

**MINISTERSTWO GOSPODARKI
DEPARTAMENT REGULACJI GOSPODARCZYCH**

Założenia ustawy transponującej przepisy dyrektywy
2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym

Warszawa, styczeń 2008 r.

1. Wstęp

Podstawowym celem dyrektywy jest zarówno zniesienie barier w rozwoju działalności usługowej między państwami członkowskimi, jak i usunięcie istniejących barier w swobodzie przedsiębiorczości w poszczególnych państwach członkowskich. Oznacza to, że dyrektywa 2006/123/WE ma „wymusić” na państwach członkowskich umożliwienie usługodawcom prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego zarówno poprzez prowadzenie przedsiębiorstwa w państwie członkowskim, jak i skorzystanie ze swobodnego przepływu usług, polegającego na świadczeniu tych usług w państwie członkowskim innym niż to, w którym prowadzą oni przedsiębiorstwo. Dyrektywa nie zawiera rozwiązań wariantowych, co oznacza, że winna być ona implementowana w stopniu pełnym.

Inicjatywa legislacyjna spoczywa na Radzie Ministrów, przy czym rola wiodąca w przygotowaniu stosownych projektów zmian przypada ministrowi właściwemu ds. gospodarki. Decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów podjętą na posiedzeniu 16 listopada 2007 r. Ministerstwo Gospodarki zostało zobowiązane do przedstawienia Komitetowi w styczniu 2008 r. założeń do ustawy horyzontalnej implementującej dyrektywę 2006/123/WE. Resorty właściwe zostały zobowiązane do wprowadzenia zmian w ustawach szczegółowych pozostających w zakresie dyrektywy o usługach. Dalszy harmonogram prac przewiduje opracowanie oceny skutków regulacji w marcu 2008 r., przygotowanie projektów aktów prawnych w czerwcu 2008 r., przyjęcie projektów przez KERM we wrześniu, a Radę Ministrów w listopadzie-grudniu 2008 r. Termin transpozycji dyrektywy upływa 28 grudnia 2009 r.

Celem inicjatywy prawodawczej prowadzącej do przedstawienia przez Komisję Europejską projektu dyrektywy o usługach było dążenie do uzyskania rzeczywistego rynku wewnętrznego w usługach tak, aby w tym największym zakresie gospodarki europejskiej zarówno przedsiębiorstwa jak i konsumenci, mogli w pełni korzystać z oferowanych przez wspólny rynek możliwości. Wspierając rozwój zintegrowanego rynku wewnętrznego w dziedzinie usług, dyrektywa w swojej finalnej formie powinna zapewnić:

- Poprawę warunków wzrostu ekonomicznego i zatrudnienia w UE,
- Utworzenie realnego rynku wewnętrznego usług, poprzez usunięcie barier prawnych i administracyjnych w rozwoju działalności usługowej,
- Wzmocnienie praw konsumentów jako usługobiorców,
- Stworzenie wiążących prawnie obowiązków efektywnej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi.

Projektowana regulacja, prócz celów ogólnoeuropejskich powinna doprowadzić do:

- zagwarantowania swobody świadczenia usług w Polsce,
- zniesienia i/lub uproszczenia systemów reglamentacji dot. działalności gospodarczej,
- stworzenia pojedynczych punktów kontaktowych umożliwiających dopełnienie w jednym miejscu wszelkich procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej.

Dyrektywa wprowadza dodatkowo szereg nowych mechanizmów, które nie znajdują odzwierciedlenia w polskim prawodawstwie takich jak współpraca administracyjna z innymi państwami członkowskimi w zakresie świadczenia usług i obowiązki informacyjne usługodawcy względem potencjalnego usługobiorcy. Mechanizmy te mają przyczynić się do większej kontroli usługodawcy oraz doprowadzić do większego zaufania między państwami. Jednocześnie, przepisy te są ściśle powiązane z uproszczeniami w systemach reglamentacji.

Niektóre z przepisów mogą być wdrożone przez zmianę istniejących norm prawnych, np. w dziedzinie systemów reglamentacji przez zmianę procedur. Analiza poszczególnych ustaw, stanowiących systemy zezwoleń na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, prowadzi do wniosku, iż implementacja dyrektywy pociągnie za sobą zmiany lub zniesienie procedur lub wymogów ze względu na konieczność uproszczenia lub w ogóle likwidacji systemów zezwoleń. W konsekwencji powinna nastąpić zmiana przepisów zawartych w ustawach, regulujących prowadzenie określonej działalności gospodarczej (przepisy ogólne –SDG i szczególne).

Zakres zmian jest rozległy i dotyczy szeregu niepowiązanych ze sobą ustaw zawierających systemy zezwoleń. Istnieje konieczność deregulacji gospodarki. Zachowanie spójności zmian, a przede wszystkim ich wspólnej nomenklatury pojęciowej wymaga jednak opracowania jednej ustawy „deregulującej”, podobnej w formie do ustawy wprowadzającej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. Proponuje się więc jedną ustawą znowelizować wszystkie ustawy stanowiące systemy zezwoleń, niezgodne z dyrektywą.

W odniesieniu jednak do zasad ogólnych, takich jak zagwarantowanie możliwości świadczenia usług, bez względu na ich rodzaj, w państwie członkowskim innym niż to, w którym usługodawcy prowadzą przedsiębiorstwo (art. 16 dyrektywy) wymaga się zmian o charakterze horyzontalnym, tzn. zawartych w przepisach ogólnych, dotyczących różnych rodzajów działalności gospodarczej. Prawo horyzontalne może okazać się szczególnie potrzebne jako zabezpieczenie przed przepisami w określonych obszarach, które mogłyby

zostać pominięte podczas analizy, a także w celu zagwarantowania, że objęta zostanie w całości różnorodna działalność usługowa.

Postulat jasności prawa i jego dostępności powinien być zrealizowany przez wprowadzenie stosownych zmian do jednej ustawy, ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Argumentem przemawiającym za jedną horyzontalną regulacją jest również pokrywanie się zakresu regulacji zawartej w ustawie z zakresem koniecznych do implementowania przepisów dyrektywy. SDG zawiera kompleksową regulację zasad prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP, właściwe wydaje się zatem jej uzupełnienie o przepisy odnoszące się do tranzgranicznego świadczenia usług jako jednej z form takiej działalności.

W związku z tym, od strony legislacyjnej, implementacja dyrektywy 2006/123/WE przyjmie formę ustawy o zmianie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie innych ustaw. Będzie to tak zwana ustawa deregulująca.

2. Podsumowanie przeprowadzonych analiz

Przed przystąpieniem do opracowania niniejszych założeń, Ministerstwo Gospodarki przeprowadziło Ocenę skutków regulacji wdrożenia dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym (OSR).

