

N a r o d o w y B a n k P o l s k i

PIERWSZY ZASTĘPCA PREZESA

Piotr Wiesiołek

Warszawa, 31 grudnia 2010 r.

GP-WP-MJ-070-1/10/2299/2010

KANCELARIAT NIEFKA KS
WIELYNEJO
data: 04.01.2011 200
(podpis)

Pan

Lech Czapla

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W nawiązaniu do pisma z dnia 1 grudnia 2010 r. (znak: GMS-WP-183-212/10) dotyczącego rządowego projektu ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Projekt ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców ma się przyczynić do realizacji następujących celów:

1. wdrożenia tzw. kultury oświadczeń, czyli zastąpienia nimi dotychczas stosowanych zaświadczeń,
2. depenalizacji, czyli ograniczenia sankcji karnych, nakładanych w razie naruszenia przepisów, regulujących prowadzenie działalności gospodarczej,

3. zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej,
4. deregulacji, czyli redukcji liczby decyzji upoważnionych organów, od uzyskania których zależy prawo do wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej.

Realizacja tych celów będzie się wiązać z jednoczesną nowelizacją 92 ustaw i uchyleniu jednej ustawy w całości. Podjęta inicjatywa legislacyjna w ocenie Narodowego Banku Polskiego zasługuje na rozpatrzenie przez Sejm.

I. Wdrożenie kultury oświadczeń

Wprowadzenie instytucji oświadczeń zamiast powszechnie wymaganych zaświadczeń różnych organów administracji i innych instytucji, czyli wdrożenie tzw. kultury oświadczeń do polskiego systemu prawnego, zgodnie z omawianym projektem ustawy wiąże się z nowelizacją 74 ustaw. Praktyczna realizacja założonego celu polega na wprowadzeniu do poszczególnych ustaw:

1. obowiązku składania oświadczenia zamiast dotychczasowego zaświadczenia,
2. obowiązku alternatywnego przedkładania oświadczenia lub dotychczasowego zaświadczenia,
3. obowiązku wpisywania wybranych danych – dotychczas dostarczanych w zaświadczeniu – wprost do formularza wniosku, który wypełnia zainteresowany petent (faktyczna likwidacja zaświadczenia bez obowiązku składania odrębnego oświadczenia).

Wdrożenie do polskiego systemu prawnego oświadczeń w miejsce dotychczasowego systemu zaświadczeń, wystawianych przez poszczególne organy administracji, zasługuje na aprobatę. Zaproponowane w projekcie ustawy zapisy budzą jednakże pewne wątpliwości. W ocenie NBP nie jest jasne, czy proponowana nowelizacja 74 ustaw oznacza pełną implementację kultury oświadczeń w polskim prawie i czy jest w tym zakresie spójna z dotychczas obowiązującymi regulacjami.

Ponadto wątpliwości budzi jedenaście przypadków wdrażania kultury oświadczeń, w których zastosowano swobodę wyboru złożenia oświadczenia bądź zaświadczenia. W ocenie NBP przyjęcie takiej konstrukcji prawnej, która skutkuje dualizmem zachowań może być niekorzystne. Wydaje się, że w przypadkach budzących wątpliwości co do skutków projektowanych przepisów, zasadne jest – w imię poszanowania zasady jednoznaczności

stanowionego prawa – utrzymanie dotychczasowych zaświadczeń, czyli rezygnacja z projektowanego dualizmu.

II. Depenalizacja, czyli ograniczenie sankcji karnych

Drugim celem projektu ustawy jest złagodzenie przepisów karnych, dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. W wielu ustawach normujących prowadzenie działalności gospodarczej znajdują się przepisy karne za naruszenie tych norm.

Omawiany projekt zawiera trzy propozycje depenalizacyjne, zmierzające do:

1. wykluczenia kary więzienia za niewykonanie decyzji Inspekcji Handlowej, przy pozostawieniu sankcji w postaci grzywien (ustawa o Inspekcji Handlowej),
2. zmniejszenia górnej granicy kary pozbawienia wolności z 5 do 3 lat za różnicowanie cen leków i wyrobów medycznych podlegających refundacji oraz z 2 do 1 roku za przestępstwa mniejszej wagi (ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych),
3. obniżenia górnej granicy sądowej kary pieniężnej z 20 do 5 mln zł i zniesienia sankcji w postaci sądowego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej (ustawa o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary).

