



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 1848**  
Warszawa, 31 lipca 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

## **- o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią poseł Marię Małgorzatę Janyską.

(-) Bartosz Arłukowicz; (-) Alicja Chybicka; (-) Artur Dunin; (-) Joanna Fabisiak; (-) Grzegorz Furgo; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Rafał Grupiński; (-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska; (-) Agnieszka Kołacz-Leszczyńska; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Tomasz Kostuś; (-) Marek Krzakała; (-) Rajmund Miller; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Sławomir Neumann; (-) Sławomir Nitras; (-) Norbert Obrycki; (-) Marzena Okła-Drewnowicz; (-) Jacek Protas; (-) Dorota Rutkowska; (-) Michał Szczerba; (-) Krystyna Szumilas; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Monika Wielichowska; (-) Wojciech Wilk; (-) Szymon Ziółkowski.

USTAWA

z dnia 2017 r.

**o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. 2016 r. poz. 1829, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się art. 103 pkt 1a;
- 2) po rozdziale 7 dodaje się rozdział 7a w brzmieniu:

„Rozdział 7a

**Ocena wpływu i konsultacje publiczne projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców**

Art. 110a. 1. Organ administracji rządowej, który opracował projekt ustawy albo rozporządzenia:

- 1) dotyczący praw majątkowych przedsiębiorców lub,
  - 2) dotyczący uprawnień przedsiębiorców lub,
  - 3) dotyczący obowiązków publicznoprawnych przedsiębiorców lub,
  - 4) mający wpływ na koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorców,
- zwany dalej „projektem rządowym”, obowiązany jest dokonać oceny przewidywanego wpływu projektowanej ustawy albo rozporządzenia na przedsiębiorców, zwaną dalej „oceną wpływu”.

2. Ocena wpływu stanowi odrębną część uzasadnienia projektu rządowego i zawiera w szczególności:

- 1) analizę innych możliwych rozwiązań, w tym innych niż ustawa albo rozporządzenie, które mogą doprowadzić do osiągnięcia zakładanego celu projektu ustawy albo rozporządzenia;
- 2) prognozę skutków społecznych, gospodarczych i finansowych rozwiązań

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 1948, 1997 i 2255 oraz z 2017 r. poz. 460.

przewidzianych w projekcie ustawy albo rozporządzenia, w tym wpływ na koszty dopełnienia czynności administracyjnych i zmian organizacyjnych przedsiębiorstwa, które w razie wejścia w życie ustawy albo rozporządzenia poniosą poszczególne grupy przedsiębiorców, w szczególności mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy;

- 3) wskazanie, w jakim zakresie ograniczono lub wyłączone w projekcie ustawy lub rozporządzenia, w stosunku do mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, rozwiązania wprowadzające albo zwiększające obowiązki tej grupy przedsiębiorców albo uzasadnienie braku takich ograniczeń lub wyłączeń.

3. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, metodologię sporządzania oceny wpływu, w tym wpływu na przedsiębiorców, kierując się potrzebą zapewnienia wiarygodności i porównywalności ocen.

Art. 110b. 1. Organ, o którym mowa w art. 110a ust. 1, jest obowiązany, w celu przeprowadzenia konsultacji publicznych, skierować projekt rządowy do:

- 1) reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji związkowych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240);
- 2) ogólnokrajowych reprezentacji w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz. U. z 1989 r. poz. 194, z 1997 r. poz. 769 i 770);
- 3) innych podmiotów, które z uwagi na przedmiot swojej działalności mogą być zainteresowane projektem ustawy albo rozporządzenia .

2. Organ określa czas trwania konsultacji publicznych, nie krótszy niż 14 dni w przypadku projektu rozporządzenia i 21 dni w przypadku projektu ustawy, od dnia udostępnienia projektu rządowego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, uwzględniając doniosłość, zakres i stopień złożoności projektu, chyba że dłuższy termin wynika z przepisów odrębnych.

3. Wynik konsultacji społecznych wraz ze swoim stanowiskiem, organ udostępnia niezwłocznie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

4. Prezes Rady Ministrów może zdecydować o rezygnacji z przeprowadzenia konsultacji publicznych projektu rządowego wyłącznie w przypadku konieczności pilnego uchwalenia ustawy albo wydania rozporządzenia w celu ochrony zdrowia, życia lub porządku publicznego.

Art. 110c. 1. Do projektu ustawy innego niż projekt rządowy, który:

- 1) dotyczy praw majątkowych przedsiębiorców lub,
  - 2) dotyczy uprawnień przedsiębiorców lub,
  - 3) dotyczy obowiązków publicznoprawnych przedsiębiorców lub,
  - 4) ma wpływ na koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorców,
- zwanego dalej „projektem pozarządowym” projektodawca załącza do uzasadnienia stanowiska podmiotów, o których mowa w art. 110b ust. 1 albo informację, że podmioty te nie zajęły stanowiska w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż terminy określone w art. 110b ust. 2.

2. W razie niezłączenia do uzasadnienia projektu pozarządowego stanowisk lub informacji, o których mowa w ust. 1, Marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie projekt do konsultacji publicznych na zasadach określonych w art. 110b ust. 1-3, a wynik tych konsultacji publikuje niezwłocznie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sejmu.

3. Rada Ministrów obowiązana jest, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu pozarządowego od Marszałka Sejmu, przedstawić Sejmowi stanowisko wobec projektu rządowego.

4. Jeżeli Rada Ministrów popiera projekt pozarządowy w całości albo w części, organ upoważniony przez Radę Ministrów dokonuje oceny wpływu tego projektu i udostępnia ją w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, nie później niż do dnia zakończenia drugiego czytania projektu

ustawy w Sejmie. Przepisy art. 110a stosuje się odpowiednio.”.

**Art. 2.** Do projektów ustaw wniesionych do Sejmu oraz projektów rozporządzeń skierowanych do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

**Art. 3.** Rada Ministrów wyda rozporządzenie, o którym mowa w art. 110a ust. 3 ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie później niż w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 4.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

Złożenie przedmiotowego projektu ustawy wynika z potrzeby poprawienia w Polsce procesu stanowienia prawa dla przedsiębiorców, w tym szczególnie dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Potrzeba ta stała się szczególnie wyraźna w tej kadencji Sejmu, z uwagi na generalnie drastyczne pogorszenie sposobu stanowienia prawa.

