



Opinia

do ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 1219)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy, w myśl uzasadnienia projektu, jest uporządkowanie niektórych kwestii związanych z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w szczególności poprzez:

- 1) zmodyfikowanie przepisów w zakresie dotyczącym funkcjonowania instytucji zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej, w tym doprecyzowanie zasad obliczania okresu zawieszenia (art. 14a ust. 1 – 1c i ust. 6) oraz umożliwienie przedsiębiorcy będącemu wspólnikiem w więcej niż jednej spółce cywilnej zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej w jednej lub kilku takich spółkach, a w przypadku przedsiębiorcy wykonującego działalność gospodarczą w różnych formach prawnych – zawieszenia wykonywania działalności w jednej z tych form (art. 14a ust. 2a i 2b);
- 2) skorygowanie przepisów związanych z tzw. punktem kontaktowym, umożliwiającym realizację spraw związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej, w tym doprecyzowanie procedury uzyskiwania informacji od właściwych organów w ramach punktu kontaktowego (art. 22b ust. 2 i art. 22c ust. 4), a także zmianę z obligatoryjnego na fakultatywne upoważnienia dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych warunków współpracy właściwych organów w zakresie niezbędnym do realizacji zadań punktu kontaktowego (art. 22f);
- 3) modyfikację przepisów dotyczących uruchamianej dnia 1 lipca 2011 r. Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG), w tym w szczególności:

- a) usunięcie obowiązku określania w rozporządzeniu wzoru wniosku o wpis do CEIDG (uchylony art. 25 ust. 6),
- b) uelastycznienie przepisów obligujących CEIDG do korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej, poprzez umożliwienie przekazywania danych oraz informacji do CEIDG oraz przekazywanie danych oraz informacji z CEIDG także w inny sposób, środkami komunikacji elektronicznej (art. 24 ust. 1),
- c) doprecyzowanie bądź uzupełnienie katalogu danych podlegających wpisowi do CEIDG (art. 25 ust. 1); przewidziano m. in., że wpisowi podlegać będą również następujące dane:
 - data urodzenia przedsiębiorcy (art. 25 ust. 1 pkt 1a),
 - numer identyfikacji podatkowej (NIP) oraz numer identyfikacyjny REGON spółek cywilnych, jeżeli przedsiębiorca zawarł umowy takich spółek (art. 25 ust. 1 pkt 10),
 - dane pełnomocnika upoważnionego do prowadzenia spraw przedsiębiorcy, wraz ze wskazaniem zakresu spraw, które obejmuje dane pełnomocnictwo, o ile przedsiębiorca udzielił pełnomocnictwa i zgłosił informację o jego udzieleniu we wniosku o wpis do CEIDG (art. 25 ust. 1 pkt 11),
 - informacja o zakazie wykonywania określonego zawodu, którego wykonywanie przez przedsiębiorcę podlega wpisowi do CEIDG (art. 25 ust. 1 pkt 17),
 - informacja o zakazie prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub z opieką nad nimi (art. 25 ust. 1 pkt 18),
 - informacja o wykreśleniu wpisu w CEIDG (art. 25 ust. 1 pkt 19),
- d) wprowadzenie do ustawy tzw. "rejestrów pełnomocnictw" (od dnia 1 stycznia 2012 r.), a także zniesienie obowiązku posługiwania się osobnym pełnomocnictwem przed organami administracji publicznej, jeżeli fakt udzielenia pełnomocnictwa jest uwidoczniiony w CEIDG (art. 25 ust. 1 pkt 11, ust. 2 i 5a, art. 25a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz art. 5 ust. 4a ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (art. 4 noweli)),
- e) wprowadzenie możliwości podpisywania przez organ gminy przekształconych na dokument elektroniczny wniosków do CEIDG w inny sposób niż bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, np. dopuszczalny będzie podpis profilem zaufanym na platformie ePUAP (art. 26),
- f) rozszerzenie katalogu możliwych form identyfikacji osoby składającej wniosek o wpis do CEIDG (art. 27 ust. 7),

- g) wprowadzenie możliwości dokonania wyboru formy opodatkowania podatkiem PIT we wniosku o wpis do CEIDG (art. 25 ust. 5 i art. 28),
- h) zmodyfikowanie zasad prostowania i dokonywania zmian wpisów w CEIDG w przypadku, gdy wpis zawiera dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (art. 35).

Ustawa nowelizuje ponadto następujące ustawy: ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej, ustawę z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, ustawę z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach, ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, ustawę z dnia 7 września 2007 r. o Karcie Polaka, ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, ustawę z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech oraz ustawę z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców.

