



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X kadencja

**Druk nr 2703**  
Warszawa, 29 maja 2026 r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Grzegorza Płaczkę.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.

## U S T A W A

z dnia ... 2026 r.

### **o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 189a w § 2 część wspólna otrzymuje brzmienie:  
„– przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się, z wyjątkiem art. 189f § 1 pkt 3.”;
- 2) w art. 189f:
  - a) w § 1 w pkt 2 kropkę zastępuje się wyrazem „lub” i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:
    - „3) przedsiębiorca narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz pierwszy oraz w wyznaczonym przez organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, terminie przedstawi dowody potwierdzające usunięcie naruszenia prawa oraz skutków tych naruszeń lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, chyba że naruszenie:
      - a) dotyczy działalności w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w:
        - art. 61 pkt 1, art. 62 ust. 2 oraz art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507) lub
        - art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524 i 605), lub
      - b) jest rażące, lub
      - c) polega na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo braku uzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub

- d) stwarza bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, lub
- e) stwarza niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub
- f) zmierza wprost do uzyskania przez niego korzyści majątkowej znacznej wartości.”,

b) po § 3 dodaje się § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Pisemne uzasadnienie decyzji, o której mowa w § 1 i § 3 sporządza się na wniosek strony.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507) w art. 21a:

1) po ust. 1 dodaje się ust. 1a-1d w brzmieniu:

„1a. Jeżeli przedsiębiorca narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz pierwszy, a właściwy organ wszczyna w związku z tym naruszeniem postępowanie mandatowe, przed nałożeniem na przedsiębiorcę grzywny w drodze mandatu karnego organ ten wzywa, w drodze postanowienia, przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez siebie terminie.

1b. W przypadku postępowania mandatowego, o którym mowa w ust. 1a, funkcjonariusz, inspektor lub przedstawiciel właściwego organu może odebrać od przedsiębiorcy pisemne oświadczenie, w którym przedsiębiorca ten zobowiązuje się do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela terminie. W takim przypadku właściwy organ nie wzywa przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń. Jeżeli przedsiębiorca odmawia złożenia pisemnego oświadczenia, przepisu ust. 1a nie stosuje się.

1c. Jeżeli przedsiębiorca usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym terminie, o którym mowa w ust. 1a lub 1b przedsiębiorca nie podlega karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa.

1d. W przypadku gdy przedsiębiorca dobrowolnie usunął naruszenia przepisów prawa, będące wykroczeniami lub wykroczeniami skarbowymi, oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły jeszcze przed wezwaniem właściwego organu, o którym mowa w ust. 1a, lub przed złożeniem pisemnego oświadczenia, o którym mowa w ust. 1b, oraz powiadomił właściwy organ lub funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela tego organu o usunięciu naruszeń oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, organ nie nakłada na niego grzywny w drodze mandatu karnego. Jeżeli w związku z usuniętymi naruszeniami dochodzi do wszczęcia postępowania sądowego, sąd odstępuje od wymierzenia kary grzywny przedsiębiorcy, w przypadku, gdy jej wysokość nie przekraczałaby maksymalnej wysokości kary grzywny, która mogłaby zostać nałożona w postępowaniu mandatowym.”;

2) ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Przepisów ust. 1 pkt 1, ust. 1a-1d, ust. 2, ust. 3 pkt 2 oraz ust. 6 nie stosuje się, jeżeli kara grzywny w drodze mandatu karnego nakładana jest w wyniku przeprowadzenia kontroli drogowej.”;

3) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Przesłanki odstąpienia od nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wobec przedsiębiorców:

1) niewpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub

2) wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i naruszających przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą:

a) po upływie okresu, o którym mowa w ust. 1, chyba że przedsiębiorca usunął stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, zgodnie z ust. 3, lub

b) w okresie, o którym mowa w ust. 1, w przypadkach, o których mowa w ust. 4, 7 i 8

– określają odrębne przepisy.”;

4) po ust. 10 dodaje się ust. 11 w brzmieniu:

„11. Przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary grzywny wobec przedsiębiorców naruszających przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz kolejny określają odrębne przepisy.”.

**Art. 3.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.



## UZASADNIENIE

### **1. Potrzeba i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana**

Celem przedmiotowej nowelizacji jest wprowadzenie zasady pierwszeństwa pouczenia dla przedsiębiorców przed zastosowaniem sankcji przez organy administracji publicznej, a więc tzw. zasady „żółtej kartki”.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne są zmiany w:

1) art. 189a oraz art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „K.p.a.”, o których mowa w art. 1 projektu ustawy;

2) art. 21a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507), zwanej dalej: „P.p.”, o których mowa w art. 2 projektu ustawy.

Ad. 1) Projektowana zmiana w art. 189a w § 2 K.p.a. polega na zmianie brzmienia części wspólnej, zgodnie z którą obecnie przepisów działu IVA K.p.a. w zakresie przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej, odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia, terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej, terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej, odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej i udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej nie stosuje się, gdy kwestie te uregulowane są w przepisach odrębnych, tak aby dodawany przepis art. 189f § 1 pkt 3 był stosowany, nawet jeśli przepisy odrębne regulują kwestie w nim zawarte inaczej. Zmiana ta ma zapewnić jak najszersze stosowanie ustanawianej ogólnej zasady „żółtej kartki”, aby ujednoczyć standardy postępowania administracyjnego, które powinny, co do zasady, znajdować się w aktach prawnych o znaczeniu systemowym, a takim jest niewątpliwie K.p.a.

Obecnie, zgodnie z art. 189f § 1 K.p.a., organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa (pkt 1) lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna (pkt 2). Są to dwa obligatoryjne przypadki, w których już w tej chwili stosuje się tzw. zasadę „żółtej kartki”, niezależnie czy ukarany miałby zostać przedsiębiorca czy inny podmiot. Sama zasada nie jest zatem zupełną nowością, chociaż co do jej stosowania są często podnoszone wątpliwości, dotyczące zwłaszcza przesłanki „znikomości” wagi naruszenia prawa, która ma charakter zdecydowanie subiektywny i zgodnie z orzecznictwem „wymaga przeprowadzenia swego



rodzaju testu proporcjonalności, tj. wyważenia hierarchii dóbr (wartości) chronionych przez prawo na tle konkretnego stanu faktycznego”<sup>1</sup>.

Projektodawcy proponują, aby wskazany wyżej przepis uzupełnić dodatkowo o punkt trzeci, który dotyczyłby jedynie przedsiębiorców, którzy naruszą przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz pierwszy oraz w wyznaczonym przez organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, terminie przedstawią dowody potwierdzające usunięcie naruszenia prawa oraz skutków tych naruszeń lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Byłby to nowy przypadek obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz poprzestania przez organ administracji publicznej na pouczeniu. Projektowany pkt 3 w art. 189f K.p.a. jest wzorowany na przepisach art. 189f § 2 i § 3, które normują możliwość fakultatywnego zastosowania zasady „żółtej kartki”, jeżeli organ administracji publicznej wyznaczy stronie termin do przedstawienia dowodów i strona przedstawi dowody potwierdzające wykonanie postanowienia w terminie.