Aby zachować obiektywizm przytaczamy opinię podmiotu zajmującego się systematycznie, od lat, obserwacją i analizą tych procesów - działającego przy Fundacji Batorego Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL) . I tak, w raporcie podsumowującym prace legislacyjne w ciągu pierwszego roku rządów PiS (od listopada 2015 do listopada 2016 r.) wskazano m.in. na : ekspresowe tempo prac nad ustawami, zgłaszanie projektów rządowych jako poselskich, unikanie konsultacji publicznych. Aż 40 proc. ustaw uchwalonych w analizowanym okresie to projekty poselskie - zgłoszone przez posłów partii rządzącej (w poprzednich dwóch kadencjach Sejmu stanowiły one 15 i 13 proc.). To wygodne rozwiązanie dla rządzących - bo projekty poselskie nie wymagają uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych, pełnego opiniowania oraz procedury oceny skutków regulacji, ale z tego właśnie powodu bardzo niebezpieczne w skutkach, bo jak wskazują autorzy raportu obarczone ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów. Wskazuje się także, że celem stało się jak najszybsze wprowadzanie zmian kosztem poprawności tworzonego prawa oraz dbałości o jego większą społeczną akceptację, wskazuje się nie tylko ograniczanie, ale wręcz unikanie konsultacji społecznych, a jeśli już są, to zbyt częste jest stosowanie najkrótszego z możliwych okresów konsultacji (14 dni), poddawanie pod ocenę tylko wczesnej wersji projektu, „bardzo oszczędne” korzystanie z wysłuchania publicznego przydatnego zwłaszcza w przypadku projektów poselskich, które nie podlegają konsultacjom. Członkowie OFL podkreślają właśnie ignorowanie i ograniczania przez rząd i parlament konsultacji publicznych, zredukowanie roli obywateli w procesie legislacyjnym oraz fakt, że nie zachęca się do

przekazania uwag za pomocą platformy elektronicznej [www.konsultacje.gov.pl](http://www.konsultacje.gov.pl), uruchomionej przez rząd PO-PSL. We wspomnianym raporcie piszą, że informacje o konsultacjach prowadzonych w Sejmie są często publicznie niedostępne, z reguły nie wiadomo kto jest ich uczestnikiem, do kogo przesłano zaproszenie, w jaki sposób i do kogo uczestnicy mają przesyłać swoje opinie. Nie ma również jednolitej praktyki publikowania opinii przedstawionych w ramach konsultacji.

Te mankamenty dotyczą całego prawodawstwa, w tym aktów skutkujących w działalności gospodarczej, wpływających na kondycję przedsiębiorstw i warunki ich rozwoju. Rozwój to bezsprzecznie inwestycje, które są pochodną wielu czynników, w tym kluczowymi są stabilność i pewność prawa. Gospodarka polska potrzebuje inwestycji, które niestety wyhamowały drastycznie w 2016. Ta tendencja utrzymała się, jak dotąd, w 2017 roku.

Jako główną przyczynę ograniczania planów inwestycyjnych przedsiębiorcy wskazywali wątpliwą legislację za rządów PIS, która doprowadziła do chaosu oraz niepewności systemu prawnego i podatkowego. Ma miejsce wprowadzanie przepisów prawnych tworzących nierówność podatkową oraz ograniczanie swobody i wolności gospodarczej. Tak silnego odczuwania niepewności wśród przedsiębiorców, związanej z działaniami rządu i administracji publicznej nigdy jeszcze nie było.

Podobne wnioski, uwagi są wyrażane przez ekspertów, prawników, organizacje przedsiębiorców. Na tegorocznym Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach prawnicy i przedsiębiorcy akcentowali, że ilość i jakość stanowionego prawa to problem dla funkcjonowania ładu prawnego w Polsce, co przekłada się na trudność prowadzenia działalności gospodarczej, że prawo jest łamane już w samym procesie legislacyjnym. Proponowali m.in. ograniczenie stosowania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, przywrócenie znaczenia konsultacji społecznych i szersze wykorzystanie ekspertów.

Niniejszy projekt jest z jednej strony odpowiedzią na te głosy i rzeczywiste zapotrzebowanie w tej dziedzinie a z drugiej strony jest wynikiem negatywnej oceny obowiązywania art. 103 pkt 1a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej,

wprowadzonego ustawą z dnia 26 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 460). Przepis wprowadzony wyżej wskazaną nowelizacją nie spełnia bowiem w żaden sposób celów wynikających z uzasadnienia projektu tej ustawy, w tym zobowiązania prawodawcy do „poczynienia szczególnych starań w celu dopasowania projektowanych przez prawodawcę regulacji do specyfiki funkcjonowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw”.

Ponadto, jak wynika z praktyki funkcjonowania art. 103 pkt 1a nowelizowanej ustawy przepis ten ma tak ogólny charakter, że w istocie nie zobowiązuje on do szczegółowej oraz ukierunkowanej analizy projektowanych zmian ustawowych chociażby w zakresie kosztów tych regulacji, w tym kosztów pośrednich lub biurokratycznych, dla przedsiębiorców. Dlatego wymaga zmiany i doprecyzowania oceny przewidywanego wpływu projektowanej ustawy albo rozporządzenia na przedsiębiorców, co zostało przedstawione w omawianej propozycji. Zawiera ona przykładowe kryteria oceny, wskazujące kierunek i cel analiz oraz zobowiązuje Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, metodologii sporządzania oceny wpływu, w tym wpływu na przedsiębiorców, kierując się potrzebą zapewnienia wiarygodności i porównywalności ocen.

Co do zasady projektowana zmiana dotyczy procesu stanowienia prawa w oparciu o projekty rządowe tj. rządowe projekty ustaw i rozporządzeń. Ma ona także charakter przełomowy z tego względu, iż jest jednocześnie odpowiedzią na nagminny w tej kadencji parlamentu proceder składania projektów w istocie rządowych (pochodzących z poszczególnych ministerstw lub ich decydentów politycznych) jako projektów poselskich tak aby w ten sposób pominąć istniejące już (choć niewystarczające jeszcze) regulacje wewnątrzrządowe tj. m.in. Regulamin Rady Ministrów. W tym zakresie projektowane jest wprowadzenie obowiązkowego wypowiedzenia się przez Radę Ministrów co do projektów złożonych do łaski marszałkowskiej przez podmioty inne niż Rada Ministrów i w przypadku poparcia takich projektów lub braku wobec nich sprzeciwu Rady Ministrów obowiązkowe sporządzenie szczegółowej oceny skutków regulacji przez ekspertów rządowych. Z

kolei w stosunku do projektów nazwanych w projekcie „pozarządowymi”, którym sprzeciwi się Rada Ministrów proponuje się rozwiązanie zapewniające skierowanie takiego aktu do konsultacji właściwych podmiotów.

Projekt wprowadza obowiązkowe konsultacje społeczne projektów ustaw dotyczących przedsiębiorców i obowiązkową publikację wyników tych konsultacji na właściwych stronach internetowych tak aby zapoznać się z nimi mogli zarówno parlamentarzyści jak i zainteresowani obywatele.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, gdyż jest niezbędna dla zapewnienia tworzenia rzetelnego i przewidywalnego prawa, w oparciu o konsultacje, analizy, ocenę kosztów wpływu na działalność przedsiębiorców i rozwój firm. Jest oczekiwana przez środowisko gospodarcze i jest bardzo ważna z uwagi

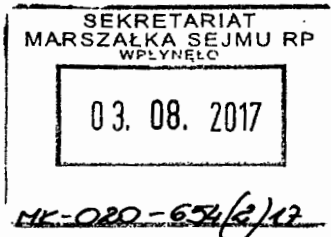
na perspektywiczne decyzje rozwojowe i związane z tym inwestycje.

Projektowana ustawa nie rodzi co do zasady skutków finansowych.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, dnia 3 sierpnia 2017 r.

Maria Janyska  
Poseł na Sejm RP  
Reprezentantka wnioskodawców  
projektu ustawy o zmianie  
ustawy o swobodzie  
działalności gospodarczej



**Szanowny Pan**  
**Marek Kuchciński**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Marszałku!*

Na podstawie art. 36 ust. 1a Uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej (M.P. z 2012 r. poz. 32, z późn.zm.) wnoszę autopoprawkę do złożonego w dniu 31 lipca 2017 r. poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

*W wyrazach mi nacisku,  
Maria Janyska*

## **Autopoprawka**

### **do projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej**

- 1) w art. 1 w pkt 2, w dodawanym art. 110b w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:  
„1) reprezentatywnych organizacji związkowych oraz reprezentatywnych organizacji pracodawców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240);”;
- 2) w art. 1 w pkt 2, w dodawanym art. 110c ust. 3 otrzymuje brzmienie:  
„3. Rada Ministrów obowiązana jest, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu pozarządowego od Marszałka Sejmu, przedstawić Sejmowi stanowisko wobec projektu pozarządowego.”.

### **Uzasadnienie**

Proponowane zmiany wynikają z konieczności wyeliminowania oczywistych pomyłek pisarskich, które pojawiły się w projektowanym przepisie art. 110b ust. 1 pkt 1 oraz w art 110c ust. 3.

Zmiana art. 110b ust. 1 pkt 1 miała na celu rozszerzenie obowiązku przeprowadzenia przez

organ administracji rządowej, które opracował projekt ustawy albo rozporządzenia konsultacji ze wszystkimi reprezentatywnymi organizacjami w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240) tj. z reprezentatywnymi organizacjami pracodawców oraz organizacjami związkowymi a tylko organizacjami związkowymi.

Natomiast projektowy art. 110c określa procedurę dotyczącą konsultowania oraz wyrażania stanowiska przez Radę Ministrów stanowiska wobec projektów pozarządowych. W związku z tym konieczna jest korekta dodawanego art. 110b ust. 3 polegając na zastąpieniu wyrazu „rządowego” na wyraz „pozarządowego”.

Źródła finansowania, skutki finansowe, społeczne, wpływ na rynek pracy i rozwój regionalny w stosunku do przedłożonego projektu nie uległy zmianie.

Problematyka objęta zakresem poprawki nie jest objęta zakresem prawa Unii Europejskiej.

Warszawa, 10 sierpnia 2017 r.

BAS-WAPM-1592/17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### **Opinia**

**w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Maria Małgorzata Janyska) w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 3 sierpnia 2017 r.**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

#### **1. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy przewiduje zmianę art. 103 oraz dodanie rozdziału 7a w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 poz. 1829, ze zmianami). Proponowane zmiany dotyczą zasad przygotowania oceny wpływu projektów aktów prawnych na przedsiębiorców, obowiązku przeprowadzenia konsultacji publicznych w odniesieniu do projektów aktów prawnych oraz zasad przedstawiania stanowisk Rady Ministrów do projektów ustaw. Projekt odnosi się do projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących: praw majątkowych przedsiębiorców, uprawnień przedsiębiorców, obowiązków publicznoprawnych przedsiębiorców lub mających wpływ na koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorców.

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

Prawo UE nie reguluje kwestii, o których mowa w projekcie ustawy.

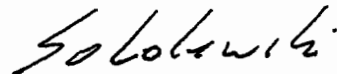
#### **3. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej**

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Przedmiot projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę z 3 sierpnia 2017 r. nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 10 sierpnia 2017 r.

BAS-WAPM-1593/17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

### Opinia

**w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Maria Małgorzata Janyska) w wersji uwzględniającej autopoprawkę z dnia 3 sierpnia 2017 r. jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**


Projekt ustawy przewiduje zmianę art. 103 oraz dodanie rozdziału 7a w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 poz. 1829, ze zmianami). Proponowane zmiany dotyczą zasad przygotowania oceny wpływu projektów aktów prawnych na przedsiębiorców, obowiązku przeprowadzenia konsultacji publicznych w odniesieniu do projektów aktów prawnych oraz zasad przedstawiania stanowisk Rady Ministrów do projektów ustaw. Projekt odnosi się do projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących: praw majątkowych przedsiębiorców, uprawnień przedsiębiorców, obowiązków publicznoprawnych przedsiębiorców lub mających wpływ na koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorców.

Przedmiot projektu ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

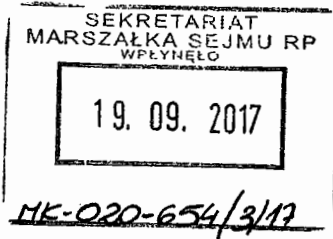
Projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej w wersji uwzględniającej autopoprawkę z 3 sierpnia 2017 r. **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.**

Akceptował:  
Wicedyrektor  
Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, dnia 18 września 2017 r.