Na zlecenie Ministra Gospodarki powstały dwa opracowania zewnętrznych podmiotów:

1. *Analiza skutków społeczno-gospodarczych wdrożenia do ustawodawstwa krajowego dyrektywy 2006/123/WE dot. usług na rynku wewnętrznym* opracowana przez Instytut Badań Strukturalnych, Pracownię Studiów, Diagnoz i Badań Sp. z o.o. oraz WYG International Sp. z o.o.- analiza została wykorzystana w dokumencie OSR w części dot. oceny kosztów i korzyści wdrożenia dyrektywy.
2. *Raport: Analiza skutków prawnych wdrożenia dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym UE* opracowana przez A. Horyńska & Wspólnicy Kancelaria Prawna Spółka Komandytowa.

Na zlecenie Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej powstały dwa opracowania:

3. *Przegląd: Zakaz informacji handlowych odnośnie do zawodów regulowanych- zapewnienie zgodności prawa polskiego z art. 24 Dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dot. usług na rynku wewnętrznym* opracowany przez Kancelarię Sołtysiński Kawecki & Szlęzak.
4. *Przegląd: Zakaz stosowania przepisów karnych w sposób ograniczający swobodę świadczenia usług – zapewnienie zgodności prawa polskiego z art. 1 ust. 5 Dyrektywy*

2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dot. usług na rynku wewnętrznym opracowany przez Kancelarię Sołtysiński Kawecki & Szlęzak.

W analizie wskazanej w pkt 1 rozważono zarówno efekty związane z wprowadzeniem postanowień dyrektywy do polskiego porządku prawnego, jak i skutki zwiększenia dostępności rynków innych państw członkowskich przy założeniu pełnej transpozycji dyrektywy. Efekty dla przedsiębiorstw polskich i zagranicznych wynikające z transpozycji dyrektywy do polskiego prawodawstwa wynikać będą w pierwszym rzędzie z uproszczenia procedur administracyjnych i tym samym zmniejszenia kosztów rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej. Dotyczyć to będzie również firm działających w innych niż objęte dyrektywą obszarach - zarówno poprzez zmniejszenie kosztów ich poddostawców, jak i prawdopodobne objęcie przynajmniej niektórymi zmianami ogółu podmiotów gospodarczych (wprowadzenie pojedynczych punktów kontaktowych, zmiany w systemach reglamentacji). W związku z tym, że występują niewielkie bariery dla przedsiębiorstw pochodzących z UE oraz z uwagi na wysoką penetrację części objętych dyrektywą usług przez podmioty zagraniczne, dyrektywa nie będzie miała większego wpływu na konkurencję między krajowymi i zagranicznymi podmiotami na rynku polskim.

W zakresie dostępności rynków zagranicznych, transpozycja dyrektywy w innych państwach będzie mieć największy wpływ na możliwości świadczenia usług w branży budowlanej oraz usług dla biznesu, przy mniejszym znaczeniu dla pozostałych branż. Jednocześnie w wypadku budownictwa można oczekiwać, że poważną barierą będzie dostępność siły roboczej; w wypadku usług dla biznesu przynajmniej w niektórych kategoriach prawdopodobne jest dalsze wzmacnianie przewag komparatywnych Polski.

Opisane zmiany będą mieć wpływ na podstawowe wartości makroekonomiczne. W szczególności prognozuje się zwiększenie PKB o ok. jeden procent, rozłożone na kilka lat, przy dynamice PKB początkowo wyższej o ok. 0,25 pkt. proc. i malejącej. Efekt dyrektywy będzie przejściowy w tym sensie, że trwale zwiększy produkt, jedynie czasowo wpływając na jego dynamikę. Zarówno struktura sektorów, dla których dyrektywa będzie mieć największe znaczenie, jak i wnioskowanie na podstawie teorii ekonomii skłaniają do konkluzji, że dyrektywa sama w sobie nie spowoduje dramatycznych zmian w zaawansowaniu technologicznym gospodarki i tym samym zbliży polską gospodarkę do „gospodarki opartej na wiedzy” w takim stopniu, w jakim przejściowo podniesie dynamikę PKB.

Opisane zmiany będą wynikać z przejściowego zwiększenia dynamiki inwestycji i produktywności, które doprowadzą też do niewielkiego przyspieszenia przemian sektorowych

w zatrudnieniu. Jednocześnie w związku z niezależnymi od dyrektywy ograniczeniami w aktywności zawodowej zmiany nie będą mieć istotnego wpływu na ogólny poziom zatrudnienia – zwiększą jedynie tempo realokacji pracy między sektorami oraz spowodują nieznaczny wzrost wynagrodzeń realnych. Zmiany te będą prawdopodobnie dość równomiernie rozłożone pomiędzy regionami Polski, z niewielką preferencją dla Polski centralnej oraz północno-zachodniej.

Jednocześnie dyrektywa wymusza zmiany funkcjonowania otoczenia formalno-prawnego przedsiębiorczości zmierzające ku deregulacji, upraszczaniu procedur oraz zmniejszaniu kosztów zakładania i funkcjonowania przedsiębiorstw. Skala tych zmian zależy w znacznym stopniu od sposobu implementacji dyrektywy. Możliwe i wskazane jest wprowadzanie zmian w sposób maksymalnie przyjazny dla wszystkich przedsiębiorców. Reorganizacja zarówno rejestracji, jak i kontaktów z urzędami publicznymi, zwiększenie roli IT w tym procesie oraz zmniejszenie biurokracji jest potencjalnie największym pozytywnym skutkiem implementacji dyrektywy, którego gospodarcze efekty mogą być istotnie wyższe od wynikających z analiz przeprowadzonych w niniejszym opracowaniu.

Analiza wskazana w pkt 2 wykazała, że działania legislacyjne powinny zostać przeprowadzone na dwóch poziomach regulacji, tj. zarówno poprzez nowelizację ustaw szczegółowych, wyznaczających podstawy prawne prowadzenia działalności usługowej, jak i wprowadzenie zmian do ustawy o charakterze horyzontalnym, czyli do ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095) – dalej SDG.

W toku prac koncepcyjnych rozważano trzy warianty:

- 1) wprowadzenie zmian o charakterze ogólnym do przepisów poszczególnych ustaw
- 2) uchwalenie nowej ustawy o charakterze ogólnym
- 3) wprowadzenie zmian o charakterze ogólnym do już istniejącej ustawy horyzontalnej.

Pierwszy wariant należy odrzucić jako nieekonomiczny. Nie ma potrzeby powielania przepisów w każdej ustawie, jeśli można je wprowadzić do ustawy o charakterze ogólnym.

Drugi i trzeci wariant należy rozpatrywać łącznie. W polskim porządku prawnym istnieje już ustawa o charakterze horyzontalnym, swego rodzaju konstytucja gospodarcza, tj. ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Zawiera ona szereg przepisów materialnych, proceduralnych i ustrojowych z zakresu prawa administracyjnego dotyczących podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, bez względu na jej rodzaj. Ponadto, określa

obowiązki organów administracji publicznej w stosunku do podmiotów, które chcą podjąć lub już prowadzą działalność gospodarczą. Uchwalenie zatem nowej, odrębnej ustawy o charakterze ogólnym obok ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest pozbawione racji.

