

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy - Prawo działalności gospodarczej Projekt ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo działalności gospodarczej</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Gospodarki</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Mariusz Haładyj – Podsekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Grzegorz Lang – Dyrektor Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, tel. 22 693 5935, e-mail: grzegorz.lang@mg.gov.pl Joanna Pohl, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych Tel. 22 693 51 87 e-mail: Joanna.Pohl@mg.gov.pl Katarzyna Skrzek, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych Tel. 22 693 54 55 email: Katarzyna.Skrzek@mg.gov.pl Małgorzata Gapska-Szczygieł, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, tel. 22 693 51 03 email: Malgorzata.Gapska-Szczygieł@mg.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 1 czerwca 2015 r.</p> <p>Źródło: Expose Prezes Rady Ministrów Inicjatywa własna Ministra Gospodarki</p> <p>Nr w wykazie prac UD 222 i UD 223</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej (SDG) obowiązuje od 2004 r. i była już wielokrotnie nowelizowana. Ocena jej funkcjonowania (OSR ex post) wykazała, że utraciła ona charakter podstawowego aktu prawnego prawa gospodarczego. W ustawie nie przewidziano rozwiązań, które pozwalałyby administracji na partnerskie traktowanie przedsiębiorców, wskutek czego organy działają zbyt formalistycznie, często nieuwzględniając uzasadnionych interesów przedsiębiorców. Władze publiczne nie mają podstaw do uwzględniania ryzyka gospodarczego i ryzyka błędów w działalności gospodarczej. Brak też rozwiązań promujących rzetelnych przedsiębiorców, którym w związku z prezentowaną postawą przysługiwałyby określone ułatwienia.

Obowiązująca ustawa SDG jest niekompletna. Przykładowo, nie zawiera wspólnych regulacji dla działalności gospodarczej objętej zezwoleniami, takich jak dla działalności koncesjonowanej czy też regulowanej. Wykonywanie działalności wymagającej zezwolenia określone zostało w 27 ustawach (np. w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawie - Prawo farmaceutyczne), uzyskanie licencji wynika z dwóch ustaw (ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o transporcie kolejowym), natomiast uzyskanie zgody uregulowane zostało w ustawie o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami.

Ponadto przepisy o kontroli interpretowane i stosowane są rozbieżnie, co powoduje trudności w relacjach organów szczególnie z mikro i małymi przedsiębiorcami. Aktualnie na podstawie ustawy SDG przedsiębiorca ma możliwość wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organy kontroli czynności z naruszeniem przepisów w zakresie kontroli. Ustawa nie zawiera odrębnej regulacji o właściwości sądów administracyjnych do rozpoznawania skarg na postanowienia wydane w postępowaniach kontrolnych dotyczących kontynuowania czynności kontroli. W związku z tym nie ma jednolitego orzecznictwa w tym zakresie, ponieważ sądy różnie traktują skargi przedsiębiorców. Niektóre są rozpatrywane przez sąd, inne odrzucane z powodu braku podstawy prawnej do wnoszenia skarg i możliwości rozpoczęcia postępowania zgodnie z przepisami ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wobec powyższego, przepisy w zakresie wykonywania kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, należy uzupełnić o regulację umożliwiającą złożenie skargi do sądu administracyjnego na postanowienie organu kontroli o kontynuowaniu czynności kontrolnych i przedłużaniu kontroli.

Przedsiębiorcy wskazują także na dużą uciążliwość przepisów szczegółowych dotyczących kontroli wykonywanych przez poszczególne organy kontroli – stąd potrzeba uzupełnienia regulacji w zakresie kontroli wynikających z ustawy SDG. Rocznie organy kontrolne przeprowadzają znaczną liczbę kontroli u przedsiębiorców. Przykładowo w 2013 r. urzędy skarbowe przeprowadziły ok. 99 tys. kontroli podatkowych, Główny Inspektor Sanitarny przeprowadził kontrolę stanu sanitarnego w ok. 77 tys. obiektów użyteczności publicznej, ZUS dokonał ok. 78 tys. kontroli płatników składek. Z raportu „Kontrole przedsiębiorstw w Polsce” (MG, sierpień 2013 r. przeprowadzonego na grupie kilkuset przedsiębiorców) obejmującego lata 2010-2012 wynika, że blisko 13% przedsiębiorców było obciążonych kontrolą dłużej niż 40 dni, a wpływ na to miały głównie: kontrola skarbową, ZUS, NIK, PIP, urzędy celne. Czas trwania kontroli u danego przedsiębiorcy wynosił minimalnie 1 dzień, a maksymalnie nawet 365 dni (przy pominięciu najdłuższej trwających kontroli skarbowych, maksymalny czas trwania kontroli wynosił 86-96 dni). W badanym okresie prawie 80% przedsiębiorców podlegało co najmniej jednej kontroli, z czego ok. połowa co najmniej dwóm kontrolom. Częstotliwość kontroli wzrasta wraz z wielkością firmy (duże firmy były kontrolowane średnio 5-krotnie w badanym okresie).