Najistotniejsze zmiany w wymienionych ustawach polegają na:

- modyfikacji przepisów przejściowych ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, związanych z transferem danych przedsiębiorców z ewidencji gminnych do CEIDG poprzez doprecyzowanie momentu, w którym organ gminy (wójt, burmistrz albo prezydent miasta) traci status organu ewidencyjnego oraz wskazanie, że do 31 grudnia 2011 r., w zakresie wpisów nieprzeniesionych do CEIDG, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pozostaje organem ewidencyjnym; ponadto wydłużeniu (do 30 czerwca 2012 r.) ulega termin, w którym organy koncesyjne, organy prowadzące rejestry działalności regulowanej oraz organy właściwe do spraw zezwoleń i licencji, przekażą do CEIDG, dane o przedsiębiorcach wykonujących aktualnie działalność gospodarczą wiążącą się z uzyskaniem, odpowiednio, koncesji, wpisu do rejestru działalności regulowanej, licencji lub zezwolenia (art. 11 noweli),
- nowelizacji przepisów ustawy o statystyce publicznej przewidującej, iż informacja o nadanym numerze identyfikacyjnym będzie udostępniana na stronie internetowej GUS, a także za pośrednictwem elektronicznej platformy usług administracji publicznej, zaś

takie udostępnienie danych będzie stanowiło potwierdzenie dokonania wpisu tych informacji w rejestrze podmiotów (art. 3 noweli),

- nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i ustawy o Karcie Polaka umożliwiającej ministrowi właściwemu do spraw gospodarki dostęp do danych odpowiednich rejestrów w zakresie niezbędnym do weryfikacji uprawnień do wykonywania działalności gospodarczej w Polsce przez osoby nieposiadające obywatelstwa państwa członkowskiego Unii Europejskiej (art. 7, art. 8 i art. 10 noweli),
- wydłużeniu okresu obowiązywania (do 31 grudnia 2011 r.) przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej dotyczących ewidencji działalności gospodarczej (art. 9 noweli),
- nowelizacji przepisów ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników związanej z uruchomieniem w ramach CEIDG tzw. "rejestru pełnomocnictw" (art. 4 noweli),
- nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne będącej konsekwencją zmian przewidzianych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej dotyczących składania oświadczenia (wniosku) o wyborze formy opodatkowania (art. 2 i art. 5 noweli).

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo z dniem 1 lipca 2011 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących tzw. "rejestru pełnomocnictw", które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2012 r., oraz zmiany w ustawie – Prawo działalności gospodarczej, dotyczącej obiegu dokumentów w KRUS, która wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 92. posiedzeniu w dniu 13 maja 2011 r. Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3938) został przedłożony przez Rząd. Był on przedmiotem prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej "Przyjazne Państwo" do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji. Zmiany wprowadzone do projektu na etapie prac sejmowych polegały w szczególności na:

- uzupełnieniu katalogu danych podlegających wpisowi do CEIDG o: informację o zakazie prowadzenia działalności związanej z wychowaniem, leczeniem, edukacją małoletnich lub

z opieką nad nimi (art. 25 ust. 1 pkt 18) oraz informację o wykreśleniu wpisu w CEIDG (art. 25 ust. 1 pkt 19),

- dodaniu przepisu art. 25 ust. 5a, przyznającego przedsiębiorcy możliwość dołączenia do wniosku o wpis do CEIDG zgłoszenia rejestracyjnego lub aktualizacyjnego, o których mowa w przepisach o podatku od towarów i usług,
- uzupełnieniu ustawy o przepis art. 25 ust. 7 nakładający obowiązek złożenia, wraz z wnioskiem o wpis do CEIDG, oświadczenia o braku orzeczonych zakazów (zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, zakazu wykonywania określonego zawodu), pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia,
- zmodyfikowaniu zasad prostowania i dokonywania zmian wpisów w CEIDG w przypadku, gdy wpis zawiera dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy (art. 35),
- wydłużeniu okresu obowiązywania (do 31 grudnia 2011 r.) niektórych przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej dotyczących ewidencji działalności gospodarczej (art. 9 noweli),
- wydłużeniu (do 30 czerwca 2012 r.) terminu, w którym organy koncesyjne, organy prowadzące rejestry działalności regulowanej oraz organy właściwe do spraw zezwoleń i licencji, przekażą do CEIDG, dane o przedsiębiorcach wykonujących aktualnie działalność gospodarczą wiążącą się z uzyskaniem, odpowiednio, koncesji, wpisu do rejestru działalności regulowanej, licencji lub zezwolenia (art. 11 pkt 2 noweli),
- uzupełnieniu ustawy o zmiany w ustawie z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat trzech (art. 12 noweli) oraz w ustawie z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (art. 13 noweli).