Nie ma potrzeby uchwalania nowej ustawy, ponieważ przedmiot koniecznych zmian pokrywa się częściowo z przedmiotem regulacji już zawartej w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Pokrywanie się zakresów regulacji istniejącej i pożądanej dotyczy przede wszystkim dwóch postępowań o charakterze ogólnym – koncesyjnego oraz o wpis do rejestru działalności regulowanej. Pierwsze z wymienionych postępowań zawiera również rozbudowane elementy prawa materialnego, czyli materialne przesłanki odmowy, cofnięcia lub zmiany koncesji. Wskazane postępowania wymagają implementacji ogólnych przepisów dyrektywy, to jest art. 5 ust. 1 (uproszczenie procedur), art. 10 (warunki udzielenia zezwolenia), art. 11 (okres ważności zezwolenia), art. 12 (wybór spośród kilku kandydatów), art. 13 (procedury udzielania zezwoleń). Każdy z tych postulatów w jakiejś części ustawa realizuje już w tej chwili.

Również waloru nowości na gruncie prawa polskiego nie posiada regulowany przez art. 6 i 7 Dyrektywy pojedynczy punkt kontaktowy. W części realizuje go już zasada „jednego okienka” (art. 7b ust. 4 ustawy – Prawo działalności gospodarczej, art. 19b ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym i docelowo art. 44 ustawy SDG., który ma wejść w życie 1 października 2008 r.). Należy zatem uzupełnić zasadę „jednego okienka” o przepisy implementujące dyrektywę w ustawie SDG.

Pewien walor nowości w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej będzie miał art. 16 Dyrektywy (swoboda świadczenia usług). Ponieważ jednak ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zawiera definicję działalności gospodarczej (art. 2) oraz przedsiębiorcy (art. 4 ust. 1), to wydaje się, że jest naturalnym miejscem także dla definicji usługi i usługodawcy. Dodatkowo, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej już w tej chwili wprowadza niedyskryminacyjne przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej na terenie RP, realizując tym samym postulat wyrażony w art. 10 ust. 2 lit. a) dyrektywy, to nic nie stoi na przeszkodzie, by pozostałe przepisy dyrektywy były implementowane również do tej ustawy. Przegląd wskazany w pkt 3 zidentyfikował zawody regulowane istniejące w Polsce w celu sprawdzenia czy nie dotyczą ich ustawowe bądź pozaustawowe zakazy i ograniczenia w przekazywaniu informacji handlowych sprzeczne z art. 24 dyrektywy o usługach. Analiza wykazała, że ograniczenia w przekazywaniu informacji handlowych na poziomie ustawowym zawarte są w ustawie o doradztwie podatkowym pozostałe ograniczenia wynikają z aktów

samorządów zawodowych. Analiza zawiera tabele wskazujące, które akty prawne (zarówno normatywne jak i nienormatywne) zawierają nieuzasadnione zakazy oraz propozycje zmian. W analizie zaproponowano również umieszczenie ogólnego przepisu zezwalającego na rozpowszechnianie informacji handlowych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Przegląd w pkt 4 identyfikuje przepisy karne, adresowane do przedsiębiorców, które prowadzą do naruszenia postanowień dyrektywy o usługach. W tym zakresie, implementacja dyrektywy będzie polegała na zapewnieniu, że przepisy karne nie ograniczą realizacji celów dyrektywy. Sankcje karne będzie można stosować jedynie w przypadkach ograniczających prowadzenie działalności usługowej, które są uzasadnione i dopuszczone przepisami dyrektywy. Analiza obowiązującego w Polsce ustawodawstwa karnego wskazuje na istnienie szeregu przepisów, które mogą naruszać postanowienia dyrektywy. Jednakże, analizowane normy sankcjonujące nie mogą być oceniane w oderwaniu od norm sankcjonowanych. W przypadku niezgodności norm sankcjonowanych z przepisami dyrektywy normy sankcjonujące będą musiały zostać uchylone. W większości przypadków ewentualną sprzeczność z przepisami dyrektywy można rozwiązać poprzez zmianę zakresu przedmiotowego lub podmiotowego normy sankcjonowanej.

3. Sposób wdrożenia przepisów dyrektywy 2006/123/WE

Zgodnie z *Tabelą zbieżności dla dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym* przyjętą przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 16 listopada 2007r. oraz przeprowadzonymi analizami został dokonany podział przepisów dyrektywy ze względu na sposób wdrożenia:

- 19 artykułów dyrektywy wymaga transpozycji w akcie prawnym o charakterze horyzontalnym (art. 4, 5, 6, 7, 10, 11, 13, 16, 18, 19, 20, 22, 24, 28, 29, 30, 32, 33, 35),
- 11 artykułów wymaga ewentualnych zmian w aktach o charakterze szczegółowym (art. 1, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 21, 23, 24, 25),
- 20 artykułów nie wymaga transpozycji (art. 2, 3, 8, 9, 17, 26, 27, 31, 34, 36-46).

Jak już wskazano powyżej w wyniku przeprowadzonych ocen i konsultacji sporządzono wstępną listę aktów prawnych, które będą wymagać nowelizacji. Stanowi ona załącznik do niniejszych założeń.

4. Cele ogólne dyrektywy 2006/123/WE

Poprawa warunków wzrostu ekonomicznego i zatrudnienia w UE

Jest to podstawowy cel dyrektywy. Komisja Europejska dąży do uzyskania rzeczywistego rynku wewnętrznego w usługach tak, aby w tym największym dziale gospodarki europejskiej zarówno przedsiębiorstwa, jak i konsumenci, mogli w pełni korzystać z oferowanych przez wspólny rynek możliwości.

Utworzenie realnego rynku wewnętrznego usług, poprzez usunięcie barier prawnych i administracyjnych w rozwoju działalności usługowej

Konieczne jest wprowadzenie odpowiednich przepisów ogólnych regulujących traktatową swobodę świadczenia usług. Bezpośrednie stosowanie TWE w tym zakresie nie gwarantuje pewności prawnej przedsiębiorcy, który często nie jest w stanie przekonać organów administracji o przysługujących mu prawach w tym zakresie. Art. 16 dyrektywy stanowi minimalne wymogi w stosunku do państw członkowskich dotyczące transgranicznego świadczenia usług. Nic nie stoi na przeszkodzie aby w regulacji horyzontalnej zawrzeć przepisy nadające usługodawcom prawa szersze niż wskazane w dyrektywie, ale zgodne z TWE i orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości WE, jednocześnie mając na uwadze wymogi zakazane zawarte w art. 16 dyrektywy o usługach.

Przepisy dotyczące uproszczenia procedur dotyczą nie tylko postępowania koncesyjnego i o wpis do rejestru działalności regulowanej, lecz wszystkich zezwoleń w rozumieniu dyrektywy, powinny one zatem znaleźć się w rozdziale poprzedzającym rozdział 4 (Koncesje i regulowana działalność gospodarcza). Rozdział ten będzie zawierać przepisy o charakterze powszechnym, odnoszące się do wszystkich rodzajów działalności reglamentowanej. W związku z tym powinien obejmować następujące przepisy dotyczące:

- jednokrotnego przedłużenia terminu przewidzianego na rozpatrzenie wniosku o udzielenie zezwolenia;
- fikcji prawnej udzielenia zezwolenia w znaczeniu przyjętym przez dyrektywę;
- okresu obowiązywania zezwolenia w znaczeniu przyjętym przez dyrektywę;
- potwierdzenia przyjęcia wniosku i kompletu dokumentów;
- zniesienia ograniczeń terytorialnych.

