



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
IX kadencja

**Druk nr 1813**

Warszawa, 27 października 2021 r.

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

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

## **- o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw.**

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

(-) Piotr Adamowicz; (-) Piotr Borys; (-) Małgorzata Chmiel; (-) Janusz Cichoń; (-) Zofia Czernow; (-) Eugeniusz Czykwin; (-) Magdalena Filiks; (-) Joanna Frydrych; (-) Aleksandra Gajewska; (-) Elżbieta Gapińska; (-) Tomasz Głogowski; (-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Rafał Grupiński; (-) Marek Hok; (-) Klaudia Jachira; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Joanna Jaśkowiak; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Tomasz Kostuś; (-) Iwona Maria Kozłowska; (-) Michał Krawczyk; (-) Maciej Lasek; (-) Gabriela Lenartowicz; (-) Artur Łacki; (-) Magdalena Łośko; (-) Arkadiusz Marchewka; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Mirosława Nykiel; (-) Marzena Okła-Drewnowicz; (-) Katarzyna Osos; (-) Paweł Papke; (-) Krzysztof Piątkowski; (-) Kazimierz Płocke; (-) Krystyna Sibińska; (-) Krystyna Skowrońska; (-) Waldemar Sługocki; (-) Michał Szczerba; (-) Andrzej Szewiński; (-) Tomasz Szymański; (-) Iwona Śledzińska-Katarasińska; (-) Jarosław Urbaniak; (-) Marta Wcisło; (-) Monika Wielichowska; (-) Ryszard Wilczyński; (-) Witold Zembaczyński; (-) Piotr Benedykt Zientarski; (-) Tadeusz Zwiefka.

## U S T A W A

z dnia .....2021 r.

### **o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2021 r. poz. 178, 1192 oraz 1535) dodaje się art. 14p – 14s w brzmieniu:

„Art. 14p. 1. Przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Oceny Wpływu.

2. Rada Oceny Wpływu opiniuje oceny wpływu sporządzone do projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców, które mają być przedmiotem prac Rady Ministrów albo zostały skierowane do konsultacji publicznych.

3. Prezes Rządowego Centrum Legislacji przekazuje Radzie Oceny Wpływu projekty aktów normatywnych wraz z ocenami wpływu równocześnie ze skierowaniem ich do konsultacji publicznych. Nie otrzymanie projektu aktu normatywnego nie wyłącza wydania opinii przez Radę Oceny Wpływu.

Art. 14r. 1. W skład Rady Oceny Wpływu wchodzi:

- 1) 4 przedstawicieli 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 2018 r. poz. 2232, z późn.zm.);
- 2) 4 członków wybranych przez Polską Akademię Nauk, w tym 2 członków wybranych przez instytuty nauki ekonomii i finansów oraz 2 członków wybranych przez instytut nauk prawnych;
- 3) 4 członków wybranych przez wyspecjalizowane w nauce ekonomii i finansów jednostki organizacyjne dwóch publicznych uczelni akademickich, po dwóch z każdej uczelni;
- 4) 4 członków wybranych przez wyspecjalizowane w naukach prawnych

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców i ustawę z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.

jednostki organizacyjne dwóch publicznych uczelni akademickich, po dwóch z każdej uczelni.

2. Wyboru członków Rady, o których mowa w ust. 1 pkt 3 i 4, dokonują jednostki organizacyjne publicznych uczelni akademickich posiadających kategorię naukową A+ albo A w dyscyplinie nauk prawnych lub nauk ekonomii i finansów, wyłonionych w drodze losowania przeprowadzonego przez dwóch notariuszy wskazanych przez organ samorządu notarialnego właściwego dla m.st. Warszawy.

3. Prezes Rady Ministrów wzywa podmioty, o których mowa w ust. 1, do zgłoszenia osób wyznaczonych na członków Rady Oceny Wpływu. Wezwanie do przesłania zgłoszeń, Prezes Rady Ministrów kieruje do podmiotów, o których mowa w ust. 1, najpóźniej 3 miesiące przed rozpoczęciem nowej kadencji Rady Oceny Wpływu.

4. Członkiem Rady Oceny Wpływu, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 - 4, nie może być radny, członek organu jednostki samorządu terytorialnego, poseł, senator, osoba zatrudniona w państwowej jednostce organizacyjnej, państwowej osobie prawnej, innej niż Polska Akademia Nauk lub publiczna uczelnia akademicka, lub w samorządowej jednostce organizacyjnej, członek partii politycznej albo osoba, która pełniła te funkcje, była zatrudniona w takich osobach prawnych lub jednostkach organizacyjnych, lub była członkiem partii politycznej w okresie 5 lat poprzedzających dzień rozpoczęcia kadencji Rady Oceny Wpływu.

5. Prezes Rady Ministrów powołuje członków Rady Oceny Wpływu w terminie 14 dni od dnia otrzymania od uprawnionych podmiotów, o których mowa w ust. 1, zgłoszenia osoby wyznaczonej na jej członka.

6. Kadencja Rady Oceny Wpływu trwa 3 lata.

7. Prezes Rady Ministrów odwołuje członków Oceny Wpływu wyłącznie w następujących przypadkach:

- 1) popełnienia umyślnego przestępstwa lub przestępstwa skarbowego;
- 2) ustania stosunku zatrudnienia z podmiotami, o których mowa ust. 1 pkt 1 - 4;
- 3) nie wypełniania obowiązków członka, niezależnie od przyczyny, lub

zaprzestania spełniania warunków powołania na członka, potwierdzonych uchwałą Rady Oceny Wpływu powziętą większością 3/4 głosów ustawowego składu.

8. Członkom Rady Oceny Wpływu przysługuje wynagrodzenie za udział w posiedzeniach oraz sporządzanie opinii oceny wpływu, o których mowa w art. 14p przysługuje wynagrodzenie w wysokości dwukrotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, której wysokość określa ustawa budżetowa.

9. Członkom Rady Oceny Wpływu, mającym inne miejsce zamieszkania niż miejsce posiedzeń Rady, przysługują diety, zwrot kosztów przejazdów i noclegów związanych z uczestnictwem w tych posiedzeniach, na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 oraz z 2021 r. poz. 1162).

Art. 14s. 1. Prezes Rady Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady funkcjonowania Rady Oceny Wpływu, kierując się potrzebą sprawności i efektywności pracy Rady.

2. Szczegółowy tryb funkcjonowania Rady Oceny Wpływu określa uchwała, podjęta bezwzględną większością głosów ustawowego składu Rady.

3. Pracami Rady Oceny Wpływu kierują przewodniczący i wiceprzewodniczący, wybrani spośród członków, o których mowa w art. 14r ust. 1 pkt 2 - 4.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2021 r. poz. 162) wprowadza się następujące zmiany:

1) tytuł rozdziału 6 otrzymuje brzmienie:

„Rozdział 6

Zasady opracowywania i konsultowania projektów aktów normatywnych  
dotyczących przedsiębiorców oraz oceny ich funkcjonowania”;

2) art. 66 otrzymuje brzmienie:

„Art. 66. 1. Organ lub inny podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu aktu normatywnego przeprowadza analizę możliwych środków osiągnięcia celu związanego z podejmowaniem, wykonywaniem lub

zakończeniem działalności gospodarczej za pomocą innych środków niż wydanie aktu normatywnego, wraz z uzasadnieniem faktycznym, ekonomicznym i prawnym.