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 1 lit. a, art. 14 ust. 1 i 3 – istotą nowelizacji art. 14 ust. 1 i 3 jest zastąpienie wyrazów "wpis do ewidencji działalności gospodarczej" wyrazami "wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej". W związku z tym nasuwa się pytanie dlaczego ustawodawca konsekwentnie nie dokonał takiego zabiegu w innych przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. w art. 10 ust. 4 pkt 4 oraz w art. 13 ust. 5?
- 2) art. 1 pkt 7 lit. e, art. 25 ust. 5a – w związku z dodawanym do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przepisem art. 25 ust. 5a nasuwa się pytanie, dlaczego w

odniesieniu do zgłoszenia rejestracyjnego albo aktualizacyjnego, o których mowa w przepisach o podatku VAT, przyjęto, iż zgłoszenie takie nie będzie integralną częścią wniosku o wpis do CEIDG. Innymi słowy dlaczego ustawodawca nie zdecydował się uregulować kwestii tego zgłoszenia analogicznie np. do zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Czy to oznacza, że zgłoszenie takie będzie dokonywane odrębnie (osobnym dokumentem)? Intencja ustawodawcy w tym zakresie nie wynika z innych przepisów ustawy, w tym ze znowelizowanego art. 28.

Propozycja poprawki (zakładając, iż zgłoszenie rejestracyjne albo aktualizacyjne, o którym mowa w dodawanym art. 25 ust. 5a, ma być integralną częścią wniosku o wpis do CEIDG):

w art. 1 w pkt 7:

a) w lit. d:

- w zdaniu wstępnym wyrazy "pkt 4" zastępuje się wyrazami "pkt 4 i 5"
- w pkt 4 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

"5) zgłoszenia rejestracyjnego albo aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o podatku od towarów i usług.",

b) skreśla się lit. e;

- 3) art. 1 pkt 9 lit. d, art. 26 ust. 7 – w związku z nowelizacją tego przepisu nasuwa się pytanie, czy nie powinien on odsyłać również do art. 13 ust. 2a, który stanowi o zasadach podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez obywateli innych państw niż wymienione w art. 13 ust. 1, którzy przebywają na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 61 ust. 3 lub art. 71a ust. 3 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach.

Propozycja poprawki (zakładając, iż art. 26 ust. 7 powinien odsyłać również do art. 13 ust. 2a):

w art. 1 w pkt 9 w lit. d, w ust. 7 wyrazy "art. 13 ust. 2, 4 oraz 5" zastępuje się wyrazami "art. 13 ust. 2, 2a, 4 oraz 5";

- 4) art. 1 pkt 14 lit. c, art. 34 ust. 2 pkt 3 – w nowelizacji ustawodawca przyjął, iż przedsiębiorca będzie wykreślany z CEIDG z urzędu, jeżeli we właściwym terminie nie złoży wniosku o wpis informacji o wznowieniu działalności gospodarczej (inaczej niż dotychczas nie będzie on wzywany do złożenia wniosku w dodatkowo wyznaczonym

terminie). Mając na względzie, iż do dnia 31 grudnia 2011 r. ustawodawca wydłuża termin obowiązywania art. 7e ust. 1a ustawy – Prawo działalności gospodarczej, nasuwa się pytanie, czy pozostawienie w systemie tego przepisu jest zgodne z wolą ustawodawcy. Przepis ten stanowi, iż warunkiem wykreślenia wpisu do ewidencji działalności gospodarczej w przypadku niezgłoszenia informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przed upływem okresu 24 miesięcy od dnia zgłoszenia informacji o zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej, jest uprzednie pisemne wezwanie i wyznaczenie przedsiębiorcy dodatkowego trzydziestodniowego terminu na dokonanie zgłoszenia. Oznacza to *de facto*, iż w zależności od ewidencji, do której wpisany będzie przedsiębiorca oraz od tego czy wpis został przeniesiony do CEIDG, czy też nie, zależało będzie, czy przedsiębiorca zostanie wezwany do złożenia stosowanego wniosku (dokonania stosowanego zgłoszenia) w dodatkowym terminie, czy też od razu zostanie on wykreślony z ewidencji. Racjonalne wydaje się, aby bez względu na ewidencję ("starą" czy "nową") obowiązywały analogiczne przepisy

Propozycja poprawki (zakładając, że wolą ustawodawcy jest skorelowanie wyżej omówionych przepisów):

w art. 6 w zdaniu wstępnym po wyrazach "(Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.)" dodaje się wyrazy "wprowadza się następujące zmiany:", pozostałą treść oznacza się jako pkt 1 i dodaje się pkt 2 w brzmieniu:

"2) w art. 7e uchyla się ust. 1a.";

- 5) art. 3 pkt 2 i 3 – zestawiając ze sobą nowelizowane art. 43 ust. 1 i art. 45a należy stwierdzić, iż odesłanie w pierwszym ze wskazanych przepisów do drugiego z nich w celu określenia sposobu udostępnienia określonych informacji jest bezprzedmiotowe. Sposób udostępnienia informacji został w wyczerpujący sposób określony w art. 43 ust. 1. Ponadto niepotrzebnie w art. 43 ust. 1 sformułowano dwa razy skrót pojęcia "elektroniczna platforma usług administracji publicznej".

