

Beata Sagan

Państwo a gospodarka. Uwagi na tle rozwiązań „Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej”

„Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej”¹ (SDG) tworzy publicznoprawne podstawy prawa gospodarczego, formułując zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP przez przedsiębiorców zarówno krajowych, jak i zagranicznych, zadania organów administracji publicznej w zakresie działalności gospodarczej. Określa formy jej reglamentacji oraz mechanizm tworzenia oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych, zasady wspierania mikroprzedsiębiorców oraz przedsiębiorców małych i średnich, a także reguły przeprowadzania kontroli u przedsiębiorcy. Sformułowane w SDG zasady można podzielić na te, które odnoszą się do ogólnych stosunków obrotu gospodarczego, oraz na zasady odnoszące się do sfery stosunków pomiędzy przedsiębiorcami a organami władzy publicznej. Pierwsza kategoria zasad, do której zalicza się zasadę wolności gospodarczej, równości przedsiębiorców, uczciwej konkurencji, ochrony słusznych praw konsumentów, poszanowania dobrych obyczajów – często jest charakteryzowana w literaturze przedmiotu.

Artykuł ma na celu omówienie zasad będących wyrazem stosunku państwa do działalności gospodarczej. Ustawodawca zrezygował z odrębnego rozdziału, w którym sformułowano by obowiązki państwa, jak miało to miejsce w Prawie działalności gospodarczej. Czyni to, dokonując podziału właściwych regulacji na klauzule generalne zawarte w części ogólnej ustawy (art. 6 ust. 2, art.7–12) oraz na przepisy dotyczące pomocy publicznej dla mikroprzedsiębiorców, przedsiębiorców małych i średnich (art. 103–110).

Według C. Kosikowskiego mają charakter dyrektyw zachowań organów państwa wobec przedsiębiorców. Określają obowiązki organów publicznych i odpowiadające im uprawnienia przedsiębiorców. Ich sens sprowadza się do określenia granic działania organów administracji państwowej, wykonujących ustawowe zadania wobec przedsiębiorców. W praktyce mają one istotne znaczenie, gdyż można powołać się na nie, w przypadku spornych kwestii rozpatrywanych przez sądy czy organy administracji

¹ DzU nr 173, poz. 1807.

publicznej. Druga grupa to normy zawarte w rozdziale 7 SDG, które szczegółowo prezentują warunki udzielania pomocy publicznej określonym kategoriom przedsiębiorców i przez to pośrednio wywierają wpływ na katalog obowiązków państwa wobec przedsiębiorców. Ich katalog jest następujący²:

1. Zasada wspierania przez państwo rozwoju przedsiębiorczości (przez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, zwłaszcza przez mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, art. 8 ust. 1).
2. Zasada udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej z poszanowaniem zasad równości i konkurencji (art. 7).
3. Zasada zakazu żądania od przedsiębiorców przez organy administracji publicznej spełnienia warunków nieprzewidzianych przepisami prawa (art. 6 ust. 2).
4. Zasada wykonywania nadzoru i kontroli z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy (art. 9).
5. Zasada udzielania przedsiębiorcom na piśmie interpretacji przepisów dotyczących danin publicznych i braku odpowiedzialności przedsiębiorcy za zachowania zgodne z uzyskaną interpretacją (art. 10).
6. Zasada załatwiania spraw przedsiębiorców przez organy administracji publicznej bez zbędnej zwłoki (art. 11).
7. Zasada współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców oraz samorządami zawodowymi i gospodarczymi (art. 12). Oczywiście jest, że stosunek państwa do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą nie może ograniczać się wyłącznie do powyższego katalogu. W gospodarce rynkowej podstawowe obowiązki organów państwowych dotyczą przede wszystkim ochrony szeroko rozumianej swobody działalności gospodarczej oraz takich mechanizmów rynkowych, jak np. konkurencja. Wymagają one podejmowania z szeregu i działań, m.in. reglamentacyjnych, organizatorskich, informacyjnych, kontrolnych i nadzorczych. Celem zawartych w SDG zasad jest wskazanie jedynie ogólnych wytycznych, zgodnie z którymi państwo ma prowadzić politykę wobec przedsiębiorców. Nie oznacza to, że należy je traktować wyłącznie jako postulaty. Niektóre z nich mają przecież bezpośredni wpływ na zachowania organów państwowych, choćby w kwestiach podatkowych, czy żądania dokumentów nie wymaganych prawem w określonym postępowaniu. Z tych zasad wypływa zatem podmiotowe prawo każdego przedsiębiorcy do domagania się realizacji powyższych obowiązków przez państwo³.

