



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.3.2018.ML

Warszawa, 26 lutego 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec
poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o swobodzie
działalności gospodarczej (druk nr
2159).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra
Przedsiębiorczości i Technologii do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku
prac parlamentarnych.

Z poważaniem

(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 2159)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (ustawa SDG), zgodnie z uzasadnieniem, ma odpowiadać na potrzebę poprawienia w Polsce procesu stanowienia prawa dla przedsiębiorców, w szczególności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt zakłada uchylenie art. 103 pkt 1a, który wszedł w życie 17 marca 2017 r. zgodnie z ustawą z 26 stycznia 2017 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz dodanie nowego Rozdziału 7a pt. Ocena wpływu i konsultacje publiczne projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców. Podkreślenia wymaga, że analogiczny projekt nowelizujący ustawę SDG był już przedmiotem prac parlamentarnych (druk nr 1848) i został odrzucony przez Sejm RP w pierwszym czytaniu na posiedzeniu nr 49 w dniu 12 października 2017 r.

W uzasadnieniu projektu wskazano na pogorszenie sposobu stanowienia prawa. Przywołano dane Obywatelskiego Forum Legislacji, według których 40% ustaw uchwalonych od listopada 2015 r. do listopada 2016 r. to projekty poselskie, zgłoszone przez posłów partii rządzącej. Diagnoza ta obejmuje jednak informacje i dane nieaktualne. W ostatnim komunikacie Obywatelskiego Forum Legislacji obejmującym okres od 16 listopada 2016 r. do 15 listopada 2017 r. jasno wskazano na spadek liczby przepisów, których wnioskodawcami byli posłowie partii rządzącej (12,5% uchwalonych ustaw)¹ wobec wzrostu liczby przepisów, które były przedłożeniem rządowym (76,8 % wszystkich ustaw), jak również na wydłużenie czasu pracy na poszczególnych etapach tworzenia ustaw (z 87 do 190 dni)². Ponadto, projektodawca powołuje się na dane dotyczące całego prawodawstwa, bez odniesienia się do stanowienia prawa dla przedsiębiorców.

Ustanowienie podstawowych zasad opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego, w tym wzmocnienie nacisku na ograniczanie obciążeń nakładanych na przedsiębiorców, ze szczególnym uwzględnieniem specyficznych uwarunkowań dotyczących mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorstw, jest jednym z celów ustawy z dnia 26 stycznia 2018 r. - Prawo przedsiębiorców, nad którym toczą się zaawansowane prace legislacyjne w Parlamencie (ustawa będzie procedowana w Senacie RP). Podkreślenia wymaga jednocześnie, że ustawa z dnia 26 stycznia 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu”, uchylili ustawę SDG. Procedowanie projektu ustawy o zmianie ustawy SDG w sytuacji, gdy w Parlamencie trwają zaawansowane prace legislacyjne nad aktem uchylającym ustawę SDG, nie ma racjonalnego uzasadnienia.

Zastrzeżenia budzi również merytoryczna zasadność niektórych rozwiązań zawartych w projekcie poselskim. Zakłada on w szczególności wprowadzenie ustawowego obowiązku dokonywania oceny przewidywanego wpływu projektowanych aktów prawnych wyłącznie przez organy administracji rządowej, nawet w przypadku projektów pozarządowych, jeżeli Rada Ministrów popiera go w całości albo w części. Przygotowanie oceny skutków regulacji po opracowaniu treści projektu pozarządowego przez podmiot niebędący projektodawcą należy uznać za sprzeczny z celem oceny wpływu. Ocena wpływu jest procesem analitycznym wspomagającym podejmowanie decyzji w zakresie rozwiązań regulacyjnych poprzez dostarczenie możliwie pełnej informacji na temat

¹ Sejm RP w okresie od 16 listopada 2016 r. do 15 listopada 2017 r. uchwalił 241 ustaw.

² http://www.batory.org.pl/upload/files/Programy%20operacyjne/Odpowiedzialne%20Panstwo/X%20Komunikat_OFL.pdf

wariantów rozwiązań konkretnego problemu oraz potencjalnych skutków ich wprowadzenia. Ocenę wpływu powinien zatem przeprowadzać przede wszystkim projektodawca, ponieważ wyniki tej oceny mają wspomóc konstruowanie przez niego właściwych decyzji legislacyjnych, a nie stanowić jedynie podanie skutków zaprojektowanych uprzednio rozwiązań.