Dyrektywa nakazuje wprowadzenie pojedynczych punktów kontaktowych (dalej PPK). Zgodnie z dyrektywą w PPK powinno być możliwe:

1. Dopełnienie wszelkich procedur i formalności koniecznych do podjęcia i prowadzenia działalności usługowej, jak również transgranicznego świadczenia usług.

2. Złożenie wszelkich wniosków o uzyskanie zezwolenia niezbędnego do prowadzenia przez usługodawcę działalności usługowej,
3. Udzielanie (w sposób jasny, jednoznaczny, drogą elektroniczną) aktualnych informacji o:
 - danych kontaktowych stowarzyszeń lub organizacji,
 - wymogach stosowanych wobec usługodawców na terenie RP,
 - danych kontaktowych właściwych organów,
 - sposobach i warunkach dostępu do rejestrów publicznych i baz danych dotyczących usługodawców i usług,
 - ogólnie dostępnych środkach prawnych w przypadku sporu.
4. Dostarczenie przez przedsiębiorcę danych zgodnie z art. 11 ust 3 dyrektywy – zmiany w sytuacji przedsiębiorcy wymagające zmiany w udzielonym zezwoleniu.

Wzmocnienie praw konsumentów jako usługobiorców

Dyrektywa wprowadza zestaw przepisów, które na poziomie wspólnotowym mają zapewniać wysoką jakość usług, informacje na temat reputacji usługodawcy i jego usługi. Prawidłowo wdrożona dyrektywa w tym zakresie umożliwi usługobiorcom, a zwłaszcza konsumentom, dokonywanie świadomych wyborów poprzez zwiększenie poziomu przejrzystości oferowanych usług i zwiększenie obowiązków informacyjnych. Przepisy te są ściśle powiązane z przepisami znoszącymi systemy reglamentacji w usługach w poszczególnych państwach członkowskich. Tym samym ciężar zagwarantowania odpowiedniej jakości usług przenosi się z organów administracji państwa na usługodawcę. Może pojawić się zarzut o nakładanie zbyt uciążliwych obowiązków informacyjnych na usługodawcę. Jednakże w połączeniu z uproszczeniami administracyjnymi korzyści z takiego rozwiązania będą przeważające.

Stworzenie wiążących prawnie obowiązków efektywnej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi

W celu zapewnienia właściwego działania rynku wewnętrznego w dziedzinie usług niezbędna jest współpraca administracyjna pomiędzy państwami członkowskimi. Jak zostało podkreślone w sprawozdaniu Komisji dotyczącym „Stanu rynku wewnętrznego w dziedzinie

usług”¹, brak zaufania i przekonania do ram prawnych i nadzoru w innych państwach członkowskich skutkowało pomnażaniem przepisów i powielaniem środków kontroli dotyczących działalności transgranicznej, co stanowi jedną z głównych przyczyn dotychczasowego nieprawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w dziedzinie usług. Zawarte w dyrektywie przepisy dotyczące współpracy administracyjnej są ukierunkowane na rozwiązanie tych problemów i stanowią podstawę do prowadzenia skutecznej współpracy pomiędzy organami państw członkowskich. Współpraca między właściwymi organami powinna zapewnić skuteczny nadzór nad usługodawcami, prowadzony w oparciu o dokładne i pełne informacje, utrudniając nieuczciwym przedsiębiorcom unikanie nadzoru czy omijanie stosownych przepisów krajowych. Jednocześnie współpraca administracyjna powinna pomóc uniknąć pomnażania środków kontroli nad usługodawcami. Wdrażanie zawartych w dyrektywie zobowiązań dotyczących współpracy administracyjnej będzie wymagało zawarcia niezbędnych ustaleń prawnych i administracyjnych.

5. Rozwiązania problemów - realizacja celów dyrektywy poprzez zmiany ustawy SDG

Cel 1: Urzeczywistnienie traktatowej zasady swobody świadczenia usług

W polskim prawodawstwie nie istnieją dotychczas przepisy regulujące świadczenie usług w sposób transgraniczny. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości WE i art. 16 dyrektywy państwo członkowskie nie może zasadniczo nakładać na usługodawcę z innego kraju UE obowiązków nakładanych na przedsiębiorców prowadzących na stałe działalność gospodarczą na terenie tego państwa. Do wymogów zakazanych należy m.in. obowiązek uzyskania zezwolenia, licencji czy rejestracji przed rozpoczęciem działalności usługowej. Dyrektywa dopuszcza, pod pewnymi ściśle określonymi warunkami, możliwości ograniczenia swobody świadczenia usług, jednakże ten instrument nie może być nadużywany. Należy pamiętać, że Polska w pracach nad projektem dyrektywy postulowała jak najbardziej liberalne uregulowania w zakresie swobody świadczenia usług, co gwarantowałyby dokończenie budowy rynku wewnętrznego w usługach. Dlatego też postuluje się zagwarantowanie praw wynikających z art. 49 TWE w jak najszerszym zakresie. W tym celu właściwsze jest formułowanie przepisów w oparciu o ogóle zasady traktatowe i orzecznictwo Trybunału WE. Rozwiązanie polegające na ograniczeniu praw wynikających ze swobody świadczenia usług jedynie do usług objętych zakresem dyrektywy (zwłaszcza połączone z utrzymaniem zbyt

¹ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu dot. stanu rynku wewnętrznego w usługach przedłożone w ramach pierwszego etapu strategii rynku wewnętrznego w usługach COM(2002) 441 wersja końcowa.

wielu ograniczeń, w tym uzasadnionych art. 16) należy odrzucić. Oznaczałoby to bowiem również stan niepewności prawnej, skutecznie zniechęcając przedsiębiorców do podejmowania działalności usługowej. Należy również zapewnić usługobiorcom prawo do korzystania z usług transgranicznych.

W związku z tym niezbędne jest wprowadzenie do ustawy SDG:

- definicji usługi transgranicznej, usługodawcy i usługobiorcy;
- ogólnej zasady swobody świadczenia usług.

Zagwarantowanie pewności prawnej przedsiębiorcom będzie wymagało uregulowania swobody świadczenia usług w osobnym rozdziale. Tym samym, nie będzie możliwości nakładania na przedsiębiorców świadczących usługi transgranicznie nieuzasadnionych wymogów charakterystycznych dla swobody przedsiębiorczości (np. konieczność wpisu do rejestru, uzyskiwanie zezwolenia, obowiązek posiadania siedziby na terytorium RP, itp.) Ewentualne odstępstwa uzasadnione zgodnie z treścią art. 16 ust 3 dyrektywy 2006/123/WE mogą zostać wprowadzone w ustawach szczegółowych. Propozycje w tym zakresie opracują właściwe resorty.

