

Swoboda gospodarcza – tak, swawola legislacyjna – nie!*

Janusz Paczocha

Od jesieni 2003 r. środowiska gospodarcze z uwagą śledzą publiczną i parlamentarną debatę nad rządowym projektem ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (dalej: sdg) oraz ustawy wprowadzającej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (wsdg). Ustawa ta ma zastąpić ustawę Prawo działalności gospodarczej (pdg), która została uchwalona w listopadzie 1999 r. i weszła w życie 1 stycznia 2001 r.

Projekt sdg wzbudził nadzieje przedsiębiorców, które były podsycane szumnymi zapowiedziami daleko idących zmian. Dodatkowym bodźcem był fakt, że w pierwszej fazie prac rządowych posługiwano się nazwą

„ustawa o wolności działalności gospodarczej”. Spekulowano czy projekt sdg „przelicytuje” pdg, którego bilans deregulacyjny to:

- 1) zniesienie 19 koncesji i 11 zezwoleń,
- 2) przekształcenie 29 koncesji w zezwolenia, a 2 w licencje.

Rejestracja + Ewidencja = Rejestracja

Ogromnym kosztem w ciągu trzyletniego *vacatio legis* zbudowano skomputeryzowany Krajowy Rejestr Sądowy (KRS). Rejestr ten został uruchomiony w styczniu 2001 r. i obejmuje rejestrację spółek prawa handlowego (około 200 tys.), spółdzielni, fundacji i stowarzyszeń.

* Artykuł wyraża osobiste poglądy autora i nie powinien być inaczej interpretowany.

Informacji z KRS udziela – podporządkowana Ministrowi Sprawiedliwości – Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego (CIKRS), z oddziałami przy sądach rejestrowych. Należy podkreślić, że zarówno przepisy, jak i moce przetworzeniowe skomputeryzowanego CIKRS przygotowywano do jednolitej rejestracji, która miała objąć również przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (około 2,7 mln).

Rejestracja przedsiębiorców będących osobami fizycznymi prowadzona przez gminy (i ciągle nazywana ewidencją działalności gospodarczej zamiast rejestrem przedsiębiorców) miała być wchłonięta przez KRS w styczniu 2001 r., potem w styczniu 2002 r., a po kolejnej korekcie w styczniu 2004 r. W listopadzie 2003 r. – mimo sześciu lat przygotowań do pełnego wprowadzenia KRS – ustawodawca zrezygnował z jednolitości KRS i przesądził o pozostawieniu rejestracji najmniejszych i najliczniejszych przedsiębiorców – osób fizycznych - w gminach.

Takie rozwiązanie daje jedną zasadniczą korzyść, polegającą na utrzymaniu bliskości i dostępności organu rejestrowego. Ale co z ujednoczeniem rejestracji przedsiębiorców, co z wyczekiwaniem od 2001 r. dostępem do rozproszonych gminnych rejestrów i wreszcie co z ogromną inwestycją, jaką są moce przetworzeniowe CIKRS? Najprostsza i najtańsza dla budżetu państwa odpowiedź na powyższe pytania to wykorzystanie wszystkich rozwiązań zawartych w obowiązujących ustawach i przepisach wykonawczych oraz rozbudowa istniejącego systemu komputerowego. Bo przecież logiczną konsekwencją pozostawienia rejestracji przedsiębiorców – osób fizycznych w gminach musi być uruchomienie tam oddziałów CIKRS.

Niestety unormowania sdg:

- 1) konserwują przestarzałe określenie „ewidencja działalności gospodarczej”,
- 2) na potrzeby „ewidencji” (EDG) tworzą odrębny system prawny i komputerowy,
- 3) tworzą – podporządkowaną Ministrowi Gospodarki – odrębną Centralną Informację Ewidencji Działalności Gospodarczej (CIEDG).

