębiorca w początkowym okresie prowadzenia działalności gospodarczej powinien koncentrować swoje zasoby na budowie i rozwoju przedsiębiorstwa. Jednocześnie, mając na względzie, że rozpoczynając działalność gospodarczą jej rozmiar jest ograniczony, naruszenia norm z różnych dziedzin prawa, np. podatkowego, pracy, ubezpieczeń, administracyjnego, które nie mają charakteru rażącego, najczęściej nie wywołują rozległych, negatywnych skutków. Stąd złagodzenie konsekwencji drobnych przewinień jest uzasadnione.

Odstąpienie od karania „początkujących” przedsiębiorców na podstawie wymienionych przesłanek należy odróżnić od odstąpienia na zasadach ogólnych oraz udzielania pouczeń (zob. pkt 9.4). W przedmiotowej propozycji odstąpienie od karania jest zasadą w pozostałych przypadkach organ administracji publicznej może wybrać pouczenie zamiast karania



z uwzględnieniem dyrektyw nakładania sankcji i wypełnienia przesłanek udzielenia pouczenia.

### **3) Możliwość złożenia skargi do sądu na postanowienie organu kontroli.**

#### Propozycja legislacyjna

Obowiązujące przepisy Rozdziału 5 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 SDG.

Złożenie skargi na postanowienie organu kontroli o kontynuowaniu czynności kontrolnych nie wstrzymuje tych czynności.

#### Uzasadnienie

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 administracyjnymi. W związku z tym, na podstawie art. 58 §1 pkt 1 ww. ustawy, skargi przedsiębiorców są odrzucane. Przedsiębiorcy nie mają zatem skutecznych możliwości dochodzenia swoich racji przed sądem po wyczerpaniu instancyjności postępowania przewidzianego w art. 84c SDG<sup>34</sup>.

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 SDG). Przedsiębiorca jednak może wnieść sprzeciw wobec przedłużenia czasu trwania kontroli jedynie w sytuacji gdy organ przekroczy maksymalny czas trwania kontroli (art. 83 ust. 1 SDG).

### **4) Umożliwienie przeprowadzania wspólnych kontroli.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się umożliwienie – na wniosek przedsiębiorcy – przeprowadzania wspólnych kontroli organów administracji publicznej, 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. SDG określa w art. 82 zakaz przeprowadzania równocześnie więcej niż jednej kontroli. Wyjątki od tej zasady są również wymienione w tej ustawie.

---

<sup>34</sup>Zgodnie z art. 84c SDG przedsiębiorca może wnieść sprzeciw wobec niektórych zachowań kontrolera, w tym np. braku zawiadomienia o kontrolowanego o zamiarze wszczęcia kontroli, podjęcia kontroli bez upoważnienia czy 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 w danym roku jak również umożliwi przedsiębiorcy uzyskanie niezbędnych uzgodnień i stanowisk organów administracji publicznej w możliwie krótkim czasie i w sposób możliwie nieuciążliwy. Ocena, czy wspólna kontrola jest faktycznie korzystna, będzie w każdym przypadku należała do przedsiębiorcy, 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 zakresu badanego w ciągu 12 miesięcy przed rozpoczęciem kontroli przez inny organ. W takiej sytuacji organ administracji publicznej korzysta z materiałów (protokołów kontroli, wystąpień pokontrolnych) innego organu kontroli. Wyjątek stanowiłyby kontrole, podczas których organ stwierdził znaczne uchybienia, pojawiły się nowe okoliczności, dodatkowe dowody lub podejrzenie popełnienia przestępstwa.

##### Uzasadnienie

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

#### **6) Informacja o procedurach kontroli na stronach internetowych organu kontroli.**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się normę zobowiązującą organy administracji publicznej do zamieszczania w BIP 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 (według formuły „krok po kroku”).

### **9. Rozdział 8. Nakładanie administracyjnych kar pieniężnych w sprawach z zakresu działalności gospodarczej.**

##### Propozycje legislacyjne

Proponuje się wprowadzenie do PDG zespołu norm, które będą określały zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sprawach z zakresu działalności gospodarczej, tj. regulacji dotyczących dyrektyw wymiaru kary, w tym pozbawienia niesłusznym korzyści za pomocą sankcji finansowej, odstąpienia od wymierzenia kary, wyłączenia

odpowiedzialności administracyjnej, przedawnienia nałożenia i ściągalności kary, odroczenia płatności bądź rozłożenia na raty kary.

