

Warszawa, 23 maja 2019 r.

**STANOWISKO ZWIĄZKU PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW WS. PROJEKTU USTAWY
O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W CELU OGRANICZENIA OBCIĄŻEŃ REGULACYJNYCH**

Związek Przedsiębiorców i Pracodawców pozytywnie oceniał dotychczas procedowane przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii projekty ustaw składające się na kolejne pakiety deregulacyjne, a także wchodzące w skład Konstytucji dla Biznesu. Niestety, po kilku „rundach” deregulacji, a także wejściu w życie Prawa przedsiębiorców, nie możemy mówić o jakościowej rewolucji w zakresie otoczenia prawnego dla firm w Polsce. Przedsiębiorcy wciąż na to czekają, tymczasem procedowany jest kolejny projekt dotyczący ograniczenia obciążeń regulacyjnych. Co do zasady oceniamy go pozytywnie (choć nie bez zastrzeżeń), zaznaczając jednocześnie że przedsiębiorcy wciąż czekają na faktyczną, kompleksową zmianę regulacyjnego otoczenia dla biznesu.

Pierwszą istotną zmianą w projekcie, do której chcemy się odnieść, jest rozszerzenie ochrony przysługującej konsumentom na niektóre czynności dokonywane przez przedsiębiorców. Zgodnie z aktualnym brzmieniem przepisów, przedsiębiorca będący osobą fizyczną zawierający umowę kupna z innym przedsiębiorcą (czyli np. kupujący towar w sklepie) jest zawsze traktowany jako podmiot profesjonalny, w związku z czym pozbawiony jest ochrony prawnej przysługującej konsumentom. Dzieje się tak nawet wówczas, gdy umowa kupna nie jest bezpośrednio związana z branżą lub specjalizacją, w ramach której przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą. Rodzi to trudności po stronie przedsiębiorców, którzy prowadząc jednoosobowe działalności, często nabywają np. sprzęt biurowy, czy innego rodzaju wyposażenie, którego specyfika nie jest objęta zakresem profesjonalnej wiedzy koniecznej do prowadzenia działalności w obrębie danej branży. Tym samym, przedsiębiorca – w przypadku danej, konkretnej transakcji – znajduje się w takiej samej sytuacji, cechującej się dysproporcją wiedzy, jak konsument. Projektodawca słusznie zauważa wobec powyższego, że nieuzasadnione jest, by nie był on objęty ochroną dla konsumentów właściwą.

ZWIĄZEK PRZEDSIĘBIORCÓW I PRACODAWCÓW

Zawarte w projekcie rozwiązanie zakłada dodanie do art. 22 ze zn. 1 kodeksu cywilnego paragrafu drugiego, zgodnie z którym przepisy o ochronie konsumentów stosuje się do przedsiębiorcy, będącego osobą fizyczną, dokonującego czynności prawnej z innym przedsiębiorcą, gdy z treści tej czynności wynika, że nie posiada ona dla niego charakteru zawodowego, wynikającego w szczególności z przedmiotu wykonywanej przez niego działalności gospodarczej, udostępnionego na podstawie przepisów o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Zaproponowana zmiana to krok w dobrym kierunku, jednak wydaje się, że przepis wymaga doprecyzowania. Opis przesłanki umożliwiającej przedsiębiorcy będącemu osobą fizyczną skorzystanie z ochrony właściwej dla konsumentów jest niestety nieostry i może budzić poważne wątpliwości interpretacyjne. W naszej ocenie, należałoby bardziej bezpośrednio odwołać się do sekcji PKD wskazanych we wpisie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, zaznaczając że ochrona przysługuje przedsiębiorcy wówczas, gdy treść czynności prawnej nie jest bezpośrednio związana z przedmiotem wykonywanej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, wskazanym w CEIDG. Formuła „w szczególności” tworzy katalog otwartych przesłanek świadczących o zawodowym (bądź nie) charakterze czynności, co może powodować rozmaite interpretacje takich samych stanów faktycznych. Tym samym, jeszcze bardziej uzasadnione staje się zamknięcie tego katalogu wyłącznie do analizy sekcji PKD wskazanych w CEIDG.

Kluczową zmianą zawartą w projekcie jest postulat dodania do ustawy Prawo przedsiębiorców art. 21 a, ustanawiającego tzw. „prawo do błędu”. Zgodnie z treścią proponowanego przepisu, jeżeli w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej po raz pierwszy albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia, przedsiębiorca będący osobą fizyczną oraz będący mikroprzedsiębiorcą, małym lub średnim przedsiębiorcą narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością w sposób uzasadniający wszczęcie postępowania mandatowego lub w sprawie nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej, postępowanie takie może zostać wszczęte tylko jeżeli przedsiębiorca nie usunął stwierdzonych naruszeń w wyznaczonym przez organ terminie. Jednocześnie, jeśli przedsiębiorca usunął w tym trybie stwierdzone naruszenia – nie będzie podlegał karze.