W zakresie kontroli problemem jest też niepełna wiedza podmiotów kontrolowanych o procedurach kontroli (terminie,

przebiegu i trybie kontroli). Brak znajomości procedur wśród przedsiębiorców wynika m.in. ze zmieniających się przepisów oraz trudności z bieżącym ich śledzeniem (związanych z brakiem przygotowania prawniczego, brakiem czasu, brakiem środków na obsługę prawną itp.).

Na brak znajomości wśród przedsiębiorców kompetencji służb kontrolnych czy kar wskazują m.in. izby gospodarcze w korespondencji kierowanej do Ministerstwa Gospodarki (np. Jurajska Izba Gospodarcza). Ponadto wg raportu MG „Trendy rozwojowe mikro, małych i średnich firm w ocenie przedsiębiorców w I połowie 2014 r.” ok. 30% ankietowanych źle lub bardzo źle oceniało istniejące przepisy i procedury w zakresie kontroli działalności gospodarczej. Stąd zasadne jest zobowiązanie organów administracji publicznej do zamieszczenia na stronach internetowych opisów procedur kontroli „krok po kroku”, które byłyby na bieżąco aktualizowane zgodnie ze zmieniającymi się przepisami regulującymi tę materię.

Wg sprawozdania NSA za 2014 r. sądy kontrolujące administrację rozpatrują coraz więcej spraw (w 2014 do NSA i WSA wpłynęło 95 tys. spraw, w 2013 r. 82 tys. spraw, w 2012 r. 72 tys.). Prawie 17 tys. spraw toczących się przed sądami administracyjnymi dotyczyło skarg na decyzje ministerstw i podległych im urzędów (sądy podważyły co trzecie rozstrzygnięcie ministrów). W 2014 r. roku wojewódzkie sądy administracyjne uchyliły ok. 22% zaskarżonych decyzji i innych czynności organów administracyjnych (w 2013 r. współczynnik ten wynosił 24%, w 2012 r. – 22%). Coraz więcej skarg dotyczy przewlekłego prowadzenia postępowania (w 2014 r. do sądów administracyjnych trafiło 6,5 tys. skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania).

W systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady wymierzania kar administracyjnych, w przeciwieństwie do prawa karnego i prawa wykroczeń. Przepisy regulujące finansowe kary administracyjne nie pozwalają dostosować nałożonych kar do faktycznych okoliczności sprawy. Brak elastyczności kar administracyjnych, wynikający z nieuwzględniania określonych przesłanek, takich jak: stopień naruszenia prawa, rozmiar społecznej szkodliwości naruszenia, powoduje że wymierzana sankcja jest często nieproporcjonalna do skali naruszenia przepisów. Ponadto, w obecnym stanie prawnym, organy administracyjne mają ograniczone możliwości stosowania, np. pouczenia w przypadku gdy podmiot naruszający przepisy nie miał wpływu na powstanie naruszenia, a szkodliwość naruszenia jest znikoma albo gdy podmiot naruszający podjął działania, jakich można było wymagać, aby do naruszenia nie doszło lub naruszenie nastąpiło wskutek zdarzeń i okoliczności, których podmiot nie mógł przewidzieć. W celu usunięcia luki systemowej wskazane jest zaczerpnięcie pewnych wzorców z systemu karnego, który w wielu miejscach charakteryzuje się większą elastycznością w tym zakresie, ułatwiającą określenie sankcji proporcjonalnej do skali i ciężaru naruszenia.