1. Zasada wspierania przez państwo rozwoju przedsiębiorczości przez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, zwłaszcza przez mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.

Genezy treści art. 8 USG należy szukać w przepisach PDG, które miały na celu wspieranie działalności gospodarczej przez nałożenie na organy administracji rządowej

² C. Kosikowski, *Nowe regulacje w zakresie swobody działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” nr 10 z 2004 r., s. 14–15.

³ Ibidem.

i samorządowej ogólnych zadań w tej sferze. W SDG cel regulacji nie uległ zasadniczej zmianie. Państwo nadal ma wspierać przedsiębiorczość, głównie przez tworzenie korzystnych warunków jej rozwoju, a nie tylko, jak miało to miejsce pod rządami starej ustawy, przez promowanie tej przedsiębiorczości, prowadzenia działań informacyjnych czy organizowanie szkoleń. Zapewne według ustawodawcy dotychczasowe formy były niewystarczające. Administracja publiczna powinna świadomie działać w kierunku aktywizacji podmiotów gospodarczych poprzez tworzenie rozwiązań, które będą zachęcały potencjalnych inwestorów do podejmowania działalności w naszym kraju. Szczególną rolę w tej dziedzinie powinien pełnić samorząd. Przepisy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego uzależniają ich dochody od wpływów z podatków od osób fizycznych i od osób prawnych. Oznacza to, że ilość pieniędzy w samorządowej kasie zależy w dużej mierze od liczby i kondycji mieszkających i działających tam podatników. Można powiedzieć, że w praktyce nakłada to na gminy po prostu obowiązek dbania o rozwój gospodarczy, w tym o wspieranie przedsiębiorczości na swoim terenie.

Samorząd może wspierać przedsiębiorców w dwojaki sposób: po pierwsze, dbając o rozwój infrastruktury technicznej, a po drugie, budując tzw. infrastrukturę okołobiznesową. Znaczenie tej pierwszej dla rozwoju gospodarczego jest zasadnicze. To właśnie jakość dróg, dostępność usług telekomunikacyjnych, energetycznych i kolejowych, połączenia lotnicze wywierają decydujący wpływ na konkurencyjność poszczególnych ośrodków. Szybciej można zbudować infrastrukturę okołobiznesową poprzez stworzenie korzystnych warunków do organizacji szkoleń, wspieranie badań innowacyjnych, szczególnie w zakresie nowych technologii, organizację usług doradczych dla przedsiębiorców, tworzenie sprawnego systemu informacyjnego dla biznesu. Wśród działań prawnych organów samorządu, mających na celu stworzenie właściwych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości wyróżnić należy uprawnienia właściwych organów samorządu terytorialnego w zakresie decydowania o ulgach i zwolnieniach z opłat lokalnych, podatków itp. Podejmują one również decyzje w sprawach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wpływając w ten sposób na możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w określonych układach przestrzennych, gdyż dobra lokalizacja inwestycji stanowi ważny czynnik wpływający na decyzje przedsiębiorców dotyczące podjęcia działalności na danym terenie. Niebagatelną rolę odgrywają również tzw. inkubatory przedsiębiorczości – instytucje, gdzie przyjęte konstrukcje prawne dają możliwość stymulowania procesu powstawania nowych podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy mają łatwiejszy dostęp do kapitału np. przez tworzenie lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowo-pożyczkowych lub przystępowanie do nich czy opracowywanie programów pomocowych.

Istotną rolę w tworzeniu przez państwo warunków sprzyjających podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej mogą odgrywać programy lokalnego rozwoju gospodarczego. Opracowywane są na podstawie przyjętego przez Radę Ministrów 14 stycznia 2003 r. Narodowego Planu Rozwoju (NPR). To kompleksowy dokument określający cele rozwoju społecznego i gospodarczego kraju, w tym wspieranie rozwoju regionalnego oraz sposoby osiągnięcia tychże celów w zakresie określonym w Planie (art. 3 NPRU).

To właśnie programy rozwoju lokalnego pozwolą m.in. na realizację postulatów omawianej zasady. W ich ramach opracowuje się długofalowe plany zmian społeczno-gospodarczych w poszczególnych regionach. Można je również uznać za deklarację i jedno-

częście zobowiązanie się władz lokalnych do podejmowania działań określonego rodzaju, także tych które mają na celu wspieranie przedsiębiorczości.

