



Związek Rzemiosła Polskiego

ul. Miodowa 14, 00-246 Warszawa, tel. +48 22 50 44 200, fax. +48 22 50 44 220, www.zrp.pl, zrp@zrp.pl

STANOWISKO W SPRAWIE PROJEKTU USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W CELU UPROSZCZENIA PROCEDUR ADMINISTRACYJNYCH DLA OBYWATELI I PRZEDSIĘBIORCÓW (nr UD266)

Związek Rzemiosła Polskiego z zadowoleniem przyjmuje fakt prowadzenia prac legislacyjnych zakładających ograniczenie zbędnych i nadmiernie rozbudowanych obciążeń regulacyjnych, niekorzystnych z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Ograniczenie ilości oraz uproszczenie procedur administracyjnych i formalnych uregulowań związanych ze sposobem prowadzenia działalności gospodarczej jest szczególnie istotne dla prawidłowego funkcjonowania firm rzemieślniczych kierowanych przez przedsiębiorców o statusie mikro, małych i średnich przedsiębiorców, w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2018 poz. 646).

Zakładany kierunek zmian, w szczególności wprowadzenie uproszczeń procedur administracyjnych i procedur milczącej zgody, cyfryzacji przy składaniu i rozpatrywaniu wniosków, ograniczenie liczby dokumentów oraz formalności, należy przyjąć z aprobatą, to jednak proponowane w przedłożonym projekcie konkretne rozwiązania, a przede wszystkim zakres proponowanych zmian mogą budzić szereg zastrzeżeń i wątpliwości.

Pozytywnie odbierając brzmienie pkt. IV uzasadnienia projektu, w którym mówi się, iż *„Celem regulacji jest ograniczenie obciążeń administracyjnych dla obywateli, a w szczególności przedsiębiorców, dlatego projektowane przepisy wpłyną pozytywnie na ich funkcjonowanie, w tym na działalność mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w poszczególnych branżach. Projektowane zmiany wpłyną także m.in. na obniżenie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej i pozwolą na większe zaangażowanie w faktycznie prowadzoną działalność, dzięki ograniczeniu czasu poświęcanego dotychczas na czynności administracyjne.”*, w ocenie Związku Rzemiosła Polskiego jednak większość proponowanych zmian będzie miała niewielki wpływ na ograniczenie obciążeń administracyjnych dla obywateli. Proponowane zmiany w bardzo ograniczonym stopniu wpłyną także na funkcjonowanie przedsiębiorców, gdyż biorąc pod uwagę ilość procedur administracyjnych funkcjonujących w polskim systemie prawnym, projekt zakłada uproszczenie procedur administracyjnych w stosunkowo wąskim zakresie. Projektowane rozwiązania dotyczą bardzo wąskich i specjalistycznych procedur, w efekcie mających marginalny wpływ na funkcjonowanie obywateli i przedsiębiorców reprezentowanych przez Związek Rzemiosła Polskiego. Przykładami tego typu niewielkich zmian są przytoczone dalej propozycje:

- a) w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o kinematografii (Dz. U. z 2021 r. poz. 257 i 1676),
- b) w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach hotelarskich oraz usługach pilotów wycieczek i przewodników turystycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 2211),
- c) w ustawie z dnia 5 sierpnia 2015 r. o pracy na morzu (Dz. U. z 2020 r. poz. 1353 oraz z 2021 r. poz. 1653),

oraz szereg innych projektowanych zmian dotyczących stosunkowo niewielkiego kręgu zainteresowanych podmiotów.

W niektórych proponowanych zmianach Związek Rzemiosła Polskiego widzi dążenie ustawodawcy do uproszczenia procedur administracyjnych, bardziej z myślą o organach administracji państwowej i funkcjonariuszach służb państwowych niż o obywatelach i przedsiębiorcach oraz do przyznania im dodatkowych uprawnień. Przykładowo rozwiązania takie znajdujemy w dalej przytoczonych propozycjach zmian:

- a) w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2019 r. poz. 2204 oraz z 2021 r. poz. 1177 i 1978),
- b) w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 1997 r. poz. 770, z późn. zm.),
- c) w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2021 r. poz. 1899),
- d) w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, 1162, 1621, 2317 i 2445 oraz z 2022 r. poz. 91),
- e) czy w końcu w ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz. U. z 2022 r. poz. 557),

gdzie rzeczywistymi „beneficjentami” uproszczenia procedur są organy lub funkcjonariusze konkretnych służb. W szczególności proponowane zmiany w ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r. poz. 1100, 1162, 1621, 2317 i 2445 oraz z 2022 r. poz. 91) nie przystają do nazwy projektu mającego odzwierciedlać przesłanie do uproszczenia procedur z myślą o pozytywnym skutku dla obywateli, de facto sprowadzając się do ograniczania obowiązków administracji państwowej. Nadto proponowane zniesienie obowiązku uchwalania Krajowego Planu Działań na Rzecz Zatrudnienia spowoduje oczywistą degradację doniosłości działań Państwa w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej poprzez likwidację planu działań uchwalanego przez Radę Ministrów po szerokich konsultacjach społecznych, na rzecz bliżej nie sprecyzowanych dokumentów roboczych Rady Ministrów.

W tym kontekście, znamienym jest również fakt zaproponowania w projekcie wyłącznie jednej zmiany dotyczącej ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491 i 2052), stanowiącego podstawowy akt prawny na którym de facto opiera się funkcjonowanie całej administracji państwowej i samorządowej. Co więcej, proponowana zmiana w Kodeksie postępowania administracyjnego sprowadza się do wprowadzenia zasady pozostawienia bez rozpoznania ponaglenia wobec beczynności organu złożonego przedwcześnie. Tego typu zmianę w proponowanym kształcie Związek Rzemiosła Polskiego ocenia krytycznie, ponieważ przepis ten pozwala na pozostawianie przedwczesnych ponaglenia bez rozpoznania także w przypadku, w którym po złożeniu przedwczesnego ponaglenia, mimo wszystko dojdzie do późniejszej beczynności organu w danej sprawie. Stoimy na stanowisku, że o ile ponaglenie wniesione przedwcześnie zasadniczo powinno zostać pozostawione bez rozpoznania, jednak nie powinno to mieć miejsca w przypadku, w którym organ nie załatwi danej sprawy w terminie. W takiej sytuacji, nawet złożone przedwcześnie pierwotne ponaglenie, jeśli następnie dojdzie do przewlekłości postępowania administracyjnego, powinno zostać rozpatrzone w trybie przepisu art. 37 k.p.a.

W ocenie Związku Rzemiosła Polskiego problemem pozostaje również, zastosowanie zbyt daleko idących uproszczeń procedur administracyjnych, w szczególności odejścia od dwuinstancyjności postępowania i zastosowanie zasady milczącego zakończenia postępowania, w postępowaniach w

których nie zachodzi taka potrzeba, bądź gdzie tego typu uproszczenie procedur może powodować negatywne konsekwencje dla obywateli. W tym kontekście krytycznie odnosimy się do dalej przytoczonych zmian:

- a) w ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (art. 13 projektu), w uzasadnieniu wskazuje się, iż w celu usprawnienia postępowania mającego na celu nabywanie uprawnień rzeczoznawcy zasadne wydaje się odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania. Związek Rzemiosła Polskiego wyraża opinię, iż choć przesłanki pozytywne wpisu do rejestru rzeczoznawców zostały przez ustawodawcę określone w sposób precyzyjny (zdanie egzaminu lub odbycie szkolenia), jednak należy się liczyć z pomyłkami organów stosujących prawo, przez co weryfikacja tego rodzaju pomyłek powinna następować w ramach kontroli instancyjnej;
- b) w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 129) projekt proponuje stosowanie przepisów o postępowaniu uproszczonym w sprawach o wydanie licencji detektywa, zastosowanie ma znaleźć także załatwienie sprawy w formie milczącego zakończenia postępowania. Wprowadzenie tak daleko idących uproszczeń w ramach uzyskiwania licencji detektywa wydaje się zbyt daleko idące, biorąc pod uwagę specyfikę działalności detektywistycznej polegającej na uzyskiwaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji o osobach, przedmiotach i zdarzeniach oraz okoliczność, że tego typu działalność podlega kontroli administracji państwowej;
- c) Związek Rzemiosła Polskiego zgłasza zastrzeżenie wobec propozycji zmian w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2021 r. poz. 1977 i 2120) i wobec ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1301), gdzie wprowadzenie postępowań uproszczonych, jest rozwiązaniem idącym zbyt daleko, biorąc pod uwagę okoliczność, iż określona tymi ustawami działalność dotyczy szeroko rozumianego zdrowia publicznego;
- d) zmiany w ustawie z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. z 2021 r. poz. 1797), wprowadzające postępowanie uproszczone, razem z milczącym zakończeniem postępowania, w sprawie wpisu do rejestru dostawców usług zaufania który zamierza świadczyć kwalifikowane usługi zaufania lub kwalifikowanej usługi zaufania, jako dotyczące problematyki szeroko rozumianego bezpieczeństwa świadczenia usług elektronicznych również oceniamy negatywnie;
- e) krytycznie należy się również odnieść do projektowanej zmiany w ustawie z dnia 15 czerwca 2018 r. o zbiorowym zarządzaniu prawami autorskimi i prawami pokrewnymi (Dz. U. poz. 1293) polegającej na wprowadzeniu jednoinstancyjności postępowania w sprawie zatwierdzania tabel wynagrodzeń organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi i prawami pokrewnymi. W sytuacji, gdy ostatecznie tego typu wynagrodzenia są pokrywane przez użytkowników brak dwuinstancyjności stwarza zagrożenie dowolności w ustalaniu stawek przez te organizacje.

Propozycja wydłużenia terminu z 7 dni na 14 dni na dokonanie zgłoszenia w Centralnym Rejestrze Beneficjentów Rzeczywistych określona w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2022 r. poz. 595 i 655), choć kierunkowo pozytywna, jest niewystarczająca. Biorąc pod uwagę ograniczone możliwości zasoby osobowe mikro

przedsiębiorstw, często nie dysponujących także odpowiednim sprzętem informatycznym, Związek Rzemiosła Polskiego postuluje wydłużenie tego terminu do co najmniej 30 dni kalendarzowych od momentu rejestracji firmy.

Biorąc pod uwagę powyższe, wnoskujemy o podjęcie prac nad dalszymi, bardziej wyrazistymi zmianami procedur administracyjnych, począwszy od uproszczenia procedur przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego oraz regulacji szeroko rozumianego prawa przedsiębiorców, które w sposób rzeczywisty mogą wpłynąć na obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, pozwalając na większe zaangażowanie przedsiębiorców w prowadzenie ich firm, wskutek ograniczenia czasu poświęcanego na czynności administracyjne. Związek Rzemiosła Polskiego przede wszystkim opowiada się za usuwaniem barier administracyjno-prawnych w rozwoju przedsiębiorczości na gruncie postępowań podatkowych oraz postępowań w obszarze ubezpieczeń społecznych. Wobec postępującego ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego ustawodawca powinien kierować się kryterium eliminowania wszelkich zbędnych formalności, które należy ograniczyć do absolutnego minimum.

W obszarze spraw szczegółowych, które należało by uprościć, przedsiębiorcy zgodnie postulują potrzebę zmiany terminu na dokonanie korekty rozliczeń składki zdrowotnej oraz zwrotu nadpłaty tej składki, na co Związek Rzemiosła Polskiego zwracał już uwagę na etapie konsultacji przepisów „Polskiego Ładu”. Aktualnie obowiązujące przepisy przewidują, że podatnicy rozliczający się według skali podatkowej lub podatkiem liniowym, wniosek o zwrot nadpłaconej w danym roku składki zdrowotnej składają w nieprzekraczalnym terminie do końca maja kolejnego roku, a wniosek o zwrot złożony po terminie pozostawia się bez rozpatrzenia. Jednocześnie w przypadku zwrotu nadpłaty, co do zasady następującej do końca lipca kolejnego roku, dokonane rozliczenie rocznej podstawy wymiaru i należnych składek zdrowotnych uznaje się za ostateczne. Tymczasem organy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych mają prawo kontroli rozliczeń i poprawności korekt składki zdrowotnej do czasu końca terminu przedawnienia, (który co do zasady wynosi 5 lat), w przypadkach w których podstawa ustalenia składki została by przez przedsiębiorcę zaniżona.

