



Warszawa, 4 kwietnia 2017 r.

CML/0246/04.17/AP/PW

Pan
Mateusz Morawiecki
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju i Finansów

W związku z trwającymi konsultacjami projektów ustaw wchodzących w skład pakietu „Konstytucji biznesu”, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej przesyłają w załączeniu swoje stanowisko wobec tych dokumentów.

Wiceprezydent wykonawczy
Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej

Rafał Baniak

Załącznik: Stanowisko Pracodawców RP wobec projektów ustaw z pakietu „Konstytucja biznesu”.

Stanowisko Pracodawców Rzeczypospolitej Polskiej wobec projektów ustaw z pakietu „KONSTYTUCJA BIZNESU”

Uwagi ogólne

Pierwsza próba kompleksowej nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, obowiązującej od 2004 r., została podjęta w 2014 i 2015 r. Wówczas była mowa o „Konstytucji przedsiębiorców”. Liczne nawiązania do projektowanych wówczas rozwiązań można dostrzec w aktualnym pakiecie ustaw „Konstytucji biznesu”. Kluczowe miejsce zajmuje oczywiście Prawo przedsiębiorców, mające zastąpić ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (dalej: usdg). Jest to zmiana pożądana przez środowisko przedsiębiorców, gdyż po licznych nowelizacjach usdg stała się mało czytelna i – co najistotniejsze – w coraz mniejszym stopniu traktowała o swobodzie prowadzenia biznesu w Polsce. Dlatego potrzebne jest nowe otwarcie w tej dziedzinie i podkreślenie zasady, zgodnie z którą „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Prawo przedsiębiorców tą zasadę urzeczywistnia.

Głównym celem Konstytucji biznesu jest odnowa relacji administracji z przedsiębiorcami. Temu ma służyć katalog zasad prowadzenia działalności gospodarczej oraz zbiór wytycznych dotyczących postępowania urzędników. W tym obszarze projektowane zmiany stanowią realizację zgłaszanych od lat postulatów organizacji pracodawców. Doceniamy także dodanie do Prawa przedsiębiorców fragmentu dotyczącego procesu stanowienia prawa. Niestójne, niestabilne i pełne luk otoczenie prawno-regulacyjne to główna bolączka przedsiębiorców i podstawowy czynnik trudnego do skalkulowania ryzyka w ich działalności. Stąd podjęcie próby okiełznania zasad tworzenia prawa należy przyjąć z zadowoleniem. Stanowi to zresztą realizację postanowień Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, gdzie w rozdziale Prawo w służbie obywatela i gospodarki dość szczegółowo przedstawiono działania, które zostaną podjęte w celu poprawy jakości legislacji.

Uwagi do poszczególnych projektów ustaw z pakietu „Konstytucja biznesu”

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY - PRAWO PRZEDSIĘBIORCÓW

- Podniesienie rangi dotychczasowej ustawy o swobodzie do Prawa jest uzasadnione i odpowiada faktycznej randze tej regulacji.
- Wprowadza się kilka nowych rozwiązań, ale w zdecydowanej większości jest to uporządkowanie i trochę inne usystematyzowanie aktualnych regulacji prawnych.