Mając na względzie szeroki zakres możliwych przypadków naruszenia prawa, obowiązek zastosowania zasady „żółtej kartki” byłby wyłączony, gdyby naruszenie:

a) dotyczyło działalności w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w:

– art. 61 pkt 1 P.p. (nadzór, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>2</sup>, nadzór sanitarny na podstawie ustawy z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej<sup>3</sup> i ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>4</sup>, w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa żywności, nadzór nad wyrobami na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o wyrobach medycznych<sup>5</sup>), art. 62 ust. 2 P.p. (nadzór weterynaryjny na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej<sup>6</sup>, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt<sup>7</sup>, ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne<sup>8</sup>, ustawy z dnia 21 listopada 2025 r. o zdrowiu zwierząt<sup>9</sup>, ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego<sup>10</sup>, ustawy z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach<sup>11</sup> i ustawy z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych<sup>12</sup>) oraz art. 63 ust. 1 pkt 2 P.p. (nadzór górniczy na podstawie przepisów prawa geologicznego i górniczego<sup>13</sup>), lub

<sup>1</sup> Wyrok NSA z dnia 18 stycznia 2023 r., sygn. III OSK 1810/21.

<sup>2</sup> Dz.U. z 2025 r. poz. 640, 1069, z 2026 r. poz. 252.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 416, z 2026 r. poz. 605.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1448, z 2025 r. poz. 1424.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1620.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 12, z 2025 r. poz. 1795.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1580, z 2025 r. poz. 1696, 1795, 1844.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2026 r. poz. 612.

<sup>9</sup> Dz.U. 2025 poz. 1795.

<sup>10</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 872, z 2025 r. poz. 1424, 1795.

<sup>11</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 320.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 465, z 2025 r. poz. 1795.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górniczne (Dz. U. z 2026 r. poz. 69).



– art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>14</sup> (nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego), lub

b) było rażące, lub

c) polegało na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo braku uzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub

d) stwarzało bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, lub

e) stwarzało niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub

f) zmierzało wprost do uzyskania przez przedsiębiorcę korzyści majątkowej znacznej wartości.

Szeroki zakres wyłączeń z obowiązku zastosowania zasady „żółtej kartki” uwzględnia uzasadnione spektrum sytuacji, w których nawet jednorazowe, pierwsze naruszenie przez przedsiębiorców przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą może powodować istotne, bezpośrednie zagrożenia, przede wszystkim dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, a także powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach. Projektodawcy zdają sobie bowiem sprawę, że istnieje wiele przypadków, w których nie ma miejsca na błąd „pierwszego razu”. Wskazane wyłączenia nie są jednak na tyle szerokie, aby zupełnie zniweczyć projektowane rozszerzenie zasady „żółtej kartki”, gdyż dotyczą wyraźnie wskazanych w ustawie sytuacji, a użyte sformułowania mają swoje ugruntowane definicje i są spójne z innymi przepisami. Niewątpliwie jest, że wprowadzenie zasady „żółtej kartki”, nawet wraz ze ww. wyłączeniami, i tak znacząco poprawi sytuację przedsiębiorców wobec organów państwa, zwiększając bezpieczeństwo obrotu prawnego, zawężając możliwość uznaniowego stosowania prawa i rozszerzając ustawowe obowiązki organów wobec podmiotów gospodarczych.

Drugą projektowaną zmianą w art. 189f K.p.a. jest dodanie do niego § 4, zgodnie z którym pisemne uzasadnienie decyzji, o której mowa w § 1 i § 3 sporządzane będzie jedynie na wniosek strony. Będzie to kolejny wyjątek od zasady wyrażonej w art. 107 § 1 pkt 6 K.p.a., zgodnie z którą decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne. Inne wyjątki od tej zasady znajdują się w art. 107 § 4 K.p.a., zgodnie z którym: „można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony”, aczkolwiek nie dotyczy to „decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania”, a także w art. 163f K.p.a., który stanowi, że „uzasadnienie decyzji wydanej w postępowaniu uproszczonym może ograniczać się do wskazania faktów, które organ administracji publicznej uznał za udowodnione, oraz przytoczenia przepisów prawa stanowiących podstawę prawną decyzji”. Zmiana ta ma na celu ograniczenie zbędnej biurokracji oraz przyspieszenie procedur.

---

<sup>14</sup> Dz. U. z 2026 r. poz. 524 i 605.



Ad. 2) Obecnie, zgodnie z art. 21 ust. 1 P.p., stosuje się zasadę podobną do zasady „żółtej kartki”, która polega na wezwaniu przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń przed nałożeniem na niego grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożeniem na niego lub wymierzeniem mu administracyjnej kary pieniężnej. Art. 21 ust. 2 P.p. wskazuje z kolei, że w przypadku postępowania mandatowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, funkcjonariusz, inspektor lub przedstawiciel właściwego organu może odebrać od przedsiębiorcy pisemne oświadczenie, w którym przedsiębiorca ten zobowiązuje się do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela terminie i wtedy właściwy organ nie wzywa przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, natomiast gdy przedsiębiorca odmawia złożenia pisemnego oświadczenia, to nie stosuje się przepisu ust. 1. Zgodnie z art. 21 ust. 3 P.p. jeżeli przedsiębiorca usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym terminie, o którym mowa w ust. 1 lub 2 właściwy organ, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia na niego lub wymierzenia mu administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu albo przedsiębiorca nie podlega karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa. Z kolei art. 21 ust. 6 wskazuje, że gdy przedsiębiorca dobrowolnie usunął naruszenia przepisów prawa, będące wykroczeniami lub wykroczeniami skarbowymi, oraz skutki tych naruszeń, w okresie, o którym mowa w ust. 1, jeszcze przed wezwaniem właściwego organu, o którym mowa w ust. 1, lub przed złożeniem pisemnego oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, oraz powiadomił właściwy organ lub funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela tego organu o usunięciu naruszeń oraz skutków tych naruszeń organ nie nakłada na niego grzywny w drodze mandatu karnego, a gdy doszło już do wszczęcia postępowania sądowego, sąd odstępuje od wymierzenia kary grzywny przedsiębiorcy, gdy jej wysokość nie przekraczałaby maksymalnej wysokości kary grzywny, która mogłaby zostać nałożona w postępowaniu mandatowym. Wskazane przepisy dotyczą jednak tylko przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG, który narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą 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. W projektowanych ust. 1a-1d dodawanych w art. 21 P.p. (art. 2 pkt 1 projektu ustawy) proponuje się rozwiązanie analogiczne do zawartych we wyżej wskazanych ust. 1-3 oraz 6, ale przewidziane dla wszystkich przedsiębiorców, którzy w jakimkolwiek czasie swojej działalności, ale zawsze po raz pierwszy, naruszyli jakiś przepis prawa zagrożony mandatem karnym. Projektowane zmiany w P.p. oznaczają tym samym przejście z modelu „młodego przedsiębiorcy” na model „pierwszego błędu”, czy też właśnie „żółtej kartki”. Mechanizm „wezwania do usunięcia naruszeń” ma być aktywowany zawsze, gdy naruszy się dany przepis po raz pierwszy, niezależnie od tego, jak długo przedsiębiorstwo istnieje na rynku. To realizacja postulatu, że przedsiębiorca nie musi znać na pamięć tysięcy zmieniających się często przepisów i nie może odpowiadać za każde ich naruszenie, dopóki nie zostanie nakierowany na konkretny błąd przez organ państwa. Projektowany ust. 1d wprowadza systemową zasadę, że jeśli przedsiębiorca sam naprawi błąd (zanim wezwie go do tego organ) i o tym zawiadomi, organ będzie miał zakaz nałożenia na niego mandatu. Obecnie dotyczy to tylko tych „młodych” przedsiębiorstw z CEIDG.