Projektowane rozwiązania będą stanowiły uzupełnienie regulacji przewidzianych w przepisach szczególnych, przy poszanowaniu zasad *lex specialis derogat legi generali* i *lex posterior generali non derogat legi priori specialis*.

### **1) Dyrektywy wymiaru administracyjnych kar pieniężnych.**

Proponuje się wprowadzić następujący katalog dyrektyw wymiaru administracyjnej kary pieniężnej:

- a) stopień, okoliczności oraz czas trwania naruszenia obowiązków,
- b) częstotliwość naruszeń obowiązków w przeszłości,
- c) stopień przyczynienia się podmiotu, wobec którego ma być nałożona kara, do powstania naruszenia,
- d) możliwości finansowe podmiotu, wobec którego ma być nałożona kara pieniężna,
- e) wysokość korzyści uzyskanej w następstwie naruszenia obowiązku.

Przewiduje się, iż organ administracji publicznej wymierzający administracyjną karę pieniężną powinien brać pod uwagę ww. dyrektywy ustalając wysokość tej kary zawsze wtedy, gdy działa w ramach uznania administracyjnego.

### **2) Wyłączenie odpowiedzialności administracyjnej.**

Proponuje się sformułowanie następujących przesłanek wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej:

- a) podmiot naruszający przepisy podjął działania, jakich można było od niego rozsądnie wymagać, aby do naruszenia nie doszło,
- b) podmiot naruszający przepisy nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć.

Przewiduje się, iż w przypadku zaistnienia ww. przesłanek organ administracji publicznej nie wszczyna postępowania w sprawie nałożenia kary, a postępowanie wszczęte umarza.

### **3) Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia.**

Proponuje się określenie następujących przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej:

- a) uprzednie nałożenie kary za to samo naruszenie przez inny uprawniony organ administracji publicznej,

- b) stopień naruszenia obowiązku jest znikomy,
- c) podmiot naruszający przepisy zaprzestał naruszeń i zrealizował obowiązek.

Przewiduje się, iż w przypadku odstąpienia od wymierzenia kary, organ administracji publicznej udziela pouczenia.

Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udzielenie pouczenia należy odróżnić od preferencyjnego traktowania początkującego przedsiębiorcy, które zostało przedstawione powyżej.

#### **4) Terminy przedawnienia.**

Proponuje się określenie terminów przedawnienia nałożenia kary pieniężnej (5 lat od naruszenia przepisów albo od wystąpienia skutków) i ściągalności kary pieniężnej (5 lat licząc od końca roku kalendarzowego, w którym kara powinna zostać uiszczona).

#### **5) Odroczenie płatności bądź rozłożenie na raty administracyjnej kary pieniężnej.**

Proponuje się wprowadzenie przepisów przewidujących możliwość odroczenia płatności bądź rozłożenia na raty administracyjnej kary pieniężnej, w przypadku wystąpienia przez podmiot podlegający ukaraniu z umotywowanym wnioskiem, w którym wykaże ważny interes własny lub interes publiczny, na wzór uregulowań zawartych w *ustawie z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacji podatkowej*<sup>35</sup>.

#### Uzasadnienie

Sankcje administracyjne w polskim prawie administracyjnym bardzo często przybierają formę kary finansowej. Administracyjne kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców, swą wysokością nierzadko wielokrotnie przewyższają grzywny wymierzone za popełnienie wykroczenia bądź przestępstwa, stanowiąc tym samym istotną dolegliwość finansową<sup>36</sup>. Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich nakładania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (wyłączenie odpowiedzialności, odstąpienie od ukarania, przedawnienie), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto, niejednokrotnie nakładanie tych kar cechuje automatyzm i nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności popełnienia naruszenia.

W związku z tym, za zasadne uznać należy sformułowanie w PDG zasad nakładania administracyjnych kar pieniężnych w sprawach z zakresu działalności gospodarczej, celem zapewnienia jednolitych standardów traktowania przedsiębiorców oraz zagwarantowania wymierzania kary racjonalnej, słusznej i adekwatnej do popełnionego naruszenia

---

<sup>35</sup> Dz. U. z 2012 r. poz. 749, z późn. zm.