Propozycja przepisu zasługuje na zdecydowaną aprobatę, ponieważ zamysł stojący za nią jest absolutnie słuszny. Zdecydowana większość drobnych uchybień popełnianych przez przedsiębiorców na początku swojej drogi z prowadzeniem działalności gospodarczej, nie wynika z chęci oszukiwania państwa, czy naginania przepisów. Powodem takich naruszeń są raczej pomyłki, chaos legislacyjny, czy też brak świadomości prawnej, powszechny zwłaszcza wśród najmniejszych firm niedysponujących profesjonalną obsługą. Wskazane jest zatem, by taki przedsiębiorca był przez organ raczej pouczony, niż od razu karany. W idealnej sytuacji, tak powinny wyglądać wewnętrzne procedury stosowane przez urzędy, bądź po prostu taka powinna być przyjęta praktyka postępowania wobec „nowych” przedsiębiorców. W polskich realiach, uwzględniając charakterystykę regulacji dotyczących działalności gospodarczej, kreujących kolejne konflikty pomiędzy przedsiębiorcami a urzędnikami, wydaje się że interwencja o charakterze legislacyjnym stanowi jedyny możliwy sposób implementowania zachowań, które w wielu państwach są standardem.

Podtrzymując powyższe, zgłosić należy istotne zastrzeżenie odnoszące się do projektowanego kręgu podmiotów, które mogłyby z „prawa do błędu” skorzystać. Wydaje się bowiem, że projektodawca stworzył go w sposób niekonsekwentny, z jednej strony uwzględniając wewnątrz niego cały sektor MSP (do 250 zatrudnionych, a zatem już nie najmniejsze działalności), z drugiej wykluczając podmioty prowadzące działalność w formie innej, niż działalność jednoosobowa. Argumentacja przytoczona w uzasadnieniu, zgodnie z którą w przypadku objęcia nową regulacją również przedsiębiorców będących osobami prawnymi, istniałoby ryzyko likwidacji i powoływania nowych spółek przez te same osoby, w celu skorzystania z dobrodziejstw prawa do błędu, jest nieprzekonująca. Zagrożenie takie łatwo zneutralizować, np. poprzez zastrzeżenie, że z prawa do błędu nie mogą skorzystać nowo utworzone osoby prawne, w których organach zasiadają osoby, które w ciągu 36 poprzednich miesięcy prowadziły jednoosobową działalność gospodarczą bądź zasiadały w organach innych osób prawnych prowadzących działalność gospodarczą. Utrzymanie osób prawnych poza kręgiem podmiotów, które mogą skorzystać z prawa do błędu pogłębia dualizm powodujący pewnego rodzaju deformację polskiego krajobrazu przedsiębiorczości, w ramach

którego bardzo popularną formułą jest jednoosobowa działalność gospodarcza (przy której przedsiębiorca odpowiada za zobowiązania całym majątkiem), zaś stosunkowo niewiele podmiotów prowadzi działalność w formie spółek prawa handlowego.

Poza wspomnianymi zmianami, które mają charakter gruntowny i w pewnym sensie niemal rewolucyjny (wprowadzenie wyjątku od zasady, że przedsiębiorca traktowany jest bezwzględnie jako podmiot profesjonalny; wprowadzenie również pewnego rodzaju „moratorium” dla nowych przedsiębiorców), projekt zakłada wprowadzenie szeregu zmian dużo drobniejszych, punktowych. Oczywiście, są one bardzo potrzebne, natomiast pewne wątpliwości budzi sposób ich dobrania. Zmiany w zakresie sukcesji należy kierunkowo ocenić pozytywnie, podobnie różnego rodzaju drobne korekty poprawiające sytuację przedsiębiorców (np. ograniczenie przedmiotowe egzekucji w zakresie posiadanych przez przedsiębiorcę pieniędzy niezbędnych do utrzymania siebie i rodziny przez dwa tygodnie), czy też eliminujące pewne absurdy (rezygnacja z konieczności przedstawiania przez Ministra Sportu i Turystyki sprawozdania z realizacji przedsięwzięć Euro 2012 – choć w tym przypadku akurat trudno wskazywać na konkretne korzyści, jakie z tego tytułu mieliby uzyskać przedsiębiorcy). Jednocześnie, wskazujemy na to, że dobór tychże punktowych zmian, wydaje się nie odzwierciedlać rzeczywistej skali ich uciążliwości dla firm. Duża część proponowanych zmian, w kontekście potrzeb większości funkcjonujących na rynku, będzie w zasadzie niezauważalna (choćby w zakresie przepisów dot. silosów na kiszonkę, czy też nowych rozwiązań dot. poruszania się zaprzęgami po technicznych pasach nadmorskich).

Z naszego punktu widzenia, w zakresie punktowych zmian deregulacyjnych, kluczowe byłoby przeprowadzenie procesu, polegającego na :

1) zidentyfikowaniu listy obciążeń i obowiązków administracyjnych na kilku płaszczyznach, tj. płaszczyźnie zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, wspólnej dla wszystkich przedsiębiorców, płaszczyźnie przepisów sektorowych, a także płaszczyźnie procesu inwestycyjnego, oraz relacji przedsiębiorców z konsumentami, z uwzględnieniem nowoczesnych form ich nawiązywania i podtrzymywania;

- 2) stworzeniu na powyższej bazie swoistej „białej księgi”, która następnie zostałaby skonsultowana z partnerami społecznymi (analogicznie, jak miało to miejsce w przypadku ustawy „antyzatorowej”);
- 3) na podstawie powyższego – stworzeniu projektu ustawy, podlegającego regularnej procedurze konsultacji.

Doceniając pewien wysiłek MPiT w zakresie przeprowadzania procesów deregulacyjnych, a także w żadnym stopniu nie negując istoty i słuszności proponowanych w projekcie zmian, stoimy na stanowisku, że być może powyższa formuła umożliwiłaby faktyczną, znaczną redukcję obciążeń regulacyjnych dokuczających polskim przedsiębiorcom, na którą sektor MSP – mimo kolejnych „transz” deregulacji – wciąż czeka.