Regulamin pracy Rady Ministrów, który określa zasady przeprowadzania oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych do projektów dokumentów rządowych jasno wskazuje, że wnioskujący powinien dokonać takiej oceny „przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego” (§ 24 ust. 3). Także Zasady techniki prawodawczej (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r.) określają, że podjęcie decyzji o przygotowaniu projektu ustawy poprzedza się m.in. określeniem przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, organizacyjnych, prawnych i finansowych każdego z rozważanych rozwiązań (§ 1 ust. 1 pkt 4).

System oceny wpływu funkcjonuje w Polsce od 2001 r. i obejmuje obecnie rządowe projekty aktów prawnych. Na system ten składają się przede wszystkim wymagania określone w Regulaminie pracy Rady Ministrów, w tym obowiązek sporządzania i uzgadniania oceny skutków regulacji (OSR), *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* przyjęte na podstawie upoważnienia w Regulaminie pracy Rady Ministrów, jak również wzory formularzy OSR, stosowane zgodnie z Regulaminem pracy Rady Ministrów w celu ujednolicenia sposobu prezentacji wyników procesu oceny wpływu. Dodatkowo wdrożone zostały mechanizmy służące zapewnieniu wysokiej jakości OSR (ocena OSR przez ministerialne zespoły ds. OSR oraz przez Koordynatora OSR w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). Rozwiązania te zmierzają do kompleksowej regulacji zagadnienia oceny wpływu, choć system ten wymaga ciągłego doskonalenia. Dlatego też w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zaplanowano projekt strategiczny *Rozwój systemu oceny wpływu regulacji oraz partycypacji społecznej w procesie stanowienia prawa*, który zakłada m.in. wzmocnienie oceny skutków regulacji na MŚP, czy też rozwój metodologii szacowania kosztów i korzyści regulacji. W ramach tych prac przygotowywany jest np. podręcznik dotyczący zasad kwantyfikacji kosztów regulacyjnych i możliwych sposobów ich ograniczania. Poselski projekt podchodzi natomiast do zagadnienia oceny wpływu w sposób fragmentaryczny, powielając niektóre procedury ale jednocześnie nie uwzględniając m.in. oceny ex-post, jak również mechanizmów weryfikacji jakości oceny wpływu. Proponuje on sztywne uregulowanie pewnych kwestii proceduralnych w systemie oceny wpływu, podczas gdy zasada proporcjonalności wymaga bardziej elastycznego podejścia w kształtowaniu systemu OSR. Przy czym projekt dotyczy tylko projektów mających wpływ na przedsiębiorców. Biorąc pod uwagę łącznie te okoliczności, projekt powoduje ryzyko niespójności systemu oceny wpływu.

Metodologia sporządzania oceny wpływu, w tym wpływu na przedsiębiorców, określona w rozporządzeniu wydanym na podstawie projektowanego art. 110a ust. 3 – zgodnie z założeniami projektodawcy – miałaby zastosowanie tylko dla organów administracji rządowej. Należy zatem podkreślić, że metodologia sporządzania oceny wpływu oraz prowadzenia konsultacji publicznych przez organy administracji rządowej jest obecnie kompleksowo określona w *Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*, jak również odzwierciedlona we wzorze formularza OSR stosowanym przez administrację rządową.

Projekt ustawy ma na celu poprawę jakości procesu stanowienia prawa poprzez m.in. wprowadzenie regulacji dotyczących oceny wpływu i konsultacji publicznych. W samym uzasadnieniu brak jest jednak informacji na temat przewidywanych skutków, zwłaszcza społecznych i gospodarczych, w tym oceny wpływu projektu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, jak również wyników przeprowadzonych konsultacji i informacji o przedstawionych wariantach (zgodnie z § 34 ust. 2, 2a, 3 Regulaminu Sejmu RP).

W związku z powyższym Rada Ministrów wyraża negatywne stanowisko wobec projektowanych zmian ustawy SDG zawartych w druku sejmowym nr 2159.