Takie przedsięwzięcie legislacyjne i informatyczne jest nieoptymalne (CIEDG, która dubluje CIKRS, ma być budowana przez kolejne 3 lata w Ministerstwie Gospodarki i w prawie 3000 gmin). Budżetu państwa na pewno nie stać na taką rozrzutność. Podstawą jednolitego rozwiązania jest ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym, która wraz z przepisami wykonawczymi oraz wprowadzonym systemem komputerowym przewidywała rejestrację przedsiębiorców – osób fizycznych. Wystarczy kosmetyczna korekta istniejącego systemu, aby rozszerzyć jego funkcjonowanie na gminy. Jeżeli ma być szybciej i prościej dla obywateli oraz taniej dla budżetu, to zamiast dublujących się struktur administracyjnych i rozwiązań informatycznych, należy:

- 1) zlikwidować bałagan pojęciowy i dualizm organizacyjny poprzez utrzymanie jednego Krajowego Rejestru Przedsiębiorców, składającego się z Rejestru Sądowego i Rejestru Gminnego,

- 2) zwiększyć bezpieczeństwo obrotu gospodarczego poprzez umożliwienie korzystania z jednolitej CIKRS, rozbudowanej o kolejne oddziały w gminach.

Wpis ≠ Wpis!

Ustawa o działalności gospodarczej z grudnia 1988 r. wraz z uwolnieniem totalnie reglamentowanej gospodarki ustanowiła obowiązek rejestracji przedsiębiorców – osób fizycznych w terenowych organach administracji publicznej, a potem w gminach. Prawo działalności gospodarczej podtrzymało ten najprostszy z możliwych sposób rejestracji przedsiębiorcy oraz zawiadomienia o zaprzestaniu działalności. Wpisowi do rejestru (ewidencji) towarzyszy bezzwłoczne wydanie zaświadczenia o wpisie. Tylko odmowa wpisu i wykreślenie z rejestru (ewidencji) mają charakter decyzji administracyjnej. W morzu otaczającej nas biurokracji jest to dobrze działająca wyspa prostoty i funkcjonalności. Wyspa warta obrony.

Niestety regulacja sdg to próba popsucia tego dobrego rozwiązania. Wpis ma otrzymać rangę decyzji administracyjnej. W konsekwencji wszelkie zmiany i aktualizacje wpisów również będą musiały przybrać formę decyzji administracyjnych. Z przedmiotowej regulacji wynika co najmniej 8 powodów do zmian w rejestrze (ewidencji), czyli wydawania decyzji administracyjnych. W uzasadnieniu do sdg brak jakiegokolwiek wyjaśnienia w tej sprawie. Można się domyślać, że dąży się do tzw. ujednoczenia „systemu”, zwanego biurokratycznym.

Obecny system wpisów jest spójny, czytelny i jednolity. Jest również najtańszy z punktu widzenia administracji publicznej. Nie stwarza żadnych problemów interpretacyjnych i jest przyjazny dla przedsiębiorców. Dlatego warto go utrzymać i być może doprecyzować z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Formularz ≠ Formularz!

Wprowadzanie formularzy i druków urzędowych to zawsze delikatna materia. Można wręcz mówić o uczuleniu obywateli na rozmnożenie się skomplikowanych druków, będących kamieniami milowymi biurokracji.

Tymczasem przygotowane unormowania sdg przy okazji ustanowienia urzędowego formularza wniosku o wpis do rejestru (ewidencji), a także umożliwienie składania wniosków via Internet (ciągle elitarny dla wielu obywateli) są bezzasadnie restrykcyjne dla tradycyjnej metody składania wniosków. Mianowicie żąda się skła-

dania wniosku o wpis wyłącznie na oryginalnym formularzu.

Potencjalny przedsiębiorca i ten, który chce uaktualnić dane, nie powinien rozpoczynać swoich starań od poszukiwania oryginałów urzędowych druków. Dlatego należy wykorzystać rozsądne zapisy ustawy o KRS, gdzie dla spółek prawa handlowego dopuszczono możliwość stosowania kserokopii oraz wydruków komputerowych formularzy.

Rejestr ≠ Rejestr!

Od wielu lat funkcjonują przepisy określające rodzaje informacji o przedsiębiorcach, które są umieszczane w KRS i rejestrach gminnych. Są to w pełni jawne dane identyfikacyjne i inne istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Zastrzeżenia budzi jedynie zbyt długi czas oczekiwania na informacje oraz fakt, że CIKRS nadal jest niepełny, bo nie obejmuje przedsiębiorców – osób fizycznych.

