

**Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności
gospodarczej**

1. Wstęp – stanowienie prawa w Polsce

Debata nad jakością stanowionego w Polsce prawa trwa od kilku lat. Rząd podejmuje szereg inicjatyw mających na celu wprowadzenie tzw. lepszych regulacji w polskim prawodawstwie zarówno o charakterze legislacyjnym (ustawy deregulacyjne), jak również prowadząc działania doskonalące w ramach administracji (przygotowywane oceny skutków regulacji, przeglądy *ex post* obowiązujących ustaw, poprawa systemu konsultacji projektowanych aktów prawnych).

Rząd dostrzega również potrzebę zmian w zakresie liczby stanowionych w Polsce aktów prawnych. Wyniki prac Sejmu RP pokazują, iż z każdą kadencją rośnie liczba uchwalanych ustaw:

- I Kadencja - 94 uchwalone ustawy,
- II Kadencja - 473 uchwalone ustawy,
- III Kadencja- 640 uchwalone ustawy,
- IV Kadencja - 894 uchwalone ustawy,
- V Kadencja - 384 uchwalone ustawy (kadencja skrócona),
- VI Kadencja – 952 uchwalone ustawy,
- VII Kadencja 130 uchwalone ustawy (do 27 listopada 2012 r.)¹,

Rośnie również liczba pozycji w Dzienniku Ustaw: z 1346 w roku 2000 do 1778 w roku 2011. Wzrost liczby stanowionych aktów prawnych może być konieczny ze względu na pojawienie się nowych technologii, zmiany sytuacji społeczno - gospodarczej czy też ze względu na konieczność dostosowania przepisów do członkostwa w Unii Europejskiej. Należy jednak podkreślić, że częsta zmiana prawa może przynieść więcej kosztów niż korzyści społeczeństwu i przedsiębiorcom. Nadmiar przepisów w stosunku do potrzeb uregulowania uniemożliwia ich efektywne wykorzystanie oraz przyswojenie i egzekwowanie.

Nadmierna i zbyt częsta zmiana przepisów prowadzi do wzrostu obciążeń regulacyjnych, a jednocześnie utrudnia poznawanie i stosowanie nowych przepisów przez przedsiębiorców i obywateli.

¹ Dane uzyskane ze strony www.sejm.gov.pl- „Podstawowe dane statystyczne dotyczące prac Sejmu”

Częsta zmiana przepisów zmusza przedsiębiorców do korzystania z profesjonalnej pomocy prawnej nawet w prostych sprawach. Skutkiem powyższego następuje wzrost kosztów wykonywania działalności obniżający konkurencyjność podmiotu.

Przedsiębiorcy postrzegają częste zmiany w przepisach jako obciążające. W ankiecie przeprowadzonej przez Ministerstwo Gospodarki wśród przedsiębiorców 66% ankietowanych przyznało, że liczba dokonywanych zmian w prawie jest „częsta” i „bardzo częsta”. Na pytanie dotyczące częstotliwości zmian w prawie 86% badanych przedsiębiorców odpowiedziało za zmianami 1 - 2 razy w roku. Mając na uwadze powyższe wydaje się, że wskazane jest podjęcie działań zmierzających do ograniczenia częstotliwości zmian w przepisach prawa mających wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej.

2. Cel regulacji

Celem projektowanej regulacji jest poprawa funkcjonowania przedsiębiorstw, w szczególności mikro, małych i średnich. Ograniczenie częstotliwości zmian w przepisach prawa umożliwi przedsiębiorcom skuteczne i racjonalne planowanie działalności, skrócenie czasu poświęconego na analizę i dostosowanie się do nowych przepisów, a tym samym obniży koszty wykonywania działalności gospodarczej.

Dodatkowo, celem regulacji jest zwiększenie stabilności systemu prawa i w konsekwencji zwiększenie zaufania obywateli i przedsiębiorców do państwa. Zasada „dwóch terminów” przyczyni się również do poprawy świadomości prawa wśród przedsiębiorców.

Proponowana regulacja, jako element szerszych działań Rządu doskonalących jakości legislacji w Polsce, ma również na celu redukcję liczby nowelizowanych przepisów.