<sup>36</sup> Przykładowo, przepisy *ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej* (Dz. U. Nr 94, poz. 551, z późn. zm.), przewidują wymierzenie kary w wysokości stanowiącej równowartość do 2.000.000 euro.

Określenie „uniwersalnego” katalogu dyrektyw wymiaru kary przyczyni się do stworzenia jasnych i czytelnych kryteriów przy ustalaniu przez organ administracji publicznej wysokości administracyjnej kary pieniężnej, a jednocześnie ułatwi sądom administracyjnym kontrolę prawidłowości rozstrzygnięć organów w tym przedmiocie. Takie unormowanie będzie pomocne w szczególności w przypadkach, gdy ustawodawca nie sformułował dyrektyw wymiaru kary, jednocześnie pozostawiając organowi administracji publicznej znaczną swobodę decyzyjną.

Celowość wprowadzenia regulacji w zakresie przesłanek wyłączenia odpowiedzialności administracyjnej potwierdzają poglądy wyrażane przez Trybunał Konstytucyjny, w świetle których odpowiedzialność ta nie ma charakteru absolutnego<sup>37</sup>.

Wskazanie przesłanek odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest w szczególności uzasadnione w świetle prewencyjnej funkcji, jaką pełni administracyjna kara pieniężna<sup>38</sup> i pozwoli na złagodzenie obiektywnego charakteru odpowiedzialności administracyjnej, w sytuacji gdy ze względu na stopień naruszenia obowiązku, czy następcze dopełnienie tego obowiązku, nakładanie kary nawet w minimalnej wysokości jest niecelowe.

Wprowadzenie terminów przedawnienia nałożenia i ścigalności administracyjnej kary pieniężnej pozwoli na uniknięcia sytuacji, w której odpowiedzialność administracyjna jest bardziej dolegliwa niż odpowiedzialność karna.

Wprowadzenie możliwości odroczenia płatności bądź rozłożenia na raty administracyjnej kary pieniężnej na umotywowany wniosek przedsiębiorcy, ma służyć zminimalizowaniu ryzyka powstania negatywnych skutków dla wykonywanej działalności gospodarczej, jakie wiąże się z koniecznością jednorazowej zapłaty wysokiej kary.

## **V. Przepisy przeniesione do innych ustaw.**

### **1. Przepisy przeniesione do ustawy o CEIDG.**

#### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wyłączenie do odrębnej ustawy o CEIDG przepisów regulujących funkcjonowanie Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (Rozdział 3 SDG) podobnie do rozwiązania przyjętego dla rejestru przedsiębiorców w *ustawie z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*.

#### Uzasadnienie

Obowiązujące przepisy określają dualizm rejestracji przedsiębiorców. Przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi ewidencjonowani są w CEIDG, natomiast osoby prawne oraz inne jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym ustawa przyznaje zdolność prawną<sup>39</sup> - w KRS.

<sup>37</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 22 września 2009 r., sygn. akt SK 3/08.

<sup>38</sup> Zob. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/07, ITK-A 2007/1/2.

<sup>39</sup> Rejestr przedsiębiorców służy do rejestracji przedsiębiorców działających w formie osobowych spółek handlowych (spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa i spółka komandytowo-akcyjna), spółek

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 SDG) i przepisów dot. przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (art. 93 -102a SDG).

## **2. Przeniesienie przepisów o przedstawicielstwach przedsiębiorców zagranicznych**

### Propozycja legislacyjna

Proponuje się przeniesienie przepisów dotyczących przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (art. 93 -102a SDG.) do ustawy o CEIDG.

### Uzasadnienie

PDG nie powinno zawierać przepisów dotyczących przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (art. 93 -102a SDG), bowiem nie prowadzą one działalności gospodarczej i w związku z tym ta materia nie mieści się w zakresie przedmiotowym PDG. Działalność przedstawicielstw ogranicza się do reklamy i promocji przedsiębiorcy zagranicznego albo do promocji gospodarki kraju osoby zagranicznej, powołanej aktem właściwego organu tego kraju. Ponadto, regulacja w SDG dotycząca przedstawicielstw odnosi się w przeważającej mierze do procedury rejestracyjnej przedstawicielstw, stąd bardziej odpowiednim miejscem dla tej regulacji będzie ustawa o CEIDG.