Brak jest wystarczających regulacji mających na celu angażowanie organizacji przedsiębiorców w realizację niektórych zadań publicznych, promocję uczciwych przedsiębiorców oraz jakości produktów i usług, reprezentowanie przedsiębiorców w postępowaniach administracyjnych i sądowych. Zaangażowanie organizacji pozwoli na wykorzystanie ich doświadczenia i wiedzy o zjawiskach charakterystycznych dla danej branży. Przykładowo, włączenie organizacji w promocję wysokiej jakości produktów i usług przyczyni się do zapewnienia optymalnych warunków konkurencyjnych. Natomiast w przypadku postępowań administracyjnych i sądowych wiele podmiotów, zwłaszcza małych, nie dysponuje wystarczającą wiedzą lub doświadczeniem, które umożliwiłyby sprawne załatwienie sprawy – stąd potrzebne jest rozszerzenie uprawnień dla organizacji do reprezentowania przedsiębiorców, członków organizacji w takich postępowaniach.

Zawarcie w obecnej ustawie SDG przepisów zarówno o charakterze zasad, jak i regulacji technicznych oraz organizacyjnych (CEIDG), nie sprzyja jej przejrzystości i czytelności, co utrudnia przedsiębiorcy identyfikację i interpretację przepisów właściwych dla danej sytuacji, która go dotyczy. Ustawa traci tym samym charakter swoistej konstytucji (karty praw) dla przedsiębiorców, i nie jest już przystępna dla jej adresatów.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Nowe przepisy w pierwszym rzędzie wzmocnią prawa i gwarancje dla przedsiębiorców. Określone i usystematyzowane zostaną zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Dzięki temu powstanie zbiór norm, który będzie oddziaływał przede wszystkim na organy stosujące prawo. Zakłada się, że ustawa – Prawo działalności gospodarczej będzie punktem odniesienia dla adresatów prawa gospodarczego, poprzez zapewnienie jej centralnego miejsca w systemie prawa gospodarczego. Temu założeniu będą służyły rozwiązania o charakterze horyzontalnym. Dzięki temu, z czasem, przepisy szczegółowe, w znacznie większym stopniu niż obecnie, będą opierały się o jednolite instytucje przyjęte w przedłożonym projekcie. Wybrane propozycje:

- wzmocnienie prawa i gwarancji dla przedsiębiorców, także poprzez wyraźne zapisanie wytycznych interpretacyjnych dla organów stosujących prawo gospodarcze (sformułowany zostanie katalog praw i obowiązków przedsiębiorców i organów; wprowadzenie wyraźnej zasady, że przepisy prawa gospodarczego należy stosować uwzględniając zasady ustanowione w PDG). Takie nowe rozwiązania to m.in. wprowadzenie zasady proporcjonalności, zasady uprawnionych oczekiwań (PDG);
- zmiana relacji przedsiębiorca – administracja na bardziej przyjazną i partnerską poprzez wprowadzenie zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy, rozszerzenie możliwości porozumienia i dialogu organu z przedsiębiorcą (m.in. poprzez wprowadzenie mediacji w postępowaniu administracyjnym oraz instytucję o informowaniu o niespełnieniu przesłanek wydania decyzji zgodnej z wnioskiem) (PDG);
- wprowadzenie zasad ogólnych nakładania kar administracyjnych przez organy administracji (organy nakładając kary administracyjne - w granicach uznania administracyjnego - będą mogły uwzględnić stopień naruszenia,

upływu czasu od naruszenia, podjęcie przez przedsiębiorcę działań naprawczych) i wprowadzenie pierwszeństwa pouczenia przed sankcją za naruszenia mniejszej wagi (Przepisy wprowadzające PDG);

- stworzenie regulacji zupełnej, w której podstawowe ograniczenia działalności gospodarczej, czyli obszary reglamentowane (zezwozenia, wpis do rejestru działalności regulowanej i koncesje), musiałyby zostać wyraźnie wymienione w nowej ustawie pdg (taka reguła obecnie obowiązuje w odniesieniu do koncesji - art. 46 ust. 3 SDG) oraz opracowanie wspólnych (horyzontalnych) regulacji dla działalności gospodarczej objętej zezwoleniami (PDG);
- zaangażowanie organizacji przedsiębiorców w realizację niektórych zadań publicznych (PDG);
- rozszerzenie uprawnień organizacji do reprezentowania przedsiębiorców w postępowaniach administracyjnych (Przepisy wprowadzające PDG);
- wyłączenie z ustawy regulacji technicznych i organizacyjnych (np. CEIDG) (Przepisy wprowadzające PDG);
- uelastycznienie instytucji zawieszenia, zmiana przepisów kontroli, np. umożliwienie przeprowadzenia wspólnych kontroli organów, możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego na postanowienie organu kontroli o kontynuowaniu czynności kontrolnych, zobowiązanie organów administracji publicznej do zamieszczania na stronach internetowych organu opisów procedur kontroli „krok po kroku”) (PDG).

Oczekiwanym efektem projektowanego rozwiązania będzie poprawa funkcjonowania przedsiębiorstw, zwiększenie pewności prawa i kultury prawnej (w tym poprzez zwiększenie świadomości prawa wśród przedsiębiorców).

Zadania i obowiązki organów administracji regulowane są przepisami ustawowymi. Częstokroć, nawet gdy organ administracji widzi pole do uwzględniania uzasadnionych interesów przedsiębiorców, sztywne przepisy ustawowe uniemożliwiają nawiązanie dialogu i miarkowania środków administracyjnych. Stąd wprowadzenie zmian w tym zakresie wymaga rozwiązań legislacyjnych.

Zwiększenie przejrzystości prawa gospodarczego wymaga przyjęcia ustawy zupełnej i zajmującej centralne miejsce w systemie prawa gospodarczego. Zamierzony efekt nie może być osiągnięty wyłącznie rozwiązaniami pozalegisłacyjnymi. Rozważa się jednak przyjęcie dodatkowych rozwiązań pozalegisłacyjnych wzmacniających rolę nowej ustawy o działalności gospodarczej w systemie prawa polskiego (np. jako element OSR).

Oczekuje się zmiany nastawienia organów do przedsiębiorców poprzez wzmocnienie służebnej roli administracji wobec obywateli (przedsiębiorców) i uwzględniania w większym stopniu uzasadnionych interesów przedsiębiorcy.

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Informacje na temat regulacji systemowych dotyczących wykonywania działalności gospodarczej w wybranych krajach

Hiszpania - Ustawa o przedsiębiorczości i internacjonalizacji (28 września 2013 r.) zawiera szereg propozycji, mających na celu rozpowszechnienie kultury przedsiębiorczości oraz ułatwianie rozpoczynania działalności gospodarczej (nauczanie przedsiębiorczości, rejestracja, nowe formy wykonywania działalności, uproszczenia procedur administracyjnych, kwestie podatkowe i ubezpieczeń społecznych, instrumenty wsparcia internacjonalizacji, nowy system wiz i pozwoleń (przyciąganie inwestycji).

Francja – Brak jednej regulacji określającej prawa przedsiębiorców. Zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej są określone w art. 7 ustawy z dnia 2 i 17 marca 1791 roku (tzw. „Prawo Allarda”). Swoboda działalności gospodarczej stanowi we Francji prawo publiczne (Trybunał Konstytucyjny, 18 października 1960 roku). Ograniczenia wolności działalności gospodarczej i swobody konkurencji są uregulowane w ustawach szczegółowych.

14 kwietnia 2014 r. Rząd Francji przyjął dokument zawierający 50 propozycji uproszczeń dla przedsiębiorców, np. zasada milczącej zgody, wprowadzenie zasady „powiedz nam jeden raz,” zgodnie z którą przedsiębiorca /obywatel nie będzie musiał wielokrotnie przekazywać tych samych informacji różnym organom, ustanowienie mediatora administracja - obywatele na poziomie lokalnym (jeden na departament), wprowadzenie testu MŚP w legislacji, projekt decyzji administracyjnej.

Holandia – Brak jednej regulacji na wzór ustawy SDG. Analogiczne przepisy, w tym regulujące prawa przedsiębiorców, zawarte są w kodeksie cywilnym, ustawie ogólne prawo administracyjne, ustawie o rejestrze handlowym i innych.

Dania - Nie ma jednej ramowej ustawy regulującej wykonywanie działalności gospodarczej. W Danii obowiązuje ustawa o rejestrze firm CVR, w którym zarejestrowane są wszystkie duńskie firmy, bez względu na to czy są to firmy państwowe czy prywatne oraz jaką mają formę prawną czy organizacyjną.

Czechy - Ustawa Nr 455/1991 o działalności gospodarczej (UDG) reguluje warunki wykonywania działalności, zawiera przepisy dot. form wykonywania działalności, form reglamentacji i rejestracji.

Węgry - Ustawa o prywatnej przedsiębiorczości (Evt., V 1990) reguluje swobodę działalności gospodarczej. Po przystąpieniu Węgier do Unii Europejskiej ustawa ta odnosi się również do obywateli innych państw członkowskich Wspólnoty.

Informacje na temat czasu trwania kontroli (podatkowej) oraz współpracy organów kontroli w wybranych krajach

Niektóre kraje UE podejmują działania w celu poprawy efektywności kontroli oraz zmniejszenia uciążliwości kontroli dla przedsiębiorców, np. poprzez łączenie organów kontroli posiadających zbliżone kompetencje w danym sektorze, powołanie Rady Inspekcji koordynującej działania poszczególnych inspekcji (Holandia), poprzez zawieranie porozumień o współpracy przez grupy inspekcji i tworzenie wspólnych bazy danych rozpoczętych spraw, dostępnych tylko dla stron porozumienia (Węgry).

Wydatki ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Saldo ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa													
JST													
pozostałe jednostki (oddzielnie)													
Źródła finansowania													
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń:</p> <p>Analiza jakościowa i szacunki wskazują, że nie będzie dodatkowych kosztów dla budżetu państwa, jednostek samorządu terytorialnego i innych jednostek sektora finansów publicznych. Nie przewiduje się obciążenia wydatkami sektora finansów publicznych. Ewentualne wydatki wynikające z przyjęcia niektórych proponowanych rozwiązań będą pokrywane z oszczędności będących wynikiem wejścia w życie projektowanej regulacji, w ramach corocznie ustalanych budżetów i nie będą stanowiły podstawy do ubiegania się o dodatkowe środki z budżetu państwa na ten cel. Realizacja zasady udzielania informacji może nastąpić w ramach środków w dyspozycji instytucji – tworzenie w siedzibach organów administracji publicznej punktów informacyjnych, wydawanie broszur i poradników udostępnianych w formie papierowej (udostępnianie tych materiałów w formie elektronicznej nie powinno natomiast generować dodatkowych kosztów). Realizacja tej zasady będzie następować w różnych formach, a ich wybór będzie zależał od danego organu i specyfiki jego działalności. Jednocześnie, należy mieć na uwadze, że organy administracji już dzisiaj są zobowiązane lub z własnej inicjatywy udzielają informacji na stronach internetowych, wydają publikacje informacyjne, tworzą punkty informacyjne itp. – takie czynności są bowiem korzystne dla samych organów, gdyż odciążają pracowników np. od udzielania informacji indywidualnie, występowania do wnioskodawców o korekty składanych wniosków.</p> <p>Ewentualne skutki dla budżetu państwa mogą wiązać się z propozycją możliwości odstąpienia od karaniania finansowego przedsiębiorcy (brak możliwości oszacowania).</p> <p>Spotkania mediacyjne</p> <p>Koszty związane z udziałem mediatora byłyby ponoszone przez stronę występującą z propozycją zorganizowania spotkań mediacyjnych. Propozycja jest przede wszystkim skierowana do przedsiębiorców (stron postępowania). Biorąc pod uwagę korzyści wynikające z mediacji przedsiębiorcy mogą być skłonni do przyjęcia na siebie kosztów związanych z mediacją, co i tak oznaczałoby dla nich niższy koszt niż kontynuowanie postępowania administracyjnego w standardowym trybie.</p> <p>W przypadku przyjęcia alternatywnego rozwiązania, polegającego na zaliczeniu kosztów spotkań mediacyjnych do kosztów postępowania administracyjnego, ponoszonych przez organ, przed którym toczy się postępowanie, szacunkowe koszty dla organu z jednej sprawy mogłyby wynieść ok. 300 zł (przyjęto 2 spotkania mediacyjne, koszt mediatora 150 zł za każde ze spotkań). Z drugiej strony dzięki mediacji organ mógłby osiągnąć oszczędności w związku z brakiem kosztów wysyłki/transportu, druku, kosztów przygotowania dokumentacji związanej z czynnościami międzyinstancyjnymi i w postępowaniu odwoławczym, kosztów dojazdu pracowników na ew. rozprawę (dokładne wyliczenie oszczędności nie jest możliwe, ale dla spraw małych oszczędności mogą przekraczać 100 zł, w przypadku spraw większych oszczędności powinny być wyższe). Dodatkowo, należy mieć na uwadze oszczędność czasu pracowników administracji, w związku z tym, że załatwienie sprawy w mediacji jest mniej czasochłonne niż w drodze odwołania i ew. rozprawy. W niektórych przypadkach rozwiązanie sprawy w ten sposób może również oznaczać oszczędności dla urzędu z tytułu niższych kosztów obsługi prawnej. Dokładne wyliczenie skumulowanych oszczędności nie jest możliwe, jednak w ogólnym rozrachunku powinny one przewyższać koszty dla organu z tym związane. Spotkania mediacyjne pozwolą wykorzystać zaoszczędzone zasoby administracji na sprawniejsze i szybsze załatwianie innych spraw. Pełen bilans wprowadzenia tego rozwiązania nie jest jednak możliwy, ponieważ to organ administracji każdorazowo będzie decydował o potrzebie zorganizowania spotkania mediacyjnego. Niewątpliwie zatem organy będą korzystały z tej instytucji, gdy uznają, że podniesie to efektywność postępowania.</p>												