Tymczasem autorzy sdg, oprócz opisanego wyżej dualizmu CIKRS i CIEDG, zaproponowali jeszcze jedną odmienność. Mianowicie dąży się do zobligowania wszystkich organów udzielających koncesji, zezwoleń, licencji oraz wpisów do rejestrów działalności regulowanej (obecnie ewidencjonujących zgłoszenia działalności gospodarczej), do niezwłocznego przesyłania wszystkim zainteresowanym gminnym organom rejestrowym (ewidencyjnym) kopii tych wszystkich decyzji oraz decyzji o zmianie, cofnięciu lub wygaśnięciu ww. reglamentowanych uprawnień.

Skutek jest taki, że po stronie administracji publicznej pojawi się nowy obowiązek biurokratyczny, pociągający za sobą lawinę przesyłek z dodatkowymi kopiami wydawanych decyzji, a także wzrośnie zapotrzebowanie na segregatory, szafy i powierzchnie magazynowe oraz moce przetworzeniowe CIEDG. Mało tego – każda ww. decyzja automatycznie wymusi aktualizację wpisów do rejestru (ewidencji), czyli wydanie kolejnych decyzji administracyjnych. Najdziwniejsze jest to, że zastosowane tu „ubogacenie” zasobów CIEDG w stosunku do CIKRS będzie dotyczyło wyłącznie najdrobniejszych przedsiębiorców – osób fizycznych.

Niestety, nie wyjaśnia się przyczyny tak kosztownego i wybiórczego rozmnożenia baz danych poszczególnych organów reglamentacyjnych. Przemilcza się również skutki finansowe tego unormowania.

Koncesja = Koncesja

Obecnie obowiązują 33 rodzaje koncesji na 7 obszarach reglamentacji. Regulacja sdg jest bardzo zachowawcza w tej dziedzinie. Mianowicie dokonuje kosmetycznej zmiany tylko na jednym obszarze, dotyczącym budowy

oraz eksploatacji autostrad. Obecnie jest to obszar zdecydowanie przeregulowany. Żmudne i drobiazgowo postępowanie przetargowe jest zwieńczone zawarciem umowy koncesyjnej, a dodatkowo organ koncesyjny wydaje koncesję w formie decyzji administracyjnej. Zmiana polegająca na poprzestaniu jedynie na umowie z przedsiębiorcą, wyłonionym w drodze przetargu, jest więc zmianą porządkującą i kosmetyczną.

W dziedzinie koncesjonowania można zrobić dużo więcej. W pierwszej kolejności należałoby przeanalizować koncesje na takich obszarach, jak obrót paliwami i energią, ochrona osób i mienia oraz przewozy lotnicze. Koncesje są tu związane z obowiązkiem spełnienia dosyć surowych wymogów ustawowych. Ale nie stoi na przeszkodzie, żeby je przekształcić w zezwolenia dostępne dla wszystkich, którzy spełnią te wymogi.

Licencja ≠ Licencja!

Można odnieść wrażenie, że w propozycji sdg pogłębia się nieporozumienia związane z wydawaniem licencji. Mianowicie ograniczono się do wyliczenia dwóch ustaw, w których unormowano licencjonowanie transportu drogowego oraz transportu kolejowego. Wylimitowano zasady ogólne licencjonowania, sformułowane w pdg. Ponadto przemilcza się, tak samo jak w propozycji wsdg, pozostałe 7 obowiązujących ustaw, w których również ustanowiono licencje. Skutek jest taki, że mają zniknąć zasady wspólne licencjonowania, a licencjonowanie będzie się odbywało na podstawie 2 ustaw wymienionych w projekcie sdg oraz 7 ustaw nie wymienionych. Ustaw branżowych, które bez nadrzędnych zasad ogólnych będą wypaczone poprzez mnożenie tzw. uregulowań szczególnych (*lex specialis*).