- Pozytywnie należy ocenić wprowadzenie zasad kluczowych dla przedsiębiorców oraz urzędników. Większość z tych zasad, mimo iż wskazywanych przez przedstawicieli doktryny (jako wynikające z innych zasad konstytucyjnych), nie była do tej pory wprost wyszczególniona. Ich jednoznacznie wskazanie w Prawie przedsiębiorców powinno mieć wpływ na interpretację innych regulacji dotyczących przedsiębiorców. Kluczowa będzie tu rola sądów, które zinterpretują pojęcia takie jak „domniemanie uczciwości” czy „co nie jest prawem zabronione”;
- Jako niebezpieczną oceniamy jednak ilość wskazanych w Prawie przedsiębiorców wyjątków od tych zasad. Pojawia się obawa, że sprawią one że zasady będą tylko iluzoryczną ochroną – tu również kluczowa będzie rola sądów dla wykładni takich niedookreślonych pojęć jak „ważny interes publiczny” czy „istotne interesy państwa”. W przypadku rozdziału poświęconego ograniczeniu kontroli działalności gospodarczej zajmuje on niemal połowę całej ustawy, z czego najwięcej miejsca pochłaniają właśnie wyjątki od normalnych zasad kontroli. Lista wyjątków i wyłączeń powinna zostać zrewidowana i ograniczona do niezbędnego minimum;
- Dodatkowo nadmierna kazuistyczność zasad może być ograniczeniem dla sędziów i może ograniczyć wyprowadzanie pewnych zasad orzeczniczych np. bezpośrednio z konstytucji.
- W szczególności pozytywnie oceniamy:
 - prawo do oceny jakości obsługi w urzędzie (wymóg udostępniania formularzy oceny, czyli takiej swoistej księgi skarg i zażaleń),
 - odpowiedzialność funkcjonariuszy za naruszenie prawa (obecne przepisy mówią o odpowiedzialności za rażące naruszenie prawa – zasady ma określać odrębna ustawa, więc trudno teraz ocenić jak to będzie działało w praktyce – obecne uregulowania ustawowe są martwe i wymagają głębokiej korekty. Dotychczas żadnego urzędnika nie pociągnięto do finansowej odpowiedzialności za rażące naruszenie prawa),
 - zasadę pewności prawa, czyli postępowanie zgodnie z utrwaloną praktyką,
 - potwierdzenie, że organ może dokonywać czynności ustnie, telefonicznie itd., jeśli przepis nie wymaga formy pisemnej,
 - kontynuację działalności na wypadek śmierci,
 - ulgę na start, czyli zwolnienie do 6 miesięcy z płacenia składek na ubezpieczenie społeczne,
 - objaśnienia prawne i interpretacje indywidualne (praktyka pokaże jak to będzie działało).

- Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy, Działalnością „samodzielną” w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy jest działalność, w ramach której podmiot ją wykonujący nie pozostaje pod kierownictwem innego podmiotu i nie wykonuje na rzecz tego innego podmiotu pracy zależnej, charakterystycznej dla stosunku pracy. Działalność „samodzielną” oznacza też działalność, w ramach której podmiot ją prowadzący sam ponosi ekonomiczne (gospodarcze) ryzyko wykonywania swojej działalności. Użycie pojęcia „samodzielnosci”, na gruncie znaczenia tego pojęcia w języku polskim, budzi jednak wątpliwości w kontekście przedsiębiorców, którzy zatrudniają pracowników lub zlecają prace innym podmiotom, a także w kontekście zapisu w art. 4 ust. 3 projektu ustawy. Zwrot „we własnym imieniu” pozwoli uniknąć tych wątpliwości, jednocześnie wypełniając cele opisane w uzasadnieniu projektu ustawy w odniesieniu do użycia zwrotu „samodzielnie”.
- W odniesieniu do art. 24 Ustawy o Przedsiębiorcach i art. 16.1 ustawy o CEiDG zwracamy uwagę na potrzebę uregulowania w przepisach odrębnych spraw związanych z podatkiem od nieruchomości w przypadku zawieszenia działalności gospodarczej tj. zniesienie obowiązku jego zapłaty w trakcie trwania zawieszenia działalności gospodarczej i nie uzyskiwania w tym czasie przychodów przez przedsiębiorców.
- Proponujemy nadać art. 19 następujące brzmienie: „Przepisy niniejszego rozdziału nie naruszają innych praw przysługujących stronom postępowania lub osobom trzecim”.
- W art. 39 proponujemy przywrócenie zamkniętego katalogu przypadków mogących prowadzić do odmowy udzielenia lub ograniczenia zakresu koncesji, a także doprecyzowanie pkt 3, aby jasne były okoliczności zastosowania tego punktu np. gdy liczba podmiotów wnioskujących o koncesję jest większa niż liczba dostępnych koncesji.
- W art. 45 należy usunąć ust. 3, gdyż – co do zasady – organ, który zdobył nielegalnie dany dowód nie może korzystać z niego w żadnym postępowaniu.
- W art. 47 ust. 1 należy wskazać także okres, którego dotyczy kontrola. Doprecyzowanie ustawowe będzie w tym przypadku dawało przedsiębiorcy pewność prawną w zakresie działania organów kontrolnych.
- Należy dodać do art. 69 ustawy Prawo Przedsiębiorców ustęp 3 w brzmieniu: „3. Przepisy ustępu 1 i 2 stosuje się odpowiednio do projektów zgłoszonych przez grupę posłów”. Zważywszy na to, że kilkadziesiąt procent projektów ustaw stanowią projekty wnoszone do łaski marszałkowskiej przez grupę posłów, dla zachowania wysokiej

jakości prawa niezbędne jest objęcie projektów poselskich takimi samymi wymogami, jak projekty rządowe.