Mając świadomość tego, że podstawą gospodarki w zasadzie są mali i średni przedsiębiorcy, ustawodawca zwraca uwagę organów państwa na potrzebę „opieki” nad tymi właśnie podmiotami. Udział sektora MSP w obrocie gospodarczym wzrasta z roku na rok. Z ogółu przedsiębiorstw (bez sekcji rolnictwa i rybołówstwa), objętych w 2000 r. rejestrem podmiotów gospodarki narodowej REGON, 99,87% stanowiły MSP zatrudniające do 250 pracowników. Problem stanowi jednak „[...] zbyt wielkie rozdrobnienie przedsiębiorstw w warunkach niedostatku kapitałów własnych i nadal bardzo drogiego i trudno dostępnego kredytu. W konsekwencji powoduje to niedostatek możliwości finansowania inwestycji i innowacji, a tym samym ograniczony zostaje wzrost konkurencyjności tych podmiotów”⁴.

Z zasadą wspierania przez państwo rozwoju przedsiębiorczości przez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej wiąże się obowiązek organów administracji publicznej, wdrażających programy pomocowe dla przedsiębiorców przekazywania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki informacji o warunkach i formach pomocy udzielanej w ramach takiego programu. Minister powinien otrzymać je w ciągu 30 dni od ustanowienia programu pomocowego, ale nie później niż na 14 dni przed wyznaczonym terminem składania wniosków o udzielenie pomocy. Informacje te są następnie udostępniane na stronie internetowej Ministerstwa Gospodarki i Pracy, co pozwoli przedsiębiorcom względnie wcześniej zapoznać się z możliwością otrzymania pomocy z publicznych środków i ewentualnie z nich skorzystać

2. Zasada udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej z poszanowaniem zasad równości i konkurencji

Zgodnie z art. 7 SDG państwo udziela przedsiębiorcom pomocy publicznej na zasadach i w formach określonych w odrębnych przepisach, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji. Przyjąć można, że jest to wytyczna określająca sposób udzielania przez państwo ewentualnej pomocy. Jest to swego rodzaju wskazówka interpretacyjna dla tych przepisów, które formułują reguły i kryteria świadczenia pomocy publicznej. Wskazać należy przede wszystkim ustawę z 22 października 2004 r. o zmianie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji⁵ oraz ustawę z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej⁶, a także rozwiązania rozdziału 7 SDG, gdzie zawarto uregulowania w zakresie ubiegania się o pomoc ze strony państwa przez mikroprzedsiębiorców, przedsiębiorców małych oraz średnich. Obok katalogu form, w jakich państwo w szczególności może stwarzać korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju tych podmiotów, określono kryteria i warunki ubiegania się o preferencje ze strony państwa. Decydujące znaczenie ma tu uznanie podmiotu za mikroprzedsiębiorcę, przedsiębiorcę małego lub średniego, o czym decyduje równoczesne spełnienie dwóch przesłanek, tj. odpowiedni poziom średniorocznego zatrudnienia oraz wysokość rocznego obrotu netto lub sumy aktywów. Przekroczenie któregokolwiek z tych progów skutkuje tym, że przedsiębiorca nie będzie mógł być zaliczony do odpowiedniej kategorii podmiotów uprzywilejowanych. Przedsiębiorca sam może wybrać rok (jeden z os-

⁴ NPR, s. 10.

⁵ DzU nr 273, poz. 2701.

⁶ DzU nr 123, poz. 1291.

tatnich dwóch lat obrotowych), który będzie decydujący o wielkości progów uprawniających do uzyskania pomocy publicznej, co jest niewątpliwym ułatwieniem ze strony ustawodawcy. Fakt spełnienia przez przedsiębiorcę powyższych przesłanek musi zostać udokumentowany, przy czym wystarczy oświadczenie przedsiębiorcy, że spełnia określone w ustawie warunki wymagane do zaliczenia do jednej z uprzywilejowanych kategorii, co jest rozwiązaniem niezwykle praktycznym. Deklarowany przez przedsiębiorcę stan faktyczny podlega weryfikacji organów udzielających pomocy publicznej.

Art. 103 SDG zawiera przykładowe wyliczenie form, w jakich państwo może wspierać mikroprzedsiębiorców, przedsiębiorców małych oraz średnich. Należy przychylić się do opinii prof. Katnera, który wyraził pogląd, że przepis ten stanowi wyraz domagania się, aby w różnych działaniach ekonomicznych uwzględnić wspieranie, a nie utrudnianie funkcjonowania małej i średniej przedsiębiorczości. Ten zapis ma znaczenie dla formułowania sprzeciwu wobec projektów rozwiązań prawnych sprzeniewierzających się wyrażanym oczekiwaniom pomocy⁷.