Należy zwrócić uwagę na zniesienie sankcji w postaci sądowego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej. Ta niewątpliwie surowa sankcja jest de facto sankcją „martwą”, ponieważ sąd, aby sięgnąć po taki element kary, nie może równocześnie doprowadzić do bankructwa podmiotu zbiorowego albo jego likwidacji i zwolnień grupowych załogi. Dlatego uchylenie tej, wzajemnie wykluczającej się sankcji z obiegu prawnego jest nie tyle depenalizacją, co usunięciem bubla prawnego.

Powyższe propozycje rządowe w tym obszarze legislacji nie budzą zastrzeżeń, jednak ich niewielki zakres nie zmieni stopnia opresyjności przepisów sankcyjnych, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

III. Zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej

Propozycje obniżenia kosztów działalności gospodarczej w projekcie omawianej ustawy sprowadzają się do nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych. Zmiana polega na obniżeniu opłaty za wpis do Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) dla

przedsiębiorców z 1000 do 500 zł (dla spółek osobowych z 750 do 500 zł), a za zmianę wpisu do KRS z 400 do 250 zł. Proponowana zmiana nie będzie miała istotnego znaczenia dla mechanizmów pobudzania przedsiębiorczości.

IV. Dereglamentacja

W uzasadnieniu do omawianego projektu ustawy znajduje się informacja o wynikach wieloaspektowej analizy instrumentów reglamentacyjnych w polskim systemie prawnym. Wynika z niej, między innymi, że w Polsce występuje 7 obszarów koncesjonowanej działalności gospodarczej, 32 obszary dopuszczanej działalności gospodarczej (29 rodzajów zezwoleń, 2 licencje i 1 zgoda), a także 28 obszarów tzw. rejestrowanej działalności regulowanej.

Zaproponowane w omawianym projekcie zmiany, zmierzające do zredukowania poziomu dereglamentacji, przedstawiają się następująco:

1. w art. 11 – zniesienie zezwoleń na wykonywanie działalności, polegającej na sporządzaniu planów urządzania lasu (ustawa o lasach),
2. w art. 58 – zniesienie zezwoleń na skup i przetwarzanie organizmów morskich (ustawa o rybołówstwie),
3. w art. 104 – zniesienie zezwoleń na prowadzenie działalności, polegającej na prowadzeniu przedsiębiorstw składowych (ustawa o domach składowych),
4. w art. 14 – zniesienie rejestracji działalności regulowanej, polegającej na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania (ustawa Prawo łowieckie),
5. w art. 19 – przekształcenie zezwoleń na obowiązek rejestracji działalności regulowanej, polegającej na produkowaniu tablic rejestracyjnych do samochodów (ustawa Prawo o ruchu drogowym),
6. w art. 62 – przekształcenie rejestracji działalności regulowanej w obowiązek zgłaszania działalności, polegającej na szkoleniu doradców ds. przewozu towarów niebezpiecznych koleją (ustawa o przewozie koleją towarów niebezpiecznych),
7. w art. 31 – przekształcenie zezwoleń w pozwolenia na wykonywanie działalności, polegającej na kierowaniu stajnią wyścigową (ustawa o wyścigach konnych).

Powyższe propozycje dereglamentacyjne obejmują tylko cztery przypadki likwidacji reglamentacji. Dwie propozycje mogą być uznane za przejaw łagodzenia warunków dopuszczania do działalności reglamentowanej, natomiast ostatnia z nich jest przykładem tzw. przemianowywania sposobów reglamentacji. Propozycje te dotyczą raczej niszowych obszarów gospodarki i nie przyniosą istotnych zmian w zakresie reglamentacji.

Z badań reglamentacji gospodarki, prowadzonych w NBP, wynika, że obecnie obowiązuje ok. 770 przypadków reglamentacji, w tym ponad 240 przypadków wydawania zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej (w 77 obszarach gospodarki), 48 przypadków rejestracji działalności regulowanej (w 26 obszarach gospodarki), ok. 40 przypadków licencji (w 12 obszarach gospodarki), ok. 130 dopuszczeń do wykonywania zawodu (w 48 obszarach gospodarki), a także 35 przypadków koncesjonowania działalności gospodarczej (w 7 obszarach gospodarki).