2. W przypadku, gdy z analizy wynika, że do osiągnięcia celu niezbędne jest przyjęcie aktu normatywnego, sporządza się ocenę wpływu, która zawiera prognozę skutków społecznych, gospodarczych i finansowych rozwiązań przewidzianych w tym projekcie, obejmującą co najmniej prognozę wpływu projektowanego aktu normatywnego na:

- 1) prawa majątkowe przedsiębiorców;
- 2) uprawnienia i obowiązki publicznoprawne przedsiębiorców;
- 3) koszty prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, w tym koszty dopełnienia czynności administracyjnych, oraz
- 4) koszty dostosowania przedsiębiorstw do projektowanych regulacji, w szczególności zmian organizacji przedsiębiorstw, nabycia praw, nabycia wyposażenia i urządzeń, usunięcia lub wycofania używanych wyposażenia lub urządzeń, nabycia lub przebudowy nieruchomości, budynków i lokali;
- 5) rozwój regionalny.

3. W ocenie wpływu wskazuje się zakres, w jakim w projektowanym akcie normatywnym ograniczono lub wyłączono, w stosunku do mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, rozwiązania wprowadzające albo zwiększające ich obowiązki albo uzasadnienie braku takich ograniczeń lub wyłączeń.

4. Ocena wpływu stanowi załącznik do uzasadnienia projektu aktu normatywnego.

5. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, metodykę sporządzania oceny wpływu, kierując się potrzebą zapewnienia wiarygodności i porównywalności ocen.”;

3) art. 67 otrzymuje brzmienie:

„Art. 67. 1. Opracowując projekt aktu normatywnego dotyczącego przedsiębiorców, należy:

- 1) powstrzymać się od nakładania nowych lub zwiększania dotychczasowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli jest to niemożliwe, nakładać lub zwiększać te obowiązki jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia celów

projektowanego aktu normatywnego;

- 2) dążyć do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza polegających na przekazywaniu informacji organom władzy publicznej, a jeżeli to nie jest możliwe, dążyć do wprowadzania obowiązków informacyjnych w sposób, który wykorzysta istniejące systemy teleinformatyczne i procedury;
- 3) wykonując prawo Unii Europejskiej i prawo międzynarodowe, dążyć do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do osiągnięcia celów tego prawa.

2. Uzasadnienie projektu aktu normatywnego, w odniesieniu do każdego przepisu tego projektu, zawiera co najmniej:

- 1) wskazanie celu i sposobu, w jaki do osiągnięcia tego celu projektowany przepis się przyczynia;
- 2) informację:
  - a) czy projektowany przepis zmieni stan prawny,
  - b) wyjaśniającą zmiany stanu prawnego oraz wskazującą obowiązujący przepis lub przepisy prawa które zastąpi,;
- 3) informację:
  - a) czy projektowany przepis ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego lub decyzji albo orzeczenia organu Unii Europejskiej lub organizacji międzynarodowej;
  - b) wskazującą przepis lub przepisy prawa Unii Europejskiej lub prawa międzynarodowego, decyzji albo orzeczenia organu Unii Europejskiej lub organizacji międzynarodowej, które projektowany przepis ma na celu wykonać.

3. Projekt ustawy nie może przewidywać terminu wejścia w życie projektowanych przepisów przed upływem 6 miesięcy od dnia ogłoszenia w Dzienniku Ustaw i przed dniem 1 stycznia albo 1 lipca następującym bezpośrednio po upływie tych 6 miesięcy. Projekt ustawy może przewidywać wejście w życie przed upływem terminu, o którym mowa w zdaniu pierwszym, wyłącznie przepisów przejściowych i przepisów mających na celu przygotowanie adresatów projektowanej ustawy do jej stosowania.

4. Projekt aktu prawnego i jego załączniki zawierają wskazanie i podpis

osoby zajmującej stanowisko, ministra, sekretarza stanu, podsekretarza stanu lub kierownika urzędu centralnego, która jest odpowiedzialna za nadzór nad opracowaniem projektu aktu normatywnego i przeprowadzeniem konsultacji społecznych zgodnie z ustawą.”;

4) dodaje się art. 68a - 68c w brzmieniu:

„Art. 68a. 1. Organ administracji rządowej, który opracował projekt aktu normatywnego, zwany dalej „projektem rządowym”, przesyła ten projekt wraz z załącznikami do Rządowego Centrum Legislacji w celu opublikowania w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

2. Każdy ma prawo zgłoszenia uwag do projektu rządowego.

3. Organ, niezależnie od obowiązku, o którym mowa w ust. 1, jest obowiązany 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 2018 r. poz. 2232);
- 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 oraz z 1997 r. poz. 769 i 770);
- 3) innych podmiotów, które z uwagi na przedmiot swojej działalności mogą być zainteresowane projektem ustawy albo rozporządzenia.

4. Organ określa czas trwania konsultacji publicznych uwzględniając doniosłość, zakres i stopień złożoności projektu, nie krótszy niż 45 dni w przypadku projektu ustawy i 21 dni w przypadku projektu innego aktu normatywnego, liczonych od dnia udostępnienia projektu rządowego w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, chyba że dłuższy termin wynika z przepisów odrębnych. W przypadku awarii serwisu Rządowy Proces Legislacyjny, termin konsultacji ulega odpowiedniemu wydłużeniu.

5. Organ jest obowiązany odnieść się do każdej uwagi złożonej w toku konsultacji publicznych. W przypadku nie uwzględnienia uwagi organ obowiązany

jest należycie uzasadnić swoje stanowisko.

6. Organ udostępnia, , w sposób określony w ust. 1, na okres nie krótszy niż 5 lat, wynik konsultacji publicznych, zgłoszone uwagi oraz odniesienie się do uwag wraz z uzasadnieniami.

Art. 68b. 1. Prezes Rady Ministrów może zwolnić organ z obowiązku konsultacji publicznych projektu rządowego wyłącznie w przypadku konieczności ochrony zdrowia, życia lub porządku publicznego.

2. W przypadku, o którym mowa w ust. 1:

- 1) projekt ustawy nie może przewidywać czasu obowiązywania dłuższego niż 6 miesięcy;
- 2) czas obowiązywania rozporządzenia nie może przekraczać 6 miesięcy.

3. Jeżeli w czasie obowiązywania aktu normatywnego, o którym mowa w ust. 1, zachodzą przesłanki, że rozwiązania podobne do rozwiązań przewidzianych w tym akcie normatywnym powinny, z uwagi na utrzymującą się konieczność ochrony zdrowia, życia lub porządku publicznego, obowiązywać dłużej niż przez okres 6 miesięcy, o którym mowa w ust. 2, organ rządowy niezwłocznie przystępuje do konsultacji publicznych projektu nowego aktu normatywnego.

4. Przepisy ust. 24 nie uchybiają przepisom ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1928).

Art. 68c. 1. Projektodawca inny niż organ administracji rządowej załącza do uzasadnienia projektu ustawy, zwanego dalej „projektem pozarządowym”, stanowiska podmiotów, o których mowa w art. 68a ust. 3 pkt 13 albo informację, że podmioty te nie zajęły stanowiska w wyznaczonym terminie, nie krótszym niż terminy określone w art. 68a ust. 2.

2. W razie niezłączenia do projektu pozarządowego stanowisk lub informacji, o których mowa w ust. 1, Marszałek Sejmu kieruje niezwłocznie ten projekt do konsultacji publicznych na zasadach określonych w art. 68a, przy czym projekt pozarządowy i wynik konsultacji publicznych podlega publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sejmu.

3. Marszałek Sejmu wzywa projektodawcę do odniesienia się do uwag, wraz z podaniem uzasadnienia jego stanowiska.

4. Projektodawca projektu pozarządowego, po zakończeniu konsultacji

publicznych, opracowuje ostateczną treść projektu aktu normatywnego, wraz z uzasadnieniem.

5. Rada Ministrów obowiązana jest przedstawić Sejmowi stanowisko wobec projektu pozarządowego nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania jego ostatecznej treści od Marszałka Sejmu.

6. Jeżeli Rada Ministrów popiera projekt pozarządowy w całości albo w części, organ upoważniony przez Radę Ministrów sporządza ocenę wpływu, którą Prezes Rady Ministrów niezwłocznie przekazuje Marszałkowi Sejmu i projektodawcy.

7. Marszałek Sejmu publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Sejmu, ocenę wpływu, o której mowa w ust. 4, nie później niż w pierwszym dniu roboczym następującym po dniu otrzymania oceny wpływu od Prezesa Rady Ministrów.”;

5) art. 69 otrzymuje brzmienie:

„Art. 69. 1. Jeżeli w związku ze stosowaniem aktu normatywnego dotyczącego przedsiębiorców ujawnią się istotne rozbieżności w wykładni prawa lub znaczne ryzyko, że ten akt normatywny powoduje istotne negatywne skutki gospodarcze lub społeczne, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców kieruje do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych wniosek o:

- 1) przygotowanie oceny funkcjonowania tego aktu normatywnego lub jego części, wraz z uzasadnieniem; lub
- 2) podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, wskazując pożądane zmiany tego aktu normatywnego.

2. Organ, do którego Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców skierował wniosek, o którym mowa w ust. 1, przygotowuje odpowiednio:

- 1) ocenę funkcjonowania właściwego aktu normatywnego lub jego części;
- 2) projekt aktu normatywnego albo odmowę podjęcia inicjatywy ustawodawczej lub zmiany innego aktu normatywnego, wraz z uzasadnieniem.”;

6) art. 70 otrzymuje brzmienie:

„Art. 70. 1. Ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącej oceny funkcjonowania aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców.

2. Ministrowie, o których mowa w ust. 1, nie rzadziej niż raz na dwa lata, dokonują przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców, w którym zawierają ocenę osiągnięcia celów, które uzasadniały przyjęcie tych aktów normatywnych. W przeglądzie uwzględnia się co najmniej informacje o celowości lub braku celowości utrzymania obowiązków administracyjnych i obowiązków informacyjnych, a także ocenę możliwości zmniejszenia ich zakresu lub uciążliwości.

3. Ministrowi, o których mowa w ust. 1, przedkładają Radzie Ministrów corocznie, w terminie do dnia 30 czerwca:

- 1) informację o działaniach podjętych w poprzednim roku kalendarzowym w wyniku bieżącej oceny funkcjonowania aktu normatywnego, o której mowa w ust. 1;
- 2) przeglądy, o których mowa w ust. 2.”;

7) uchyla się art. 71.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. poz. 648) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 9:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. 1. W zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik:

- 1) występuje do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, w przypadkach, o których mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców;
- 2) występuje do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych, o których mowa w art. 33 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą wątpliwości w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżności

w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej;

- 3) informuje właściwe organy nadzoru lub kontroli o dostrzeżonych nieprawidłowościach w funkcjonowaniu organów administracji publicznej;
  - 4) występuje do właściwego ministra lub organu upoważnionego ustawowo do opracowywania i wnoszenia do rozpatrzenia przez Radę Ministrów projektów aktów normatywnych z wnioskiem, o którym mowa w art. 69 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
  - 5) występuje do Sądu Najwyższego z wnioskiem, o którym mowa w art. 83 § 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz. U. z 2018 r. poz. 5 i 650); 6) wnosić skargę nadzwyczajną, na podstawie art. 89 § 2 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym;
  - 7) występuje do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskami o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych
  - 8) żąda wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa wszczynane z urzędu, chyba że postępowanie już zostało wszczęte;
  - 9) informować właściwe organy o dostrzeżonych barierach i utrudnieniach w zakresie wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.";
- b) dodaje się ust. 1a w brzmieniu:
- „1a. W zakresie ochrony praw przedsiębiorców Rzecznik może:
- 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej albo wydanie lub zmianę innych aktów normatywnych w sprawach dotyczących działalności gospodarczej, jeżeli dostrzega możliwość poprawy warunków rozpoczynania, prowadzenia lub zakończenia działalności gospodarczej;
  - 2) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi

i skargi kasacyjne do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach – na prawach przysługujących prokuratorowi.”;

2) dodaje się art. 11a w brzmieniu:

„Art. 11a. 1. Właściwe organy przesyłają Rzecznikowi do zaopiniowania wszystkie opracowane przez siebie projekty aktów normatywnych, wyznaczając termin na wydanie opinii przez Rzecznika, nie krótszy niż 45 dni w przypadku ustaw, w tym ustaw o ratyfikacji umów międzynarodowych, oraz 21 dni w przypadku innych aktów normatywnych.

2. Marszałek Sejmu, równocześnie z doręczeniem posłom, przesyła Rzecznikowi do zaopiniowania każdy projekt ustawy inny niż wniesiony przez Radę Ministrów, wyznaczając termin na wydanie opinii przez Rzecznika nie krótszy niż 45 dni.

3. Rzecznik obowiązany jest, w terminach określonych zgodnie z ust. 1 i 2, wydać opinię albo złożyć oświadczenie o braku uwag do projektu aktu normatywnego.”.

**Art. 4.** 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. 5.** 1. Pierwsza kadencja Rady Oceny Wpływu rozpoczyna się po upływie 90 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

2. Prezes Rady Ministrów w ciągu 14 dni od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy wzywa podmioty, o których mowa w art. 14r ustawy zmienianej w art. 1, do przekazania zgłoszeń osób wyznaczonych do pełnienia funkcji członków Rady Oceny Wpływu, wyznaczając termin nie dłuższy 45 dni od dnia otrzymania wezwania.

**Art. 6.** Rada Ministrów wyda rozporządzenie, o którym mowa w art. 66 ust. 5 ustawy zmienianej w art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 7.** Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

## **Uzasadnienie**

Celem projektowanej ustawy jest podniesienie jakości stanowionego prawa, które dotyczy przedsiębiorców.

Osiągnięcie tego celu wymaga wzmocnienia instytucjonalnego i proceduralnego systemu jego tworzenia - od założeń, po konsultacje i ocenę skutków. Podstawowe znaczenie ma staranne i obiektywne przygotowanie prognozy skutków projektowanych regulacji, które gwarantuje przedstawienie propozycji dogłębnie przemyślanej. Nawet jednak staranne przygotowanie ocen skutków regulacji nie wyklucza błędów i pominięcia istotnych skutków praktycznych. Dlatego niezbędną częścią procesu legislacyjnego powinny być rzeczywiste konsultacje publiczne. Oba mechanizmy służą lepszemu przygotowaniu aktów prawnych i wzmacniają przejrzystość procesu stanowienia prawa. Tę rolę spełniają jednak tylko autentyczne oceny skutków regulacji i rzeczywiste konsultacje publiczne. W przeciwnym razie są tylko fasadami i osłabiają demokratyczny charakter stanowienia prawa.

Prognozowanie praktycznych skutków projektowanych aktów normatywnych ma oczywiście pozwolić uniknąć lub zminimalizować negatywne konsekwencje rozważanych rozwiązań i w ten sposób zapewnić stałe podnoszenie jakości prawa. W obecnym stanie prawnym można znaleźć tylko szczątkowe regulacje dotyczące tej problematyki. Ponieważ największe znaczenie ma przygotowywanie rządowych aktów prawnych, przede wszystkim należy wymienić postanowienia dotyczące tzw. ocen skutków regulacji i konsultacji publicznych, które zawiera regulamin pracy Rady Ministrów, zawarty w uchwale Rady Ministrów (uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów, M. P. z 2013 r. poz. 979 z późn. zm.). Należy przypomnieć, że uchwała Rady Ministrów nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. Natomiast w przepisach rangi ustawowej rozrzucone są tylko pojedyncze przepisy ogólnie o konsultacjach projektów aktów normatywnych przez wybrane podmioty: np. związki zawodowe czy organizacje pracodawców. Równie lakoniczne są przepisy ustawy – Prawo przedsiębiorców, które dotyczą przygotowywania przepisów dotyczących działalności gospodarczej. Trudno jednak uznać je za coś więcej niż apel do organów administracji, ponieważ są bardzo ogólne

i nie zawierają żadnych mechanizmów zapewnienia jakości regulacji. Trzeba też dodać, że samo zamieszczenie określonych obowiązków dla organów administracji oznacza, że ich naruszenie obarczone jest sankcjami.

Dotychczasowe próby usystematyzowania analiz prognozowanych efektów projektowanych regulacji nie poprawiły jakości aktów prawnych. Obecne oceny skutków regulacji nie przynoszą zakładanych efektów, ponieważ zwykle są tylko elementem „dekoracyjnym” w procesie stanowienia prawa. W najlepszym przypadku służą celom informacyjnym, a w najgorszym – dezinformacyjnym. Obecny system stanowienia prawa nie tylko sprzyja, ale jest wręcz skonstruowany w sposób pozwalający na wybiórczy dobór takich kryteriów oceny projektów aktów prawnych i danych statystycznych, które popierają z góry przyjęte założenia projektodawców. Chodzi tutaj przede wszystkim o brak jakiegokolwiek zaangażowania w proces przygotowania ocen skutków regulacji osób spoza administracji rządowej. Tymczasem, nadmierne upolitycznienie przygotowywania ocen skutków regulacji prowadzi do bardzo negatywnych zjawisk. Odwrócenie prawidłowego porządku, czyli przygotowanie ocen zanim podjęta zostanie decyzja o przygotowaniu aktu prawnego, poniekąd siłą rzeczy, skutkuje pomijaniem tych aspektów przyszłych regulacji, które mogłyby przemawiać za odrzuceniem propozycji legislacyjnych. W tym kontekście można nawet wskazać konkretne zjawiska. Nagminne jest przyznawanie określonych korzyści wąskiej grupie adresatów bez odniesienia się do sytuacji podmiotów i osób w podobnej sytuacji, co nieuchronnie prowadzi do nierównego traktowania. Typowym fortelem jest używanie argumentów uprawnionych w stosunku do określonej grupy podmiotów (np. osób bardzo zamożnych) do uzasadnienia rozwiązań mających znacznie szerszy zakres podmiotowy, aż do objęcia nimi grup już całkowicie niepodobnych (osób o średnich dochodach). Takie błędy lub manipulacje rodzą bardzo negatywne skutki. Nie tylko bowiem wypaczają dyskurs publiczny, ale także prowadzą do przyjmowania rozwiązań niesprawiedliwych i bardzo kosztownych dla ogółu społeczeństwa. Najwyższą cenę takich szkodliwych rozwiązań płacą podmioty i obywatele, którzy – z różnych względów – nie mają odpowiedniej reprezentacji, a w związku z tym nie mogą liczyć na przywileje i ułatwienia. Ich faktyczną reprezentacją na etapie przygotowywania aktów prawnych mogłyby być np. środowiska naukowa, a powinien być apolityczny aparat państwa. Nawet jednak grupy zorganizowane mogą

nie mieć szansy przedstawienie swoich stanowisk, jeżeli nie dochodzi do przeprowadzenia rzeczywistych konsultacji publicznych.

W obecnym stanie prawnym wyłącznie od woli projektodawców zależy, czy konsultacje publiczne projektów aktów prawnych są w ogóle przeprowadzane. Postanowienia regulaminu pracy Rady Ministrów pozwalają bowiem w szerokim zakresie i praktycznie dowolnie pominąć konsultacje publiczne (§ 36 ust. 1, por. § 28 ust. 4). Nie ma żadnych mechanizmów gwarantujących rzeczywiste zasięganie opinii społeczeństwa i ekspertów spoza aparatu państwa. Konsultacje publiczne stały się ornamentem, który najczęściej jest bez znaczenia dla treści projektów aktów prawnych. Tej oceny nie może zmienić nagłaśnianie tzw. konsultacji publicznych i obudowywanie inicjatyw legislacyjnych różnymi dokumentami, które rzekomo mają ułatwiać uwzględnianiu głosu społeczeństwa i niezależnych ekspertów. Szczególnie uderzające w tym względzie jest używanie nazewnictwa zapożyczonego z innych państw lub systemu unijnego oraz modnej, naśladującej naukową terminologii, które mają stwarzać wrażenie obiektywizmu i rzetelności przedstawianych propozycji. Te instrumenty nie są jednak wypełnione treścią, a niekiedy służą nawet przesłanianiu faktu forsowania wcześniej przyjętych zamiarów. Za z góry przyjętym rozwiązaniem używane są jednostronne argumenty. Najlepszym dowodem na iluzoryczny charakter konsultacji jest to, że osoby i organy odpowiedzialne za prowadzenie projektu aktu normatywnego przez proces legislacyjny często nie ustosunkowują się merytorycznie do zgłaszanych uwag albo ustosunkowanie się jest nad wyraz zdawkowe. Wielokrotnie odniesienie się do uwag ogranicza się do stwierdzenia „nie uwzględniono”. Jednocześnie nie dba się o to, aby zrównoważyć głosy zainteresowanych lobby głosami niezależnych ekspertów, którzy mogą zająć stanowisko w interesie ogólnospołecznym lub „milczącej większości”, która siłą rzeczy nie jest silnie zorganizowana, albo nie jest postrzegana za atrakcyjny cel agitacji politycznej. W efekcie w systemie prawnym mnożą się rozwiązania wyjątkowe i szczególne, które radykalnie ograniczają podstawowe wartości prawa jako systemu regulującego stosunki społecznego - czyli przewidywalność i równość wszystkich obywateli i podmiotów. Oczywiście, nie chodzi przy tym o jednolite unormowanie bez dostrzegania różnic. Nie na tym bowiem polega zasada równości. Każde zróżnicowanie musi i powinno być jednak oparte o rzeczywiste kryterium i służyć zakładanemu celowi w sposób adekwatny, a nie być arbitralne i

podporządkowane wyłącznie założeniom ideologicznym. Dotyczy to praktycznie wszystkich sfer życia, począwszy od budownictwa, przez opodatkowania dochodów, a skończywszy na świadczeniach w wieku poprodukcyjnym.

W efekcie wskazanych powyżej krytycznych wad systemu stanowienia prawa w Polsce, stanowczo zbyt liczne inicjatywy legislacyjne podporządkowywane są względem propagandowym lub nawet ambicjonalnym poszczególnych gospodarzy resortów, czy politycznych funkcjonariuszy. To zbyt często prowadzi do przyjmowania ustaw zbędnych lub w przytłaczającym stopniu powielających wcześniejsze uregulowania. Charakterystycznym zjawiskiem jest mnożenie podobnych instytucji prawnych pod nowymi nazwami. Głęboki kryzys jakości prawa ujawniła pandemia koronawirusa. Przyjęte rozwiązania były chaotyczne i wymagały permanentnych zmian. Polski system prawny okazał się całkowicie nieprzygotowany do nowej sytuacji. Znamienne jest chociażby to, że wiele przepisów ustaw „covidowych” dotyczy tego konkretnego wirusa, a więc każda nowe zagrożenie epidemiczne zastanie polskie prawo w stanie zbliżonym do stanu sprzed epidemii koronawirusa z 2019 r. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak spójnego i konsekwentnego systemu stanowienia prawa, który pozwoliłby na natychmiastowe wyeliminowanie takich doraźnych i pośpiesznie skompilowanych przepisów.

W związku powyższym kwestie opracowywania aktów normatywnych i konsultacji społecznych powinny w kluczowych aspektach znaleźć się w uregulowaniach rangi ustawowej. Takie umiejscowienie będzie oznaczało, że istotne elementy mechanizmu przygotowywania ocen skutków regulacji i konsultacji społecznych będzie staranniejsze, bardziej stabilnie uregulowane, a przede wszystkim – ich naruszenie będzie jednoznacznym naruszeniem prawa, co rodzi konkretne konsekwencje prawne.

### **Zmiany w ustawie o Radzie Ministrów (art. 1)**

Ustawa o Radzie Ministrów to podstawowy akt prawny regulujący funkcjonowanie rządu. Dlatego w tej ustawie powinny być uregulowane podstawowe aspekty przygotowywania prognoz skutków rozważanych, a następnie projektowanych, aktów normatywnych. Przygotowane przez administrację prognozy skutków regulacji – zwanych w projekcie Oceną Wpływu

– powinny podlegać weryfikacji przez gremium eksperckie niezależne od rządu. Niezależność od rządu może zapewnić tylko wyznaczenie członków tego gremium przez ośrodki niezależne od rządu. W związku z tym proponuje się powołanie Rady Oceny Wpływu, która działałaby przy Prezesie Rządowego Centrum Legislacji (projektowany art. 14p). Rada składałaby się z przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców, Polskiej Akademii Nauk, niektórych uczelni publicznych (projektowany art. 14r ust. 1-3). W celu zapewnienia większej niezależności, nominujące uczelnie byłyby wyłaniane w drodze losowania. Uprawdopodobnieniu, że członkowie Rady będą apolityczni ma służyć przepis zakładający niedopuszczalność łączenia członkostwa w Radzie z pełnieniem istotnych funkcji publicznych w okresie 5 lat poprzedzających dzień rozpoczęcia kadencji Rady (art. 14r ust. 4). Wzmocnieniu pozycji i odpolitycznieniu Rady ma służyć także powoływanie członków Rady na kadencję i ograniczenie możliwości dowolnego odwoływania ze składu Rady (art. 14r ust. 5 i 6). Z tych samych względów przewodniczącego i wiceprzewodniczącego Rady powinna wybierać sama Rada (art. 14s ust. 3). Szczegółowe zadania i szczegółowe zasady funkcjonowania Rady Oceny Wpływu powinno określić rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów (art. 14s ust. 2). Proponuje się, aby za udział w pracach Rady członkowie otrzymywali wynagrodzenie ryczałtowe za udział w posiedzeniach oraz sporządzanie opinii oceny wpływu, w wysokości dwukrotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej. Członkom, mającym inne miejsce zamieszkania niż miejsce posiedzeń Rady, przysługiwać będą diety, zwrot kosztów przejazdów i noclegów związanych z uczestnictwem w tych posiedzeniach, na zasadach określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 77<sup>5</sup> § 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy.

### **Zmiany w ustawie – Prawo przedsiębiorców (art. 2)**

W ustawie Prawo przedsiębiorców zawarty jest rozdział 6 „Zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego oraz oceny ich funkcjonowania.” Przepisy tego rozdziału nakazują dokonywanie analiz oceny przewidywanych skutków aktów prawnych (art. 66 ust. 1 pkt 2). Przewidziano

także zasady opracowywania aktów normatywnych: proporcjonalności i adekwatności (art. 67), przy czym szczególną uwagę poświęcono proporcjonalności nakładania obowiązków na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 68). Jakkolwiek te przepisy obecnie wskazują właściwy kierunek myślenia o regulacjach gospodarczych, to nie są wystarczająco konsekwentne i są niepełne.

Wobec powyższego potrzebna jest zmiana art. 66-68 ustawy Prawo przedsiębiorców oraz dodanie przepisów dotyczących konsultacji publicznych, które proponuje się zamieścić jako art. 68a-68c tej ustawy. Z tego też względu należy zmienić tytuł rozdziału przez wskazanie także konsultacji projektów aktów normatywnych.

Przepis art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo przedsiębiorców nakazuje sporządzanie „analizy możliwości osiągnięcia celu tego aktu normatywnego za pomocą innych środków”. Przepisy ustawy nie statuuja jednak wyraźnie zasady, że wynik tej analizy przesądza, czy w ogóle przystępować do opracowywania aktu normatywnego. Wręcz przeciwnie, przepisy akcentują same „prace nad opracowaniem projektu aktu normatywnego”. Brak takiej jasnej reguły ułatwia opracowywanie aktów prawnych „na siłę”, często oportunistycznie, jako „namacalny” dowód podjęcia wysiłków przez właściwe władze. Często też takie decyzje zapadają spontanicznie ze względów propagandowych, np. w reakcji na jakieś nieszczęścia (np. katastrofy budowlane lub wypadki komunikacyjne). Tymczasem, chociaż każda regulacja powinna służyć jasno określonymu celowi, to nie każdy cel wymaga przyjęcia nowych regulacji. Obowiązujące przepisy nie przewidują więc jednoznacznej zasady, że opracowywanie aktów normatywnych niekoniecznie jest pożądanym sposobem dążenia do osiągania celów. Skutkiem tego braku jest jedna z większych trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej (i każdej innej dziedziny życia), czyli niestabilność polskiego prawa. Dlatego w projektowanym art. 66 podkreśla się konieczność przeprowadzenia analizy, czy w ogóle konieczne jest przyjęcie nowej regulacji. Dopiero, gdy z tej analizy wynika, że przyjęcie aktu prawnego jest niezbędne, sensowne i celowe jest opracowanie analizy skutków projektowanego aktu prawnego (projektowany art. 66 ust. 2).

Mając na uwadze, że analizy wymagane obowiązującym art. 66 ust. 1 zwykle są wycinkowe i tendencyjne, należy znacznie uszczegółowić ich zakres. Rzetelna

analiza wymaga bowiem, aby odnosiła się konkretnie przynajmniej do: praw majątkowych przedsiębiorców; uprawnień i obowiązków publicznoprawnych przedsiębiorców; kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców, w tym kosztów dopełnienia czynności administracyjnych oraz kosztów dostosowania przedsiębiorstw do projektowanych regulacji, w tym zmian organizacji przedsiębiorstw, nabycia praw, nabycia wyposażenia i urządzeń, usunięcia lub wycofania używanych wyposażenia lub urządzeń, nabycia lub przebudowy nieruchomości, budynków i lokali (projektowany art. 66 ust. 2 pkt 1-4). Tak jak obecnie, ocena wpływu powinna wskazywać, czy i jakie rozwiązania przygotowano dla mniejszych przedsiębiorców (projektowany art. 66 ust. 3). Ocena wpływu powinna być dołączana do uzasadnienia projektu aktu prawnego. Ze względu na to, że rzetelna ocena właściwie musi być odrębnym dokumentem, należy zrezygnować z możliwości zamieszczania jej w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego (por. obowiązujący art. 66 ust. 2 i projektowany art. 66 ust. 4). W celu ujednolicenia sposobu przygotowania ocen wpływu, szczegółowe zasady ich przygotowywania powinny znaleźć się w rozporządzeniu (projektowany art. 66 ust. 5). Proponuje się, aby Rada Ministrów wydała rozporządzenie w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 6 projektu). Do upływu tego terminu, w okresie przejściowym, podmioty odpowiedzialne będą zobowiązane przygotowywać oceny kierując się przepisami ustawy.

W kolejnym kroku, już opracowując projekt aktu normatywnego, powinny znaleźć zastosowanie bardziej szczegółowe wytyczne kształtowania poszczególnych obowiązków administracyjnych, tj.:

- 1) powstrzymywania się od nakładania nowych lub zwiększania dotychczasowych obowiązków administracyjnych, a jeżeli nie jest to możliwe, nakładać lub zwiększać te obowiązki jedynie w stopniu koniecznym do osiągnięcia celów projektowanego aktu normatywnego;
- 2) dążenia do ograniczenia obowiązków informacyjnych, zwłaszcza polegających na przekazywaniu informacji organom władzy publicznej, a jeżeli to nie możliwe, należy dążyć do wprowadzania obowiązków informacyjnych w sposób, który wykorzysta dotychczasowe systemy teleinformatyczne i procedury.
- 3) dążenia do nakładania wyłącznie obowiązków administracyjnych niezbędnych do

osiągnięcia celów prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowe, gdy akt prawny wykonuje ich przepisy (projektowany art. 67 ust. 1).

Oceniając dotychczasową praktykę formułowania uzasadnień do projektów aktów prawnych, celowe jest uszczegółowienie wymagań stawianych ich autorom. Nie można ograniczyć się tylko do wymogu wyjaśniania celu i sposobu osiągania zakładanego celu (projektowany art. 67 ust. 2 pkt 1). Przede wszystkim uzasadnienia powinny odnosić się do każdego przepisu projektowanego aktu normatywnego (projektowany art. 67 ust. 2 pkt 2). Istotne jest, aby uzasadnianie zawierało wyraźne informacje, czy projektowany przepis (a nie cały akt!) zmienia stan prawny oraz na czym ma polegać zmiana stanu prawnego. Wyciągając wniosek z nagminnego wskazywania prawa unijnego jako rzekomej przyczyny przyjmowania określonych rozwiązań, uzasadnienia powinny zawierać szczegółowe informacje, czy projektowany przepis ma na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, prawa międzynarodowego lub decyzji albo orzeczenia organu Unii Europejskiej lub organizacji międzynarodowej oraz wskazanie takiego przepisu lub przepisów, decyzji albo orzeczenia, które projektowany przepis ma na celu wykonać (projektowany art. 67 ust. 2 pkt 3).

Wyraźna poprawa jakości stanowienia prawa w Polsce nie nastąpi, jeżeli adresaci prawa będą nadal zaskakiwani nowymi regulacjami. Dlatego celowe jest wprowadzenie wyraźnego przepisu, który zobowiąże opracowujących zwłaszcza ustawy, aby nawet nie przewidywali krótkiego *vacatio legis*. W projektowanym art. 67 ust. 3 proponuje się, aby projekt ustawy nie mogli przewidywać krótszego okresu *vacatio legis* niż sześć miesięcy, przy czym nowe przepisy z reguły powinny wchodzić w życie z początkiem półrocza. Oczywiście, przepisy wprowadzające i przejściowe mogłyby wchodzić w życie szybciej, aby umożliwić przygotowanie do zmian prawnych. Często jest to nawet przecież pożądane. Ustalenie takiego kwartalnego „rytmu” zmian prawnych ułatwi poruszanie się po systemie prawnym. Należy jednak pokreślić, że projektowane rozwiązania nie powinny być odczytywane jako złagodzenie rygorów wprowadzania zmian podatkowych, które wynikają z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Opracowywanie aktów normatywnych przez organy państwa to ważna forma wykonywania władzy publicznej. Dlatego kluczowe jest przypisanie odpowiedzialności (nawet tylko politycznej) konkretnym osobom, które nadzorują opracowanie aktu

normatywnego i przeprowadzenie konsultacji publicznych. Obecnie wskazanie takich osób jest praktykowane, ale nie jest jasne jakie ma ono znacznie prawne. Stąd nałożenie tego obowiązku w ustawie przesądzi o prawnym, a nie tylko porządkowym, znaczeniu wskazania (projektowany art. 67 ust. 4). Jest to tym bardziej istotne, że projekty ustaw są przyjmowane kolegialnie przez Radę Ministrów, a więc odpowiedzialność za ich treść jest „rozmyta”.

Prawdziwą bolączką procesu legislacyjnego ostatnich lat jest swobodne podchodzenie organów władzy do konsultacji publicznych. Konsultacje są pomijane lub skracane do tak krótkiego czasu, że stają się iluzoryczne, a przez to bezwartościowe. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy jest – wspomniane już – uregulowanie konsultacji przede wszystkim w akcie wewnętrznym administracji, czyli uchwale Rady Ministrów. Ten wręcz ustrojowy błąd jest oczywiście dogodny dla rządzących. Pozbawia jednak społeczeństwo ważnego instrumentu udziału w decydowaniu o własnej sytuacji. Dlatego proponuje się dodanie art. 68a-68c, które podniosą główne zasady przeprowadzania konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych do rangi ustawowej. Zgodnie z projektowanym art. 68a ust. 1, projekty aktów prawnych powinny być obowiązkowo zamieszczane na jednej stronie internetowej, czyli w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji (RCL). Wprawdzie tak też powinno działać się to obecnie, jednak zbyt często odnotowane jest procedowanie jakiegoś aktu, ale sam jego tekst jest niedostępny. Ważne jest potwierdzenie prawa każdego do zgłaszania uwag do projektu rządowego aktu prawnego (projektowany art. 68a ust. 2). Niezależnie od zamieszczenia projektu na stronie RCL, projekty aktów prawnych powinny być kierowane do organizacji reprezentatywnych w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i reprezentacji w rozumieniu ustawy o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (projektowany art. 68a ust. 3 pkt 1 i 2). Ponadto, projekty powinny być kierowane do innych podmiotów, które mogą być zainteresowanego projektem ustawy lub rozporządzenia (projektowany art. 68a ust. 3 pkt 3). Szczególnie ważnym uzupełnieniem tych regulacji są minimalne terminy przeprowadzania konsultacji. Nadmierne skracanie terminów na zgłaszanie uwag sprawia bowiem, że konsultacje stają się czystą fikcją. Proponuje się, że termin na zgłaszanie uwag powinien wynieść 45 dni w przypadku projektu ustawy, i 21 dni w przypadku projektu innego aktu

normatywnego. (projektowany art. 68a ust. 4). Również w odpowiedzi na naganną praktykę braku lub zdawkowego odnoszenia się do zgłoszonych uwag, w projektowanym art. 68a ust. 5 proponuje się nałożyć wyraźny obowiązek odnoszenia się do każdej uwagi złożonej w toku konsultacji publicznych, a w przypadku nie uwzględnienia uwagi – obowiązek uzasadniania takiego stanowiska. Wszystkie wyniki konsultacji, wraz ze zgłoszonymi uwagami i odpowiedziami prowadzącego konsultację, powinny być udostępniane przez co najmniej 5 lat (projektowany art. 68a ust. 6).

Obowiązujące regulacje wewnętrzne rządu pozwalają na praktycznie uznaniowe odstępowanie od konsultacji publicznych. Dlatego nieodzowne jest nałożenie wyraźnych ograniczeń w tym względzie. W myśl projektowanego art. 68b ust. 1, pominięcie konsultacji publicznych przez Radę Ministrów powinno być dopuszczalne wyłącznie, gdy jest to podyktowane koniecznością ochrony zdrowia, życia lub porządku publicznego. W takich jednak przypadkach Rada Ministrów nie może przewidywać w projekcie aktu normatywnego dłuższego okresu obowiązywania tego aktu niż 6 miesięcy (projektowany art. 68b ust. 2). Jeżeli w tym okresie wystąpią przesłanki przedłużenia obowiązywania tego aktu, organ odpowiedzialny powinien niezwłocznie przystąpić do konsultacji publicznych nowego aktu prawnego (projektowany art. 68b ust. 3). Dalsze odstępstwa od powyższych zasad powinny być dopuszczalne tylko w przypadku wprowadzenia stanu wyjątkowego (projektowany art. 68b ust. 4).

Wyżej omówione propozycje przepisów dotyczyły procesu legislacyjnego inicjowanego przez Radę Ministrów. Inicjatywa ustawodawcza przysługuje jednak także innym podmiotom. Dlatego potrzebne jest zobowiązanie także tych innych podmiotów do zasięgania opinii organizacji reprezentatywnych lub branżowych (projektowany art. 68c ust. 1). Jeżeli te podmioty nie wywiążą się z tego obowiązku, powinien go dopełnić Marszałek Sejmu (projektowany art. 68c ust. 2). W takim przypadku projektodawca powinien odnieść się do uwag na wezwanie Marszałka i opracować ostateczną wersję projektu (projektowany art. 68c ust. 3 i 4). Każdy pozarządowy projekt ustawy powinien być oceniony przez Radę Ministrów, która zwykle jest emanacją większości parlamentarnej (projektowany art. 68c ust. 5). Jeżeli Rada Ministrów popiera projekt pozarządowy w całości lub części, to jest logiczne, że powinna sporządzić własną ocenę wpływu tego projektu (projektowany art. 68c ust.

6). Poparcie pozarządowego aktu prawnego przez rząd oznacza bowiem, że ten powinien wykazać przyczyny swojego stanowiska nie tylko deklarując poparcie, ale także uzupełniając uzasadnienie projektu pełną oceną wpływu. Dzięki takiemu rozwiązaniu pominięcie drogi rządowej nie zwolni Rady Ministrów z przedstawienia przewidywanych skutków projektowanej regulacji. Projekt pozarządowy wraz oceną wpływu powinien być zamieszczony na stronie internetowej Sejmu (projektowany art. 68c ust. 7). Dzięki temu będzie umocowana obecna praktyka, a projektowana regulacja będzie kompletna.

### **Zmiany w ustawie o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 3)**

Ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców nie gwarantuje Rzecznikowi, że otrzyma do zaopiniowania projekty aktów normatywnych. I w praktyce niestety w większości ich nie otrzymuje. Usunięciu tej luki służy dodawany projektowany art. 11a ust. 1 tej ustawy. Obowiązek kierowania projektu ustawy do Rzecznika powinien obejmować także Marszałka Sejmu (projektowany art. 11a ust. 2). Wykonując swoje funkcje, Rzecznik powinien być zobowiązany do wyrażenia opinii (projektowany art. 11a ust. 3). Nałożenie tego obowiązku ma na celu wykluczenie sytuacji, w której Rzecznik powstrzymuje się od wydania opinii w sprawach dotyczących przedsiębiorców, np. kierując się motywami nie związanymi z jego misją.

W celu należytego spełniania przez Rzecznika roli, do której został powołany, konieczne jest także umocnienie jego kompetencji i wykonywania zadań. Dlatego proponuje się w projekcie zmianę fakultatywności niektórych z nich na obligatoryjność.

### **Przepisy przejściowe i końcowe**

Proponuje się, aby nowe przepisy miały zastosowanie tylko do projektów aktów normatywnych wniesionych do Sejmu oraz projektów rozporządzeń skierowanych do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy (art. 4 projektu). Zastosowanie przepisów w toczącym się procesie konsultacji byłoby bowiem nieskuteczne, ponieważ w praktyce oznaczałoby konieczność wycofania tych projektów lub przygotowanie symbolicznej oceny wpływu.

Ustawa powołująca nową instytucję powinna wskazywać termin rozpoczęcia

jej działania. Dlatego proponuje się, aby pierwsza kadencja Rady Oceny Wpływu rozpoczęła się 90 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Rozpoczęcia kadencji Rady w tym terminie wymaga odpowiednio wcześniejszego wezwania uprawnionych podmiotów do przedstawienia kandydatów do Rady (art. 5).

Proponuje się, aby Rada Ministrów wydała rozporządzenie dotyczące metodykę sporządzania Oceny Wpływu nie później niż w terminie 2 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (art. 6 projektu). Projekt ustawy powinien wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Wejście w życie projektowanej ustawy przepisów będzie miało wpływ na budżet państwa. Skutki finansowe związane będą z powołaniem Rady Oceny Wpływu, której Członkowie otrzymywać będą wynagrodzenie ryczałtowe w wysokości dwukrotności kwoty bazowej dla członków korpusu służby cywilnej, której wysokość określa ustawa budżetowa. Szacunkowy roczny koszt wynagrodzeń ryczałtowych członków Rady Oceny Wpływu wyniesie ok 800 tys zł.

Zakres projektowanej ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Trzeba jednak zauważyć, że przejrzystość procesu stanowienia prawa jest jednym z istotnych warunków państwa prawa (praworządności), która jest wartością wymienioną w art. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

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

Projekt ustawy nie podlega notyfikacji zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), gdyż regulacja nie odnosi się do wprowadzenia norm lub przepisów technicznych.

Warszawa, 4 listopada 2021 r.

BAS-WAPM-2611/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS

L.dz. DS. 1120. 630. 21

Data wpływu 4.11.2021

Pani

Elżbieta Witek

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka 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 2021 r. poz. 483, 607 i 888) sporządza się następującą opinię:

**1. Przedmiot projektu ustawy**

W projekcie ustawy przewidziano zmianę ustaw: z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o Radzie Ministrów”, z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>, zwanej dalej „Prawem przedsiębiorców”, oraz z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>3</sup>, zwanej dalej „ustawą o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy proponowana regulacja ma na celu podniesienie jakości stanowionego prawa, które dotyczy przedsiębiorców.

W projektowanej nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów zaproponowano powołanie Rady Oceny Wpływu, która działałaby przy Prezesie Rady Ministrów. Rada Oceny Wpływu, zwana dalej „Radą”, opiniowałaby oceny wpływu sporządzone do projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców, które mają być przedmiotem prac Rady Ministrów albo zostały skierowane do

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 648.

konsultacji publicznych. Prezes Rządowego Centrum Legislacji przekazywałby Radzie projekty aktów normatywnych wraz z ocenami wpływu równocześnie ze skierowaniem ich do konsultacji publicznych. W skład Rady wchodziłoby przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców oraz członkowie wybrani przez Polską Akademię Nauk i określone w projekcie publiczne uczelnie akademickie. W projekcie zawarto przepisy dotyczące m.in. trybu wyboru, powoływania i odwoływania członków Rady, zasady niepołączalności członkostwa w Radzie z pełnieniem określonych funkcji publicznych w okresie 5 lat poprzedzających dzień rozpoczęcia kadencji Rady, ustanowienia zasady trzyletniej kadencyjności Rady, a także określenia, w drodze rozporządzenia Prezesa RM, szczegółowych zasad funkcjonowania Rady.

Proponowana nowelizacja Prawa przedsiębiorców zawiera postanowienia określające zasady opracowywania i konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców oraz oceny ich funkcjonowania. Projektowane przepisy dotyczą m.in.: uszczegółowienia zakresu analizy skutków projektowanego aktu prawnego dotyczącego przedsiębiorców, obligatoryjnego przedstawienia oceny wpływu w załączniku do uzasadnienia projektu aktu normatywnego, minimalnych wymagań, jakie powinno spełniać uzasadnienie projektu aktu normatywnego w odniesieniu do każdego przepisu tego projektu, reguł odnoszących się do określenia w projekcie ustawy terminu jej wejścia w życie, uregulowania w ustawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji publicznych projektowanych aktów prawnych.