Projekt ustawy przewiduje zmiany w K.p.a. oraz w P.p., a zatem aktach prawnych o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania organów administracji publicznej w relacjach z przedsiębiorcami, gdyż dotychczasowe rozwiązania tego typu, występujące w ustawach szczególnych, miały charakter rozproszony i w praktyce nie realizowały w pełni zakładanych celów. Nie prowadziły bowiem do trwałej i jednolitej zmiany sposobu stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Niniejszy projekt ustawy to nowoczesna i systemowa odpowiedź na realne problemy przedsiębiorców i gospodarki.

Wprowadzenie zasady „żółtej kartki” na poziomie ustaw o zasadniczym znaczeniu dla systemu prawa administracyjnego stanowić będzie jakościową i systemową zmianę, ustanawiającą jednoznaczny imperatyw dla sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych przez organy administracji publicznej. Zmiana ta sprzyjać będzie ujednoczeniu praktyki stosowania prawa oraz wzmocnieniu funkcji prewencyjnej i edukacyjnej postępowań administracyjnych. Istotą tej zasady jest zobowiązanie organów administracji do zastosowania w pierwszej kolejności środków o charakterze ostrzegawczym, w postaci pouczenia, w przypadku pierwszego stwierdzenia naruszenia przepisów prawa, przed zastosowaniem sankcji w postaci mandatu karnego lub kary administracyjnej. Zmiana ta proponowana jest w postaci ustawowego obowiązku, a nie rozwiązania uznaniowego.

Proponowane regulacje mogą tym samym przyczynić się do ukształtowania nowej jakości postępowania administracyjnego w relacjach z przedsiębiorcami, opartej na większej przewidywalności działań organów, proporcjonalności reakcji administracyjnej oraz budowaniu zaufania do państwa.

Projektowana zmiana ma na celu usunięcie jednej z istotnych barier prowadzenia działalności gospodarczej, jaką jest ryzyko ukarania przedsiębiorcy także w sytuacjach nieintencjonalnych, drobnych lub wynikających z niejasności przepisów prawa. Dążenie do wdrożenia modelu opartego na prewencji i edukacji będzie zwiększać zaufanie do państwa oraz sprzyjać rozwojowi inwestycji.

Równocześnie projekt ustawy zachowuje równowagę pomiędzy ochroną interesu publicznego a interesem przedsiębiorców, gdyż zasada pierwszeństwa pouczenia nie będzie mieć zastosowania w sytuacjach, gdy naruszenie prawa dotyczyło działalności w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, nadzorem sanitarnym w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa żywności, nadzorem nad wyrobami medycznymi, nadzorem weterynaryjnym, nadzorem górniczym lub nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, lub było rażące, lub polegało na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo braku uzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub stwarzało bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, lub stwarzało niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub zmierzało wprost do uzyskania przez przedsiębiorcę korzyści majątkowej



znacznej wartości. Ograniczenia zapewnią brak możliwości wykorzystania projektowanych rozwiązań do obchodzenia prawa i są uzasadnione dla ochrony interesu publicznego.

Przedmiotowe zmiany należy uznać za przełomowe, gdyż bezpośrednio wpływają na relację państwo-przedsiębiorca i dążą do budowania stosunków partnerskich. Budowanie przyjaznego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego sprzyja zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej Polski, co w dłuższej perspektywie będzie przekładać się na wzrost liczby inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy, czy też wzmocnienie bezpieczeństwa gospodarczego państwa.

Ryzyko sankcji za niezamierzone naruszenia prawa stanowi obecnie jeden z najistotniejszych czynników ograniczających rozwój przedsiębiorczości, zwłaszcza na wczesnych etapach rozwoju firm. Wdrożenie rozwiązań sprzyjających przedsiębiorcom działającym w dobrej wierze oraz racjonalizujących stosowanie sankcji administracyjnych jest niezbędne z punktu widzenia interesu publicznego.

Wdrożenie rozwiązań przewidzianych w projekcie powinno przyczynić się do ograniczenia obciążeń administracyjnych, złagodzi sankcje w przypadku nieintencjonalnego naruszenia powszechnie obowiązujących przepisów, a także wpłynie na wzrost atrakcyjności inwestowania w Polsce, poprzez budowanie bardziej przewidywalnego i przyjaznego otoczenia regulacyjnego. Projektowane regulacje pozostaną spójne z obowiązującymi rozwiązaniami systemowymi, a także wpisują się w kierunek ewolucji ustawodawczej, który dąży do uproszczenia regulacji mających zastosowanie do przedsiębiorców.

## **2. Przewidywane skutki prawne w tym różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

Proponowane zmiany w K.p.a. (art. 1 projektu ustawy) polegają na:

1) zmianie brzmienia w art. 189a w § 2 części wspólnej, tak aby dodawany art. 189f § 1 pkt 3 był stosowany, nawet jeśli przepisy odrębne regulują kwestie w nim zawarte inaczej, tak aby ogólna zasada „żółtej kartki” była zasadą nadrzędną, którą wyłączyć może jedynie przepis K.p.a. ją ustanawiający;

2) dodaniu w art. 189f § 1 po pkt 2 pkt 3 w brzmieniu:

„3) przedsiębiorca narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz pierwszy oraz w wyznaczonym przez organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, terminie przedstawi dowody potwierdzające usunięcie naruszenia prawa oraz skutków tych naruszeń lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, chyba że naruszenie:

- a) dotyczy działalności w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w:
- art. 61 pkt 1, art. 62 ust. 2 oraz art. 63 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507) lub



- art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524 i 605), lub
- b) jest rażące, lub
- c) polega na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo braku uzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub
- d) stwarza bezpośrednio zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, lub
- e) stwarza niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub
- f) zmierza wprost do uzyskania przez niego korzyści majątkowej znacznej wartości.”;

3) dodaniu w art. 189f po § 3 § 4 w brzmieniu:

„§ 4. Pisemne uzasadnienie decyzji, o której mowa w § 1 i § 3 sporządza się na wniosek strony.”.

Proponowane zmiany w art. 21 P.p. (art. 2 projektu ustawy) polegają na:

1) dodaniu po ust. 1 ust. 1a-1d w brzmieniu:

„1a. Jeżeli przedsiębiorca narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz pierwszy, a właściwy organ wszczyna w związku z tym naruszeniem postępowanie mandatowe, przed nałożeniem na przedsiębiorcę grzywny w drodze mandatu karnego organ ten wzywa, w drodze postanowienia, przedsiębiorcę do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez siebie terminie.

1b. W przypadku postępowania mandatowego, o którym mowa w ust. 1a, funkcjonariusz, inspektor lub przedstawiciel właściwego organu może odebrać od przedsiębiorcy pisemne oświadczenie, w którym przedsiębiorca ten zobowiązuje się do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela terminie. W takim przypadku właściwy organ nie wzywa przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń. Jeżeli przedsiębiorca odmawia złożenia pisemnego oświadczenia, przepisu ust. 1a nie stosuje się.

1c. Jeżeli przedsiębiorca usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym terminie, o którym mowa w ust. 1a lub 1b przedsiębiorca nie podlega karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa.

1d. W przypadku gdy przedsiębiorca dobrowolnie usunął naruszenia przepisów prawa, będące wykroczeniami lub wykroczeniami skarbowymi, oraz skutki tych naruszeń,



jeżeli skutki takie wystąpiły jeszcze przed wezwaniem właściwego organu, o którym mowa w ust. 1a, lub przed złożeniem pisemnego oświadczenia, o którym mowa w ust. 1b, oraz powiadomił właściwy organ lub funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela tego organu o usunięciu naruszeń oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, organ nie nakłada na niego grzywny w drodze mandatu karnego. Jeżeli w związku z usuniętymi naruszeniami dochodzi do wszczęcia postępowania sądowego, sąd odstępuje od wymierzenia kary grzywny przedsiębiorcy, w przypadku, gdy jej wysokość nie przekraczałaby maksymalnej wysokości kary grzywny, która mogłaby zostać nałożona w postępowaniu mandatowym.”;

- 2) zmianie brzmienia ust. 7, który w swojej treści uwzględni dodawane ust. 1a-1d;
- 3) zmianie brzmienia ust. 10, który nie będzie już dotyczył wymierzenia kary grzywny wobec przedsiębiorców, gdyż materia ta zostanie wydzielona do projektowanego ust. 11, a jedynie nałożenia lub wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej wobec przedsiębiorców;
- 4) dodaniu po ust. 10 ust. 11 w brzmieniu:

„11. Przesłanki odstąpienia od wymierzenia kary grzywny wobec przedsiębiorców naruszających przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz kolejny określają odrębne przepisy.”.

Projekt ustawy określa w art. 3, że ustawa wejdzie w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, a więc jest to *vacatio legis* zgodne z treścią ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Podstawowym skutkiem prawnym przedmiotowej nowelizacji będzie wprowadzenie tzw. zasady „żółtej kartki” na poziomie ustaw o zasadniczym znaczeniu dla systemu prawa administracyjnego, a więc ograniczenie ryzyka sankcji za incydentalne i nieintencjonalne naruszenie przepisów prawa. Zasada ta będzie wyłączona jedynie w jasno wskazanych w art. 189f § 2 pkt 3 przypadkach, a nie poprzez niejasno określone przepisy znajdujące się w wielu rozproszonych aktach prawnych. Sprzyjać ma to złagodzeniu polityki sankcyjnej państwa wobec podmiotów gospodarczych, ujednoczeniu standardów postępowania administracyjnego oraz trwałej i przewidywalnej zmianie sposobu stosowania prawa.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw, wzmacniając m.in. wskazaną w art. 20 zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która jest „oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”.

Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

### **3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe**

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne i gospodarcze. Projektowane przepisy będą mieć korzystny wpływ na budowę bardziej przewidywalnego i przyjaznego

otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców, zwłaszcza tych najmniejszych, przyczynią się do ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz złagodzą sankcje w przypadku nieintencjonalnego i incydentalnego naruszenia przepisów przez przedsiębiorców. Przewidywane zmiany wpłyną pozytywnie na wzrost atrakcyjności rozwijania nowych przedsiębiorstw oraz inwestowania w Polskę, a w konsekwencji sprzyjać będą tworzeniu nowych miejsc pracy oraz wzrostowi innowacyjności polskiej gospodarki.

Projektowane regulacje korzystnie wpłyną na relację państwo-przedsiębiorca oraz budowę pomiędzy tymi podmiotami stosunków partnerstwa, a nie brutalnej podległości. Zwiększone zostanie także zaufanie obywateli do państwa. Budowa przyjaznego oraz przewidywalnego otoczenia regulacyjnego będzie sprzyjać zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej Polski, co w dłuższej perspektywie będzie przekładać się na wzrost liczby inwestycji, tworzenie nowych miejsc pracy, czy też wzmocnienie bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Ograniczenie sankcji za nieintencjonalne i drobne błędy może długofalowo znacząco poprawić atrakcyjność inwestycyjną Polski i ułatwić rozwój przedsiębiorstw, zwłaszcza tych mikro, małych i średnich na wczesnych etapach. Zmniejszenie barier wejścia na rynek jest bowiem jednym z najczęściej podnoszonych postulatów, które dotyczą rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

Projekt ustawy może mieć początkowo pewien negatywny wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, gdyż wpływy z tytułu kar mogą ulec zmniejszeniu wskutek stosowania zasady pierwszeństwa pouczenia. Brak jest natomiast danych umożliwiających przedstawienie szacunków liczbowych w tym zakresie. Jednocześnie należy jednak wyraźnie wskazać, że poprawa otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców długofalowo powinna pozytywnie wpłynąć na stan finansów publicznych poprzez zwiększenie wpływów podatkowych.

#### **4. Informacje dodatkowe**

Projekt nie był poddawany formalnym konsultacjom społecznym, niemniej projektodawcy zasięgnęli opinii środowisk pracodawców i przedsiębiorców, którzy wyrazili wobec projektu swoje pozytywne nastawienie, przede wszystkim w kontekście ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Projekt zawiera przepisy określające zasady wykonywania działalności gospodarczej. Wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców, złagodzi sankcje w przypadku nieintencjonalnego naruszenia przepisów, a także wpłynie na budowę bardziej przewidywalnego i przyjaznego otoczenia regulacyjnego. Projekt ustawy będzie miał tym samym pozytywny wpływ na działalność przedsiębiorców. Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507).

Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków. Zmiana przepisów innych ustaw lub uchwalenie zupełnie nowej ustawy nie stanowiłyby jakościowej i systemowej zmiany, ustanawiającej jednoznaczny imperatyw dla sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych przez organy administracji publicznej.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334, z 2025 r. poz. 619).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).



**DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)**  
**projektu ustawy**

**Informacja o projekcie**

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Grzegorz Płaczek

**I. Część wstępna**

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem przedmiotowej nowelizacji jest wprowadzenie zasady pierwszeństwa pouczenia dla przedsiębiorców przed zastosowaniem sankcji przez organy administracji publicznej, a więc tzw. zasady „żółtej kartki”.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne są zmiany w:

1) art. 189a oraz art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691), zwanej dalej: „K.p.a.”, o których mowa w art. 1 projektu ustawy;

2) art. 21a ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795 i 1826 oraz z 2026 r. poz. 507), zwanej dalej: „P.p.”, o których mowa w art. 2 projektu ustawy.

Ad. 1) Projektowana zmiana w art. 189a w § 2 K.p.a. polega na zmianie brzmienia części wspólnej, tak aby dodawany przepis art. 189f § 1 pkt 3 był stosowany, nawet jeśli przepisy odrębne regulują kwestie w nim zawarte inaczej. Zmiana ta ma zapewnić jak najszersze stosowanie ustanawianej ogólnej zasady „żółtej kartki”, aby ujednoczyć standardy postępowania administracyjnego, które powinny, co do zasady, znajdować się w aktach prawnych o znaczeniu systemowym, a takim jest niewątpliwie K.p.a.

Obecnie, zgodnie z art. 189f § 1 K.p.a., organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa (pkt 1) lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna (pkt 2). Są to dwa



obligatoryjne przypadki, w których już w tej chwili stosuje się tzw. zasadę „żółtej kartki”, niezależnie czy ukarany miałby zostać przedsiębiorca czy inny podmiot.

Projektodawcy proponują, aby ww. przepis uzupełnić o punkt trzeci, który dotyczyłby jedynie przedsiębiorców, którzy naruszą przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą po raz pierwszy oraz w wyznaczonym przez organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, terminie przedstawią dowody potwierdzające usunięcie naruszenia prawa oraz skutków tych naruszeń lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa. Byłby to nowy przypadek obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania przez organ na pouczeniu. Projektowany pkt 3 w art. 189f K.p.a. jest wzorowany na przepisach art. 189f § 2 i § 3.

Mając na względzie szeroki zakres możliwych przypadków naruszenia prawa, obowiązek zastosowania zasady „żółtej kartki” byłby wyłączony, gdyby naruszenie:

a) dotyczyło działalności w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w:

– art. 61 pkt 1 P.p. (nadzór, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym, nadzór sanitarny w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa żywności, nadzór nad wyrobami medycznymi), art. 62 ust. 2 P.p. (nadzór weterynaryjny) oraz art. 63 ust. 1 pkt 2 P.p. (nadzór górniczy), lub

– art. 81 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>1</sup> (nadzór nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego), lub

b) było rażące, lub

c) polegało na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo braku uzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub

d) stwarzało bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, lub

e) stwarzało niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub

f) zmierzało wprost do uzyskania przez przedsiębiorcę korzyści majątkowej znacznej wartości.

Szeroki zakres wyłączeń z obowiązku zastosowania zasady „żółtej kartki” uwzględnia uzasadnione spektrum sytuacji, w których nawet jednorazowe, pierwsze naruszenie przez przedsiębiorców przepisów prawa związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą może powodować istotne, bezpośrednie zagrożenia. Projektodawcy zdają sobie bowiem sprawę, że istnieje wiele przypadków, w których nie ma miejsca na błąd „pierwszego razu”. Wskazane wyłączenia nie są jednak na tyle szerokie, aby zupełnie zniweczyć projektowane rozszerzenie zasady „żółtej kartki”.

<sup>1</sup> Dz. U. z 2026 r. poz. 524 i 605.



Drugą projektowaną zmianą w art. 189f K.p.a. jest dodanie do niego § 4, zgodnie z którym pisemne uzasadnienie decyzji, o której mowa w § 1 i § 3 sporządzane będzie jedynie na wniosek strony. Zmiana ta ma na celu ograniczenie zbędnej biurokracji oraz przyspieszenie procedur.

Ad. 2) Obecnie, zgodnie z art. 21 ust. 1 P.p., stosuje się zasadę podobną do zasady „żółtej kartki”, która polega na wezwaniu przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń przed nałożeniem na niego grzywny w drodze mandatu karnego albo nałożeniem na niego lub wymierzeniem mu administracyjnej kary pieniężnej. Art. 21 ust. 2 P.p. wskazuje z kolei, że w przypadku postępowania mandatowego, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, funkcjonariusz, inspektor lub przedstawiciel właściwego organu może odebrać od przedsiębiorcy pisemne oświadczenie, w którym przedsiębiorca ten zobowiązuje się do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym przez funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela terminie i wtedy właściwy organ nie wzywa przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych naruszeń przepisów prawa oraz skutków tych naruszeń, natomiast gdy przedsiębiorca odmawia złożenia pisemnego oświadczenia, to nie stosuje się przepisu ust. 1. Zgodnie z art. 21 ust. 3 P.p. jeżeli przedsiębiorca usunie stwierdzone naruszenia przepisów prawa oraz skutki tych naruszeń, jeżeli skutki takie wystąpiły, w wyznaczonym terminie, o którym mowa w ust. 1 lub 2 właściwy organ, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia na niego lub wymierzenia mu administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu albo przedsiębiorca nie podlega karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa. Z kolei art. 21 ust. 6 wskazuje, że gdy przedsiębiorca dobrowolnie usunął naruszenia przepisów prawa, będące wykroczeniami lub wykroczeniami skarbowymi, oraz skutki tych naruszeń, w okresie, o którym mowa w ust. 1, jeszcze przed wezwaniem właściwego organu, o którym mowa w ust. 1, lub przed złożeniem pisemnego oświadczenia, o którym mowa w ust. 2, oraz powiadomił właściwy organ lub funkcjonariusza, inspektora lub przedstawiciela tego organu o usunięciu naruszeń oraz skutków tych naruszeń organ nie nakłada na niego grzywny w drodze mandatu karnego, a gdy doszło już do wszczęcia postępowania sądowego, sąd odstępuje od wymierzenia kary grzywny przedsiębiorcy, gdy jej wysokość nie przekraczałaby maksymalnej wysokości kary grzywny, która mogłaby zostać nałożona w postępowaniu mandatowym. Wskazane przepisy dotyczą jednak tylko przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG, który narusza przepisy prawa związane z wykonywaną działalnością gospodarczą 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. W projektowanych ust. 1a-1d dodawanych w art. 21 P.p. (art. 2 pkt 1 projektu ustawy) proponuje się rozwiązanie analogiczne do zawartych we wyżej wskazanych ust. 1-3 oraz 6, ale przewidziane dla wszystkich przedsiębiorców, którzy w jakimkolwiek czasie swojej działalności, ale zawsze po raz pierwszy, naruszyli jakiś przepis prawa zagrożony mandatem karnym. Projektowane zmiany w P.p. oznaczają tym samym przejście z modelu „młodego przedsiębiorcy” na model „żółtej kartki”. To realizacja postulatu, że przedsiębiorca nie musi znać na pamięć tysięcy zmieniających się często przepisów i nie może odpowiadać za każde ich naruszenie, dopóki nie zostanie nakierowany na konkretny błąd przez organ państwa.

Projekt ustawy przewiduje zmiany w K.p.a. oraz w P.p., a zatem aktach prawnych o systemowym znaczeniu dla funkcjonowania organów administracji publicznej w relacjach



z przedsiębiorcami, gdyż dotychczasowe rozwiązania tego typu, występujące w ustawach szczególnych, miały charakter rozproszony i w praktyce nie realizowały w pełni zakładanych celów. Nie prowadziły bowiem do trwałej i jednolitej zmiany sposobu stosowania prawa przez organy administracji publicznej. Niniejszy projekt ustawy to nowoczesna i systemowa odpowiedź na realne problemy przedsiębiorców i gospodarki.

Wprowadzenie zasady „żółtej kartki” na poziomie ustaw o zasadniczym znaczeniu dla systemu prawa administracyjnego stanowić będzie jakościową i systemową zmianę, ustanawiającą jednoznaczny imperatyw dla sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych przez organy administracji publicznej. Zmiana ta sprzyjać będzie ujednoczeniu praktyki stosowania prawa oraz wzmocnieniu funkcji prewencyjnej i edukacyjnej postępowań administracyjnych. Istotą tej zasady jest zobowiązanie organów administracji do zastosowania w pierwszej kolejności środków o charakterze ostrzegawczym, w postaci pouczenia, w przypadku pierwszego stwierdzenia naruszenia przepisów prawa, przed zastosowaniem sankcji w postaci mandatu karnego lub kary administracyjnej. Zmiana ta proponowana jest w postaci ustawowego obowiązku, a nie rozwiązania uznaniowego.

Proponowane regulacje mogą tym samym przyczynić się do ukształtowania nowej jakości postępowania administracyjnego w relacjach z przedsiębiorcami, opartej na większej przewidywalności działań organów, proporcjonalności reakcji administracyjnej oraz budowaniu zaufania do państwa.

Projektowana zmiana ma na celu usunięcie jednej z istotnych barier prowadzenia działalności gospodarczej, jaką jest ryzyko ukarania przedsiębiorcy także w sytuacjach nieintencjonalnych, drobnych lub wynikających z niejasności przepisów prawa. Dążenie do wdrożenia modelu opartego na prewencji i edukacji będzie zwiększać zaufanie do państwa oraz sprzyjać rozwojowi inwestycji.

Równocześnie projekt ustawy zachowuje równowagę pomiędzy ochroną interesu publicznego a interesem przedsiębiorców, gdyż zasada pierwszeństwa pouczenia nie będzie mieć zastosowania w sytuacjach, gdy naruszenie prawa dotyczyło działalności w zakresie objętym nadzorem, o którym mowa w art. 1 ust. 2 ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, nadzorem sanitarnym w zakresie dotyczącym bezpieczeństwa żywności, nadzorem nad wyrobami medycznymi, nadzorem weterynaryjnym, nadzorem górniczym lub nadzorem nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego, lub było rażące, lub polegało na wykonywaniu działalności gospodarczej pomimo braku uzyskania wymaganych prawem koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej lub na działaniu bez uzyskania wcześniejszej zgody, zezwolenia lub pozwolenia właściwego organu na to działanie, jeżeli przepisy przewidują obowiązek ich uzyskania, lub na działaniu niezgodnym z taką zgodą, zezwoleniem lub pozwoleniem, lub stwarzało bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, lub stwarzało niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub zmierzało wprost do uzyskania przez przedsiębiorcę korzyści majątkowej znacznej wartości. Ograniczenia zapewnią brak możliwości wykorzystania projektowanych rozwiązań do obchodzenia prawa i są uzasadnione dla ochrony interesu publicznego.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Nie ma możliwości podjęcia działań alternatywnych. Wprowadzenie tzw. zasady „żółtej kartki” jest możliwe do osiągnięcia jedynie przez dokonanie zmian w przepisach K.p.a. oraz P.p. Zmiana przepisów innych ustaw lub uchwalenie zupełnie nowej ustawy nie stanowiłyby jakościowej i systemowej zmiany, ustanawiającej jednoznaczny imperatyw dla sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych przez organy administracji publicznej.

## **II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu**

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Podstawowym skutkiem prawnym przedmiotowej nowelizacji będzie wprowadzenie tzw. zasady „żółtej kartki” na poziomie ustaw o zasadniczym znaczeniu dla systemu prawa administracyjnego, a więc ograniczenie ryzyka sankcji za incydentalne i nieintencjonalne naruszenie przepisów prawa. Zasada ta będzie wyłączona jedynie w jasno wskazanych w art. 189f § 2 pkt 3 przypadkach, a nie poprzez niejasno określone przepisy znajdujące się w wielu rozproszonych aktach prawnych. Sprzyjać ma to złagodzeniu polityki sankcyjnej państwa wobec podmiotów gospodarczych, ujednoczeniu standardów postępowania administracyjnego oraz trwałej i przewidywalnej zmianie sposobu stosowania prawa.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw, wzmacniając m.in. wskazaną w art. 20 zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która jest „oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”.

Przedmiot projektu ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne. Przewidywane zmiany wpłyną pozytywnie na wzrost atrakcyjności rozwijania nowych przedsiębiorstw oraz inwestowania w Polsce, a w konsekwencji sprzyjać będą tworzeniu nowych miejsc pracy oraz wzrostowi innowacyjności polskiej gospodarki. Projektowane regulacje korzystnie wpłyną na relację państwo-przedsiębiorca oraz budowę pomiędzy tymi podmiotami stosunków partnerstwa, a nie brutalnej podległości. Zwiększone zostanie także zaufanie obywateli do państwa.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki gospodarcze. Projektowane przepisy będą mieć korzystny wpływ na budowę bardziej przewidywalnego i przyjaznego otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców, zwłaszcza tych najmniejszych, przyczynią się do ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz złagodzą sankcje w przypadku



nieintencjonalnego i incydentalnego naruszenia przepisów przez przedsiębiorców. Przewidywane zmiany wpłyną pozytywnie na wzrost atrakcyjności rozwijania nowych przedsiębiorstw oraz inwestowania w Polsce i sprzyjać tworzeniu nowych miejsc pracy oraz wzrostowi innowacyjności polskiej gospodarki. Budowa przyjaznego i przewidywalnego otoczenia regulacyjnego będzie sprzyjać zwiększeniu atrakcyjności inwestycyjnej Polski, co w dłuższej perspektywie będzie przekładać się na wzrost liczby inwestycji i wzmocnienie bezpieczeństwa gospodarczego państwa. Ograniczenie sankcji za nieintencjonalne i drobne błędy może ułatwić rozwój przedsiębiorstw, zwłaszcza tych mikro, małych i średnich na wczesnych etapach. Zmniejszenie barier wejścia na rynek jest bowiem jednym z najczęściej podnoszonych postulatów, które dotyczą rozwoju przedsiębiorczości w Polsce.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt ustawy może mieć początkowo pewien negatywny wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, gdyż wpływy z tytułu kar mogą ulec zmniejszeniu wskutek stosowania zasady pierwszeństwa pouczenia. Brak jest natomiast danych umożliwiających przedstawienie szacunków liczbowych w tym zakresie. Jednocześnie należy jednak wyraźnie wskazać, że poprawa otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców długofalowo powinna pozytywnie wpłynąć na stan finansów publicznych poprzez zwiększenie wpływów podatkowych.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt może pociągać za sobą początkowo pewne obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Braki te mogą zostać sfinansowane z zysków osiągniętych przez uszczelnienie systemu podatkowego, zwłaszcza poprzez uproszczenie podatków, a także przez dokonanie oszczędności budżetowych polegających na zaprzestaniu dodatkowego dotowania mediów publicznych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- Nie

### III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Tak

Projekt zawiera przepisy określające zasady wykonywania działalności gospodarczej w zakresie ograniczenia stosowania sankcji karnych i administracyjnych wobec przedsiębiorców. Wpłynie pozytywnie na prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce.



[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- Nie

Wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje spadek obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców poprzez złagodzenie sankcji w przypadku nieintencjonalnego naruszenia przepisów.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- Nie

Warszawa, 10 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1297/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU  
L. dz. SPS-III.020.169.10.2026  
Data wpływu 11.06.26r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, zwanej dalej „k.p.a.”, oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>, zwanej dalej „Prawem przedsiębiorców”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana ustawa zmierza do rozszerzenia tzw. zasady „żółtej kartki”, rozumianej jako pierwszeństwo pouczenia lub wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszenia przed nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej albo grzywny w drodze mandatu karnego.

W art. 1 projektu przewidziano zmianę przepisów działu IVa k.p.a. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Projekt zakłada dodanie art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a.<sup>3</sup>, przewidującego nową przesłankę obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. Mechanizm ten miałby mieć zastosowanie wobec przedsiębiorcy, który po raz pierwszy narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą i w terminie wyznaczonym przez organ administracji publicznej przedstawi dowody potwierdzające usunięcie naruszenia oraz jego skutków lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu. Projekt przewiduje zarazem wyłączenia od stosowania tego mechanizmu, obejmujące m.in. naruszenia rażące, naruszenia polegające na prowadzeniu

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

<sup>3</sup> Art. 1 pkt 2 lit. a projektu.

działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, naruszenia stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla określonych dóbr publicznych oraz naruszenia dotyczące wybranych obszarów nadzoru. W związku z dodaniem tej przesłanki projekt zmienia również art. 189a § 2 k.p.a.<sup>4</sup>, określający relację przepisów działu IVa k.p.a. do przepisów odrębnych. Skutkiem tej zmiany ma być stosowanie projektowanego art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. także wtedy, gdy przepisy odrębne odmiennie regulują kwestie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Projekt przewiduje ponadto dodanie art. 189f § 4 k.p.a.<sup>5</sup>, zgodnie z którym pisemne uzasadnienie decyzji o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu, wydawanej w przypadkach określonych w art. 189f § 1 i 3 k.p.a., byłoby sporządzane na wniosek strony.

W art. 2 projektu proponuje się zmianę art. 21a Prawa przedsiębiorców przez wprowadzenie analogicznego mechanizmu w postępowaniu mandatowym. Jeżeli przedsiębiorca po raz pierwszy naruszy przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą, organ przed nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego ma wezwać go do usunięcia naruszenia i jego skutków. W razie usunięcia naruszenia przedsiębiorca nie podlegałby karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

## **2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Projekt ustawy dotyczy krajowych zasad postępowania administracyjnego oraz zasad odpowiedzialności przedsiębiorców za pierwsze naruszenie przepisów związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą. Materia ta, co do zasady, pozostaje w kompetencji państw członkowskich, z zastrzeżeniem spraw objętych zakresem stosowania prawa Unii Europejskiej.

Z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej wynika zasada lojalnej współpracy, obejmująca obowiązek państw członkowskich zapewnienia wykonania prawa Unii. W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) utrwalony jest pogląd, że wybór sankcji należy zasadniczo do państw członkowskich, jednak sankcje za naruszenia prawa UE powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające oraz stosowane na zasadach analogicznych do sankcji za porównywalne naruszenia prawa krajowego<sup>6</sup>.

Zasada proporcjonalności ma znaczenie zarówno jako ogólna zasada prawa UE, jak i jako element oceny sankcji nakładanych za naruszenia przepisów wykonujących prawo UE. Art. 49 ust. 3 Karty praw podstawowych UE (dalej:

<sup>4</sup> Art. 1 pkt 1 projektu.

<sup>5</sup> Art. 1 pkt 2 lit. b projektu.

<sup>6</sup> Wyrok TSUE z 21 września 1989 r., *Komisja przeciwko Republice Greckiej*, 68/88, ECLI:EU:C:1989:339, pkt 23-25.

Karta) stanowi, że surowość kar nie może być nieproporcjonalna do czynu zabronionego, przy czym Karta ma zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii<sup>7</sup>. Znaczenie ma także art. 47 Karty, gwarantujący prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem w przypadku naruszenia praw i wolności gwarantowanych przez prawo Unii.

W wielu aktach prawa wtórnego Unii Europejskiej prawodawca unijny wprost nakazuje państwom członkowskim ustanowienie sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających. Przykładowo art. 83 ust. 1 RODO<sup>8</sup> wymaga, aby administracyjne kary pieniężne były w każdym indywidualnym przypadku skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające, a art. 83 ust. 2 RODO przewiduje indywidualną ocenę okoliczności sprawy przy decydowaniu o nałożeniu kary i jej wysokości.

W orzecznictwie TSUE podkreślono również, że zasada proporcjonalności sankcji wiąże państwa członkowskie przy wykonywaniu prawa Unii, także wtedy, gdy prawo Unii nie dokonuje pełnej harmonizacji sankcji. W wyroku w sprawie C-205/20, *NE przeciwko Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*<sup>9</sup>, TSUE wskazał, że wymóg proporcjonalności sankcji przewidziany w art. 20 dyrektywy 2014/67/UE<sup>10</sup> ma charakter bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny w zakresie zakazu nakładania sankcji nieproporcjonalnych.

### **3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Projekt ustawy dotyczy materii pozostającej, co do zasady, w zakresie autonomii proceduralnej państw członkowskich. Prawo UE nie sprzeciwia się wprowadzeniu ogólnego mechanizmu pierwszeństwa pouczenia lub wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszenia przed nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej albo grzywny w drodze mandatu karnego, jeżeli mechanizm ten jest stosowany z poszanowaniem obowiązków wynikających z prawa Unii.

Projektowany art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. może być postrzegany jako rozwiązanie służące realizacji zasady proporcjonalności sankcji. Przepis ten zakłada bowiem odstępianie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w przypadku pierwszego naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu prawa związanego z wykonywaną działalnością gospodarczą, pod warunkiem usunięcia naruszenia oraz jego skutków albo powiadomienia właściwych podmiotów

<sup>7</sup> Zob. art. 51 ust. 1 Karty.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz. Urz. UE L 119 z 4.5.2016, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/2016-05-04>.

<sup>9</sup> Wyrok TSUE z 8 marca 2022 r., *NE przeciwko Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, C-205/20, ECLI:EU:C:2022:168, pkt 21-32, 37-43 oraz 43-44.

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMF”), Dz. Urz. UE L 159 z 28.5.2014, s. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj>.

o stwierdzonym naruszeniu. Projekt przewiduje zarazem katalog wyłączeń, obejmujący m.in. naruszenia rażące, naruszenia polegające na wykonywaniu działalności bez wymaganej koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, naruszenia stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku publicznego, środowiska, zbiorowych interesów konsumentów, zdrowia lub życia ludzkiego, a także naruszenia dotyczące określonych obszarów nadzoru.

Znaczenie z punktu widzenia prawa UE ma projektowana zmiana art. 189a § 2 k.p.a. Przepis ten określa relację przepisów działu IVa k.p.a. o administracyjnych karach pieniężnych do przepisów odrębnych. Skutkiem projektowanej zmiany ma być stosowanie art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. także wtedy, gdy przepisy odrębne odmiennie regulują kwestie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. W zakresie, w jakim przepisy odrębne służą wykonaniu prawa UE albo regulują sprawy objęte zakresem jego stosowania, projektowany mechanizm powinien być oceniany z uwzględnieniem obowiązku zapewnienia skuteczności prawa Unii oraz wymogu, aby sankcje za naruszenia prawa Unii były skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Z tego względu projektowany art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. nie może być rozumiany jako podstawa do odstąpienia od sankcji w sytuacji, w której prawo UE wymaga zastosowania sankcji skutecznej i odstraszającej w konkretnym przypadku. Dotyczy to zwłaszcza dziedzin, w których akty prawa wtórnego Unii wprost przewidują obowiązek ustanowienia lub stosowania sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających, a ocena zasadności kary wymaga uwzględnienia okoliczności indywidualnej sprawy. W takich przypadkach ocena dopuszczalności odstąpienia od sankcji powinna następować z zastrzeżeniem zasady pierwszeństwa prawa UE.

Projektowane przepisy art. 21a Prawa przedsiębiorców, dotyczące odstąpienia od ukarania przedsiębiorcy grzywną w drodze mandatu karnego w przypadku pierwszego naruszenia przepisów związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, należy ocenić analogicznie. Prawo UE nie wyklucza takiego rozwiązania w sprawach pozostających poza zakresem jego stosowania ani w sprawach, w których odstąpienie od ukarania nie narusza skuteczności prawa Unii. Mechanizm ten nie może jednak prowadzić do osłabienia sankcji wymaganych przez prawo Unii w tych obszarach, w których sankcje mają zapewniać rzeczywiste przestrzeganie obowiązków wynikających z prawa Unii.

Projektowane przepisy nie wprowadzają rozróżnienia przedsiębiorców ze względu na obywatelstwo, państwo pochodzenia, miejsce zamieszkania albo siedzibę. Nie mają więc charakteru dyskryminacyjnego i nie ustanawiają same przez się ograniczeń swobód rynku wewnętrznego. Ich zakres zastosowania został określony przez odwołanie do statusu przedsiębiorcy oraz charakteru naruszenia jako związanego z wykonywaną działalnością gospodarczą.

W świetle powyższego można uznać, że projektowane rozwiązania nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

Warszawa, 10 czerwca 2026 r.

BEOS-WPEiM-1298/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.169.9.2026

Data wpływu 11.06.26r.

Pan  
Włodzimierz Czarzasty  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Placzek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>1</sup>, zwanej dalej „k.p.a.”, oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>, zwanej dalej „Prawem przedsiębiorców”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana ustawa zmierza do rozszerzenia tzw. zasady „żółtej kartki”, rozumianej jako pierwszeństwo pouczenia lub wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszenia przed nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej albo grzywny w drodze mandatu karnego.

W art. 1 projektu przewidziano zmianę przepisów działu IVa k.p.a. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Projekt zakłada dodanie art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a.<sup>3</sup>, przewidującego nową przesłankę obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. Mechanizm ten miałby mieć zastosowanie wobec przedsiębiorcy, który po raz pierwszy narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą i w terminie wyznaczonym przez organ administracji publicznej przedstawi dowody potwierdzające usunięcie naruszenia oraz jego skutków lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu. Projekt przewiduje zarazem wyłączenia od stosowania tego mechanizmu, obejmujące m.in. naruszenia rażące, naruszenia polegające na prowadzeniu działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, naruszenia stwarzające bezpośrednie

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

<sup>3</sup> Art. 1 pkt 2 lit. a projektu.

zagrożenie dla określonych dóbr publicznych oraz naruszenia dotyczące wybranych obszarów nadzoru. W związku z dodaniem tej przesłanki projekt zmienia również art. 189a § 2 k.p.a.<sup>4</sup>, określający relację przepisów działu IVa k.p.a. do przepisów odrębnych. Skutkiem tej zmiany ma być stosowanie projektowanego art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. także wtedy, gdy przepisy odrębne odmiennie regulują kwestie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Projekt przewiduje ponadto dodanie art. 189f § 4 k.p.a.<sup>5</sup>, zgodnie z którym pisemne uzasadnienie decyzji o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu, wydawanej w przypadkach określonych w art. 189f § 1 i 3 k.p.a., byłoby sporządzane na wniosek strony.

W art. 2 projektu proponuje się zmianę art. 21a Prawa przedsiębiorców przez wprowadzenie analogicznego mechanizmu w postępowaniu mandatowym. Jeżeli przedsiębiorca po raz pierwszy naruszy przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą, organ przed nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego ma wezwać go do usunięcia naruszenia i jego skutków. W razie usunięcia naruszenia przedsiębiorca nie podlegałby karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

Marcin Fryźlewicz  
ekspert ds. legislacji  
w Biurze Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:  
Wicedyrektor Biura Ekspertyz  
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik  
*/podpisano elektronicznie/*

---

<sup>4</sup> Art. 1 pkt 1 projektu.

<sup>5</sup> Art. 1 pkt 2 lit. b projektu.