Świadczenie pomocy publicznej poszczególnym przedsiębiorcom może prowadzić do zakłócenia konkurencji, a w konsekwencji zagrożenie funkcjonowania wolnego rynku⁸. Bezwzględny obowiązek państwa jest poszanowanie zasad równości i konkurencji przy udzielaniu pomocy jakiegokolwiek przedsiębiorcy. W tej materii wypowiada się także prawo wspólnotowe. Zgodnie z art. 87 ust. 1 TWE⁹, pomoc świadczona przez państwa członkowskie lub z funduszy państwowych, bez względu na formę, jest niezgodna z zasadami wspólnego rynku, jeżeli przez uprzywilejowanie określonych przedsiębiorstw albo gałęzi produkcji wypacza lub niweczy konkurencję bądź wpływa negatywnie na handel między państwami członkowskimi. Dlatego też Komisja Europejska ma prawo kontroli pomocy udzielanej przez członków UE. Państwa udzielające pomocy publicznej zobowiązane są do powiadamiania Komisji z wyprzedzeniem o wszelkich planach jej udzielania, dlatego też polskie władze mają obowiązek poszanowania równości podmiotów nie tylko na własnym rynku, ale także wraz z innymi krajami Wspólnoty nie naruszać tej zasady w dostępie do pomocy unijnej w ramach rynku europejskiego, co ma zasadnicze znaczenie dla pomocy państwa w programach funduszy strukturalnych, których funkcjonowanie powinno być zgodne z polityką konkurencji UE¹⁰.

Państwo powinno nie tylko tworzyć, ale także czuwać nad działaniem mechanizmów, które pozwolą udzielać pomocy tam, gdzie jest ona niezbędna, a z drugiej strony, nadzorować, aby powstałe różnice nie oddziaływały negatywnie na rozwój i ochronę konkurencji. Katalog narzędzi jest dość obszerny, dlatego też zaprezentowane zostaną instrumenty przewidziane w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Zadaniem właściwych organów jest przede wszystkim monitorowanie takiej pomocy, co zgodnie z art. 3 PDPPU działania te polegają na gromadzeniu, przetwarzaniu i przekazywaniu informacji o udzielanej pomocy publicznej, w szczególności o jej rodzajach, formach oraz poziomie. Podmioty udzielające pomocy zobowiązane są do sporządzania i przedstawiania Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsument-

⁷ W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 189–190.

⁸ T. Szymanek, D. Czajka, *Prawo gospodarcze. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2005, s. 259.

⁹ Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

¹⁰ Art. 12 rozporządzenia Rady WE nr 1260/1999 z 21 VI 1999 r. ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych, DzU L 161 z 26 VI 1999 r.

tów do zaopiniowania projektu pomocowego oraz przedkładania sprawozdań dotyczących udzielonej pomocy publicznej, a więc np. informacji o beneficjentach, rodzaju, formie, wielkości i przeznaczeniu tej pomocy. Prezes UOKiK na podstawie zebranych danych opracowuje w porozumieniu z ministrem finansów i przedstawia Radzie Ministrów sprawozdanie zawierające wyniki monitorowania pomocy publicznej w roku poprzednim, dołączając ocenę skutków udzielonej pomocy dla konkurencji. Ponadto ustawa zobowiązuje beneficjentów pomocy do składania Prezesowi UOKiK lub podmiotowi udzielającemu pomocy okresowych sprawozdań dotyczących otrzymanego wsparcia. Podmiot, który ubiega się o pomoc *de minimis*¹¹, ma obowiązek przedstawienia podmiotowi udzielającemu pomocy, wraz z wnioskiem o udzielenie takiej pomocy, wszystkich zaświadczeń o pomocy *de minimis*, jakie otrzymał w ciągu 3 ostatnich lat poprzedzających dzień wystąpienia z wnioskiem o udzielenie pomocy. Ustawa daje Komisji Europejskiej prawo żądania od Prezesa UOKiK informacji o pomocy *de minimis*, co niewątpliwie służy zapewnieniu takich samych warunków konkurencji przedsiębiorcom w państwach członkowskich UE.