W świetle powyższych danych wydaje się zasadne dokonanie kompleksowej oceny przydatności poszczególnych sposobów reglamentowania, a także opracowanie kryteriów redukcji bądź łagodzenia administracyjnych ograniczeń działalności gospodarczej, a następnie przeprowadzenie ewentualnej szerszej dereglamentacji gospodarki.

? powołaniem

Bo



PG VII G 023/131/10

SEKRETARIAT SZEFA KG
WPLYNEŁO

Pan

dnia 04. 01. 2011. 200. 1

Lech Czapla

(podpis)

Szef Kancelarii Sejmu RP

Thomasz Nowak

W nawiązaniu do pisma z dnia 1 grudnia 2010 r., nr GMS-WP-183-212/10, przy którym przekazano – w trybie art. 3 ust. 9 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 2008r., Nr 7, poz. 39 z późn. zm.) - rządowy projekt ustawy o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Propozycje zawarte w projekcie ustawy zmierzające do redukcji obciążeń administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców poprzez m. in. ograniczenie biurokracji, uproszczenie procedur podejmowania działalności gospodarczej i wprowadzenie instytucji oświadczeń w miejsce obowiązku przedkładania zaświadczeń należy ocenić pozytywnie.

Przedłożony projekt w obrębie kilku ustaw proponuje zmianę w zakresie przepisów karnych oraz w zakresie przepisów, które odnoszą się do środków karnych orzekanych w toku postępowania karnego.

I. W art. 42 projektu wprowadza się zmiany w art. 7, art. 9, art. 13 i art. 40 ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz. U. Nr 197, poz. 1661, z późn. zm.).

Propozycja zmiany art. 7 ustawy dotyczy złagodzenia sankcji orzekanej wobec podmiotu zbiorowego. W aktualnym brzmieniu przepis ten przewiduje, że sąd może orzec

karę pieniężną w wysokości od 1 000 zł do 20 000 000 zł, nie wyższą jednak niż 10 % przychodu osiągniętego w roku obrotowym, w którym popełniono czyn zabroniony będący podstawą odpowiedzialności podmiotu zbiorowego. Zgodnie z proponowaną zmianą wobec podmiotu zbiorowego będzie można wymierzyć karę w wysokości od 1 000 zł do 5 000 000 zł, jednak kara ta nie będzie mogła być wyższa niż 3 % przychodu. Zmiana art. 9 ust. 1 ustawy polega na uchyleniu pkt 5, w którym przewidziano możliwość orzeczenia wobec podmiotu zbiorowego zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej lub ubocznej. Zmiana brzmienia art. 13 oraz art. 9 jest konsekwencją zmian dokonywanych w art. 9 ust. 1 pkt 5. Projektodawca powyższe propozycje uzasadnia koniecznością dostosowania do realiów gospodarczych wysokości sankcji, możliwej do orzeczenia wobec podmiotu zbiorowego, a także zasadnością likwidacji „martwego” w praktyce przepisu, który przewiduje zakaz prowadzenia działalności podstawowej lub ubocznej przez podmiot zbiorowy, którego zastosowanie może doprowadzić do upadłości przedsiębiorstwa.

Propozycja dotycząca obniżenia sankcji wobec podmiotu zbiorowego, przy uwzględnieniu możliwości uzyskania przez podmiot, w wyniku czynu zabronionego, korzyści majątkowej w znacznej wysokości, mając na uwadze art. 8 ustawy dający podstawę orzeczenia przepadku takiej korzyści, nie nasuwa zastrzeżeń.

Wątpliwości budzi natomiast proponowane brzmienie art. 40 ustawy. Aktualnie przepis ten stanowi, że kasacja może być wniesiona jedynie przez Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Proponowane brzmienie art. 40 określa, iż kasacja może zostać wniesiona przez strony oraz Prokuratora Generalnego lub Rzecznika Praw Obywatelskich. Jak wynika z uzasadnienia projektu zmiana ta ma na celu umożliwienie stronom wnoszenie kasacji w sprawach, które należą do wyjątkowo skomplikowanych, a wyroki w nich zapadające mają istotne skutki dla podmiotów, których będą dotyczyć.