A przecież regulacja sdg po niewielkim uzupełnieniu może odegrać bardzo ważną rolę, polegającą na ostatecznym usunięciu licencji z obiegu prawnego, ponieważ licencje niczym nie różnią się od zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. Przypomnijmy, że pdg przesądziło, że licencja to zezwolenie w rozumieniu pdg, a zasady ogólne wydawania zezwoleń, sformułowane w pdg, mają również zastosowanie do licencji. Można powiedzieć, że pdg zatrzymało się w pół kroku, bo zezwolenia nazywane licencjami nadal występują w obiegu prawnym siłą rozpędu, nadaną przez niektórych tłumaczy języka angielskiego.

Omawiany akt mógłby dokończyć dzieła i wyeliminować licencje jako formę reglamentacji, utrzymywaną na 9 obszarach gospodarki. Eliminacja powinna polegać na formalnym przemianowaniu na zezwolenia tych licencji, które występują w transporcie drogowym, przewozach kolejowych i rybołówstwie morskim. Natomiast na dopuszczenia do wykonywania zawodu powinny zostać przemianowane licencje na pozostałych

6 obszarach, obejmujących detektywów, pracowników ochrony, personel lotniczy, pośredników i zarządców nieruchomości, zawodników i sędziów sportowych, a także jeźdźców, trenerów i sędziów wyścigowych. Dokończenie dzieła, czyli swoista parcelacja licencji, jest potrzebne, bo różne nazwy identycznych rodzajów działalności gospodarczej zaśmiecają system reglamentacji.

Zezwolenie ≠ Zezwolenie!

Autorzy sdg tak jak przy licencjonowaniu ograniczyli się do wyciszenia ustaw, które ustanawiają zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Tak jak przy licencjonowaniu pominęli zasady ogólne udzielania zezwoleń, sformułowane w pdg. Nie będzie już więc zasad ogólnych ani ich pierwszeństwa przed uregulowaniami ustaw szczegółowych (branżowych). Jest to fundamentalny mankament unormowań sdg. Na dodatek jest to sprzeczne z uzasadnieniem, w którym zapowiada się ustanowienie pierwszeństwa sdg w stosunku do postanowień ustaw odrębnych, a nawet pryncypialnie krytykuje się autonomiczność postanowień tych ustaw wprowadzających – jak pokazuje praktyka legislacyjna – rozwiązania typu *lex specialis*, naruszające zasady ogólne.

Aby usunąć ten mankament, należy przenieść zasady ogólne udzielania zezwoleń z pdg do sdg. Przywróconym zasadom ogólnym należy nadać prymat pierwszeństwa nad postanowieniami ustaw odrębnych. Przy formułowaniu ww. prymatu można wykorzystać pdg lub odpowiednio zaadaptować już istniejące zapisy propozycji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w których ustanowiono zasadę pierwszeństwa w dziedzinie koncesji.

Drugi mankament w tej dziedzinie to przeregulowanie gospodarki zezwoleniami. Obecnie obowiązuje ponad 220 różnego rodzaju zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej na co najmniej 70 obszarach reglamentacji. Jest to ogromna liczba, która wymaga poważnej weryfikacji i uwolnienia spod rygorów reglamentacji. Regulacja sdg jedynie wyciszyła ustawy, które ustanawiają zezwolenia wyłącznie z 28 obszarów. Dodając do tego 20 obszarów objętych zezwoleniami, które przekształca się w działalność regulowaną (obecna nazwa – zgłoszenie), otrzymujemy 48 obszarów reglamentacji, którymi zajmuje się projektodawca. Tak jak przy licencjonowaniu wydawanie zezwoleń będzie się zatem odbywało na podstawie ustaw wymienionych w projekcie sdg (28 obszarów) oraz ustaw pominiętych w projekcie (około 100 zezwoleń z co najmniej 20 obszarów). Powyższe zestawienie uprawnia tezę, że propozycja sdg nie jest rozwiązaniem kompleksowym, a takim powinna być, skoro ma zastąpić pdg.

Aby uporać się z tym mankamentem, należy uzupełnić omawiany akt o rozstrzygnięcia dotyczące bra-

kujących rodzajów zezwoleń. Jest to konieczne posunięcie, przede wszystkim z powodów legislacyjnych. Akt prawny tylko wtedy można uznać za kompletny, gdy rozstrzyga i normuje wszystkie istotne kwestie w danej dziedzinie. W tym wypadku oznacza to, że musi zawierać regulacje dotyczące wszystkich obecnie obowiązujących zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, rozstrzygając o ich utrzymaniu, przekształceniu lub bardzo pożądanej likwidacji.