Związek Rzemiosła Polskiego stoi na stanowisku, że termin do dokonania korekty podstawy składki zdrowotnej przez przedsiębiorcę oraz zwrotu nadpłaconej składki za dany rok, powinien być tożsamy z terminem wynikającym z ogólnych zasad przedawnienia zobowiązań podatkowych i składkowych, postulując o ujednoczenie terminów na korektę rozliczenia składek zdrowotnych i zwrotu nadpłaty. Terminy przedawnienia zobowiązań w zakresie składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, wynikające z ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych powinny być tożsame z podstawowym okresem, w którym przedsiębiorca może dokonać korekty podstawy składki zdrowotnej oraz zwrotu nadpłaty. Oceniamy, iż określenie terminów do dokonania korekt i zwrotu nadpłaty składki zdrowotnej w sposób odmienny jest niekonstytucyjne i powoduje nierówne traktowanie płatników względem organów ZUS, odstając od realiów gospodarczych, w których działają przedsiębiorcy.

Dodatkowo Związek Rzemiosła Polskiego krytycznie ocenia obowiązek składania przez przedsiębiorcę wniosków o zwrot nadpłaconej składki, jako nadmierną i niepotrzebną biurokracją. Zwrot nadpłaconych składek, wynikający z rozliczenia rocznej składki, powinien być dokonywany przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych z urzędu, podobnie jak ma to miejsce w przypadku rocznych zeznań podatkowych dotyczących podatku dochodowego.

Niezmiennie problemem dla obywateli i przedsiębiorców pozostaje liczba uchwalanych aktów prawnych, których znaczna ilość powstała w okresie pandemii COVID-19. Tylko niektóre z nich są związane z procesem dostosowywania prawa do regulacji unijnych, większość nadal stanowią akty wykonawcze, które w sposób szczegółowy kształtują procedury administracyjne i warunki prowadzenia działalności w określonej dziedzinie. Może to spowodować nadmiar szczegółowej regulacji w zakresie prawa gospodarczego, przeprowadzanej przez władzę wykonawczą, a nie ustawodawczą. Związana jest z tym niepewność co do kosztów nowych regulacji prawnych oraz niejasności w ich interpretacji, również w zakresie procedur administracyjnych. Trudności w interpretacji i zrozumieniu norm prawnych wynikają najczęściej z nawarstwiania się zmian w aktach prawnych wskutek bardzo częstych nowelizacji, ale też mnogości i wielokrotności odesłań do innych przepisów. Niejednokrotnie czyni to akt prawny całkowicie nieczytelnym i niezrozumiałym dla przeciętnego odbiorcy. Interpretacja wielokrotnie zmienianych norm prawa gospodarczego wymaga pomocy specjalistów, co poza czasem potrzebnym do ich prawidłowego odczytania i zrozumienia, wpływa na koszt prowadzenia działalności gospodarczej.

W kontekście upraszczania procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców wskazujemy również na problem rzeczywistej odpowiedzialności urzędników państwowych i samorządowych za popełniane błędy i przewlekłość postępowań administracyjnych, co ma bezpośredni związek z prowadzeniem działalności gospodarczej w sposób niezakłócony i bez niepotrzebnych przeszkód biurokratycznych. Obowiązująca od 2011 roku ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa nie była od wielu lat nowelizowana pomimo tego, że w powszechnej opinii w praktyce akt ten nie funkcjonuje prawidłowo, zapisy tej ustawy są de facto martwe, a przypadki jej zastosowania wobec konkretnych osób są sporadyczne i mają bardziej charakter symboliczny, niż realny wymiar finansowy. Wobec tak opisanego stanu rzeczy, Związek Rzemiosła Polskiego postuluje, by niezależnie od upraszczania procedur administracyjnych, dla zapewnienia przestrzegania stosowanych procedur i terminów rozpatrywania spraw przez administrację publiczną, poddać ocenie i nowelizacji przepisy określające odpowiedzialność urzędników państwowych i samorządowych za popełniane błędy i powodowanie przewlekłości prowadzonych postępowań administracyjnych.

Warszawa, 20 kwietnia 2022 r.