## **3. Wyłączenie z ochrony danych osobowych przedsiębiorców ujawnionych w CEIDG.**

### Propozycja legislacyjna

Proponuje się wyłączyć z zastosowania przepisów *ustawy z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*<sup>40</sup> danych osobowych (imię, nazwisko, firmę i adres wykonywania działalności) podmiotów podlegających ujawnieniu w CEIDG.

### Uzasadnienie

Dane ujawniane w CEIDG, pomimo 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 życia prywatnego. 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 danych z *ustawą z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*.

Zgodnie z jednym z wyroków WSA w Warszawie<sup>41</sup> pojęcie „prywatność osoby fizycznej” może nie dotyczyć przedsiębiorcy. Podmiot gospodarczy nie posiada sfery prywatności. Gdy

---

kapitałowych (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna) oraz innych przedsiębiorców będących osobami prawnymi (np. spółdzielnie, stowarzyszenia i fundacje, o ile prowadzą działalność gospodarczą).

<sup>40</sup> Dz. U z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.

<sup>41</sup> Wyrok WSA w Warszawie z 24 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Wa 1584/09 (<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

osoba fizyczna wykonuje działalność gospodarczą pod firmą swojego nazwiska, stając się podmiotem gospodarczym, korzysta z ochrony przedsiębiorcy przewidzianej odpowiednimi przepisami prawa, ale musi się liczyć 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 z 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych*.

#### **4. Przeniesienie przepisów proceduralnych o oddziałach do ustawy o KRS.**

##### Propozycja legislacyjna

Proponuje się przeniesienie przepisów proceduralnych (art. 89-90 SDG) dotyczących rejestracji oddziałów przedsiębiorcy zagranicznego do *ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym*.

##### Uzasadnienie

Nowa ustawa ze względu na horyzontalny charakter nie powinna zawierać przepisów o charakterze proceduralnym w zakresie oddziałów przedsiębiorcy zagranicznego. Propozycja stanowi uzupełnienie wyłączenia przepisów o CEIDG i przepisów o przedstawicielstwach przedsiębiorców zagranicznych.

## **VI. Przyjęcie nowej ustawy o CEIDG, przyjęcie ustawy - Przepisy wprowadzające PDG i zmiany w innych ustawach oraz termin wejścia w życie PDG.**

### **1. Przyjęcie ustawy o CEIDG.**

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

### **2. Przyjęcie ustawy - przepisy wprowadzające PDG i zmiany w innych ustawach.**

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

Wskutek propozycji zawartych w założeniach zmian wymagają:

- 1) ustawa z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego;
- 2) ustawa z 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny;
- 3) ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- 4) ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty;
- 5) ustawa z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne;

- 6) ustawa z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym;
- 7) ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym;
- 8) ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia;
- 9) ustawa z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych;
- 10) ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych;
- 11) ustawa z 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych;
- 12) ustawa z 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych;
- 13) ustawa z 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym;
- 14) ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- 15) ustawa z 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- 16) ustawa z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych;
- 17) ustawa z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej;
- 18) ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;
- 19) ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym;
- 20) ustawa z 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego;
- 21) ustawa z 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze;
- 22) ustawa z 27 lipca 2002 r. - Prawo dewizowe;
- 23) ustawa z 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnym;
- 24) ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;
- 25) ustawa z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym;
- 26) ustawa z 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt;
- 27) ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych;
- 28) ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 29) ustawa z 19 marca 2004 r. - Prawo celne;
- 30) ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt;
- 31) ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 32) ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych;



- 33) ustawa z 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne;
- 34) ustawa z 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów;
- 35) ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa;
- 36) ustawa z 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych;
- 37) ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii;
- 38) ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia;
- 39) ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach;
- 40) ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia;
- 41) ustawa z 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych;
- 42) ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu;
- 43) ustawa z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym;
- 44) ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- 45) ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami;
- 46) ustawa z 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze;
- 47) ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- 48) ustawa z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina;
- 49) ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 50) ustawa z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej;
- 51) ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych;
- 52) ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych;
- 53) ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi;
- 54) ustawa z 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie.

### **3. Termin wejścia w życie**

Zgodnie z *uchwałą Nr 20 z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych*<sup>42</sup> PDG powinna wejść w życie z dniem 1 stycznia 2016 r.

---

<sup>42</sup> M.P. poz. 205.