Informowanie o niespełnionych przez wnioskodawcę przesłankach do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem

Z kolei w zakresie propozycji dotyczącej informowania o niespełnionych przez wnioskodawcę przesłankach przyjęto, że przygotowanie takiej informacji przez urzędnika powinno zajmować średnio 1,5 godziny, przy czym propozycja nie wyklucza dobrej praktyki kontaktu organu ze stroną np. telefonicznego czy drogą elektroniczną na obecnych, niesformalizowanych zasadach. Na podstawie dostępnych informacji nt. wydawanych decyzji przez organy administracji (m.in. UDT, ULC, inspektorzy nadzoru budowlanego) liczba wydawanych negatywnych decyzji wynosi ok. 5% liczby wszystkich wydawanych decyzji. Bardziej szczegółowe dane dla ogółu administracji nie są dostępne – należy jednak przyjąć, że bardzo są one zróżnicowane w zależności od dziedziny administracji. Każda sprawa jest inna. Najbardziej reprezentatywnym miernikiem „kosztu” prowadzenia postępowania jest czas pracy urzędników.

Dla celów niniejszej OSR można przyjąć, że wśród tych 5% spraw, po uzyskaniu informacji przez stronę w 30% spraw, dzięki aktywności strony, uda się wydać decyzję zgodną z wnioskiem (tj. 70 spraw zamiast 100 będzie załatwionych negatywnie w I instancji). To oznacza, że na każde 100 decyzji negatywnych należy zainwestować 150 godzin pracy na przygotowanie informacji. Ponadto, można przyjąć, że ok. 30% decyzji negatywnych jest zaskarżanych odwołaniem. Wniesienie odwołania także powoduje znaczne zaangażowanie organu I instancji – można bowiem przyjąć, że przygotowanie akt do przekazania organowi II instancji wraz z rzetelną analizą odwołania na potrzeby autokontroli (art. 132 § 1 Kpa) pociąga za sobą nakład pracy co najmniej 10 godzin na odwołanie. Konsekwentnie, jeżeli przyjąć, że obecnie 30% decyzji negatywnych jest zaskarżanych odwołaniem, oznacza to nakład pracy 300h na sporządzenie akt do przekazania do organu II instancji i analizę w celu ewentualnej samokontroli (10h na samokontrolę w sprawie). Przyjmując, że rozpoznanie odwołania zajmuje 15 h, obecnie zajmuje to 450h, zaś w razie wejścia w życie przepisów o „informacji” zajmie już tylko 345h. Co więcej, przyjmując, że co trzecia sprawa trafia do WSA (ok. 20 h. pracy urzędu na sprawę), a jedynie co 4 do NSA* (ok. 15h pracy urzędu na sprawę), oszczędności wynikające z „informacji” mogą sięgnąć 82,5 godzin na 100 spraw, czyli ok. 8 % czasu pracy urzędów poświęconych na sprawy, które nie mogą być dzisiaj załatwione pozytywnie w I instancji administracyjnej. Dodatkowe oszczędności będą dotyczyły pracy sądów administracyjnych, i oczywiście – zasobów przedsiębiorców. Uwolnione w ten sposób zasoby mogą być spożytkowane na podniesienie obsługi przedsiębiorców i innych interesantów.

* Dane ze sprawozdań NSA i WSA dot. ruchu spraw (www.nsa.gov.pl)

Wpływ „informacji” na czas pracy w organach administracji dla 100 spraw „negatywnych”:

	Obowiązujące przepisy			„Informacja o niespełnieniu prz		
	Etap	Liczba spraw	Czas pracy	Etap	Liczba spraw	
I instancja	-	-	-	„Informacja”	100	
	Samokontrola	30	300 h.	Samokontrola	23 (30% z 70)	
II instancja	Rozpoznanie	30	450 h	Rozpoznanie	23	
	Sprawy w WSA	10	200 h	Sprawy w WSA	7,6	
	Sprawy w NSA	2,5	37,5h	Sprawy w NSA	1,9	
Suma			987,5 h			

Przyjmując założenia, że:

- 1) przygotowanie informacji zajmuje 1,5h,
- 2) samokontrola w organie I instancji zajmuje 10 h,
- 3) rozpoznanie odwołania przez organ II instancji zajmuje 15 h,
- 4) co trzecie rozstrzygnięcie II instancji jest zaskarżane do WSA, a obsługa postępowania przed WSA zajmuje organowi 20 h,
- 5) co czwarte orzeczenie WSA jest przedmiotem skargi do NSA, a obsługa postępowania przed NSA zajmuje ok. 15 h.

wystarczy, aby tylko 15% spraw, które obecnie są załatwiane negatywnie, zostało – dzięki „informacji” – załatwione zgodnie z wnioskiem, aby organy publiczne osiągnęły oszczędność czasu.

Regulacje będą korzystne dla przedsiębiorców – zmniejszenie obciążeń administracyjnych: skrócenie czasu na załatwienie sprawy, zmniejszenie liczby postępowań.

Zasady sformułowane w założeniach znajdują swoje odzwierciedlenie w orzecznictwie

Trybunału Konstytucyjnego, sądów powszechnych oraz Trybunału Sprawiedliwości UE. Tym samym przedsiębiorcy łatwiej będzie wyegzekwować już obowiązujące zasady od organu administracji przed skierowaniem sprawy do sądu, co w sposób pośredni mogłoby się przyczynić do odciążenia sądów. Nie przewiduje się innych zmian w funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

W zakresie przeprowadzania analizy ryzyka na etapie planowania kontroli nie przewiduje się dodatkowych kosztów funkcjonowania organów kontrolnych. Taka analiza usprawni typowanie podmiotów, u których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, tym samym pozwoli na oszczędność czasu organów na prowadzenie postępowań wobec przedsiębiorców (zwiększenie skuteczności kontroli, ograniczenie przypadków kontroli podmiotów niebudzących wątpliwości).

Jeśli chodzi o dyrektywy wymiaru kar administracyjnych nie jest możliwe oszacowanie liczby nałożonych kar oraz ich wysokości objętych tym przepisem, z uwagi na fakt, że zgodnie z proponowanym rozwiązaniem na wysokość kary wpłynąć może kilka przesłanek jednocześnie. Propozycja obniży koszty związane z zapłatą administracyjnych kar pieniężnych w tych przypadkach do których będą miały zastosowanie dyrektywy wymiaru kar.

Stosowanie pouczeń nie będzie wymagało dostępu do informacji o kontrolach wszystkich organów. Organ odstępnie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i udziela pouczenia na podstawie określonych przesłanek wskazanych w założeniach.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Możliwe rzadsze kontrole w wyniku rozwiązania dot. rzetelnego przedsiębiorcy i rozwiązania dot. przeprowadzania wspólnych kontroli organów. Propozycje takie jak np. spotkania mediacyjne w procedurach administracyjnych pozwolą przedsiębiorcom podjąć działania zmierzające do wydania decyzji zgodnie z wnioskiem i tym samym mogą przyspieszyć procedury administracyjne (uniknięcie postępowania w II instancji). Informacja o przeszkodach do wydania decyzji zgodnej z wnioskiem uprawdopodobni załatwienie sprawy w I instancji.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Jw.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak wpływu						
Niemierzalne	Podmioty gospodarcze - <i>zwiększenie pewności prawnej przedsiębiorcy i świadomości prawa</i>	Projektowana regulacja ma na celu wzmocnienie i usystematyzowanie praw przedsiębiorców wynikających m.in. z Konstytucji RP i prawa UE. Jasno sformułowany katalog praw przedsiębiorców i zasad dot. relacji przedsiębiorca-organ oraz przedsiębiorca-przedsiębiorca zmniejszy niepewność, a tym samym ryzyko gospodarcze. Dodatkowym efektem może być zwiększenie przeżywalności przedsiębiorstw oraz zwiększenie transparentności ich działania, dzięki bardziej przyjaznym regułom otoczenia prawnego. Promowanie „rzetelnych przedsiębiorców”, których wiarygodność została potwierdzona w praktyce, poprzez traktowanie ich w sposób partnerski zachęci do postępowania zgodnie z regułami prawa oraz zwiększy poczucie „opłacalności” takiego postępowania. Projektowana ustawa powinna również ograniczyć ryzyko pomijania podstawowych zasad prawa gospodarczego w interpretacji przepisów szczegółowych. Podwyższy to zaufanie do państwa i stanowionego prawa.						
	Gospodarka - <i>poprawa</i>	Poprawa relacji administracja-przedsiębiorca, oparcie prawa na zasadzie zaufania państwa do obywatela oraz ograniczenie uciążliwych obowiązków						

