



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja

Druk nr 2159

Warszawa, 29 listopada 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.

(-) Joanna Augustynowska; (-) Anna Białkowska; (-) Borys Budka; (-) Janusz Cichoń; (-) Piotr Cieśliński; (-) Zofia Czernow; (-) Andrzej Czerwiński; (-) Ewa Drozd; (-) Artur

Dunin; (-) Joanna Fabisiak; (-) Joanna Frydrych; (-) Grzegorz Furgo; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Kinga Gajewska; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Zdzisław Gawlik; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Lidia Gądek; (-) Elżbieta Gelert; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Jan Grabiec; (-) Andrzej Halicki; (-) Bożena Henczyca; (-) Jolanta Hibner; (-) Marek Hok; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Bożena Kamińska; (-) Marcin Kierwiński; (-) Ewa Kołodziej; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Roman Jacek Kosecki; (-) Tomasz Kostuś; (-) Wojciech Król; (-) Marek Krząkała; (-) Gabriela Lenartowicz; (-) Izabela Leszczyna; (-) Arkadiusz Marchewka; (-) Antoni Mężydło; (-) Rajmund Miller; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Joanna Mucha; (-) Anna Nemś; (-) Sławomir Neumann; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Włodzimierz Nykiel; (-) Norbert Obrycki; (-) Paweł Papke; (-) Małgorzata Pępek; (-) Kazimierz Plocke; (-) Agnieszka Pomaska; (-) Elżbieta Radziszewska; (-) Ireneusz Raś; (-) Halina Rozpondek; (-) Dorota Rutkowska; (-) Marek Rząsa; (-) Krystyna Sibińska; (-) Tomasz Siemoniak; (-) Krystyna Skowrońska; (-) Paweł Suski; (-) Michał Szczerba; (-) Bożena Szydłowska; (-) Tomasz Szymański; (-) Cezary Tomczyk; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Anna Wasilewska; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Wojciech Wilk; (-) Stanisław Żmijan.

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.¹⁾) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) uchyla się w 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

¹⁾ 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 wyłączono 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 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) 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 pozarządowego.

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**, 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 przysyłać 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, 7 grudnia 2017 r.

BAS-WAPM-2484/17

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) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej

W projekcie ustawy przewidziano zmianę ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zmianami, zwanej dalej: ustawą). Zmiana zakłada uchylenie art. 103 pkt 1a ustawy regulującego obowiązek dokonywania oceny przewidywanego wpływu projektu ustawy lub rozporządzenia na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu ustawy lub rozporządzenia¹. Jednocześnie w projekcie przewidziano dodanie w ustawie rozdziału 7a – *Ocena wpływu i konsultacje publiczne projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców*, zawierającego artykuły 110a – 110c. Zgodnie z dodawanymi przepisami organ administracji rządowej, który opracował projekt ustawy albo rozporządzenia dotyczący przedsiębiorców, będzie obowiązany do dokonania oceny przewidywanego wpływu projektowanej regulacji na przedsiębiorców (zwanej dalej: oceną wpływu) oraz do skierowania projektu do konsultacji publicznych. W projekcie określono minimalny termin trwania konsultacji publicznych oraz obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej wyniku konsultacji wraz ze stanowiskiem właściwego organu administracji rządowej. Ponadto w projektowanej ustawie określono m.in. tryb dokonywania oceny wpływu projektu ustawy innego niż projekt rządowy (zwanego dalej: projektem pozarządowym), kierowania projektu pozarządowego

¹ Zgodnie z uchylanym przepisem oceny tej nie dokonuje się w przypadku projektów ustaw i rozporządzeń, które nie dotyczą majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Warszawa, 7 grudnia 2017 r.

BAS-WAPM-2483/17

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)

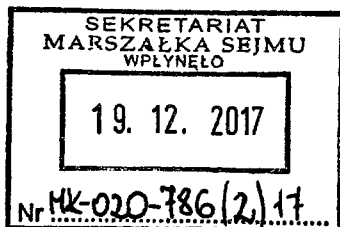
Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

W projekcie ustawy przewidziano zmianę ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1829, ze zmianami, zwanej dalej: ustawą). Zmiana zakłada uchylenie art. 103 pkt 1a ustawy regulującego obowiązek dokonywania oceny przewidywanego wpływu projektu ustawy lub rozporządzenia na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu ustawy lub rozporządzenia¹. Jednocześnie w projekcie przewidziano dodanie w ustawie rozdziału 7a – *Ocena wpływu i konsultacje publiczne projektów ustaw i rozporządzeń dotyczących przedsiębiorców*, zawierającego artykuły 110a – 110c. Zgodnie z dodawanymi przepisami organ administracji rządowej, który opracował projekt ustawy albo rozporządzenia dotyczący przedsiębiorców, będzie obowiązany do dokonania oceny przewidywanego wpływu projektowanej regulacji na przedsiębiorców (zwanej dalej: oceną wpływu) oraz do skierowania projektu do konsultacji publicznych. W projekcie określono minimalny termin trwania konsultacji publicznych oraz obowiązek udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej wyniku konsultacji wraz ze stanowiskiem właściwego organu administracji rządowej. Ponadto w projektowanej ustawie określono m.in. tryb dokonywania oceny wpływu projektu ustawy innego niż projekt rządowy (zwanego dalej: projektem pozarządowym), kierowania projektu pozarządowego

¹ Zgodnie z uchylanym przepisem oceny tej nie dokonuje się w przypadku projektów ustaw i rozporządzeń, które nie dotyczą majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców lub praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej.

Warszawa, dnia 15 grudnia 2017 r.

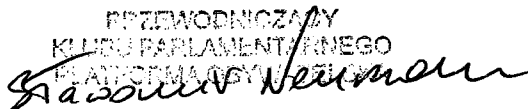


Szanowny Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo z dnia 14 grudnia 2017 r., znak: GMS-WP-03-143/17 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
PLATFORMY OBYWATELSKIEJ

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 wewnątrzrządowe tj. m.in. Regulamin Rady Ministrów. W tym zakresie projektowane jest wprowadzenie obowiązkowego wypowiedzenia się przez Radę Ministrów co do projektów złożonych do laski 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 elektronizacji.
- 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.



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia **3** stycznia 2018 r.

BSA III-021-482/17

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-173-6/17

Data wpływu 04. 01. 2018

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa

Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 7 grudnia 2017 r., GMS-WP-173-314/17 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



RZECZPOSPOLITA POLSKA

PIERWSZY ZASTĘPCA
PROKURATORA GENERALNEGO
PROKURATOR KRAJOWY

Warszawa, dnia 23. 12. 2017 r.

PK I BP 0280.317.2017

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L. dz. AP-173-4/18

Data wpływu 04. 01. 2018

Pan

Adam Podgórski

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 7 grudnia 2017 r., nr GMS-WP-173-314/17, dotyczącego 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 (Dz. U. z 2017 r., poz. 1767, z późn. zm.), uprzejmie informuję, że do przedmiotowego projektu nie przedstawiam opinii.

Projektowane w ustawie regulacje pozostają *de facto* materią związaną z zasadami techniki tworzenia prawa i pozostają poza zakresem zadań prokuratury.

Bogdan Święczkowski