3. Zasada zakazu żądania od przedsiębiorców przez organy administracji publicznej spełnienia warunków nieprzewidzianych przepisami prawa¹²

Ta zasada ma zapewnić przedsiębiorcom stabilność czynności administracyjno-prawnych, ma stworzyć klarowną sytuację co do warunków podejmowania, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej. Niejednokrotnie dało się słyszeć głosy¹³, że tego rodzaju praktyki organów państwa nawet bez ogólnie sformułowanej zasady należy uznać za niedopuszczalne. Jednocześnie wyrażany jest niepokój, że zamieszczanie w ustawach norm, które w sposób drobiazgowy wskazują czego poszczególnym uczestnikom obrotu gospodarczego nie wolno, jest zwykłym zaśmiecaniem prawa¹⁴.

4. Zasada wykonywania nadzoru i kontroli z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy

SDG stanowi próbę ochrony przedsiębiorców przed nadmierną i nieuzasadnioną ingerencją w swobodę działalności gospodarczej, o czym świadczy treść art. 9, zgodnie z którym organy administracji publicznej, wykonując swoje zadania, szczególnie w zakresie nadzoru i kontroli, powinny działać z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy. Należy zwrócić uwagę, że klauzula ta odnosi się do wszelkich relacji na styku przedsiębiorcy – organy państwowe i dotyczy nie tylko działania kontrolne czy nadzorcze dokonywanych przez wyspecjalizowane organy, ale także tych sytuacji, gdzie państwo choćby w najmniejszym stopniu wkracza w sferę działań przedsiębiorców (np.

¹¹ Zasada *de minimis* określa pułap kwoty pomocowej, poniżej którego art. 87 ust.1 nie ma zastosowania, tak więc powiadomienie z wyprzedzeniem Komisji Europejskiej o zastosowaniu określonych środków nie jest konieczne. Zasada opiera się o pogląd, że niewielkie kwoty pomocy nie mają możliwości wywierania wpływu na konkurencję i handel pomiędzy państwami członkowskimi UE.

¹² Klauzula ta została zaprezentowana w związku z omawianiem konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej w rozdziale pierwszym niniejszej pracy.

¹³ R. Gwiazdowski, *Koza nostra*, „Wprost” 2004, nr 26; W.J. Katner, *Lepiej już było*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 246.

¹⁴ W.J. Katner, *Podstawowe zagadnienia prawne nowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „PPH” grudzień 2004, s. 5; A. Kidyba, W. Popiołek, S. Sołtysiński, *Skoro było lepiej, to dlaczego jest źle?*, „Rzeczpospolita” 2003, nr 271.

prowadzenie rejestrów czy ewidencji, udzielanie pomocy publicznej, egzekwowanie zobowiązań wobec państwa itp.).

Ustawa nie zawiera definicji „uzasadnionych interesów przedsiębiorcy”. Można przyjąć, że są to wszelkie aspekty działalności danego podmiotu, których naruszenie wiązałoby się dla niego z negatywnymi skutkami. Nie ulega wątpliwości, że istotną rolę przy interpretacji tego pojęcia odegra orzecznictwo sądowe.

Ustawodawca ma świadomość, że organy publiczne ingerują w sferę swobody prowadzenia działalności gospodarczej, szczególnie w czasie wykonywania kontroli czy sprawowania nadzoru (pojęcie szersze niż kontrola). Tego rodzaju działalność może zakłócać normalny tryb funkcjonowania danego przedsiębiorcy, gdyż dokonywanie poszczególnych czynności kontrolnych nie jest poddawane bezpośredniej weryfikacji organu stopnia wyższego. Dlatego też kontrolerzy powinni działać w sposób szczególnie ostrożny, zwłaszcza wtedy, gdy istnieje choćby minimalne ryzyko nieświadomego naruszenia interesów przedsiębiorcy. USDG nie przewiduje co prawda sankcji za nieprzestrzeganie tej zasady, niemniej poszkodowanemu przedsiębiorcy zawsze przysługuje prawo do sądowego domagania się naprawienia wyrządzonej szkody w związku z art. 417 § 1 k.c. oraz art. 420¹ § 1 k.c. (Skarb Państwa, a także jednostka samorządu terytorialnego ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez funkcjonariusza państwowego, względnie funkcjonariusza jednostki samorządu terytorialnego, przy wykonywaniu powierzonej mu czynności).