## **VII. Akty wykonawcze.**

Proponuje się przyjęcie aktów wykonawczych na podstawie PDG zgodnie z propozycjami zawartymi w pkt 5.9 („Mediacja w postępowaniu administracyjnym”) oraz 5.10 („Punkt kontaktowy”).

## **VIII. Zgłoszenie lobbingowe.**

Stosownie do art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa<sup>43</sup> oraz art. 52 § 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. - Regulamin Pracy Rady Ministrów<sup>44</sup> projekt założeń zostanie udostępniony w BIP Ministerstwa Gospodarki oraz Rządowego Centrum Legislacji.

## **IX. Oświadczenie o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.**

Projekt założeń jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

## **X. Ocena, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.**

Zawarte w projekcie założeń 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 prawnych<sup>45</sup>, w związku z tym projekt PDG nie będzie podlegał notyfikacji.

---

<sup>43</sup> Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

<sup>44</sup> M.P. poz. 979.

<sup>45</sup> Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.

## **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 gospodarcza w zakresie świadczenia usług: pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego, pracy tymczasowej,
- 22) działalność pocztowa,
- 23) kształcenie podyplomowe lekarza i lekarza dentystry wykonywane przez przedsiębiorcę,
- 24) kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych prowadzone przez przedsiębiorcę,
- 25) produkcja tablic rejestracyjnych,
- 26) prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego,
- 27) wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych,
- 28) 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,
- 13) utworzenie banku krajowego przez instytucję kredytową,

- 14) wykonywanie działalności związanej z narażeniem na działanie promieniowania jonizującego polegającej na: a) wytwarzaniu, przetwarzaniu, przechowywaniu, transporcie, stosowaniu materiałów jądrowych lub źródeł promieniotwórczych i obrocie tymi materiałami lub źródłami, b) przechowywaniu, transporcie, przetwarzaniu lub składowaniu odpadów promieniotwórczych, c) przechowywaniu, transporcie lub przerobie wypalonego paliwa jądrowego i obrocie tym paliwem, d) wzbogacaniu izotopowym, e) budowie, rozruchu, eksploatacji oraz likwidacji obiektów jądrowych, f) budowie, eksploatacji i zamknięciu składowisk odpadów promieniotwórczych, g) produkowaniu, instalowaniu, stosowaniu i obsłudze urządzeń zawierających źródła promieniotwórcze oraz obrocie tymi urządzeniami, h) uruchamianiu i stosowaniu urządzeń wytwarzających promieniowanie jonizujące, i) uruchamianiu pracowni, w których mają być stosowane źródła promieniowania jonizującego, w tym pracowni rentgenowskich, j) 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, 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, k) zamierzonym podawaniu substancji promieniotwórczych ludziom i zwierzętom w celu medycznej lub weterynaryjnej diagnostyki, leczenia lub badań naukowych
- 15) 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,
- 16) prowadzenie zbiorowego zaopatrzenia w wodę,
- 17) zbiorowe odprowadzania ścieków,
- 18) prowadzenie laboratorium referencyjnego,
- 19) zamknięte użycie GMO (zgoda),
- 20) wprowadzenie do obrotu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów GMO,
- 21) wywóz za granicę i tranzyt przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej produktów GMO,
- 22) zamierzone uwolnienie GMO do środowiska w celach innych niż wprowadzenie do obrotu (zgoda),
- 23) prowadzenie systemów płatności (zgoda),
- 24) prowadzenie systemów rozrachunku papierów wartościowych,
- 25) wprowadzenie do obrotu produktów leczniczych,
- 26) wytwarzanie produktu leczniczego (także produktów leczniczych terapii zaawansowanej),