Proponowana nowelizacja ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców zakłada zmianę przepisów dotyczących uprawnień Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, zwanego dalej „Rzecznikiem”, w zakresie ochrony praw przedsiębiorców, oraz wprowadzenie przepisów nakładających na właściwe organy obowiązek przysyłania Rzecznikowi do zaopiniowania wszystkich opracowywanych przez te organy projektów aktów normatywnych.

Projekt zawiera postanowieni przejściowe. Proponowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

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

Prawo Unii Europejskiej nie reguluje kwestii zawartych w przepisach opiniowanego projektu.

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

Przepisy projektu nie należą do materii regulacji prawa Unii Europejskiej.

#### **4. Konkluzja**

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz

ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Warszawa, 4 listopada 2021 r.

BAS-WAPM-2612/21

SEKRETARIAT Z-CY SZEFA KS  
L.dz. *DS.11.20.633.21*  
Data wpływu *4.11.2021r.*

Pani  
Elżbieta Witek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie stwierdzenia – w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu – czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: posłanka Maria Małgorzata Janyska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej**

W projekcie ustawy przewidziano zmianę ustaw: z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>1</sup>, zwanej dalej „ustawą o Radzie Ministrów”, z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców<sup>2</sup>, zwanej dalej „Prawem przedsiębiorców”, oraz z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców<sup>3</sup>, zwanej dalej „ustawą o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców”. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy proponowana regulacja ma na celu podniesienie jakości stanowionego prawa, które dotyczy przedsiębiorców. W projektowanej nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów zaproponowano powołanie Rady Oceny Wpływu, która działałaby przy Prezesie Rady Ministrów. Rada Oceny Wpływu, zwana dalej „Radą”, opiniowałaby oceny wpływu sporządzone do projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców, które mają być przedmiotem prac Rady Ministrów albo zostały skierowane do konsultacji publicznych. Prezes Rządowego Centrum Legislacji przekazywałby Radzie projekty aktów normatywnych wraz z ocenami wpływu równocześnie ze skierowaniem ich do konsultacji publicznych. W skład Rady wchodziłoby przedstawicieli reprezentatywnych organizacji związkowych i organizacji pracodawców oraz członkowie wybrani przez Polską Akademię Nauk i określone w projekcie publiczne uczelnie akademickie. W projekcie zawarto przepisy dotyczące m.in. trybu wyboru, powoływania i odwoływania członków Rady, zasady niepołączalności członkostwa w Radzie z pełnieniem określonych funkcji publicznych w okresie 5 lat poprzedzających dzień rozpoczęcia kadencji Rady, ustanowienia zasady trzyletniej kadencyjności Rady, a także określenia, w drodze

<sup>1</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 178, ze zmianami.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 162.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 648.

rozporządzenia Prezesa RM, szczegółowych zasad funkcjonowania Rady. Proponowana nowelizacja Prawa przedsiębiorców zawiera postanowienia określające zasady opracowywania i konsultowania projektów aktów normatywnych dotyczących przedsiębiorców oraz oceny ich funkcjonowania. Projektowane przepisy dotyczą m.in.: uszczegółowienia zakresu analizy skutków projektowanego aktu prawnego dotyczącego przedsiębiorców, obligatoryjnego przedstawienia oceny wpływu w załączniku do uzasadnienia projektu aktu normatywnego, minimalnych wymagań, jakie powinno spełniać uzasadnienie projektu aktu normatywnego w odniesieniu do każdego przepisu tego projektu, reguł odnoszących się do określenia w projekcie ustawy terminu jej wejścia w życie, uregulowania w ustawie zasad i trybu przeprowadzania konsultacji publicznych projektowanych aktów prawnych. Proponowana nowelizacja ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców zakłada zmianę przepisów dotyczących uprawnień Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, zwanego dalej „Rzecznikiem”, w zakresie ochrony praw przedsiębiorców, oraz wprowadzenie przepisów nakładających na właściwe organy obowiązek przesyłania Rzecznikowi do zaopiniowania wszystkich opracowywanych przez te organy projektów aktów normatywnych. Projekt zawiera postanowienia przejściowe.

Projekt nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa UE.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw **nie jest projektem ustawy wykonującej** prawo Unii Europejskiej.

Autor:

**Marcin Fryźlewicz**

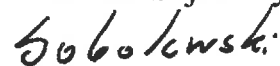
ekspert ds. legislacji

w Biurze Analiz Sejmowych

Akceptował:

Dyrektor

Biura Analiz Sejmowych



Przemysław Sobolewski

Maria Janyska  
Posłanka na Sejm

Warszawa, dnia 23 listopada 2021 r.

**Szanowna Pani  
Małgorzata Gosiewska  
Wicemarszałek Sejmu RP**

*Szanowna Pani Marszałek,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 9 listopada 2021 r. znak: SPS-WP.020.332.8.2021 dotyczące projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw przekazuję uzupełnienie uzasadnienia przedmiotowego projektu:

„Projektowana ustawa zawiera upoważnienia do wydania dwóch podstawowych rozporządzeń.

Zgodnie z art. 14s ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady funkcjonowania Rady Oceny Wpływu, kierując się potrzebą sprawności i efektywności pracy Rady. Przyszłe rozporządzenie powinno określać w szczególności tryb przyjmowania opinii Rady, w tym głosowania, korzystanie ze środków technicznych (np. telekonferencje i bazy danych ze zdalnym dostępem (tzw. chmura)), wyznaczanie terminów przedstawiania projektów opinii oraz najważniejsze kwestie organizacji wewnętrznej, tzn. uprawnienia organizacyjne przewodniczącego i zastępców przewodniczącego Rady oraz zasady delegowania poszczególnych członków Rady do wykonywania jej zadań i współpracy z podmiotami zewnętrznymi.

Drugim podstawowym aktem wykonawczym jest przewidziane w projektowanym art. 66 ust. 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców rozporządzenie w sprawie metodyki sporządzania oceny wpływu. Rozporządzenie powinno określać szczegółowy zakres informacji, które powinny znaleźć się w Ocenie Wpływu, zasady określania kręgu adresatów przyszłych regulacji, doboru źródeł i danych statystycznych, wskazania dotyczące doboru prób i przykładów reprezentatywnych, a także oceny prawdopodobieństwa wystąpienia określonych skutków. Przyszłe rozporządzenie powinno być spójne z Wytycznymi Komisji Europejskiej (Better Regulation Guidelines, SWD(2021) 305 final, Brussels 3.11.2021).”.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-WP.020.332.11.2021

Data wpływu 24.11.2021





**SĄD NAJWYŻSZY**  
Rzeczypospolitej Polskiej

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 17 listopada 2021 r.

BSA IV.022.42.2021

SEKRETARIAT Z-CY SZEFKA KS

L.dz. DS. 175.764.21

Data wpływu 23.11.2021

**Pan**

**Dariusz Salamończyk**

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w odpowiedzi na pismo z dnia 4 listopada 2021 r., SPS-WP.020.332.5.2021, uprzejmie informuję, że Sąd Najwyższy działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017r. o Sądzie Najwyższym (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1904 ze zm.) nie zgłasza uwag do *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw*, albowiem projektowany akt prawny nie jest aktem normatywnym na podstawie którego orzekają i funkcjonują sądy powszechne, jak również nie ma on wpływu na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego.

*Z poważaniem,*

**dr hab. Małgorzata Manowska**

/pismo podpisane podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. KS-WP. 020.332.9.2021

Data wpływu 24.11.2021