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 2, w art. 43 w ust. 1 skreśla się wyrazy "w sposób, o którym mowa w art. 45a," oraz wyrazy "(ePUAP)";

- 6) art. 4, art. 5 ust. 4a – mając na względzie zapewnienie jednoznaczności i czytelności przepisu oraz jego adekwatności do woli ustawodawcy proponuje się przyjęcie niżej zaproponowanej poprawki. W poprawce przyjęto, iż celem nowelizacji jest, aby w

przypadku gdy pełnomocnictwa udzieli przedsiębiorca, a dane pełnomocnika zostały wpisane do CEIDG, do wykazania upoważnienia (pełnomocnictwa) stosowany był art. 25a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Propozycja poprawki:

w art. 4, w ust. 4a zdanie trzecie otrzymuje brzmienie:

"W przypadku gdy pełnomocnictwa udzielił przedsiębiorca, a dane pełnomocnika zostały wpisane do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, stosuje się art. 25a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 i Nr 239, poz. 1593 oraz z 2011 r. Nr ..., poz. ...).";

- 7) art. 11 pkt 1, art. 66 ust. 2a - w myśl dodawanego ust. 2a wójt, burmistrz albo prezydent miasta przestaje być organem ewidencyjnym dla przedsiębiorcy z dniem przeniesienia do CEIDG danych (wpisu) dotyczących danego przedsiębiorcy. Oznacza to np., iż w sytuacji jeżeli dane dotyczące przedsiębiorcy zostaną przekazane do CEIDG o godz. 23.59 dnia 1 lipca 2011 r., od godz. 0.00 tego dnia wójt, burmistrz albo prezydent miasta nie będzie już organem ewidencyjnym. Czy takie rozwiązanie jest zgodne z wolą ustawodawcy? Wydaje się, że bardziej racjonalne byłoby, aby wójt, burmistrz albo prezydent miasta przestawał być organem ewidencyjnym dla przedsiębiorcy z chwilą (w momencie) przeniesienia danych (wpisu) do CEIDG.

Propozycja poprawki:

w art. 11 w pkt 1, w ust. 2a wyraz "dniem" zastępuje się wyrazem "chwilą";

- 8) art. 11 pkt 1, art. 66 ust. 2b – abstrahując od braku konsekwencji terminologicznej w obrębie art. 66 (dodawane ust. 2a i 2b mówią o przeniesieniu wpisu, inne ustępy w tym artykule o przeniesieniu danych) zestawienie ze sobą dodawanych do art. 66 ust. 2a i 2b nasuwa pytanie o cel dodania do ustawy drugiego z nich. Skoro w myśl dodawanego ust. 2a wójt, burmistrz albo prezydent miasta przestaje być organem ewidencyjnym dla przedsiębiorcy z dniem przeniesienia do CEIDG danych (wpisu) dotyczących danego przedsiębiorcy oznacza to, iż do czasu takiego przeniesienia wójt, burmistrz albo prezydent miasta pozostaje organem ewidencyjnym. Dane (wpisy) mają być przeniesione do CEIDG najpóźniej do 31 grudnia 2011 r. Dzień ten będzie więc ostatnim dniem, w którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta będzie mógł być organem ewidencyjnym. Bez odpowiedzi natomiast pozostaje pytanie, **jaki organ będzie organem ewidencyjnym w odniesieniu do przedsiębiorcy, którego danych (wpisu) nie przeniesiono do CEIDG**

do końca 2011 r. Być może odpowiedź na to pytanie powinna być zawarta w dodawanym ust. 2b.

Propozycja poprawki (odnosząca się wyłącznie do pierwszego zasygnalizowanego problemu):

w art. 11 w pkt 1 w zdaniu wstępnym skreśla się wyrazy "i 2b" oraz skreśla się ust. 2b;

- 9) art. 14 – w związku z tym, iż wpisy do ewidencji działalności gospodarczej będą mogły być dokonywane na dotychczasowych zasadach do dnia 31 grudnia 2011 r. pojawia się wątpliwość, czy w przypadku skorzystania przez organ gminy z takiej możliwości w ostatnim dniu terminu, będzie on w stanie zrealizować dyspozycję art. 66 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw, tj. przenieść dane (wpis) dotyczące przedsiębiorcy do CEIDG do końca 2011 r.

Jakub Zabielski

Główny legislator