Co to jest rdr?

W omawianej regulacji zawarto zasady ogólne tzw. rejestrowanej działalności regulowanej (rdr). Z wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu dowiadujemy się, że „rejestrowana działalność regulowana” ma zastąpić zezwolenia. Stwierdza się tam wprost, że zamiast wydawać zezwolenia automatycznie wszystkim, którzy spełnią wymogi ustawowe, lepiej je zastąpić oświadczeniami przedsiębiorców, że spełniają ww. wymogi. Jest to więc zamiar przeprowadzenia deregulacji polegającej na zredukowaniu pewnych zezwoleń do zgłoszeń działalności gospodarczej. Aby unormować tę materię, należałoby zatem użyć takich pojęć jak zgłoszenie, oświadczenie o spełnieniu wymogów, zaświadczenie o dokonaniu zgłoszenia, bo właśnie one są stosowane w polskim systemie prawnym do uregulowania problematyki zgłoszeń działalności gospodarczej.

Tymczasem w sdg i wsdg do opisu zwykłej czynności zgłoszenia użyto nowej zbitki pojęciowej „rejestracja działalności regulowanej”, która przede wszystkim kojarzy się z anegdotycznym masłem maślanym. Na dodatek dla utworzenia tego neologizmu pojęciowego autor załączyciel słowa „rejestr” i „rejestracja”, stosowane do unormowania rejestracji przedsiębiorców. Powstał więc bałagan pojęciowy, polegający na myleniu rejestracji przedsiębiorców z reglamentacją działalności gospodarczej. Jednak największym nadużyciem pojęciowym jest użycie w tej zbitce pojęcia „regulowany”. W języku legislacji funkcjonują takie pojęcia generalne jak regulacja, regulacje (przepisy), uregulowanie, deregulacja, jakość regulacji, reforma regulacji itp. Każda dziedzina lub działalność będąca przedmiotem uregulowania może być zatem lepiej lub gorzej uregulowana. Oznacza to, że działalność objęta obowiązkiem zgłoszenia określonego organowi jest właśnie tak uregulowana, ale nie może być tak nazwana.

Wniosek jest prosty. Warto znieść zezwolenia na wspomnianych wyżej 20 obszarach reglamentacji i przekształcić je w o wiele prostsze zgłoszenia. Oznacza to, że w obu przedmiotowych aktach trzeba konsekwentnie eliminować mylące pojęcie „rejestracji działalności regulowanej” na rzecz funkcjonujących w obiegu prawnym zgłoszeń i zaświadczeń o dokonaniu zgłoszenia.

Pojęcia „zaświadczenie o dokonaniu zgłoszenia” również należy bronić jak antybiurokratycznej niepodległości i wystrzegać się zaświadczeń o „przyjęciu” zgłoszenia. Jest to związane z rozpowszechniającą się praktyką ustanawiania tzw. pseudozgłoszeń, które *de facto* są zezwoleniami. Ma to miejsce wtedy, gdy przepis umożliwia urzędnikowi „celebrowanie” procedury przyjmowania zgłoszenia, bez której zakończenia nie wolno rozpocząć działalności gospodarczej. W szczególności są to te przypadki, gdy urzędnik może wnieść sprzeciw wobec zgłoszenia, a następnie toczy się gra o cofnięcie sprzeciwu i „przyjęcie” zgłoszenia. Jeżeli przepisy umożliwiają urzędnikom takie działania, to na pewno mamy do czynienia z zezwoleniami, a nie zgłoszeniami. Po prostu urzędnicy powinni albo wydawać decyzje, albo wystawiać zaświadczenia. Nie powinni natomiast niczego przyjmować.

Zgłoszenie = Zezwolenie?