- 27) import produktu leczniczego,
- 28) prowadzenie hurtowni farmaceutycznej,
- 29) prowadzenie apteki ogólnodostępnej,
- 30) uruchomienie apteki szpitalnej (zgoda),
- 31) wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego (podjęcie i wykonywanie transportu drogowego),
- 32) podjęcie i wykonywanie międzynarodowego transportu drogowego (licencji wspólnotowej),
- 33) podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób samochodem osobowym,
- 34) 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,
- 35) podjęcie i wykonywanie krajowego transportu drogowego w zakresie przewozu osób taksówką,
- 36) podjęcie i wykonywanie transportu drogowego w zakresie pośrednictwa przy przewozie rzeczy (licencja),
- 37) wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w krajowym transporcie drogowym,
- 38) wykonywanie przewozów regularnych i przewozów regularnych specjalnych w międzynarodowym transporcie drogowym,
- 39) 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),
- 40) wykonywanie przewozu kabotażowego,
- 41) założenie i prowadzenie lotniska,
- 42) zarządzanie lotniskiem,
- 43) obsługa naziemna statków powietrznych, załóg, pasażerów i ładunku, wykonywanej na rzecz przewoźników lotniczych i innych użytkowników statków powietrznych,
- 44) działalność gospodarcza polegająca na wykonywaniu przewozów kolejowych osób lub rzeczy albo na świadczeniu usług trakcyjnych (licencja),
- 45) wykonywanie działalności ubezpieczeniowej,
- 46) prowadzenie działalności reasekuracyjnej,
- 47) działalność brokerska,

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

- 71) prowadzenie rachunków papierów wartościowych i rachunków zbiorczych (działalność powiernicza),
- 72) przywrócenie akcjom formy dokumentu (zniesienie dematerializacji akcji),
- 73) jednorazowe nabycie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca,
- 74) nabywanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany odbiorca,
- 75) prowadzenie składu podatkowego,
- 76) wykonywanie czynności w charakterze przedstawiciela podatkowego,
- 77) prowadzenie działalności jako podmiot pośredniczący
- 78) wyprowadzenia ze składu podatkowego, poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy, wyrobów akcyzowych niebędących własnością podmiotu prowadzącego ten skład podatkowy
- 79) wysyłanie wyrobów akcyzowych jako zarejestrowany wysyłający
- 80) utworzenie spółdzielczej kasy oszczędnościowo-kredytowej,
- 81) prowadzenie salonu gry bingo pieniężne,
- 82) urządzenie zakładów wzajemnych,
- 83) urządzenie turnieju gry pokera,
- 84) urządzenie loterii fantowych, loterii audiotekstowych, 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) pozwolenie zintegrowane,
- 89) wydobywanie odpadów (zgoda),
- 90) prowadzenie obiektu unieszkodliwiania odpadów wydobywczych.

### **3. Ustawy zmieniające w związku z propozycją identyfikacji przedsiębiorcy po numerze NIP:**

- 1) ustawa z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi;
- 2) ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty;
- 3) ustawa z 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne;
- 4) ustawa z 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym;
- 5) ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia;



- 6) ustawa z 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych;
- 7) ustawa z 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych;
- 8) ustawa z 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych;
- 9) ustawa z 7 czerwca 2001 r. o leśnym materiale rozmnożeniowym;
- 10) ustawa z 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków;
- 11) ustawa z 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- 12) ustawa z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych;
- 13) ustawa z 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej;
- 14) ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;
- 15) ustawa z 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym;
- 16) ustawa z 21 czerwca 2002 r. o materiałach wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego;
- 17) ustawa z 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze;
- 18) ustawa z 27 lipca 2002 r. - Prawo dewizowe;
- 19) ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym;
- 20) ustawa z 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym;
- 21) ustawa z 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt;
- 22) ustawa z 11 marca 2004 r. o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych;
- 23) ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej;
- 24) ustawa z 19 marca 2004 r. - Prawo celne;
- 25) ustawa z 2 kwietnia 2004 r. o systemie identyfikacji i rejestracji zwierząt;
- 26) ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
- 27) ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych;
- 28) ustawa z 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne;
- 29) ustawa z 1 lipca 2005 r. o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów;
- 30) ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa;
- 31) ustawa z 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych;
- 32) ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii;

- 33) ustawa z 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia;
- 34) ustawa z 22 lipca 2006 r. o paszach;
- 35) ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia;
- 36) ustawa z 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych;
- 37) ustawa z 10 lipca 2007 r. o nawozach i nawożeniu;
- 38) ustawa z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym;
- 39) ustawa z 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym;
- 40) ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami;
- 41) ustawa z 1 kwietnia 2011 r. – Prawo probiercze;
- 42) ustawa z 28 kwietnia 2011 r. o systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych;
- 43) ustawa z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina;
- 44) ustawa z 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących;
- 45) ustawa z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położniczej;
- 46) ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych;
- 47) ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych;
- 48) ustawa z 16 września 2011 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi;
- 49) ustawa z 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie.