



SEJM

RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

IX kadencja

Prezes Rady Ministrów

DSP.WPP.0640.138.2021.ML

Warszawa, 20 stycznia 2022 r.

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o Radzie Ministrów
oraz niektórych innych ustaw
(druk nr 1813).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej



Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów
oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1813)

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (druk 1813) w opinii Projektodawcy ma na celu podniesienie jakości stanowionego prawa, które dotyczy przedsiębiorców. Jednakże prezentowane w uzasadnieniu projektu ustawy argumenty odznaczają się znacznym stopniem ogólności, koncentrując się w zasadzie na kwestii braku dostatecznych, zdaniem Projektodawców, konsultacji publicznych w odniesieniu do projektów przygotowywanych przez Radę Ministrów. Nie przedstawiono przy tym żadnych konkretnych przykładów na poparcie tez stawianych w tym zakresie w uzasadnieniu.

Analiza projektu ustawy zawartego w druku sejmowym nr 1813 wskazuje, że występują w nim wewnętrzne sprzeczności albo projekt powiela regulacje już obowiązujące w systemie prawa. Dodatkowo przedłożony projekt ustawy został oparty o nienależytą analizę obowiązujących aktualnie przepisów dotyczących opracowywania oraz uzgadniania, opiniowania i konsultowania projektów aktów normatywnych, co odzwierciedlają błędnie skonstruowane normy objęte treścią projektu.

Niedoskonałość obowiązującego od lat trybu procedowania projektów aktów normatywnych Projektodawca upatruje w niewystarczającej doniosłości uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów* zarzucając, że akt o charakterze wewnętrznym nie jest regulacją gwarantującą skuteczne przestrzeganie procedury opracowywania aktów normatywnych. Podkreślenia wymaga jednak, że uchwała ta określa organizację oraz tryb pracy konstytucyjnego organu kolegialnego, jakim jest Rada Ministrów i obowiązuje wszystkich jej członków. Podnieść przy tym należy, że tożsame regulacje, także o charakterze wewnętrznym, określające sposób przygotowywania projektów ustaw przez posłów czy Senat, zawarte są odpowiednio w *Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, czy w *Regulaminie Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. Regulacje określone w tych aktach nie są kwestionowane przez Projektodawcę.

Uzasadnienie projektu nie przedstawia wyników przeprowadzonych konsultacji oraz informacji o przedstawionych wariantach i opiniach, mimo że wymóg taki wynika

z art. 34 ust. 3 *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. Uzasadniony jest zatem wniosek, że projekt ustawy zawarty w druku sejmowym 1813 nie był poddany konsultacjom publicznym, pozostawiając ten etap procesu legislacyjnego Marszałkowi Sejmu. Jednocześnie nie wyjaśniono powodów, dla których nie przeprowadzono konsultacji publicznych, mimo że projekt opiera swoje główne założenie na wadliwym angażowaniu czynnika społecznego w proces legislacyjny.

Projekt ustawy w art. 1 wprowadza zmiany do ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o *Radzie Ministrów* (Dz. U. z 2021 r. poz. 178, z późn. zm.), gdyż w ocenie Projektodawcy ustawa ta jako podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie rządu jest odpowiednim miejscem dla ukonstytuowania nowego podmiotu, jakim ma być Rada Oceny Wpływu, zwana dalej „Radą”. Zauważyć w tym miejscu należy, że nie jest jasny status Rady, gdyż projektowana ustawa nie przesądza wprost, w jakim charakterze Rada ma działać. Co więcej nie jest także pewne czy ma być to Rada powołana przy Prezesie Rady Ministrów (projektowany art. 14p ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów) czy działająca w strukturach Rządowego Centrum Legislacji (uzasadnienie str. 5). W projekcie ustawy nie uregulowano istotnego zagadnienia, jakim jest wskazanie źródła finansowania działalności Rady, co w związku z umieszczeniem regulacji dotyczących Rady w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o *Radzie Ministrów* nasuwa również wątpliwości co do zakładanej przez Projektodawcę całkowitej niezależności tego podmiotu od rządu. O braku koncepcji co do funkcjonowania Rady świadczy także przekazanie określenia szczegółowych zasad funkcjonowania Rady w drodze aktu wykonawczego wydawanego przez Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego rolą rozporządzenia jest konkretyzacja ustawy, a nie jej uzupełnianie (wyrok z 28 czerwca 2000 r., K 25/99). Tymczasem przekazanie do uregulowania w drodze rozporządzenia zasad funkcjonowania Rady, a więc kwestii elementarnych, musi być interpretowane jako uzupełnienie projektowanej ustawy.

Zgodnie z przedłożoną propozycją zadaniem Rady ma być opiniowanie oceny wpływu sporządzonej do projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców, które mają być przedmiotem prac Rady Ministrów albo zostały skierowane do konsultacji publicznych. Należy jednak zauważyć, że przy Prezesie Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Analiz (art. 15a ustawy o Radzie Ministrów), do którego zadań należy między innymi opiniowanie projektów dokumentów rządowych pod względem prognozowanych skutków społecznych, gospodarczych i prawnych, czy identyfikacja bieżących procesów społecznych

i gospodarczych oraz dokonywanie oceny potrzeb w tym zakresie. Realizując swoje zadania, Rządowe Centrum Analiz współdziała z podmiotami, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*, oraz z innymi jednostkami organizacyjnymi. Przy Prezesie Rady Ministrów działa także jako organ opiniodawczo-doradczy Rada Legislacyjna, w której skład powoływane są osoby wyróżniające się wiedzą prawniczą i dorobkiem praktyki prawniczej. Rada Legislacyjna między innymi opiniuje dokumenty rządowe, w szczególności projekty ustaw oraz projekty innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem Unii Europejskiej oraz spójności z obowiązującym systemem prawa, ale także opiniuje projekty ustaw o szczególnej doniosłości przygotowane z inicjatywy posłów, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub grupy obywateli, skierowane do Rady Ministrów w celu zajęcia stanowiska. Koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej zapewnia z kolei Rządowe Centrum Legislacji będące państwową jednostką organizacyjną podległą Prezesowi Rady Ministrów. Nie można także pominąć faktu, że przy Prezesie Rady Ministrów mogą także działać organy pomocnicze, powoływane na podstawie art. 12 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. *o Radzie Ministrów*, do przygotowywania i uzgadniania rozstrzygnięć Rady Ministrów bądź rozpatrywania określonych kategorii spraw. W zakresie rozpatrywania zagadnień, które mogą bezpośrednio oddziaływać na przedsiębiorców należy wymienić Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów będący organem pomocniczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów, powołanym na podstawie zarządzenia nr 357 Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2021 r. w *sprawie Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów* (M.P. poz. 1203). Do zadań tego organu pomocniczego należy między innymi rozpatrywanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych dotyczących gospodarki, finansów publicznych, rozwoju kraju lub spraw o przewidywanych skutkach finansowych w wysokości przekraczającej 500 mln zł rocznie (§ 2 ust. 1 pkt 3 zarządzenia). Z kolei zarządzeniem nr 48 Prezesa Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2016 r. w *sprawie Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji* (M.P. z 2021 r. poz. 231) powołano Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji rozpatrujący dokumenty związane z szeroko rozumianą informatyzacją, a więc obszarem obejmującym również działalność przedsiębiorców.

Z powyżej powołanych regulacji prawa wynika zatem, że przy Prezesie Rady Ministrów działają wyspecjalizowane podmioty zaangażowane w proces tworzenia prawa,

których kompetencje pozwalają na wszechstronną i dogłębną analizę projektowanych rozwiązań, w tym w zakresie skutków projektowanych regulacji na poszczególne sektory życia publicznego, w szczególności działalność gospodarczą.

W projekcie ustawy nałożono na Prezesa Rządowego Centrum Legislacji obowiązek przekazywania Radzie projektów aktów normatywnych wraz z ocenami wpływu równocześnie ze skierowaniem ich do konsultacji publicznych (projektowany art. 14p ust. 3 ustawy o Radzie Ministrów). W uzasadnieniu nie wyjaśniono powodów tej decyzji. Wskazać należy, że przepis ten w proponowanym brzmieniu nie będzie mógł być stosowany zgodnie z zamierzeniami Projektodawcy. Podkreślenia bowiem wymaga, że projekty aktów normatywnych są kierowane do uzgodnień, opiniowania czy konsultacji publicznych przez podmiot uprawniony do ich opracowania (organ wnioskujący). Rządowe Centrum Legislacji nie ma bieżącej wiedzy o skierowaniu przez poszczególne podmioty projektów do konsultacji publicznych.

Zgodnie ze zmianami proponowanymi w art. 2 projektu ustawy, który nowelizuje ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – *Prawo przedsiębiorców* (Dz. U. z 2021 r. poz. 162), zwaną dalej „*Prawem przedsiębiorców*”, organ lub podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu aktu normatywnego będzie sporządzać ocenę wpływu do tego aktu, która ma stanowić załącznik do uzasadnienia projektu aktu normatywnego. Projektowany przepis art. 67 ust. 2 *Prawa przedsiębiorców* określa elementy składowe uzasadnienia projektu aktu normatywnego, w odniesieniu do każdego przepisu tego projektu. Nie są to elementy nowe, a wynikające z *Regulaminu pracy Rady Ministrów* (§ 27 Regulaminu pracy RM), czy też *Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 34 ust. 2–4 Regulaminu Sejmu) i *Regulaminu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej* (art. 77 Regulaminu Senatu). Rada Ministrów opracowując projekt aktu normatywnego zobligowana jest także do przygotowania Oceny Skutków Regulacji, która zawiera między innymi analizę wpływu projektowanej regulacji na rynek pracy, konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń, wyniki analizy zgodności projektu z przepisami *Prawa przedsiębiorców* oraz informacje o zastosowaniu proporcjonalnych ograniczeń obowiązków administracyjnych wobec przedsiębiorców albo uzasadnienie braku możliwości zastosowania takich ograniczeń (§ 28 Regulaminu pracy RM). Natomiast w przypadku aktów normatywnych mających na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej do projektu dołączana jest tabela zgodności zawierająca tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektywy oraz projektowanych przepisów prawa polskiego, a jeśli projekt wykracza poza cel wdrożenia

prawa Unii Europejskiej – odwrócona tabela zgodności, która zawiera tabelaryczne zestawienie przepisów, które wykraczają poza cel wdrożenia prawa Unii Europejskiej (§ 30 Regulaminu pracy RM). Projektodawca nie wyjaśnił, dlaczego obowiązujące regulacje w tym zakresie uznaje za niewystarczające, a w nadaniu im rangi ustawowej upatruje zagwarantowanie podniesienia jakości tworzonego prawa. Trudno ten pogląd podzielić, zwłaszcza w kontekście analizy dalszych przepisów zawartych w projekcie ustawy. Przesądzenie o konieczności zawierania odrębnego uzasadnienia do każdego przepisu spowoduje znaczne rozbudowanie procedury związanej z opracowaniem aktu prawnego.

Zgodnie z projektowanym nowym brzmieniem art. 67 ust. 3 *Prawa przedsiębiorców*, *vacatio legis* dla projektów ustaw nie może być krótsze niż 6 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Dodatkowo termin ten nie powinien przypadać przed dniem 1 stycznia albo 1 lipca następującym bezpośrednio po upływie tych 6 miesięcy. Projektodawca dopuszcza wyjątki jedynie dla przepisów przejściowych i przepisów mających na celu przygotowanie adresatów projektowanej ustawy do jej stosowania. Należy zwrócić uwagę, że tak określone *vacatio legis* może skutkować naruszeniem zobowiązań ciążących na Polsce w zakresie dokonania terminowej transpozycji lub zapewnienia stosowania przepisów prawa Unii Europejskiej. Takie opóźnienia wiążą się z ryzykiem wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania naruszeniowego, o którym mowa w art. 258 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, a w dalszej perspektywie – z ryzykiem nałożenia na Polskę kar finansowych. Opóźniona implementacja (stosowanie) prawa unijnego może być również niekorzystne dla polskich przedsiębiorców, oznaczać bowiem może odsunięcie w czasie wejścia w życie regulacji niezbędnych dla stworzenia im jednakowych zasad prowadzenia działalności w porównaniu z przedsiębiorcami z innych państw członkowskich.

Ponadto przesądzenie, że projekt ustawy nie może przewidywać terminu wejścia w życie przed upływem 6 miesięcy od dnia ogłoszenia może mieć także negatywne konsekwencje dla przedsiębiorców w sytuacji, gdy zaistnieje konieczność pilnej interwencji legislacyjnej korzystnej dla tych podmiotów. Z tych samych względów także wskazane w projekcie ustawy terminy trwania konsultacji publicznych mogą być niekorzystne dla samych zainteresowanych. Z kolei w odniesieniu do uwag zgłaszanych w toku konsultacji publicznych podkreślenia wymaga, że organ wnioskujący (co do zasady właściwy minister) dołącza do projektu aktu normatywnego raport z konsultacji, w którym zawarte jest odniesienie się do zgłoszonych uwag (§ 51 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Ponieważ decyzja o ostatecznym kształcie projektu aktu normatywnego należy do organu

uprawnionego do jego złożenia. nie jest jasny cel tak sformalizowanego odnoszenia się do poszczególnych uwag zgłoszonych w toku konsultacji. Niezrozumiałe jest także nałożenie na Rządowe Centrum Legislacji obowiązku publikowania projektów aktów normatywnych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Zgodnie z obowiązującą procedurą to organ wnioskujący, czyli organ, który opracował projekt aktu normatywnego, zamieszcza projekt w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (§ 52 Regulaminu pracy Rady Ministrów). Także w tym zakresie nie przedstawiono żadnych argumentów uzasadniających odstępstwo od przyjętych i prawidłowo funkcjonujących reguł. Projektowana ustawa powiela również regulacje wynikające z innych aktów normatywnych rangi ustawowej. Projektowany przepis art. 68a ust. 2 *Prawa przedsiębiorców* odpowiada przepisowi art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* (Dz. U. z 2017 r. poz. 248), zgodnie z którym z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia. Tym samym projektowany przepis jest niezgodny z zasadą prawidłowej legislacji i regułą wynikającą z § 4 ust. 1 *Zasad techniki prawodawczej*, który stanowi, że ustawa nie może powtarzać przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Przepis art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. *o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa* określa także nieograniczoną czasowo zasadę konieczności udostępniania projektów aktów normatywnych w Biuletynie Informacji Publicznej. Niezrozumiała jest zatem propozycja zawarta w projekcie ustawy wskazująca, że udostępnienie następuje na okres nie krótszy niż 5 lat.

Ponadto uchylenie art. 71 *Prawa przedsiębiorców* należy ocenić negatywnie. Zgodnie z propozycją zawartą w projekcie ustawy nałożenie na obywateli, a więc również na samych przedsiębiorców, obowiązku przestrzegania regulacji określonych w projektowanym rozdziale 6 *Prawa przedsiębiorców*, z uwagi na znaczny stopień ich skomplikowania, może przyczynić się do faktycznego ograniczenia konstytucyjnego prawa obywateli do występowania z inicjatywą ustawodawczą.

Uwzględniając powyższe, Rada Ministrów negatywnie ocenia poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1813) i nie rekomenduje go do dalszych prac legislacyjnych.