	<i>konkurencyjności gospodarki</i>	<p>administracyjnych wpłyną na wzmocnienie konkurencyjności i efektywności gospodarki, m.in. poprzez zwiększenie efektywności gospodarowania posiadanymi zasobami oraz ułatwi przedsiębiorcom skoncentrowanie się na ich podstawowej działalności.</p> <p>Zaangażowanie organizacji przedsiębiorców w realizację niektórych zadań publicznych może przynieść korzyści poprzez zmniejszenie presji na sektor publiczny oraz pozwoli na wykorzystanie wiedzy i doświadczenia uczestników rynku.</p> <p>Projektowana ustawa – Prawo działalności gospodarczej przyczyni się do poprawy wizerunku administracji, co zwiększy zaufanie do organów publicznych i w sposób pośredni przyczyni się do poprawy konkurencyjności gospodarki. Dzięki sprawniejszemu załatwianiu spraw, przedsiębiorcy będą mogli skierować zasoby na działania strictly gospodarcze, co korzystnie wpłynie na realizację inwestycji, a w skali globalnej wzmocni rozwój gospodarczy i konkurencyjność gospodarki.</p>
	Podmioty gospodarcze - szersze zastosowanie środków niesankcyjnych	Organy administracji, uwzględniając uzasadniony interes przedsiębiorcy, częściej będą występować w charakterze „doradcy przedsiębiorcy”. Stosowane środki niesankcyjne, np. pouczenia poprawią funkcjonowanie szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw. Będą również stanowić zachętę do podejmowania (rozpoczynania) działalności gospodarczej przez obywateli.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne: uproszczenie procedur

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

Projekty zakładają racjonalizowanie praktyki administracyjnej, usystematyzowanie i wprowadzenie nowych praw, zasad i instytucji, które wzmocnią służebną rolę administracji i doprowadzą do ograniczeń obciążeń administracyjnych. Przykładowo, na skrócenie czasu na załatwienie sprawy oraz uproszczenie procedur wpłynie zapisanie wytycznych interpretacyjnych dla całego prawa gospodarczego i stosowanie zasady proporcjonalności.

Projekty nie mają natomiast na celu zmian w konkretnych procedurach wynikających z ustaw szczegółowych.

9. Wpływ na rynek pracy

Ustawa – Prawo działalności gospodarczej wpłynie pośrednio pozytywnie na rynek pracy – bardziej przyjazne warunki dla podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej powinny zachęcać do zatrudniania pracowników.

10. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 inne:

demografia
 mienie państwowe

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego	
Planuje się wykonanie przepisów projektowanych ustaw w 2016 r. (wejście w życie ustaw z dniem 1 stycznia 2016 r.)	
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?	
<p>Ocena ex post nastąpi po 3 latach funkcjonowania przepisów poprzez dokonanie:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. badania poziomu satysfakcji przedsiębiorców z rozwiązań przewidzianych w nowych przepisach, w tym relacji z administracją publiczną i realizacji praw przysługujących przedsiębiorcom, np. w odniesieniu do uczciwego przedsiębiorcy, b. oceny zaangażowania organizacji przedsiębiorców w realizację niektórych zadań publicznych (miernik - liczba przypadków), c. oceny funkcjonowania ogólnych zasad nakładania kar administracyjnych, d. oceny wpływu zmian przepisów dotyczących instytucji zawieszenia działalności gospodarczej, wspólnych kontroli organów, zamieszczania procedur dot. kontroli na stronach internetowych organów – jako miernik liczba przypadków wykorzystywania instrumentów. <p>Dla celów ewaluacji zostanie przeprowadzone badanie ankietowe przed wejściem w życie ustawy oraz po 3 latach jej obowiązywania wśród reprezentacyjnej grupy przedsiębiorców dot. obciążeń wynikających z kontroli, przejrzystości prawa, relacji administracja-przedsiębiorca.</p>	
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)	