Po powyższym wyjaśnieniu nieporozumienia nomenklaturowego z rdr, czyli zgłoszeniami, warto przeanalizować zasady ogólne działalności gospodarczej objętej zgłoszeniami oraz projekt przekształcenia około 30 zezwoleń, obowiązujących na 20 obszarach regulacji, w zgłoszenia działalności gospodarczej. Aby przekonać się, czy osiągnięto założony cel, należy ustalić, na czym polega różnica między tymi rodzajami regulacji działalności gospodarczej. Słusznie przyjmuje się, że zgłoszenie to najłagodniejsza i najmniej skomplikowana forma regulacji – a właściwie kontroli działalności – niewymagająca uzyskania decyzji administracyjnej. Różnica między zezwoleniem a zgłoszeniem polega na tym, że zezwolenie jako decyzja administracyjna jest wydawane po zweryfikowaniu przedłożonej dokumentacji i ewentualnej uprzedniej kontroli u przedsiębiorcy (jest możliwe wezwanie do uzupełnienia wniosku, które wstrzymuje bieg jego rozpatrywania). W tym przypadku to organ swoim zezwoleniem potwierdza, że dana działalność będzie prowadzona zgodnie z wymogami określonymi ustawowo. W drugim przypadku przedsiębiorca rozpoczyna działalność na własną odpowiedzialność, ale ma obowiązek zgłoszenia tego faktu wskazanemu ustawowo organowi kontrolnemu lub inspekcyjnemu (ewentualne wezwanie do uzupełnienia zgłoszenia nie wstrzymuje rozpoczęcia działalności). W tym przypadku przedsiębiorca swoim zgłoszeniem zaświadcza, że dana działalność będzie prowadzona zgodnie z przepisami, a powiadomiony organ wydaje zaświadczenie o dokonaniu zgłoszenia. Istnieje zatem proste rozróżnienie: albo organ zezwalający swoją decyzją, albo przedsiębiorca swoim zgłoszeniem potwierdzają, że dana działalność będzie prowadzona zgodnie z wymogami ustawowymi. Prześlanką pomocniczą dotyczy możliwości przeprowadza-

nia kontroli: pierwsza kontrola u przedsiębiorcy może się odbyć przed rozpoczęciem działalności (*ex ante*) albo po rozpoczęciu reglamentowanej działalności gospodarczej (*ex post*).

W omawianej regulacji sformułowano ogólne zasady zgłaszania działalności gospodarczej. Wśród nich zapisano, że należy składać „wniosek” o wpis do tzw. rejestru, że należy „uzyskać” wpis, że działalność można rozpocząć dopiero „po uzyskaniu” wpisu, że można rozpocząć działalność bez uzyskanego wpisu, ale tylko gdy organ podwójnie przegapi ustawowy termin dokonania wpisu ($2 \times 7 = 14$ dni beczynności) oraz zostanie jeszcze raz, ale tym razem w formie zawiadomienia, uprzedzony o rozpoczęciu działalności (jest to ustawowy przepis na zamawianie podwójnego budzenia biurokraty).

Nasuwa się oczywista konkluzja, że wniosek o wpis to faktycznie wniosek o zezwolenie, że procedura uzyskiwania wpisu to rozpatrywanie wniosku o zezwolenie, a zakaz rozpoczęcia działalności bez uzyskania wpisu, to koronne potwierdzenie tej konkluzji. Unormowania *sdg de nomine* zmieniają nazwę wielu zezwoleń, żeby *de facto* nic nie zmienić.

Poważna zmiana deregulacyjna jednak jest potrzebna. Należy ustanowić prawidłowe zasady ogólne zgłoszeń, które będą się jednoznacznie odróżniać od zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. Należy również przesądzić, w jakich przypadkach pozostawić obowiązek uzyskiwania zezwoleń, a w jakich wprowadzić rzeczywiste uproszczenie w postaci zgłoszeń.

Przemianowanie = Klonowanie!