5. Zasada udzielania przedsiębiorcom na piśmie interpretacji przepisów dotyczących danin publicznych i braku odpowiedzialności przedsiębiorcy za zachowania zgodne z uzyskaną interpretacją

Art. 10 wprowadza od dawna oczekiwane zmiany w położeniu wszystkich podmiotów gospodarczych w relacjach z organami państwa. Nie jest tajemnicą, że niejasne przepisy wciąż zmieniającego się prawa np. podatkowego stanowią dla przedsiębiorców przeszkodę trudną do pokonania. Decyzje dotychczas wydawane przez organy podatkowe w zasadzie nie podlegały żadnej weryfikacji, a ewentualne negatywne konsekwencje związane z nie zawsze trafnymi rozstrzygnięciami ponosił przedsiębiorca (podatnik). W przypadku gdy organ podatkowy wydał decyzję a następnie została ona zakwestionowana, np. w wyniku kontroli, wówczas podatnik był zobowiązany do zapłaty zaległego podatku, a zwalniano go jedynie z obowiązku uiszczenia ewentualnych odsetek za zwłokę. Sytuacja uległa zmianie od chwili wejścia w życie SDG. Nowe rozwiązania wprowadzają zasadę wiążącego charakteru urzędowej interpretacji przepisów prawnych w indywidualnej sprawie. Każdy przedsiębiorca będzie mógł złożyć do właściwego organu wnioski o wydanie pisemnej informacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia daniny publicznej (podatku, opłaty, kary itp.) w jego indywidualnej sprawie. Obowiązkiem organu jest wydanie takiej interpretacji, w której w sposób zrozumiały i czytelny zostanie wyjaśnione, jakie zachowanie w danym stanie faktycznym jest zasadne, a jednocześnie przedsiębiorca nie będzie podlegał jakimikolwiek sankcjom w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej informacji. Oznacza to, że nie ponosi on faktycznej odpowiedzialności za dokonaną przez organ administracji publicznej błędną interpretację obowiązującego prawa. Podmiotem uprawnionym do dokonywania interpretacji jest minister właściwy do spraw finansów publicznych, który zobowiązany jest uwzględniać orzecznictwo sądów, Trybunału Kon-

stytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, przy czym nie dokonuje on interpretacji w sprawach indywidualnych. W sprawach indywidualnych interpretacja należy do kompetencji stosownie do właściwości: naczelnika urzędu skarbowego, naczelnika urzędu celnego lub wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starosty albo marszałka województwa na pisemny wniosek podatnika, płatnika lub inkasenta. Wymienione podmioty wydają ją na pisemny wniosek zainteresowanego, w którym powinien być wyczerpująco przedstawiony stan faktyczny oraz własne stanowisko w sprawie. Właściwy organ ma obowiązek udzielenia pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania prawa podatkowego w danej indywidualnej sprawie, o ile nie toczy się w tym konkretnym przypadku postępowanie podatkowe, kontrola podatkowa lub postępowanie przed sądem administracyjnym. Udzielenie interpretacji ma formę postanowienia, na które przysługuje zażalenie. Sama interpretacja nie ma charakteru wiążącego – kierujący wniosek może się do niej zastosować lub wybrać inny sposób postępowania. Jeśli jednak wnioskujący o interpretację zastosował się do jej treści, organ nie może wydać decyzji określającej lub ustalającej zobowiązanie podatkowe tego podmiotu, bez zmiany albo uchylecia takiego postanowienia, o ile tylko decyzja byłaby niezgodna z interpretacją zawartą w tym postanowieniu. Rozstrzygnięcie jest zatem wiążące dla organu podatkowego i organów kontroli skarbowej właściwych dla wnioskodawcy i może zostać zmienione lub uchylone tylko w decyzji organu odwoławczego, o ile uzna on, że zażalenie podatnika, płatnika lub inkasenta zasługuje na uwzględnienie, albo kiedy z urzędu stwierdzi, że postanowienie rażąco narusza orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, o ile niezgodność z prawem jest wynikiem zmiany przepisów. Zastosowanie się podatnika, płatnika lub inkasenta do urzędowej interpretacji nie może mu szkodzić nawet wówczas, gdy byłoby to niezgodne z prawem. W takiej sytuacji w zakresie wynikającym z zastosowania się do treści wyjaśnień udzielonych przez organ na przedsiębiorcę nie może być nałożone dodatkowe zobowiązanie podatkowe, nie jest także możliwe wszczęcie przeciwko niemu postępowania w sprawie o przestępstwo skarbowe lub wykroczenie skarbowe, a także nie znajdują zastosowania wobec niego inne sankcje wynikających z prawa podatkowego i przepisów karnych skarbowych. Moc obowiązująca interpretacji dotyczy wyłącznie tych spraw, w których zostały one wydane, co oznacza, że inny przedsiębiorca nie może skutecznie powoływać się na treść interpretacji, która została wydana w sprawie dotyczącej innego podmiotu. Wyjaśnienie to może stanowić jedynie wskazówkę dla innych przedsiębiorców.