Działanie 1. Zagwarantowanie każdemu usługodawcy transgranicznie świadczącemu usługi praw wynikających z TWE i orzecznictwa Trybunału WE w zakresie swobody świadczenia usług.

Działanie 2. Powstrzymanie się od nakładania wymogów na zagranicznych usługodawców oraz zapewnienie usługobiorcom swobody korzystania z usług transgranicznych na tych samych zasadach, które dotyczą korzystania z usług krajowych.

Działanie 3. Ewentualne wprowadzanie barier w swobodzie świadczenia usług powinno mieć charakter wyjątkowy i maksymalnie wąski zakres, w ściśle określonych przypadkach.

Działanie 4 Wprowadzenie procedury pozwalającej podjąć wobec usługodawcy, który prowadzi działalność w innym państwie członkowskim środki dotyczące bezpieczeństwa usług. Zgodnie z art. 18 państwo członkowskie może w wyjątkowych okolicznościach nałożyć własne wymagania na zagranicznego usługodawcę. Na przepisy art. 18 można powołać się tylko w konkretnych i szczególnych sytuacjach gdy konieczna jest ochrona przed zaistniałym niebezpieczeństwem ze strony usługi lub usługodawcy. Ustalona procedura ma również zapobiec podejmowaniu przez państwa członkowskie działań na własną rękę.

Działanie 5. Wprowadzenie ogólnego przepisu o obowiązkach nadzorczych państwa wobec przedsiębiorcy, który prowadząc działalność usługową w Polsce świadczy usługi transgranicznie w innych państwach UE. Państwo członkowskie, z którego pochodzi usługodawca poza wyjątkami określonymi w art. 16 i 17 dyrektywy nadal ma obowiązek sprawować nadzór (poprzez współpracę administracyjną) nad usługą świadczoną czasowo w innym państwie członkowskim i egzekwować zgodność świadczonej usługi z krajowymi wymogami (np. wszystkie niezbędne zezwolenia).

Cel 2: Uproszczenie i liberalizacja zasad reglamentacji dostępu do wykonywania działalności gospodarczej

Dyrektywa ustanawia standard w zakresie zasad reglamentacji dostępu do wykonywania działalności usługowej, nie obejmując swym zasięgiem wszystkich rodzajów działalności gospodarczej, ani nawet usługowej. W ocenie resortu gospodarki zasady ustanowione w dyrektywie są proste, klarowne i niedyskryminujące. W związku z tym należy postulować, aby znalazły one możliwie najszersze zastosowanie. Dlatego proponuje się wprowadzenie w ustawie SDG przepisów ogólnych w zakresie reglamentacji, dotyczących dostępu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej, bez względu na to czy jest to działalność objęta zakresem dyrektywy.

Działanie 1. Określenie powszechnie obowiązujących warunków i procedur udzielania zezwoleń i innych form reglamentacji dostępu do wykonywania działalności gospodarczej.

Działanie 2. Wprowadzenie ogólnej zasady udzielania zezwoleń itp. na czas nieokreślony

Działanie 3. Wprowadzenie zasady tzw. milczącej (domniemanej) zgody.

Oznacza ona, że, pod pewnymi warunkami, jeżeli organ nie udzielił wnioskującemu przedsiębiorcy koncesji (zezwolenia, licencji itp.) w przewidzianym prawem terminie, przyjmuje się, iż wniosek został rozpatrzony pozytywnie. Taka instytucja obowiązuje już w prawie polskim w zakresie tzw. działalności regulowanej (ar. 67 ust. 2 ustawy SDG).

Należy jednak podkreślić, że w przypadku niektórych działalności gospodarczych objętych reglamentacją, wprowadzenie zasady milczącej zgody może okazać się niemożliwe. Poszczególne ewentualne odstępstwa zostaną uregulowane w ustawach szczególnych na podstawie przedłożeń właściwych resortów.

Działanie 6. Wprowadzenie zasady ogólnej zmieniającej charakter kontroli prowadzonej przez organy administracji publicznej z kontroli uprzedniej (ex ante) na następczą (ex post).

Działanie 7. Wprowadzenie ogólnego przepisu zobowiązującego organy właściwe do porównywania wymagań prowadzenia działalności usługowej i brania pod uwagę wymogów już spełnionych w państwie pochodzenia usługodawcy (dotyczy to również porównywania gwarancji i ubezpieczeń).

Cel 3: Wprowadzenie pojedynczych punktów kontaktowych (PPK)

W związku z planowaną nowelizacją ustawy SDG oraz wejściem w życie dyrektywy usługowej wystąpiła potencjalna możliwość realizacji wymagań nałożonych ww. regulacjami w ramach jednego przedsięwzięcia organizacyjno-technicznego. Efektem jego realizacji mógłby być system informatyczny CIDG/PPK posiadający funkcjonalność obejmującą wymagania dyrektywy i ustawy SDG. Wymagania te dotyczą głównie zapewnienia możliwości dopełnienia procedur związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności usługowej, transgranicznym świadczeniem usług oraz udostępniania wiarygodnej informacji o przedsiębiorcach w jednym miejscu również drogą elektroniczną.

Zbieżność czasowa prac nad Centralną Informacją o Działalności Gospodarczej (CIDG) i PPK pozwala również na dokonanie ponownej analizy umiejscowienia i funkcjonalności „jednego okienka” oraz ewidencji działalności gospodarczej. Z uwagi na fakt, że za wprowadzenie przepisów dyrektywy i ustawy SDG odpowiada minister właściwy do spraw gospodarki naturalnym miejscem prowadzenia jednego okienka w ramach systemu CIDG/PPK jest Ministerstwo Gospodarki. Realizacja zadań nałożonych przez dyrektywę i ustawę SDG w ramach jednego systemu CIDG/PPK zapewni realizację wszystkich celów stawianych przed CIDG i PPK.

Do podstawowych przesłanek przemawiających za celowością łącznego rozpatrywania koncepcji PPK, „jednego okienka” i CIDG należą:

- zasada jednakowego traktowania przedsiębiorców krajowych i zagranicznych (UE),
- zbliżony zakres funkcjonalny, w tym:
 - rejestracja działalności gospodarczej,
 - udostępnianie informacji o i dla przedsiębiorców.

Docelowym rozwiązaniem, łączącym koncepcje CIDG i PPK powinno być utworzenie „jednego okienka” w formie elektronicznej. Wprawdzie dyrektywa usługowa nakłada obowiązek zapewnienia usług PPK tylko w odniesieniu do firm usługowych jednak z punktu widzenia rozwiązania informatycznego wspierającego działanie PPK nieistotny jest podział uwzględniający charakter działalności przedsiębiorstwa (usługowy, produkcyjny, handlowy itp.). Przygotowanie rozwiązania technicznego CIDG/PPK umożliwiającego rejestrację on-line działalności usługowej może być także zastosowane do rejestracji pozostałych rodzajów działalności. Dzięki temu może zostać osiągnięta funkcjonalność „jednego okienka” w procesie zakładania przedsiębiorstwa w Polsce przez przedsiębiorców krajowych i unijnych (dla wszystkich rodzajów działalności).