Ze zmianą tą oraz uzasadnieniem jej wprowadzenia nie sposób się zgodzić.

W postępowaniu karnym, zgodnie z art. 521 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. z 1997 r. Nr 98, poz. 555 z późn. zm.), dalej kpk, prawo wniesienia kasacji nadzwyczajnej od każdego prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie ma Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich. Prawa wniesienia kasacji nadzwyczajnej nie mają strony.

Kasacja uregulowana w art. 40 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary została uregulowana analogicznie jak w art. 521 kpk.

Prokurator Generalny i Rzecznik Praw Obywatelskich mogą wnieść kasację z właszej inicjatywy jak i na wniosek strony, co z uwagi na kompetencje tych wyspecjalizowanych

podmiotów daje gwarancję, iż orzeczenia dotknięte innymi niż rażące uchybieniami wskazane w art. 439 kpk zostaną wyeliminowane z porządku prawnego.

Zmiana przepisu art. 40 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary w istocie wprowadza nową, niestosowaną dotychczas regulację. Stawia to stronę danego postępowania w pozycji uprzywilejowanej wobec stron innych postępowań. Konsekwencją proponowanej zmiany będzie zatem naruszenie dotychczasowej zasady, jak również nieczytelność i niejasność w zakresie możliwości wzruszenia prawomocnych orzeczeń sądu kończących postępowanie.

Trybunał Konstytucyjny wyroku z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. K 18/03, który może być przydatny dla oceny projektowanej zmiany, stwierdził, że art. 40 ustawy z dnia 28 października 2002 r. jest zgodny z art. 31 ust. 3 i art. 32 Konstytucji RP. W uzasadnieniu wyroku Trybunał Konstytucyjny podzielił pogląd Prokuratora Generalnego, że wprowadzenie powszechnego prawa do kasacji w sprawach dotyczących odpowiedzialności podmiotów zbiorowych naruszałoby zasadę równości – na niekorzyść osób, posiadających status oskarżonych w klasycznym postępowaniu kasacyjnym.

II. Zmiana proponowana w art. 57 projektu dotycząca art. 14 pkt 2 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie (Dz. U. z 2004 r. , nr 62, poz. 574), polegająca na uchyleniu warunku niekaralności armatora ubiegającego się o wydanie licencji za przestępstwo umyślne popełnione przy użyciu statku rybackiego, nie budzi wątpliwości. Odmowę wydania licencji uzasadniałoby orzeczenie wobec armatora środka karnego polegające na zakazie prowadzenia działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553, z późn. zm), dalej kk, za przestępstwo popełnione przy użyciu statku morskiego. Za słuszne należy uznać postulowane rozwiązanie, aby o pozbawieniu osoby skazanej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej rozstrzygał sąd w ramach orzeczenia o karze, a nie minister właściwy do spraw rybołówstwa w ramach rozpoznawania wniosku o wydanie licencji połowowej. Należy jednak zauważyć, iż sąd orzekając środek karny określony w art. 39 pkt 2 kk zakazuje prowadzenia określonej działalności gospodarczej, natomiast proponowany przepis nie precyzuje jakiego rodzaju zakaz uzasadniałby odmowę wydania licencji. W proponowanym brzmieniu przepis uzasadniałby odmowę wydania licencji w wypadku orzeczenia wobec armatora zakazu prowadzenia działalności gospodarczej nawet niezwiązanego z rybołówstwem. Nadto nie jest konieczne wprowadzenie warunku, aby wyżej wskazany środek karny orzeczony został za przestępstwo popełnione przy użyciu statku morskiego, zwłaszcza że pojęcie to nie zostało w ustawie wyjaśnione, na co słusznie zwrócono uwagę w uzasadnieniu projektu, przy