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O ZASADACH UCZESTNICTWA PRZEDSIĘBIORCÓW ZAGRANICZNYCH

- Ustawa systematyzuje i porządkuje w jednym akcie prawnym aktualny stan prawny przedsiębiorców zagranicznych, dodatkowo reguluje wprost kilka kwestii które do tej pory wynikały z praktyki czy interpretacji innych regulacji – należy to ocenić pozytywnie.
- Pozytywne jest też zniesienie pewnych formalności jak:
 - formalna likwidacja oddziału;
 - podawanie danych kontaktowych w Polsce osób upoważnionych (znika obowiązek wzoru podpisu osoby reprezentującej przedsiębiorcę w oddziale).
- Niejasne jest, dlaczego podmioty zagraniczne muszą mieć odrębną regulację – bo jeśli coś wydzielimy do odrębnej regulacyjnej, to tak jakby ta grupa wymagała zupełnie innego traktowania. Czy to nie będzie dyskryminujące?

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O CENTRALNEJ EWIDENCJI I INFORMACJI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ I PUNKCIE INFORMACJI DLA PRZEDSIĘBIORCY

- Rozwiązania wskazane w tej ustawie należy ocenić pozytywnie. Są one zresztą wprowadzeniem podnoszonych już dawno postulatów, dotyczy to w szczególności:
 - automatycznego wznowienia działalności po upływie wskazanego terminu zawieszenia;
 - możliwość zawieszania działalności na czas nieokreślony (dzisiaj tylko do 24 miesięcy),
 - zmniejszenie ilości danych podawanych przez przedsiębiorców,
 - sformalizowanie wpisów pełnomocników, prokurentów i zarządców sukcesyjnych do CEiDG – samo ich wpisanie będzie miało moc nadania pełnomocnictwa i nie trzeba będzie dołączać pełnomocnictw do akt;
 - możliwość uzyskania on-line zaświadczenia z ZUS czy US o niezaleganiu z płaceniem składek/podatków.

UWAGI DO PROJEKTU USTAWY O KOMISJI WSPÓLNEJ RZĄDU I PRZEDSIĘBIORCÓW ORAZ RZECZNIKU PRZEDSIĘBIORCÓW

- Dla środowiska pracodawców priorytetowe znaczenie ma Rada Dialogu

Spolecznego. Strona rządowa zdecydowała się zrezygnować z tworzenia nowej instytucji, jaką byłaby Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców.

- W drugiej części ustawa wprowadza nową instytucję – Rzecznika Przedsiębiorców. Wśród zadań Rzecznika znajdują się m.in. podejmowanie działań w zakresie ochrony interesu przedsiębiorców, opiniowanie aktów prawnych dotyczących przedsiębiorczości, pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, współpraca z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi. Trudno uznać te kompetencje za wystarczające dla powoływania nowego urzędu. Nie uzasadnia tego jedyne nowe – w porównaniu do wcześniejszych projektów ustaw o Rzeczniku Przedsiębiorców – uprawnienie w postaci prawa do wstrzymania kontroli przedsiębiorcy prowadzonej na podstawie przepisów odrębnych. Nie ulega wątpliwości, że prowadzący działalność gospodarczą napotykać liczne problemy i sytuacje, w których potrzebne jest im wsparcie. Jeśli miałyby go udzielać Rzecznik Przedsiębiorców, należy znacząco poszerzyć jego kompetencje i pozwolić mu na coś więcej niż tylko wstrzymywanie kontroli, np. interwencje w sądach w przypadku przewlekłych postępowań, pociąganie urzędników do odpowiedzialności za rażące naruszenie prawa, etc.
- Naszym zdaniem Rada Dialogu Społecznego powinna mieć uprawnienie do opiniowania kandydata na Rzecznika Przedsiębiorców i uprzedniego zapoznania się z jego planem działania. Wprowadzenie takiej procedury wpłynęłoby na zwiększenie legitymacji osoby piastującej funkcję Rzecznika.