Wnioski przedsiębiorców o wydanie zezwolenia, w formie formularzy elektronicznych, wpływałyby do „wirtualnego jednego okienka” CIDG/PPK i dalej byłyby przekazywane do właściwych organów administracji – również w formie elektronicznej, za pośrednictwem platformy e-PUAP – gdzie byłyby rozpatrywane, a ostateczna decyzja byłaby zwrótnie przekazywana tą samą drogą.

Ta koncepcja zapewnia, że CIDG/PPK jest faktycznym „jednym okienkiem”. Jej wdrożenie wiąże się jednak z koniecznością identyfikacji wszystkich formularzy, których wypełnienie jest niezbędne do podjęcia i prowadzenia dowolnej działalności gospodarczej, opublikowaniu ich interaktywnej wersji na stronie PPK oraz przygotowaniu w CIDG bazy, w której wnioski i wydane zezwolenia będą przechowywane.

Od strony legislacyjnej wprowadzenie koncepcji PPK/CIDG będzie wymagać zmian w rozdziale trzecim ustawy SDG, jak również przeglądu innych aktów prawnych pod kątem eliminacji barier w udostępnieniu elektronicznej drogi rejestracji działalności i składania stosownych wniosków oraz możliwości elektronicznej wymiany danych między PPK/CIDG a poszczególnymi, często branżowymi, ewidencjami.

Przyjęcie wspólnej koncepcji realizacji PPK i CIDG wymaga ponadto zmiany w Planie Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010 w odniesieniu do projektu CIDG oraz zapewnienia środków na sfinansowanie systemu PPK/CIDG.

Działanie 1. Budowa bazy danych PPK

Baza danych PPK zawiera m.in.:

1. dane o przedsiębiorcach (będące kopią danych z bazy modułu CIDG),
oraz dodatkowo:

2. dane o procedurach i formalnościach związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej (w tym usługowej),
3. dane kontaktowe właściwych organów odpowiedzialnych za kwestie rejestracji działalności gospodarczej i wydawania zezwoleń (w tym niezbędnych do prowadzenia działalności usługowej),
4. informacje o sposobie i warunkach dostępu do rejestrów publicznych i baz danych dotyczących przedsiębiorców (w tym usługodawców) i usług,
5. informacje o środkach prawnych w przypadku sporu między właściwymi organami a usługobiorcą lub usługodawcą,
6. pozostałe informacje wskazane w art. 7 dyrektywy.

Ze względów bezpieczeństwa baza danych modułu PPK powinna być kopią bazy modułu CIDG. Aktualizacja zawartości bazy PPK przebiegałaby w określonych odstępach czasu. W bazie PPK zawarte byłyby również informacje wymagane dyrektywą (pkt. 2 - 4), które nie znalazłyby się w bazie CIDG.

Należy również rozważyć realizację przez PPK zobowiązań wynikających z art. 21 dyrektywy (pomoc dla usługobiorców)

Działanie 2. Stworzenie oprogramowania

Do głównych zadań realizowanych przez oprogramowanie należy:

1. umożliwienie rejestracji działalności gospodarczej (przyjęcie formularza rejestracji, faktyczna rejestracja dokonywana jest w module CIDG) – realizacja funkcji ewidencyjnej,
2. umożliwienie zgłoszenia zmiany danych,
3. umożliwienie złożenia wniosku o wydanie zezwolenia – realizacja funkcji administracyjnej,
4. wydawanie odpisów na podstawie danych zgromadzonych w bazie PPK – realizacja funkcji administracyjnej.
5. udostępnianie przez Internet danych zgromadzonych w bazie PPK (w zakresie określonym dla poszczególnych osób i podmiotów) – realizacja funkcji informacyjnej,
6. weryfikowanie pod względem poprawności formalnej wniosków (dokumentów) składanych przez Internet i przekazywanie ich do modułu CIDG w celu dalszego przetwarzania.

Działanie 3. Rejestracja działalności gospodarczej w CIDG/PPK

Moment rejestracji działalności gospodarczej zostanie określony w ustawie. Tym samym wdrożenie systemu CIDG/PPK w proponowanym kształcie przyniesie korzyść w postaci ograniczenia czasu niezbędnego do przeprowadzenia formalności związanych z rejestracją, jednak nie przyspieszy procedur realizowanych przez kompetentne organy. Należy mieć na uwadze przepisy art. 5 ust 1 dyrektywy (wymóg uproszczeń administracyjnych), art. 13 ust. 5 dyrektywy (wymóg niezwłocznego udzielania zezwoleń) oraz konkluzje wiosennej Rady Europejskiej z 2006 (uproszczenie procedur rozpoczynania działalności gospodarczej). Dlatego też należy w ramach dostępnych środków maksymalnie skrócić czas na udzielenie konkretnego zezwolenia i realizację innych formalności związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej. Termin wskazany przez Radę Europejską na realizację wszystkich procedur potrzebnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej nie powinien być dłuższy niż 5 dni roboczych. Jest to jednak termin instrukcyjny.

Na obecnym etapie prac wydaje się, iż wskazany termin pięciodniowy dotyczyć będzie rejestracji działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne, a nie sądowej procedury rejestrowania osób prawnych w Krajowym Rejestrze Sądowym.

Cel 4: Stworzenie wiążących prawnie obowiązków efektywnej współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi

Działanie 1. Wzajemna pomoc

Artykuły 28-36 dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do udzielania sobie wzajemnej pomocy, w szczególności do odpowiadania na wnioski o udzielenie informacji oraz do przeprowadzania, jeśli jest to konieczne, weryfikacji stanu faktycznego, kontroli i prowadzenia postępowań wyjaśniających. Oznacza to, że państwa członkowskie nie będą mogły odmówić wzajemnej współpracy. Przykładowo, nie mogą odstąpić od przeprowadzenia kontroli lub od udzielenia informacji dotyczących usługodawcy, uzasadniając to tym, że zagrożenia czy problemy zaistniały nie na ich terytorium, ale na terytorium innego państwa członkowskiego.

Aby zapewnić jak najszybsze i najskuteczniejsze świadczenie wzajemnej pomocy, współpraca administracyjna powinna być prowadzona bezpośrednio pomiędzy kompetentnymi organami różnych państw członkowskich. Współpraca administracyjna z właściwymi organami innych państw członkowskich powinna w rzeczywistości stać się standardową praktyką administracyjną. „Punkty łącznikowe” – które państwa członkowskie

będą musiały wyznaczyć zgodnie z art. 28 ust. 2 dyrektywy – powinny podejmować działania interwencyjne w wyjątkowych okolicznościach, gdy pojawią się problemy w relacjach między organami. W związku z tym powinny one posiadać obowiązki w zakresie koordynacji i nadzoru w danym państwie członkowskim.

Od strony legislacyjnej niezbędne będzie wprowadzenie w ustawie SDG ogólnego przepisu zobowiązującego polskie organy administracji publicznej do współpracy z organami innych państw członkowskich w zakresie zdefiniowanych w ustawie działalności usługowej, usługodawców i usługobiorców. Ewentualne rozszerzenie katalogu uprawnień dla konkretnych organów będzie możliwe po przeprowadzeniu dodatkowych analiz, poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawach szczegółowych.