W uzasadnieniu do *sdg* zapowiedziano, że tylko pewna grupa zezwoleń zostanie uproszczona do zgłoszeń działalności gospodarczej. Tymczasem w propozycji *wsdg* znalazły się nowelizacje dwóch ustaw, w których – na zasadzie precedensu – obowiązujące zgłoszenia przemianowuje się na zgłoszenia nowego typu (*rdr*). Chodzi o ustawę o radiofonii i telewizji i wprowadzony tam obowiązek zgłaszania działalności polegającej na rozprowadzaniu programów w sieciach kablowych, a także o ustawę Prawo pocztowe i wprowadzony tam obowiązek zgłaszania działalności polegającej na wykonywaniu niektórych rodzajów działalności pocztowej. Tak jak przy licencjach i zezwoleniach wprowadza się tam zatem dualizm legislacyjny. Polega to na tym, że będzie obowiązywała pewna liczba zgłoszeń, przemianowanych na wpisy do *rdr* w dwóch ww. ustawach oraz bliżej nieokreślona liczba zgłoszeń, ustanowiona w innych ustawach, których liczba jest dla projektodawcy czarną liczbą.

Jest to kolejny dowód na to, że omawiane propozycje nie są rozwiązaniem kompleksowym, a powinny być, skoro mają zastąpić *pdg*. Należy zatem i tutaj przywołać wniosek dotyczący dalszych prac parlamentar-

nych, sformułowany przy omawianiu zezwoleń. Dla dobra gospodarki i administracji potrzebne są jednolite uregulowania, dotyczące wszystkich obecnie obowiązujących zgłoszeń działalności gospodarczej. Potrzebny jest przegląd, w wyniku którego ustawodawca rozstrzygnie o ich utrzymaniu lub o bardzo pożądanej likwidacji. Przemianowywanie dla przemianowywania powinno być zabronione.

Drastyczne sankcje!

Pdg oraz ustawy szczegółowe przewidują możliwość cofnięcia koncesji lub zezwolenia z poważnych przyczyn, wymienionych w tych ustawach. Dodatkowa sankcja to trzyletni zakaz wykonywania działalności objętej utraconą koncesją lub zezwoleniem. Projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wiernie powieli powyższe uregulowania.

Zasadnicza różnica pojawia się w zasadach ogólnych zgłaszanej działalności gospodarczej. Otóż dla zgłoszeń, czyli najłagodniejszej formy reglamentacji działalności, ustanowiono wyjątkowo restrykcyjne sankcje, towarzyszące decyzji o zakazie prowadzenia takiej działalności. Są to sankcje, dla których nie ma precedensu w polskiej legislacji. Decyzji o zakazie działalności, wydanej z ważnych przyczyn wymienionych w ustawie, towarzyszą:

- 1) klauzula natychmiastowej wykonalności, której nie stosuje się w przypadku koncesji i zezwoleń,
- 2) trzyletni zakaz wykonywania działalności, ale nie tylko tej, która była objęta zgłoszeniem, lecz jakiegokolwiek wymagającej zgłoszenia,
- 3) trzyletni zakaz wykonywania jakiejkolwiek koncesjonowanej działalności, mimo że przedsiębiorca prowadził działalność objętą zgłoszeniem.

Nasuwa się skojarzenie, że jest to kara napiętnowania plus nawiązka w postaci konfiskaty mienia plus kara dodatkowa w postaci trzyletniej banicji.

Aby wyżej opisane uregulowania nie stały się powodem postulatów przedsiębiorców o przywrócenie normalnych zezwoleń, zagrożonych normalnymi sankcjami, należy unormalnić krytykowane propozycje. Należy to uczynić, aby utrzymać czytelność podziału na koncesje, zezwolenia i zgłoszenia, którym towarzyszą różne poziomy zagrożenia w razie ich naruszenia. Trzeba zatem należy odpowiednio zróżnicować sankcje za naruszenie warunków wykonywania danej działalności.

Ponieważ zezwolenia stosuje się na obszarach, gdzie mogą wystąpić poważne szkody na skutek naruszenia warunków wykonywania takiej działalności, a zgłoszenia na obszarach, gdzie ewentualne szkody miałyby mniejsze rozmiary, dlatego sankcje za naruszenia zezwolenia powinny być większe, a nie na odwrót. W ostateczności mogłyby być równe.

Czy kontrole są pod kontrolą?