Ocena przyjętych rozwiązań nie jest z pewnością jednoznaczna. Niewątpliwie dobrze nowe przepisy przyjęli przedsiębiorcy. Dla nich regulacja art. 10 to swego rodzaju gwarancja niezależności w relacjach z fiskusem. Wreszcie dysponują orężem, który pozwala na skuteczną obronę przed niekorzystnymi konsekwencjami błędnego rozumienia prawa podatkowego. Niestety, coraz bardziej widoczna staje się potrzeba zwrócenia uwagi na przyczyny wprowadzonych zmian, gdyż wiążące interpretacje przepisów podatkowych są wyłącznie protezą bardzo złego systemu. Potwierdzają jedynie to, że „bez stosowania urzędowych objaśnień, nie da się polskiemu przedsiębiorcy i obywatelowi w tym systemie przeżyć”¹⁵. Sam ustawodawca podziela tę opinię, skoro postanawia, że przedsiębiorca nie może być obciążony podatkiem ani innymi sankcjami fiskalnymi w razie zastosowania się

¹⁵ A. Sadowski, wypowiedź z dnia 10 stycznia 2005, dla programu telewizyjnego Informator prawny, TV 4.

do uzyskanej wykładni przepisów. Z góry przyjmuje zatem, że interpretacja może być błędna i wywołać dodatkowe negatywne skutki, co nie wróży dobrze na przyszłość.

W literaturze można znaleźć poglądy, zgodnie z którymi jest to ryzykowne rozwiązanie, ponieważ „[...] w państwie prawa do interpretacji przepisów przewidziane są sądy i Trybunał Konstytucyjny”¹⁶, a nie minister czy urzędnicy, którzy nie mają nawet obowiązku bycia prawnikiem. Ponadto trzeba wyrazić obawę, że odpowiedzialność urzędu za treść odpowiedzi może być torpedowana przez samych potencjalnych interpretatorów – „będzie się unikać w praktyce rzeczowych wyjaśnień, żeby nie odpowiadać konkretnie, obok pytania, nie na pytanie, itp.”¹⁷

6. Zasada załatwiania spraw przedsiębiorców przez organy administracji publicznej bez zbędnej zwłoki

Zgodnie z art. 11 SDG, organy administracji publicznej są zobowiązane do załatwiania spraw przedsiębiorców bez zbędnej zwłoki, co stanowi wyraz zaadaptowania regulacji k.p.a. w przedmiocie załatwiania spraw na potrzeby SDG. Zastanowić się należy nad sensem zawierania tego rodzaju postanowień w tej ustawie, skoro właściwe przepisy k.p.a. rozciągają swoją moc obowiązującą na przebieg postępowań, których uczestnikami są podmioty gospodarcze. Być może ustawodawca akcentuje przez to wagę spraw przedsiębiorców, które wymagają szczególnego zaangażowania ze strony administracji publicznej.

W ustawie brak jest definicji pojęcia „zbędnej zwłoki”. Należy zatem jedynie domniemać, że mowa tu o najbliższym możliwym do zrealizowania czasie, w którym organ jest w stanie uporać się z indywidualną sprawą. Brak precyzyjnych wyjaśnień w tym przedmiocie pozwala stwierdzić, że prezentowana zasada ma charakter postulatywny i nie wypływają z niej konkretne zadania dla administracji publicznej prócz tego, że jej organy winny dołożyć wszelkich starań, aby dane postępowanie przeprowadzić w terminie przewidzianym przepisami prawa. Sama SDG określa terminy czasu realizacji spraw przedsiębiorców przez organy państwowe czy samorządowe, np. postanowienie o wpisie do ewidencji wydaje się niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia wpływu wniosku; albo organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku. Jeżeli właściwe organy nie dochowują terminów ustawowych, wówczas podmiot ma prawo do zachowania się w określony sposób (przedsiębiorca może rozpocząć działalność tzw. regulowaną, mimo że nie został w terminie wpisany przez organ do rejestru takiej ewidencji; wiążące jest stanowisko podatnika w przypadku niewydania interpretacji podatkowej w terminie). W przypadku natomiast ogólnych zasad k.p.a., swoistą „sankcją” dla organu, który nie załatwił sprawy w terminach wyznaczonych tym kodeksem, jest możliwość interwencji przedsiębiorcy do organu administracji publicznej wyższego stopnia, w postaci zażalenia.