omówieniu aktualnego stanu prawnego (str. 42). Przyjęcie proponowanego przepisu będzie oznaczało, iż pomimo orzeczenia przez sąd środka karnego (niezależnie od przedmiotu zakazu) o odmowie wydania licencji zadecyduje organ administracji publicznej, który oceni, czy środek karny został orzeczony za przestępstwo popełnione przy użyciu statku morskiego. Należy przypuszczać, że w wielu przypadkach ocena taka będzie wymagała analizy dowodów zgromadzonych w aktach sądowych. Wydaje się, iż bardziej racjonalny i nie pozostawiający szerokiej możliwości interpretacyjnych byłby przepis uzasadniający odmowę wydania licencji, w przypadku gdy wobec armatora ubiegającego się o wydanie licencji orzeczono środek karny, o którym mowa w art. 39 pkt 2 kk, polegający na zakazie prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wykonywania rybołówstwa.

Należy wskazać, że projektowane przepisy art. 14 pkt 2 i zawierający analogiczne uregulowanie dotyczące cofnięcia licencji art. 15 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy o rybołówstwie są nieprecyzyjne i niejasne w zakresie przesłanek odmowy wydania przez organ administracji publicznej licencji połowowej, o jakiej mowa w art. 5 ustawy, co stwarza możliwość ich dowolnej interpretacji. Trybunał Konstytucyjny konsekwentnie prezentuje pogląd, zgodnie z którym stanowienie przepisów niejasnych i wieloznacznych jest naruszeniem Konstytucji RP (por. wyroki TK: z 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00; z 30 października 2001 r., sygn. 33/00; z dnia 22 maja 2002 r., K/02, z dnia 3 listopada 2003 r., sygn. K 18/03) ze względu na sprzeczność z zasadą państwa prawnego wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP albo zasadą określania ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Proponowane zmiany wyżej wskazanych przepisów mogą naruszać zasadę swobody działalności gospodarczej (art. 20 Konstytucji RP).


III. W art. 28 projektu proponuje się zmianę w ustawie z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 z późn. zm.) poprzez złagodzenie sankcji za przestępstwa określone w art. 38 ustawy. Przepis przewiduje wymierzenie grzywny w wysokości do 360 stawek dziennych oraz karę pozbawienia wolności do lat 2. Proponowana zmiana art. 38 ustawy przewiduje wyłącznie karę grzywny w wysokości do 360 stawek dziennych. Nie wydaje się zasadna zmiana polegająca na ograniczeniu możliwości wyboru przez sąd rodzaju kary. Należy mieć na uwadze, iż sąd wymierza karę za przypisane przestępstwo zgodnie z zasadami określonymi w art. 53 kk i nast., w zależności od okoliczności ustalonych w konkretnym postępowaniu karnym. Projektowana zmiana może spowodować niemożność adekwatnej represji karnej w wypadku czynu o znacznej szkodliwości społecznej. Wydaje się, że bardziej racjonalnym rozwiązaniem byłoby

pozostawienie sankcji alternatywnej przy obniżeniu górnej granicy kary pozbawienia wolności.

IV. Zmiany zaproponowane w art. 67 projektu, dotyczące ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 164, poz. 1027 z późn. zm.), zmierzają do obniżenia sankcji za przestępstwa określone w art. 192c ustawy z 5 lat do 3 lat pozbawienia wolności w ust. 1 oraz z 2 lat do roku pozbawienia wolności w wypadku mniejszej wagi określonym w ust. 3. Konsekwencją proponowanej zmiany ust. 1 będzie także obniżenie sankcji za przestępstwo korupcyjne określone w ust. 2. Proponowane zmiany nie zasługują na pozytywną ocenę.

Należy zauważyć, że propozycje obniżenia sankcji za przestępstwa przewidziane w ustawie z dnia 2004 r. o Inspekcji Handlowej i ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych nie zostały w sposób przekonujący uzasadnione. W odniesieniu do pierwszej z wymienionych ustaw w uzasadnieniu projektu wskazano jedynie, iż zdaniem projektodawcy obowiązująca kara jest „zbyt wysoka w stosunku do wagi poszczególnych czynów”, zaś zmiana przepisów drugiej z ustaw w ogóle nie została uzasadniona.

Mając na uwadze przedstawione wyżej uwagi pozwalam sobie wyrazić sugestię, że propozycje zawarte w projekcie wymagają dalszej wnikliwej analizy.



Andrzej Seremet