Obecnie nie istnieją wspólne przepisy dotyczące przeprowadzania kontroli. Autorzy sdg podejmują się zadania sformułowania takich przepisów. W mediach ukazały się nawet zapewnienia, że na słuszne prośby przedsiębiorców zostanie ograniczona dowolność przeprowadzania kontroli. Zapowiedziano obowiązkowe upoważnienia do kontroli, przeprowadzanie kontroli w obecności kontrolowanego, ustanowienie zakazu jednoczesnych kontroli oraz ograniczenie czasu kontroli. Wykonanie tej obietnicy okazało się bardzo trudne. Niestety tekst propozycji sdg rozczarował przedsiębiorców.

Wprowadzono obowiązek wręczania kontrolowanemu upoważnienia do kontroli przed rozpoczęciem kontroli. Ale jest „furtka” w postaci prawa do przeprowadzania kontroli na legitymację, gdy przepisy szczególnie przewidują taką możliwość. Ustanowiono zasadę, że kontrola odbywa się w obecności kontrolowanego. Ale równocześnie wpisano cztery rodzaje wyjątków od tej zasady. Jest zakaz równoczesnego prowadzenia więcej niż jednej kontroli. Zarazem ustanawia się pięć wyjątków od tej zasady. Jest też „furtka”, dzięki której można prowadzić równoczesne kontrole. Wystarczy mianowicie „uzyskać” zgodę kontrolowanego. Ograniczono sumaryczny czas kontroli w danym roku. Ale jest też pięć okoliczności, z powodu których ograniczenie nie obowiązuje. Dodatkowo powtórne kontrole nie są wliczane do czasu kontroli. Ponadto zakaz równoczesnych kontroli i ograniczenie czasu kontroli nie będą miały zastosowania w wybranych dziedzinach gospodarki, uregulowanych aż w 21 ustawach szczegółowych.

Uważam, że tak sformułowane przepisy wspólne kontroli, bo nie należy zapominać o przepisach szczegółowych w ustawach odrębnych, upoważniają do postawienia projektodawcy pytania, czy istnieją obszary, w których te przepisy będą miały zastosowanie. Zachodzi bowiem obawa, że taki obszar nie istnieje, a zbiór przedsiębiorców, którzy byliby nimi objęci, jest zbiorem pustym. Jeżeli dobroczynne skutki tych przepisów nie obejmą ani jednego kontrolowanego, to będą to przepisy martwe.

Szansa na sukces?

Omawiana regulacja ma szansę wnieść coś dobrego do dorobku prawnego, dotyczącego gospodarki. Aby gospodarka pod rządami sdg stała się bardziej wolnorynkowa, należy:

- 1) przekształcić wymienione tu rodzaje koncesji w zezwolenia,
- 2) wszystkie rodzaje licencji na prowadzenie działalności gospodarczej, a nie tylko wymienione w pro-

jeckie sdg, przekształcić w zezwolenia lub znieść, a pozostałe tzw. licencje przekształcić w dopuszczenia do wykonywania zawodu lub znieść,

3) określić status prawny wszystkich rodzajów zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, a nie tylko wymienionych w projekcie sdg, tak aby było jasne, które zezwolenia obowiązują, a które zostały rzeczywiście zredukowane do zgłoszeń,

4) przy okazji pełnego przeglądu zezwoleń, wzorując się na pdg, uwolnić pewne obszary reglamentacji od zezwoleń i zgłoszeń,

5) nie zaśmiecać systemu prawnego „rejestrowaną działalnością regulowaną”, która miała być tak tania jak zgłoszenia, a okazuje się droższa od koncesji,

6) ustanowić przepisy wspólne, które wezmą kontrolerów pod kontrolę.

Prace legislacyjne nad omówionymi tu przepisami regulującymi działalność gospodarczą powinny być prowadzone wg zasad traktatu o dobrej robocie. Należy na tyle szeroko unormować zasady wykonywania działalności gospodarczej, aby wykorzystać paragraf 19 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Paragraf ten stanowi, że w tytule zamieszcza się rzeczowe określenie przedmiotu ustawy „ – rozpoczynające się od wyrazów „Kodeks”, „Prawo” albo „Ordynacja”, pisanych wielką literą, w przypadku gdy ustawa wyczerpująco reguluje obszerną dziedzinę spraw”. Bardziej adekwatnym tytułem mogłoby być zatem Prawo działalności gospodarczej, a nawet Kodeks działalności gospodarczej.