Działanie 2. Wymiana informacji

W większości przypadków wnioski o wzajemną pomoc będą miały formę wniosków o udzielenie informacji. Wiele wniosków może dotyczyć transgranicznego świadczenia usług, np. gdy państwo członkowskie, w którym usługi są świadczone, pragnie wiedzieć, czy usługodawca jest prawnie upoważniony do świadczenia określonych usług lub czy - zgodnie z wiedzą państwa członkowskiego, w którym usługodawca ma siedzibę - usługodawca nie prowadzi swoich działań w sposób bezprawny.

Wymiana informacji z właściwymi organami w innych państwach członkowskich powinna być zasadniczo bardzo szybka i pozbawiona biurokracji. W niektórych przypadkach żądanie informacji będzie wymagało przeprowadzenia weryfikacji, kontroli i postępowań wyjaśniających. Tego rodzaju kontrole rzeczywiste mogą być konieczne w przypadkach transgranicznego świadczenia usług, np. jeżeli państwo członkowskie, do którego usługodawca przenosi się, by świadczyć usługę nie mając tam siedziby, ma wątpliwości, czy dany usługodawca przestrzega prawa państwa członkowskiego, w którym ma siedzibę.

Od strony legislacyjnej niezbędne będzie wprowadzenie w ustawie SDG ogólnego przepisu zobowiązującego polskie organy administracji publicznej do wymiany informacji z organami innych państw członkowskich w zakresie zdefiniowanych w ustawie działalności usługowej, usługodawców i usługobiorców. Należy również zawrzeć przepis o możliwości przeprowadzenia kontroli na rzecz innego państwa członkowskiego. Kontrole na żądanie powinny być wyłączone z limitu kontroli określonego w SDG

Istnieje konieczność wprowadzenia odpowiednich przepisów ustawowych dotyczących ochrony danych osobowych w zakresie wymiany informacji dotyczących dobrej reputacji usługodawcy.

Cel 5: Wzmocnienie praw konsumentów jako usługobiorców

Obowiązujące przepisy prawa polskiego nie wskazują obowiązku udostępniania przez usługodawcę tych wszystkich informacji o których mowa w art. 22.

Tym samym, istnieje potrzeba wprowadzenia do ustawy SDG nowego rozdziału 2a dotyczącego podstawowych obowiązków informacyjnych spoczywających na usługodawcach. Obecnie tego rodzaju przepisy zawarte są w rozdziale 2 ustawy SDG „Zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej”. Nie jest właściwe dalsze rozbudowywanie tego rozdziału, tym bardziej, że nowe przepisy w tym zakresie nie będą dotyczyć wszystkich przedsiębiorców.

Działanie 1. Rozszerzenie zakresu obowiązków informacyjnych nałożonych na usługodawców.

Katalog tych obowiązków informacyjnych zawiera art. 22 dyrektywy. W prawie polskim, w poszczególnych ustawach, funkcjonują już normy zobowiązujące przedsiębiorców do przedstawiania większości z tych informacji. Niemniej jednak, co do zasady, odnoszą się one do relacji z konsumentami, a nie do ogółu działalności usługodawców. W związku z tym dotychczasowe przepisy pozostaną, lecz będą mieć charakter *lex specialis* wobec nowoprojektowanej regulacji w ustawie SDG.

Działanie 3. Zniesienie całkowitego zakazu informacji handlowej.

W ustawie SDG zostanie wprowadzony przepis ogólny zezwalający na rozpowszechnianie informacji handlowych. W celu zapewnienia prawidłowej implementacji w ustawie powinna znaleźć się dodatkowo definicja pojęcia „informacji handlowej”. Przepis ten będzie miał zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorców wykonujących zawód regulowany. Natomiast samorząd zawodowy zrzeszający przedsiębiorców będzie mógł określić szczegółowe zasady rozpowszechniania informacji handlowych przez swoich członków mając na uwadze specyfikę wykonywania zawodu oraz wymogi niedyskryminacji, proporcjonalności oraz istnienie „nadrzędnego interesu publicznego” uzasadniającego wprowadzanie ewentualnych ograniczeń w zakresie rozpowszechniania informacji handlowych. Zniesienie zakazu

informacji nie może naruszać obowiązujących przepisów chroniących konsumentów przed agresywną i niezamówioną reklamą.

Działanie 4. Zniesienie ograniczeń w prowadzeniu działalności wielodyscyplinarnej.

W ustawie SDG zostanie wprowadzony ogólny przepis skierowany do władz publicznych zabraniający nakładania na przedsiębiorców obowiązków prowadzenia działalności gospodarczej jedynie w jakimś konkretnym zakresie połączony z zakazem wykonywania innej działalności. Niemniej jednak ustawy szczególne będą mogły dopuszczać wyjątki od tej zasady.

Podsumowanie

Implementacja dyrektywy 2006/123/WE będzie wymagać wprowadzenia obszernych zmian w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Nowe przepisy zostaną wprowadzone do rozdziału 1 (przepisy ogólne) i 2 (zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej), zostanie dodany nowy rozdział 2a (obowiązki informacyjne usługodawców), rozdział 3 (ewidencja działalności gospodarczej) ulegnie poważnej modyfikacji, zostanie dodany nowy rozdział 3a (ogólne zasady reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej), pewne zmiany zostaną wprowadzone w rozdziale 4 (koncesje oraz regulowana działalność gospodarcza). Nie można także wykluczyć konieczności zmian w rozdziale 5 (kontrola przedsiębiorcy) w zakresie przeprowadzania kontroli przedsiębiorcy na wniosek organu innego państwa członkowskiego w ramach współpracy administracyjnej. W związku z tym, ze względu na liczbę i charakter wprowadzanych zmian może okazać się uzasadnione uchwalenie nowej ustawy zastępującej obecną ustawę SDG (§84 Zasad techniki prawodawczej).

Ponadto dokładnych analiz wymaga potrzeba nowelizacji szeregu innych aktów prawnych, zwłaszcza w przypadku tych które bezpośrednio odsyłają do procedur ustawy SDG (załącznik). Wydaje się, że ewentualne odstępstwa od ogólnych zasad wprowadzanych w ustawie SDG, zgodne z regulacjami dyrektywy, w tym także zakres pierwszeństwa przepisów sektorowych aktów wspólnotowych zostaną doprecyzowane w ustawach szczegółowych.