**Szanowny Pan**  
**Marek Kuchciński**  
**Marszałek Sejmu**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**

*Szanowny Panie Marszałku,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 8 września 2017 r., znak: GMS-WP-03-106/17 w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przekazuję w załączeniu uzasadnienie projektu uzupełnione o założenia projektu aktu wykonawczego, do którego wydania upoważnienie zostało zawarte w art. 110a ust. 3 projektu.

*Z poważaniem,*  
PRZEWODNICZĄCY  
KLUBU PARLAMENTARNEGO  
PLATFORMA OBYWATELSKA  
*Sławomir Neumann*  
Sławomir Neumann

## UZASADNIENIE

Złożenie przedmiotowego projektu ustawy wynika z potrzeby poprawienia w Polsce procesu stanowienia prawa dla przedsiębiorców, w tym szczególnie dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Potrzeba ta stała się szczególnie wyraźna w tej kadencji Sejmu, z uwagi na generalnie drastyczne pogorszenie sposobu stanowienia prawa.

Aby zachować obiektywizm przytaczamy opinię podmiotu zajmującego się systematycznie, od lat, obserwacją i analizą tych procesów - działającego przy Fundacji Batorego Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL) . I tak, w raporcie podsumowującym prace legislacyjne w ciągu pierwszego roku rządów PiS (od listopada 2015 do listopada 2016 r.) wskazano m.in. na: ekspresowe tempo prac nad ustawami, zgłaszanie projektów rządowych jako poselskich, unikanie konsultacji publicznych. Aż 40 proc. ustaw uchwalonych w analizowanym okresie to projekty poselskie - zgłoszone przez posłów partii rządzącej (w poprzednich dwóch kadencjach Sejmu stanowiły one 15 i 13 proc.). To wygodne rozwiązanie dla rządzących - bo projekty poselskie nie wymagają uzgodnień międzyresortowych, konsultacji społecznych i publicznych, pełnego opiniowania oraz procedury oceny skutków regulacji, ale z tego właśnie powodu bardzo niebezpieczne w skutkach, bo jak wskazują autorzy raportu obarczone ryzykiem wystąpienia większej ilości błędów. Wskazuje się także, że celem stało się jak najszybsze wprowadzanie zmian kosztem poprawności tworzonego prawa oraz dbałości o jego większą społeczną akceptację, wskazuje się nie tylko ograniczanie, ale wręcz unikanie konsultacji społecznych, a jeśli już są, to zbyt częste jest stosowanie najkrótszego z możliwych okresów konsultacji (14 dni), poddawanie pod ocenę tylko wczesnej wersji

projektu, „bardzo oszczędne” korzystanie z wysłuchania publicznego przydatnego zwłaszcza w przypadku projektów poselskich, które nie podlegają konsultacjom. Członkowie OFL podkreślają właśnie ignorowanie i ograniczania przez rząd i parlament konsultacji publicznych, zredukowanie roli obywateli w procesie legislacyjnym oraz fakt, że nie zachęca się do przekazania uwag za pomocą platformy elektronicznej **www.konsultacje.gov.pl**, uruchomionej przez rząd PO-PSL. We wspomnianym raporcie piszą, że informacje o konsultacjach prowadzonych w Sejmie są często publicznie niedostępne, z reguły nie wiadomo kto jest ich uczestnikiem, do kogo przesłano zaproszenie, w jaki sposób i do kogo uczestnicy mają przesyłać swoje opinie. Nie ma również jednolitej praktyki publikowania opinii przedstawionych w ramach konsultacji.

Te mankamenty dotyczą całego prawodawstwa, w tym aktów skutkujących w działalności gospodarczej, wpływających na kondycję przedsiębiorstw i warunki ich rozwoju. Rozwój to bezsprzecznie inwestycje, które są pochodną wielu czynników, w tym kluczowymi są stabilność i pewność prawa. Gospodarka polska potrzebuje inwestycji, które niestety wyhamowały drastycznie w 2016. Ta tendencja utrzymała się, jak dotąd, w 2017 roku.

Jako główną przyczynę ograniczania planów inwestycyjnych przedsiębiorcy wskazywali wątpliwą legislację za rządów PIS, która doprowadziła do chaosu oraz niepewności systemu prawnego i podatkowego. Ma miejsce wprowadzanie przepisów prawnych tworzących nierówność podatkową oraz ograniczanie swobody i wolności gospodarczej. Tak silnego odczuwania niepewności wśród przedsiębiorców, związanej z działaniami rządu i administracji publicznej nigdy jeszcze nie było.

Podobne wnioski, uwagi są wyrażane przez ekspertów, prawników, organizacje przedsiębiorców. Na tegorocznym Europejskim Kongresie Gospodarczym w Katowicach prawnicy i przedsiębiorcy akcentowali, że ilość i jakość stanowionego prawa to problem dla funkcjonowania ładu prawnego w Polsce, co przekłada się na trudność prowadzenia działalności gospodarczej, że prawo jest łamane już w samym procesie

legislacyjnym. Proponowali m.in. ograniczenie stosowania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, przywrócenie znaczenia konsultacji społecznych i szersze wykorzystanie ekspertów.

Niniejszy projekt jest z jednej strony odpowiedzią na te głosy i rzeczywiste zapotrzebowanie w tej dziedzinie a z drugiej strony jest wynikiem negatywnej oceny obowiązywania art. 103 pkt 1a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wprowadzonego ustawą z dnia 26 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 460). Przepis wprowadzony wyżej wskazaną nowelizacją nie spełnia bowiem w żaden sposób celów wynikających z uzasadnienia projektu tej ustawy, w tym zobowiązania prawodawcy do „poczynienia szczególnych starań w celu dopasowania projektowanych przez prawodawcę regulacji do specyfiki funkcjonowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw”.

Ponadto, jak wynika z praktyki funkcjonowania art. 103 pkt 1a nowelizowanej ustawy przepis ten ma tak ogólny charakter, że w istocie nie zobowiązuje on do szczegółowej oraz ukierunkowanej analizy projektowanych zmian ustawowych chociażby w zakresie kosztów tych regulacji, w tym kosztów pośrednich lub biurokratycznych, dla przedsiębiorców. Dlatego wymaga zmiany i doprecyzowania oceny przewidywanego wpływu projektowanej ustawy albo rozporządzenia na przedsiębiorców, co zostało przedstawione w omawianej propozycji. Zawiera ona przykładowe kryteria oceny, wskazujące kierunek i cel analiz oraz zobowiązuje Radę Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, metodologii sporządzania oceny wpływu, w tym wpływu na przedsiębiorców, kierując się potrzebą zapewnienia wiarygodności i porównywalności ocen.

Co do zasady projektowana zmiana dotyczy procesu stanowienia prawa w oparciu o projekty rządowe tj. rządowe projekty ustaw i rozporządzeń. Ma ona także charakter przełomowy z tego względu, iż jest jednocześnie odpowiedzią na nagminny w tej kadencji parlamentu proceder składania projektów w istocie rządowych

(pochodzących z poszczególnych ministerstw lub ich decydentów politycznych) jako projektów poselskich tak aby w ten sposób pominąć istniejące już (choć niewystarczające jeszcze) regulacje wewnętrzne tj. m.in. Regulamin Rady Ministrów. W tym zakresie projektowane jest wprowadzenie obowiązkowego wypowiedzenia się przez Radę Ministrów co do projektów złożonych do łaski marszałkowskiej przez podmioty inne niż Rada Ministrów i w przypadku poparcia takich projektów lub braku wobec nich sprzeciwu Rady Ministrów obowiązkowe sporządzenie szczegółowej oceny skutków regulacji przez ekspertów rządowych. Z kolei w stosunku do projektów nazwanych w projekcie „pozarządowymi”, którym sprzeciwi się Rada Ministrów proponuje się rozwiązanie zapewniające skierowanie takiego aktu do konsultacji właściwych podmiotów.

Projekt wprowadza obowiązkowe konsultacje społeczne projektów ustaw dotyczących przedsiębiorców i obowiązkową publikację wyników tych konsultacji na właściwych stronach internetowych tak aby zapoznać się z nimi mogli zarówno parlamentarzyści jak i zainteresowani obywatele.

Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, gdyż jest niezbędna dla zapewnienia tworzenia rzetelnego i przewidywalnego prawa, w oparciu o konsultacje, analizy, ocenę kosztów wpływu na działalność przedsiębiorców i rozwój firm. Jest oczekiwana przez środowisko gospodarcze i jest bardzo ważna z uwagi na perspektywiczne decyzje rozwojowe i związane z tym inwestycje.

W projekcie przewidziano, że metodologię sporządzania oceny wpływu, w tym wpływu na przedsiębiorców, określi Rada Ministrów w drodze rozporządzenia. Rozporządzenie Rady Ministrów, o którym mowa w art. 110c znowelizowanej ustawy, powinno zawierać:

- I. Cel, zakres przedmiotowy i podmiotowy rozporządzenia
  - II. Definicje terminów użytych w rozporządzeniu
  - III. Naczelne zasady przeprowadzania oceny wpływu regulacji na przedsiębiorców
- Ocena wpływu regulacji na przedsiębiorców powinna być przeprowadzana co najmniej zgodnie z następującymi zasadami:

- a) zasadą proporcjonalności tj. użycia w proponowanej regulacji tylko takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia zakładanych celów;
- b) zasadą obiektywizmu tj. równego traktowania, zarówno na etapie analiz, jak i proponowanej regulacji, podmiotów znajdujących się w takiej samej sytuacji, przy uwzględnieniu szczególnej sytuacji mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców;
- c) zasadą przejrzystości i jawności prowadzonych prac nad proponowaną regulacją;
- d) zasadą pomocniczości tj. wskazania, iż regulacja ustawowa lub rozporządzenie jest niezbędne dla osiągnięcia danego celu.

#### IV. Metodologię przygotowania oceny wpływu regulacji na przedsiębiorców, w tym testu regulacyjnego

- 1. Sporządzenie oceny wpływu regulacji na przedsiębiorców powinno być poprzedzone sporządzeniem testu regulacyjnego, który powinien obejmować wskazanie i analizę następujących zagadnień:
  - a) dokładne wskazanie rozwiązywanego problemu,
  - b) rekomendacja potencjalnych rozwiązań i oczekiwanych efektów poszczególnych rozwiązań,
  - c) wynik analizy ewentualnych rozwiązań innych niż zmiany legislacyjne,
  - d) wynik analizy rozwiązania problemu przez inne kraje lub propozycje rozwiązania problemu proponowane przez instytucje międzynarodowe, w tym instytucje unijne,
  - e) wskazanie poszczególnych podmiotów a w szczególności grup przedsiębiorców, w tym mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, na które oddziałuje projekt,
  - f) informacje o zakresie, czasie trwania i wynikach konsultacji proponowanych rozwiązań,
  - g) informację o zmianie obciążeń regulacyjnych przedsiębiorców:



- (i) informację czy rozwiązanie zakłada likwidację obciążeń czy wprowadzana nowe obciążenia i czy wprowadzeniu nowych towarzyszy likwidacja dotychczasowych obciążeń,
  - (ii) informację o wielkości nowych obciążeń regulacyjnych, w tym kosztów finansowych oraz dostosowawczych i administracyjnych (lub biurokratycznych), a także kosztach opóźnień związanych z wprowadzaniem nowej regulacji,
  - (iii) informację w jakim zakresie ograniczono lub wyłączono w projekcie ustawy lub rozporządzenia obciążenia mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców albo uzasadnienie braku zastosowania tych ograniczeń lub wyłączeń
  - (iv) informację czy dane obciążenia są przystosowane do ich elektronicznej.
- h) informację o wielkości ewentualnych korzyści dla przedsiębiorców wynikających z proponowanej zmiany,
  - i) wyniki analizy wpływu na przedsiębiorców,
  - j) skutki nowej regulacji na finanse publiczne, rynek pracy, konkurencyjność, rozwój regionalny, sytuację międzynarodową i środowisko naturalne,
  - k) proponowane wykonanie nowego aktu prawnego,
  - l) wskazanie w jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane,
  - m) załączniki do testu regulacyjnego.
2. Rozporządzenie powinno zawierać wzór zawierający minimalne wymagania testu regulacyjnego, wskazane w pkt 1.
  3. Wynik testu regulacyjnego wraz z załącznikami powinien stanowić minimalną treść oceny wpływu regulacji na przedsiębiorców stanowiących obowiązkową część uzasadnienia aktów prawnych, o których mowa w art. 110a i 110b zmienianej ustawy.

V. Rozporządzenie powinno wejść w życie w terminie 14 dni od jego ogłoszenia.

Projektowana ustawa nie rodzi co do zasady skutków finansowych.

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.



RZECZPOSPOLITA POLSKA

Warszawa, dnia 06.09.2017 r.

PIERWSZY ZASTĘPCA  
PROKURATORA GENERALNEGO  
PROKURATOR KRAJOWY

PK I BP 0280.203.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. .... 11.09.2017 .....

Data wpływu .....

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 sierpnia 2017 r., nr GMS-WP-173-200/17, dotyczące *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, przekazanego Prokuratorowi Generalnemu do wyrażenia opinii w trybie art. 3 § 1 pkt 12 *ustawy z dnia 28 stycznia 2016 r. – Prawo o prokuraturze*, uprzejmie informuję, że do przedstawionego projektu, normującego problematykę leżącą poza zakresem zadań prokuratury i kompetencji Prokuratora Generalnego, uwag nie zgłaszam.

z poważaniem

Bogdan Świączkowski



## NACZELNA RADA ADWOKACKA

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 00, 22 505 25 01, fax 22 505 25 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 31 sierpnia 2017 r.

**Pan**  
**Adam Podgórski**  
**Zastępca Szefa**  
**Kancelarii Sejmu RP**

**Dot. GMS-WP-173-197/17**

NRA.12-SM-1.174.2017

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 sierpnia 2017 r. uprzejmie przesyłam opinię Naczelnej Rady Adwokackiej do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przygotowaną przez adw. Małgorzatę Krzyżowską.

adw. prof. dr hab. Maciej Gutowski

Przewodniczący Komisji Legislacyjnej  
Naczelnej Rady Adwokackiej

SEKRETARIAT GMS/ZDG

LdZ .....

Poznań, dnia 30 sierpnia 2017r.

**OPINIA O POSELSKIM PROJEKCIE USTAWY  
O ZMIANIE USTAWY O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ**

Niniejsza opinia złożona jest w związku z przekazaniem – w trybie art. 58 pkt 9 ustawy z dnia 26 maja 1982r. – Prawo o adwokaturze (Dz.U.2016.1999 ze zm.) – poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – dalej jako **usdg**. W treści opinii uwzględniono ponadto autopoprawkę do ustawy opublikowaną przez Sejm w dniu 3 sierpnia 2017 r.

Zgodnie z założeniami autorów projektu o zmianie usdg, u podstaw wniesienia projektu legły wyniki analiz dotyczących procesu stanowienia prawa, w szczególności zaobserwowane ekspresowe tempo prac nad ustawami, zgłaszanie projektów rządowych jako poselskich oraz unikanie konsultacji publicznych. Autorzy projektu podkreślają ułomność procedury legislacyjnej, przewidującej, iż projekty poselskie nie są objęte wymogiem konsultacji społecznych i publicznych, opiniowania jak w przypadku projektów rządowych, a także przeprowadzenia oceny skutków regulacji. W uzasadnieniu do projektu powołano się na konkluzje opinii Obywatelskiego Forum Legislacji (OFL), działającego przy Fundacji Batorego. Wskazano na znaczący wzrost liczby ustaw uchwalonych w oparciu o skierowane projekty poselskie, co rodzi ryzyko wystąpienia większej ilości błędów. Tempo prac legislacyjnych w takim przypadku odbywa się także kosztem dbałości o jego większą społeczną akceptację. Podkreśla się nie tylko ograniczanie, ale wręcz unikanie konsultacji społecznych i zbyt częste stosowanie najkrótszego, 14-dniowego okresu konsultacji. W konsekwencji powyższego, członkowie OFL i za tym autorzy projektu podkreślają zredukowanie roli obywateli w procesie legislacyjnym. Niezależnie od powyższego, projekt o zmianie usdg ma być odpowiedzią na wnioski wyrażane przez ekspertów, prawników i organizacje przedsiębiorców, między innymi podczas tegorocznego Europejskiego Kongresu Gospodarczego, podczas którego przedstawiano propozycje między innymi ograniczenia stosowania tzw. szybkiej ścieżki legislacyjnej, przywrócenie znaczenia konsultacji społecznych i szersze wykorzystanie wiedzy ekspertów. Projektowana zmiana ma ponadto na celu zastąpienie przepisu art. 103 pkt 1a usdg, z uwagi na wskazywany brak spełniania celów tego przepisu, w szczególności zobowiązania prawodawcy do „poczynienia szczególnych starań w celu dopasowania projektowanych przez prawodawcę regulacji do specyfiki funkcjonowania mikro, małych i średnich przedsiębiorstw”. Celem dokonania zmiany, według inicjatorów projektu, poddanego niniejszej opinii, jest potrzeba poprawienia w Polsce procesu stanowienia prawa dla przedsiębiorców, w tym szczególnie dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

W niniejszej opinii wskazane zostały kluczowe problemy prawne oraz interpretacyjne pojawiające się w związku z przeanalizowaniem zaproponowanego projektu o zmianie usdg.

1. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć, iż projektowana ustawa przewiduje wprowadzenie przepisów w zakresie zadań i kompetencji, związanych z procesem legislacyjnym. Konstytucja RP w art. 118 ust. 1 i 2 przewiduje katalog podmiotów uprawnionych do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Przysługuje ona posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej, Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu. Przepisy te zostały wprowadzone też do art. 32 ust. 1 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992r. – Regulaminu Sejmu (dalej: „Regulamin Sejmu”). Z kolei określony w art. 112 Konstytucji zakres spraw będących przedmiotem Regulaminu Sejmu wyznacza granice przedmiotowe Regulaminu, zdecydowanie ograniczając możliwość regulowania tych kwestii w drodze ustawowej. Przedmiotowy akt normatywny funkcjonujący w oparciu o legitymację konstytucyjną, reguluje organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu. Przyjmuje się, że sprawy objęte z mocy Konstytucji RP treścią Regulaminu Sejmu, mogą być przedmiotem ustawy jedynie w drodze wyjątku. Należy podkreślić, że Regulamin Sejmu jest aktem wydawanym wprost na podstawie Konstytucji i podlega kontroli zarówno pod kątem zgodności z Konstytucją, jak i z ustawami. Poddany analizie prawnej projekt zmiany usdg przewiduje wprowadzenie do ustawy nowych praw i obowiązków inicjatorów procesu legislacyjnego, co jest aktualnie w odmienny sposób ukształtowane w treści Regulaminu Sejmu. Wprowadzenie zatem proponowanej zmiany do usdg spowoduje niezgodność Regulaminu z usdg.
2. W tym miejscu należy odnieść się także do treści Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dn. 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej" (Dz. U. z 2016 r., poz. 283), opublikowanych m.in. przez Rządowe Centrum Legislacji. Zgodnie z treścią § 3 ust. 2 *Zasad*, w ustawie nie zamieszcza się przepisów, które regulowałyby sprawy wykraczające poza wyznaczony przez nią zakres przedmiotowy (stosunki, które reguluje) oraz podmiotowy (krąg podmiotów, do których się odnosi). Jednocześnie ustawa nie może zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego albo się z nimi nie wiążą. Zgodnie z treścią przepisu art. 34 ust. 2a Regulaminu Sejmu, w uzasadnieniu projektu ustawy, który dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej, jako odrębną część uzasadnienia, przedstawia się ocenę przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Nadto, zgodnie z ust. 3, uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgnięcia takich opinii wynika z przepisów ustawy. W wypadku komisyjnych i poselskich projektów ustaw, w stosunku do których nie przeprowadzono konsultacji, Marszałek Sejmu przed skierowaniem do pierwszego czytania kieruje projekt do konsultacji w trybie i na zasadach określonych w odrębnych ustawach. Przedstawiony do zaopiniowania projekt usdg zakłada rozszerzenie obowiązku dokonania oceny przewidywanego wpływu na przedsiębiorców i to zarówno w odniesieniu do projektu ustawy, jak i rozporządzenia. Niezależnie od dotychczasowego zakresu ustaw podlegających

ocenie wpływu, obowiązek przeprowadzenia oceny wpływu miałby objąć po pierwsze także te projekty rządowe, które dotyczą uprawnień przedsiębiorców, a po drugie projekty rządowe, mające wpływ na koszty prowadzenia działalności przez przedsiębiorców. Analiza porównawcza przepisu istniejącego i projektowanego prowadzi do konstatacji, iż postulowane jest odmienne uregulowanie części procesu legislacyjnego w dwóch różnych aktach normatywnych: Regulaminie Sejmu i w usdg, co należy ocenić negatywnie z prawnego punktu widzenia.

3. Projekt zmiany usdg zakłada uchylenie dotychczasowego przepisu art. 103 pkt 1a) usdg. Przewiduje on, że Państwo stwarza, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności przez dokonywanie oceny przewidywanego wpływu projektu ustawy lub rozporządzenia na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu ustawy lub rozporządzenia, z wyłączeniem tych projektów ustaw i rozporządzeń, które nie dotyczą majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. Zdecydowanie należy zgodzić się ze stanowiskiem, iż obowiązująca regulacja procesu legislacyjnego powinna stanowić wyraz powyższego zobowiązania ze strony Państwa wobec przedsiębiorców. Należy to jednakże uczynić w sposób zgodny z zasadami prawidłowej legislacji, a więc po pierwsze bezpośrednio w treści Regulaminu Sejmu poprzez dokonanie jego zmiany. Po drugie, wprowadzenie zmian nie powinno budzić istotnych wątpliwości interpretacyjnych, czyli powinno zawierać jasne, czytelne zasady i ramy procesu legislacyjnego oraz projektowanych aktów prawnych. Z kolei w przypadku analizowanego projektu przepis art. 110a ust. 2 pkt 1) zakłada niefortunnie, iż już na tym etapie przewiduje się, że pomimo przedłożenia nowego projektu ustawy lub rozporządzenia, w każdym przypadku istnieją inne niż ustawa lub rozporządzenie możliwe rozwiązania, które mogą zaprowadzić do osiągnięcia zakładanego celu tej ustawy lub rozporządzenia. W takiej sytuacji, pod wątpliwość należy poddać w ogóle celowość regulowania ustawą lub rozporządzeniem spraw nią objętych. Należałoby wobec tego rozważyć uzupełnienie projektowanego przepisu poprzez dodanie zapisu umożliwiającego przedstawienie analizy, z której wynika, że zakładany cel może być osiągnięty wyłącznie w drodze ustawy lub rozporządzenia. Ponadto termin „analiza innych możliwych rozwiązań” (art. 110a ust. 2 pkt 1) jest pojęciem zbyt ogólnikowym i rodzącymi potencjalne trudności interpretacyjne. „Inne możliwe rozwiązania” są katalogiem w zasadzie nieskończonym, niepozwalającym jednoznacznie wskazać granicy wymagalności takiej analizy.
4. Proponowany przez projektodawcę zakres dokonywanej oceny wpływu także budzi niejasności z prawnego punktu widzenia. Zaproponowany przepis art. 110a ust. 2 pkt 2 jest tak rozległy w skutkach, że w wielu przypadkach może okazać się niemożliwy do zrealizowania w pełnym zakresie – przewiduje on bowiem obowiązek przedstawienia prognozy skutków społecznych, gospodarczych i finansowych rozwiązań w projekcie ustawy albo rozporządzenia, w tym wpływ na koszty dopełnienia czynności administracyjnych i zmian organizacyjnych przedsiębiorstwa, które w razie wejścia w życie ustawy albo rozporządzenia poniosą poszczególne grupy przedsiębiorców.

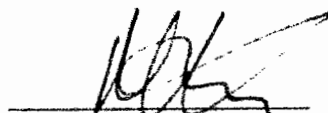
5. Pozytywnie należy ocenić z kolei projektowany przepis art. 110a ust. 2 pkt 3), z tym, że rozważenia wymaga, czy w ocenie wpływu należałoby jedynie wskazywać na zakres, w jakim planuje się ograniczyć lub wyłączyć rozwiązania wprowadzające albo zwiększające obowiązki, czy może także i prawa.
6. Podobnie pozytywnie należy ocenić proponowane rozpowszechnienie obowiązku przeprowadzania konsultacji publicznych, wskazane w art. 110b i 110 c. Należy przy tym poddać pod rozagę, czy wykonywanie tego obowiązku nastąpi z poszanowaniem praw i równowagi pomiędzy różnymi grupami obywateli, np. pomiędzy przedsiębiorcami, lekarzami, czy nauczycielami.
7. W kontekście uwagi zamieszczonej w pkt 6 powyżej, należy zasygnalizować, iż przedstawiony projekt może budzić wątpliwości w zakresie jego zgodności przepisem z art. 32 Konstytucji – zasady równości obywateli wobec prawa. Rola przedsiębiorców jest istotna i szczególna w gospodarce Państwa, jakkolwiek zapisy poszczególnych ustaw nie mogą prowadzić do naruszenia zasady równości obywateli. Zgłoszony projekt daje możliwość uprzywilejowania przedsiębiorców na tle innych grup społecznych i zawodowych, albowiem znacząca część projektów ustaw wywiera pośredni albo bezpośredni wpływ na koszty prowadzenia działalności przedsiębiorców, a więc wymagałaby konsultacji z przedsiębiorcami. Wymaga podkreślenia, że Państwo odpowiada za należyty rozwój gospodarki, w której istotną rolę pełnią przedsiębiorcy – i to w jego interesie leży zapewnienie najlepszych warunków przedsiębiorcom. Zakładając, iż ustawodawca działa w interesie Państwa i swoich obywateli, należy przyjąć, iż nie nastąpi sabotaż przepisów prawnych w celu działania na szkodę przedsiębiorców, a tym samym i na szkodę Państwa. Z drugiej strony wskazać należy, iż istnieją możliwości uczestniczenia przez przedsiębiorców w pracach nad istotnymi dla nich rozwiązaniami. Wyrazem zapewnienia konsultacji publicznych w sprawach istotnych dla przedsiębiorców jest przykładowo ustalenie wysokości płacy minimalnej. Nie zmienia to faktu, iż szczegółowe kwestie w zakresie rozpowszechnienia konsultacji publicznych warto dopracować, a idea inicjatora projektu, zmierzająca do zapewnienia rzetelności i prawidłowości procesu legislacyjnego jest słuszna.
8. Wprowadzenie obostrzenia konsultowania nie tylko ustawy, ale i rozporządzenia, które jest aktem prawnym niższego rzędu, zawierającym jedynie techniczne i wykonawcze regulacje – należy ocenić z kolei negatywnie. Jest to przejaw nadmiernego ingerowania w swobodę procesu legislacyjnego.
9. Należy zwrócić uwagę na to, iż przedłożony projekt potencjalnie może stanowić zagrożenie dla mniejszości sejmowych. W aktualnej sytuacji wystarczy, aby projekt podpisało 15 posłów. Obostrzenie tych wymagań w postaci konieczności uzyskania dodatkowych analiz, opinii, stanowisk, spowoduje utrudnienie swobodnej inicjatywy ustawodawczej. Poza tym ewentualne pokrywanie z budżetu Państwa kosztów analiz, konsultacji będzie wiązało się z dodatkowymi kosztami, które nie zostały uwzględnione w projekcie ustawy.
10. Opiniująca zwraca uwagę na to, że w projekcie ustawy znajdują się terminy o nieostrym znaczeniu np. sformułowanie użyte w projekcie: ustawa lub rozporządzenie „mające wpływ na koszty prowadzenia działalność przez przedsiębiorców”. Wiele czynników determinuje koszty prowadzenia działalności

gospodarczych – zależnie od branży. Poza tym bezwarunkowy wpływ - niezależnie od wysokości tych kosztów, jest pojęciem, które można interpretować zbyt szeroko, co niesie za sobą ryzyko chaosu interpretacyjnego.

11. Jako poważny mankament projektu ustawy należy wskazać, że istota metodologii sporządzania oceny wpływu ma być określona w odrębnym rozporządzeniu Rady Ministrów. Projektodawcy ustawy pozbawili w ten sposób możliwości merytorycznej kontroli i polemiki z treścią projektu. Określenie bowiem metodologii, jej wymogów, kierunków i wiarygodności pozostaje aktualnie poza oceną. Tym samym rzutuje to na cały projekt. Nie wiadomo bowiem, jakie mają być kluczowe szczegóły jego realizacji.

Podsumowując, w ocenie opiniującej poddany analizie prawnej projekt zmiany usdg dotyczy kwestii związanych z procesem legislacyjnym – reguluje tryb postępowania w przypadku zgłaszania projektów ustaw lub rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców. Powyższe kwestie - w celu poprawnej systematyki i przejrzystości ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, która ściśle reguluje prawa i obowiązki przedsiębiorców - winny znaleźć się w Regulaminie Sejmu. Wprowadzenie do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wymogów dotyczących procesu legislacyjnego jest niewskazane ze względu na materię ustawy o swobodzie działalności (obowiązki i prawa przedsiębiorców). Zaburzy jej systematykę i wprowadzi chaos ustawowy. Zapisy projektu ustawy są częściowo zbliżone do zapisów Regulaminu Sejmu dotyczących projektów ustaw w zakresie przedsiębiorców i wymogów z nimi związanych. Dublowanie tematyki prawnej w dwóch różnych aktach prawnych jest sprzeczne z techniką legislacyjną i zasadami legislacji, a także budzi określone wątpliwości na tle Konstytucji RP. W celu osiągnięcia zamierzonego przez Projektodawców rezultatu, należałoby dokonać zmiany Regulaminu Sejmu. W przeciwnym razie zmiany, które są adresowane do podmiotów zaangażowanych w proces legislacyjny, zamieszczone będą w ustawie adresowanej do przedsiębiorców i jednocześnie pozostaną w sprzeczności z treścią Regulaminu Sejmu. Część proponowanych zapisów wymaga ponadto doprecyzowania lub modyfikacji, a z uwagi na ogólne sformułowania, wskazane byłoby umożliwienie zapoznania się z projektem rozporządzenia w zakresie przeprowadzania oceny wpływu.

Niezależnie od powyższego, podkreślić należy, że zgodnie z założeniami Projektodawcy, obowiązek konsultacji publicznych miałby dotyczyć zarówno projektów rządowych, jak i pozarządowych, co z kolei należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia interesu społecznego jak i całokształtu procesu legislacyjnego. Ponadto, korelujący z celem ustawy i zmierzający do zapewnienia prawidłowego stanowienia prawa jest zapis dotyczący obowiązku Rady Ministrów do przedstawienia stanowiska wobec projektu pozarządowego.



Małgorzata Krzyżowska

Adwokat

Członek Komisji Legislacyjnej NRA



**SĄD NAJWYŻSZY**  
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

BSA I-021-311/17

Warszawa, dnia 18 września 2017 r.

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. ....

Data wpływu **20. 09. 2017** .....

Pan  
Adam Podgórski  
Zastępca Szefa  
Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 sierpnia 2017 r., GMS-WP-173-200/17 uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy o Sądzie Najwyższym z dnia 23 listopada 2002 r. (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 1254 ze zm.) nie uznaje za celowe opiniowania *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.*

*Z wyrazami szacunku*