3. Zakres regulacji i zasadnicze kwestie wymagające uregulowania w przedmiotowym akcie

Proponuje się wprowadzenie do systemu prawnego zasady, zgodnie z którą tylko dwa razy w roku kalendarzowym mogą wchodzić w życie przepisy mające wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej (np. 1 stycznia i 1 czerwca, ewentualnie 1 lipca). Zdaniem projektodawcy zasadą powinno być, że przepisy wchodzi w życie z dniem 1 stycznia. Takie założenie jest zgodne także z oczekiwaniami przedsiębiorców, którzy w większości (63%) postulują wprowadzanie zmian w przepisach raz w roku.

Stosownie do założeń przepisy mające wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej wchodziłyby w życie z dniem 1 stycznia pod warunkiem uchwalenia ich do końca listopada roku poprzedniego. W przypadku, gdy uchwalenie aktu nastąpiłoby po 30 listopada, a przed końcem kwietnia następnego roku, akt prawny mógłby wejść w życie dopiero w drugim wyznaczonym terminie, tj. 1 czerwca.

Aby przedsiębiorcy odczuli pozytywne skutki proponowanego rozwiązania, zasada „dwóch terminów” powinna mieć zastosowanie do wszystkich aktów prawa mających wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej, w tym także aktów, których wnioskodawcą są inne podmioty niż Rząd (tj. projektów obywatelskich, poselskich, senackich przygotowywanych przez Prezydenta RP oraz aktów prawa miejscowego). Z uwagi na wielość podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa, wskazane jest uregulowanie przedmiotowej kwestii na poziomie ustawowym. W ten sposób zapewniona również zostanie skuteczność wprowadzanego rozwiązania.

Wobec powyższego proponuje się wprowadzenie zasady „dwóch terminów” wejścia w życie przepisów mających wpływ na przedsiębiorców i przedsiębiorstwa do przepisów *ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz. U. z 2010 r. Nr 220 poz.1447 z późn. zm). Propozycja wprowadzenia ww. zasady wpisuje się w działania organów administracji publicznej wspierających rozwój przedsiębiorczości i tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (art. 8 ustawy).

Należy podkreślić, że konstytucyjna zasada państwa prawa sprzyja wprowadzaniu takich rozwiązań w polskim prawodawstwie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego państwo w procesie tworzenia prawa nie może naruszać zaufania obywatela do państwa. Obywatel musi mieć zagwarantowaną pewność prawa i ochronę praw nabytych. Istota tej zasady sprowadza się do takiego nakazu stanowienia i stosowania prawa, by obywatel mógł prowadzić swoje sprawy w zaufaniu, bez narażania się na skutki prawne, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji. Przyjmowane przez ustawodawcę nowe unormowania nie mogą zaskakiwać ich adresatów, którzy powinni mieć czas na dostosowanie się do zmienionych regulacji i spokojne podjęcie decyzji co do dalszego postępowania (orzeczenie z 3 grudnia 1996 r. oraz wyroki z: 3 grudnia 1996 r., K 25/95, 25 listopada 1997 r., K 26/97, 10 kwietnia 2001 r., U 7/00, 5 listopada 2002 r., P 7/01, 7 czerwca 2004 r., P 4/03, 15 lutego 2005 r., K 48/04, 29 listopada 2006 r., SK 51/06).

W Polsce, zgodnie z przepisami Konstytucji RP i ugruntowanym orzecznictwem Trybunału, przyjęto w praktyce legislacyjnej zasadę, że wszelkie nowe obciążenia podatkowe

i opłaty zmieniają się z początkiem roku. Wynika to z konieczności zagwarantowania przez ustawodawcę adresatom unormowań prawnopodatkowych maksymalnej przewidywalności i obliczalności rozstrzygnięć podejmowanych wobec podatników przez organy skarbowe (wyroki z: 11 maja 2004 r., K 4/03 i 20 stycznia 2009 r., P 40/07).

Dodatkowo, bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych (wyroki TK z: 14 czerwca 2000 r., P 3/00 i 19 grudnia 2008 r., K 19/07). Tym samym, przedsiębiorca wiedząc, kiedy zmieniają się przepisy będzie w stanie efektywnie planować wykonywaną działalność. Zmiany w przepisach wymagają od przedsiębiorców szeregu działań dostosowawczych. Oprócz zapoznania się z nowym prawem, przedsiębiorca jest zmuszony modyfikować swoje decyzje biznesowe, kadrowe, związane z organizacją pracy w firmie oraz funkcjonowaniem systemów komputerowych. Zachodzi duże prawdopodobieństwo, że w sytuacji, gdy przedsiębiorca posiada informacje w zakresie zmiany prawa, inaczej zdecyduje o sprawach wykonywanej działalności. Zgodnie z wynikami ankiety przeprowadzonej wśród przedsiębiorców przez Ministerstwo Gospodarki zmiany w przepisach prawa podatkowego (88% respondentów), ubezpieczeń społecznych (72%) i prawa pracy (41%) najdotkliwiej wpływają na stabilność wykonywanej w Polsce działalności gospodarczej.