Załącznik:

1. Ustawy, których nowelizacja, w wyniku wstępnej analizy, jest przewidywana w ramach implementacji dyrektywy 2006/123/WE o usługach na rynku wewnętrznym

Uchwaleniu nowych zasad w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.) musi towarzyszyć zmiana dotychczasowych przepisów. Przede wszystkim zmianie będą podlegać przepisy regulujące postępowanie koncesyjne (zezwoleń, licencji) i o wpis do rejestru działalności regulowanej, niezgodne z przepisami ogólnymi, dotyczącymi postępowań. Według wstępnej oceny implementacja dyrektywy będzie wymagać nowelizacji następujących aktów prawnych:

- ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 ze zm.) wraz z rozporządzeniami: Ministra Edukacji Narodowej z dnia 12 sierpnia 1997 r. w sprawie zakładów kształcenia nauczycieli (Dz.U. Nr 104, poz. 664 z późn. zm.); Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 23 kwietnia 2003 r. w sprawie warunków i trybu utworzenia, przekształcania i likwidowania oraz organizacji i sposobu działania placówek doskonalenia nauczycieli, w tym zakresie ich działalności obowiązkowej oraz zadań doradców metodycznych, warunków trybu powierzenia nauczycielom zadań doradcy metodycznego (Dz. U. Nr 84, poz.779); Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 20 grudnia 2003 r. w sprawie akredytacji placówek i ośrodków prowadzących kształcenie ustawiczne w formach pozaszkolnych (Dz.U. z 2003 r. Nr 227, poz. 2247); Ministra Edukacji Narodowej z 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 31, poz. 216)
- ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2005 r. nr 45, poz. 435 z późn. zm) wraz z rozporządzeniem Ministra Środowiska z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie warunków udzielania zezwoleń na wykonywanie planów urzędzeń lasów (Dz.U. nr 256, poz. 2152)
- ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane
- ustawa z dnia 05 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (Dz.U. z 2002 r. Nr 9, poz. 86 z późn. zm)
- ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U z 2005 r. nr 236, poz. 2008, Dz.U z 2006 r. nr 144, poz. 1042)

- ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne
- ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.)
- ustawa z 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (Dz.U. Nr 145, poz. 1127 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 233, poz. 2268 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o domach składowych oraz o zmianie kodeksu cywilnego, kodeksu postępowania cywilnego i innych
- ustawa z dnia 7 czerwca 2001 o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (Dz.U. z 2006 r. Nr 123, poz. 858)
- ustawa z dnia 11 maja 2001 r. - Prawo o miarach
- ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (Dz.U. nr 12, poz. 110, poz. 110 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. nr 125, poz. 874)
- ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – prawo lotnicze (Dz.U. nr 100, poz. 969 z późn. zm.) wraz z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 6 maja 2003 w sprawie certyfikacji działalności w lotnictwie cywilnym (Dz.U. nr 146, poz. 1421 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych (Dz.U. nr 199, poz. 1671 z późn. zm.) wraz z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 15 września 2005 r. w sprawie kursów dokształcających dla kierowców przewożących towary niebezpieczne (Dz.U. Nr 187, poz. 1571)
- ustawa z dnia 31 marca 2004r. o przewozie koleją towarów niebezpiecznych (Dz. U. nr 97 poz 962 z późn, zm.) wraz z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 21 maja
- ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym
- ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. - Prawo pocztowe (Dz.U. nr 130 poz. 1188 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie

- ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r o ochronie roślin (Dz. U. z 2004 r. Nr 11, poz. 94, z późn. zm)
 - ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej
 - ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
 - ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach
 - ustawa z dnia 27 lipca 2005 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym
 - ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych
 - ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych
 - ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. z 2007 r. Nr 70, poz. 473) wraz z rozporządzeniem Ministra Gospodarki z dnia 13 czerwca 2001 r. w sprawie rodzaju dokumentów wymaganych przy składaniu wniosku o wydanie zezwolenia na obrót hurtowy napojami alkoholowymi, wzorów wniosków oraz wzorów informacji o sprzedaży napojów alkoholowych
 - ustawa z dnia 13 października 1995 r. prawo łowieckie (Dz.U. nr. 127, poz. 1066 z późn. zm.)
 -
2. Lista aktów prawnych podlegających analizie pod kątem ewentualnych zmian wynikających z regulacji dyrektywy 2006/123/WE.. Ostateczna ocena czy będą podlegać nowelizacji będzie możliwa po przesądzeniu ostatecznego kształtu ustawy horyzontalnej, czyli nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.
- ustawa z dnia 26 maja 1982 r. prawo o adwokaturze (Dz.U. z 2002 r., nr 123, poz. 1058 z późn. zm.)
 - ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w RP (Dz.U z 2002 r. nr 126, poz. 1069)
 - ustawa z dnia 6 lipca 1982 o radcach prawnych (Dz.U. z 2002 r., nr 123, poz. 1059 z późn. zm.)
 - ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. 2006, Nr 97, poz.673 z późn. zm) wraz z rozporządzeniami Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej

pracodawców (Dz. U. 2005, Nr 32, poz. 284); z dnia 6 czerwca 2003 r. w sprawie określenia rodzaju wykształcenia uznanego za specjalistyczne oraz dokumentów potwierdzających posiadanie praktyki zawodowej, wymaganych od osób wykonujących niektóre czynności związane z dokumentacją osobową i płacową pracodawców (Dz. U. z 2003 r. Nr 108 poz. 1016); z dnia 10 lutego 2005 r. w sprawie określenia maksymalnej wysokości opłat za sporządzanie odpisu lub kopii dokumentacji o czasowym okresie przechowania (Dz. U. 2005, Nr 28, poz. 240)

- ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych,
- ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska
- ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze
- ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz. U. z 2005 r. Nr 187, poz. 1577) wraz z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 5 lutego 2003 r. w sprawie nabywania uprawnień do wykonywania niektórych czynności związanych z oceną jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych oraz dokumentowania tych czynności (Dz. U. nr 35, poz. 300 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. o odpadach
- ustawa z dnia 13 września 2002 r. o produktach biobójczych (Dz. U. z 2007 r. nr 39, poz. 252)
- ustawa z dnia 17 października 2003 r. o wykonywaniu prac podwodnych (Dz. U. nr 199 poz. 1936.)
- ustawa z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie
- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o rolnictwie ekologicznym (Dz.U. Nr 93, poz. 898)
- ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności
- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. Nr. 261, poz. 2603 z późn. zm.)

- ustawa z dnia 15 grudnia 2000 o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów
- ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii
- ustawa z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921)
- ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o organizmach genetycznie zmodyfikowanych
- ustawa z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej

Powyższych wykazów nie należy traktować jako ostatecznych i zamkniętych. Są one wynikiem analiz przeprowadzonych w Ministerstwie Gospodarki, prac eksperckich oraz roboczych konsultacji z niektórymi urzędami centralnymi. Należy przypuszczać, że w toku uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych wykaz ten będzie podlegać modyfikacjom.

Jednocześnie, w związku z prezentowaną wyżej koncepcją objęcia przepisami ogólnymi SDG systemów reglamentacji dotyczących dostępu do niektórych rodzajów działalności gospodarczej bez względu na to czy jest to działalność objęta zakresem dyrektywy, będą podejmowane dalsze prace nad identyfikacją procedur zawartych w ustawach szczegółowych. Prace te są również wskazane ze względu na budowę systemu pojedynczych punktów kontaktowych, które w założeniu obejmą wymagania dyrektywy 2006/123/WE i przepisy ustawy SDG.