Podsumowując, należy stwierdzić, że prezentowana zasada stanowi ogólną deklarację właściwego zachowania się organów administracji publicznej. Szkoda, że ustawodawca nie przewidział środków dyscyplinujących dla tych urzędów, które zasłaniając się choćby brakami kadrowymi, ustawicznie przedłużają postępowania w sprawach przedsiębiorców.

¹⁶ W.J. Katner, *Więcej zamieszania niż pożytku*, „Gazeta Prawna” z 26 lipca 2004, nr 144, s. 19.

¹⁷ Ibidem.

7. Zasada współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców oraz samorządami zawodowymi i gospodarczymi

Zgodnie z art. 12, organy administracji publicznej, wykonując swe zadania, współdziałają z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców a także z samorządami zawodowymi i gospodarczymi. Ustawodawca docenia znaczenie, jakie ma współpraca państwa z przedstawicielami tych środowisk. Dlatego zobowiązuje organy publiczne do zacieśniania wzajemnych relacji, m.in. ze związkami zawodowymi, konfederacjami pracodawców, izbami gospodarczymi, korporacjami zawodowymi, stowarzyszeniami i organizacjami rzemieślniczymi. Przy tworzeniu i stosowaniu prawa, które określa sferę uprawnień i zadań przedsiębiorców oraz związanych z nimi podmiotów, znaczenia nabiera potrzeba podejmowania wszelkich działań, jakie prowadzić mogą do kompleksowego uwzględnienia opinii, stanowisk, wniosków wszystkich tych, których bezpośrednio dotyczą wspomniane regulacje. Obowiązek inicjowania współdziałania tego rodzaju spoczywa na organach administracji rządowej i samorządowej¹⁸. Natomiast partnerzy organów publicznych nie mają takiego obowiązku płynącego z USDG. Należy jednak pamiętać, że zadania tego rodzaju mogą wynikać z różnego rodzaju ustaw ustrojowych i statutów tychże organizacji. I tak np. ustawa z 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych¹⁹ wskazuje konieczność m.in. wyrażania przez samorząd gospodarczy opinii o projektach przepisów prawnych, które dotyczą spraw związanych z funkcjonowaniem gospodarki, przyczynianie się do tworzenia warunków rozwoju życia gospodarczego, popieranie we współpracy z właściwymi organami oświatowymi, rozwoju kształcenia i doskonalenia zawodowego pracowników. Współpraca członków izby z organami państwowymi może przybrać także postać wspólnego uczestniczenia w pracach instytucji doradczo-opiniotwórczych w sprawach działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej i usługowej, wreszcie wykonywania przez izbę niektórych zadań zastrzeżonych w przepisach prawa dla administracji państwowej.

Z kolei inny kształt przybierze współpraca organów rządowych i samorządowych z organizacjami pracowników oraz organizacjami pracodawców. Nadrzędnym celem związków zawodowych (lokalnych oraz ogólnokrajowych) jest ochrona i reprezentacja praw i interesów pracowników. Zgodnie z ustawą z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych²⁰, organizacje te współuczestniczą w tworzeniu korzystnych warunków pracy, bytu i wypoczynku. Z kolei zadania federacji i konfederacji pracodawców, określone ustawą o organizacjach pracodawców²¹, ograniczać się będą do reprezentowania spraw zrzeczonych w nich członków, co z reguły przybiera postać „hamowania żądań płacowych i socjalnych pracowników”²². Tu współdziałanie z państwem wyrażać się będzie głównie w zapewnieniu zarówno związkom zawodowym, jak i przedstawicielom pracodawców określonego wpływu na kształt regulacji prawnych. W szczególności zatem przysługuje im prawo do opiniowania założeń i projektów wszystkich ustaw z zakresu prawa pracy oraz aktów wykonawczych do tych ustaw. Mogą one także występować

¹⁸ W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej...*, s. 209.

¹⁹ DzU nr 35, poz. 195 ze zm.

²⁰ DzU z 2001 r., nr 79, poz. 854 ze zm.

²¹ DzU z 2001 r., nr 55, poz. 235 ze zm.

²² J. Olszewski, *Prawo gospodarcze – Kompendium*, Warszawa 2002, s. 156.

z wnioskami o ich wydanie lub zmianę, wreszcie mają kompetencje występowania do Sądu Najwyższego z wnioskiem o wyjaśnienie przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych (wpływ na wykładnię prawa).

Na rzecz wspierania działalności gospodarczej, państwo i samorząd winni także rozwijać wzajemne stosunki z szeregiem korporacji zawodowych, tak o charakterze przymusowym (adwokatów, lekarzy), jak i dobrowolnym (handlu, transportu).