Należy podkreślić, że również zmiany korzystne dla przedsiębiorców (np. wynikające z ustaw o charakterze deregulacyjnym) powinny zostać objęte zasadą „dwóch terminów”, ponieważ także narażają firmy na koszty adaptacyjne.

Projektowane rozwiązanie wzmocni konkurencję na rynku. Bez względu na zasoby kadrowe i możliwości korzystania z profesjonalnych usług prawnych przedsiębiorcy będą mieli równe szanse w zapoznaniu się z przyjętymi zmianami w prawie.

Wydaje się, że proponowane rozwiązanie będzie korzystne również dla zawodów prawniczych i firm świadczących profesjonalne usługi doradcze związane ze stosowaniem obowiązujących przepisów prawa. Prawnicy i doradcy podatkowi będą mogli skuteczniej przygotować swoich klientów na nadchodzące zmiany i pomóc im w planowaniu działalności.

Zasada „dwóch terminów” może stanowić obciążenie dla organów i podmiotów projektujących przepisy prawa. Jednak ze względu na wymierne korzyści dla gospodarki i przedsiębiorców nie powinno stanowić to przesłanki do rezygnacji z prac nad projektowanym rozwiązaniem.

Nie przewiduje się kosztów dla budżetu państwa wprowadzenia projektowanego rozwiązania. Propozycja dotyczy jedynie koordynacji terminów, bez zmiany sposobu przyjmowania aktów prawnych.

Projektowane rozwiązanie wymaga jednak opracowania ewentualnej listy stanowiącej wyjątki od stosowania zasady „dwóch terminów”. Wydaje się, że zasada nie powinna mieć zastosowania do sytuacji, w których koszty dla przedsiębiorców lub budżetu państwa z tytułu opóźnienia bądź przyspieszenia wejścia w życie aktu prawnego byłyby wyższe od korzyści związanych w wejściem w życie przepisów w określonym terminie. Dodatkowo, ze względu na nadrzędny interes publiczny należałoby wyłączyć ze stosowania zasady przepisy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, przepisy wprowadzane w przypadku zaistnienia klęsk żywiołowych, a także wyłącznie eliminujące ewidentne luki prawne.

Należy zauważyć, że w obowiązujących przepisach *ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych* (Dz. U. z 2011 r. Nr 197 poz. 1172 z późn. zm.) funkcjonuje norma art. 4 ust. 3: „*jeżeli zwłoka w wejściu w życie przepisów porządkowych mogłaby spowodować nieodwracalne szkody lub poważne zagrożenia życia, zdrowia lub mienia...*”. Wydaje się wskazane sformułowanie analogicznych wyjątków w przepisach dotyczących zasady „dwóch terminów”.

W ramach procesu podejmowania decyzji w Unii Europejskiej nie stosuje się zasady „dwóch terminów”. Wszystkie przepisy stosowane bezpośrednio i nie wymagające implementacji do krajowych porządków prawnych wchodzą w życie w terminach nieskoordynowanych na poziomie UE.

Należy jednak podkreślić, że zgodnie ze statystykami dostępnymi na stronie internetowej Sejmu RP – podczas prac Sejmu VI Kadencji uchwalone zostały 952 ustawy, w tym 170 ustaw transponujących przepisy prawa UE. Udział stanowionego prawa będącego konsekwencją członkostwa Polski w UE wynosi ok. 18%. Jest to odsetek dość znaczny, dlatego proponuje się stosować zasadę „dwóch terminów” także w odniesieniu do implementowanych dyrektyw, chyba że zagrożona byłaby terminowość transpozycji przepisów. Większość ankietowanych przedsiębiorców (51%) dostrzega wpływ prawa Unii Europejskiej na wykonywaną przez nich działalność gospodarczą. Prawie połowa (49%) wskazuje na konieczność stosowania zasady „dwóch terminów” do prawa UE.