

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel regulacji

Projekt ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzeczniku Przedsiębiorców wchodzi w skład pakietu „Konstytucji Biznesu”, którego celem jest pełniejsze urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad relewantnych dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Podstawą do realizacji tego celu będzie ustawa Prawo przedsiębiorców, która zastąpi obecnie obowiązującą ustawę o swobodzie działalności gospodarczej. W jasny i przejrzysty sposób ureguluje ona nie tylko sposób podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce, ale też wprowadzi szereg norm o charakterze gwarancyjnym dla przedsiębiorców i zasad niedopuszczających do nadmiernej ingerencji organów władzy publicznej w konstytucyjnie zagwarantowaną wolność działalności gospodarczej (oraz inne zasady dotyczące przedsiębiorców), m.in. przez wyraźne podkreślenie zasady „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”, nakazanie organom domniemania uczciwości przedsiębiorców czy rozstrzygnięcia na ich rzecz wątpliwości faktycznych.

Tym samym, „Konstytucja Biznesu” ma stanowić pozytywny, prowolnościowy przełom w relacjach przedsiębiorców z organami administracji publicznej, pozwalający na wyzwolenie polskiej przedsiębiorczości i przywrócenie administracji publicznej jej właściwej, służebnej względem obywateli, roli. Proponowane w „Konstytucji Biznesu” rozwiązania opierają się na trzech filarach: 1) rozwiązaniach materialnoprawnych służących wzmocnieniu wolności i praw przedsiębiorców, w szczególności wolności działalności gospodarczej, i wyposażeniu przedsiębiorców w konkretne roszczenia i inne instrumenty prawne umożliwiające tym ostatnim zabezpieczenie ich słuszych potrzeb i oczekiwań chronionych zasadami konstytucyjnymi zasadami, zwłaszcza w relacjach z organami władzy publicznej; 2) ustanowieniu zasad opracowywania przez Radę Ministrów oraz przez inne organy rządowe (w tym przez poszczególnych ministrów) projektów ustaw określających warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, a także zasad monitorowania praktycznych skutków obowiązywania już uchwalonych tego rodzaju ustaw, w celu zapewnienia przyjaznych warunków prawnych dla podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej; 3) gwarancjach instytucjonalnych rzeczywistego stosowania zasad określonych w projekcie PP w praktyce relacji pomiędzy przedsiębiorcami a organami władzy publicznej.

Niniejszy projekt ustawy konstytuuje trzeci ze wspomnianych filarów, który dopełnia rozwiązania „Konstytucji Biznesu” i ma za zadanie wspieranie i monitorowanie właściwego wdrożenia „Konstytucji Biznesu” w praktyce. Należy bowiem podkreślić, że nie mniej ważne od wyartykułowania w treści ustawy Prawo przedsiębiorców praw przysługujących przedsiębiorcom oraz zasad, na których powinny opierać się relacje pomiędzy przedsiębiorcami i organami władzy publicznej jest zapewnienie ich rzeczywistego

stosowania. W tym celu projektodawca przewidział powołanie w ustawie Prawo przedsiębiorców dwóch nowych instytucji, o charakterze gwarantów instytucjonalnych zasad i praw wyrażonych w ustawie Prawo przedsiębiorców: Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców oraz Rzecznika Przedsiębiorców, a niniejsza ustawa określa zakres i sposób ich działania.

Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców ma stanowić podstawową instytucję wspierającą i monitorującą wdrażanie zasad „Konstytucji Biznesu” w praktyce. Komisja Wspólna ma w szczególności działać na rzecz realizacji zasad: wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słuszych interesów przedsiębiorców.

Idea powołania Komisji Wspólnej wyrasta m.in. z pozytywnych doświadczeń płynących z prac Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych – organu pomocniczego Ministra Rozwoju i Finansów, którego zadaniem jest wsparcie działań Ministra Rozwoju i Finansów w zakresie kształtowania i poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a w którego skład wchodzi przedstawiciele 11 organizacji przedsiębiorców.

Szczególnym przedmiotem zainteresowania Komisji Wspólnej ma być, w zamierzeniu projektodawcy, identyfikacja problemów dotyczących przedsiębiorców, które wymagają interwencji legislacyjnej lub pozalegisłacyjnej, w obszarach relacji pomiędzy przedsiębiorcami oraz pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, tj. w takich obszarach jak: deregulacja prawa gospodarczego, dereglamentacja działalności gospodarczej, obciążenia podatkowe nakładane na przedsiębiorców, upowszechnianie mediacji i arbitrażu wśród przedsiębiorców, doskonalenie form prawnych działalności gospodarczej, przeciwdziałanie zatorom płatniczym, czy sprawy związane ze zmniejszaniem obowiązków sprawozdawczych i ewidencyjnych oraz prekonsultacja stosownych rozwiązań legislacyjnych.

W zamierzeniu projektodawcy, przedmiotem zainteresowania Komisji Wspólnej nie będą zagadnienia społeczne, w tym związane z relacjami pomiędzy pracodawcami a pracownikami. W szczególności, uprawnienia Komisji Wspólnej nie będą w żadnym razie naruszać właściwości i kompetencji Rady Dialogu Społecznego ani Wojewódzkich Rad Dialogu Społecznego.

Drugą instytucją powołaną niniejszą ustawą jest Rzecznik Przedsiębiorców, którego podstawowym zadaniem będzie również dbałość o właściwe wdrożenie zasad „Konstytucji Biznesu” w praktyce, tak, aby wspomniany pozytywny, prowolnościowy przełom w relacjach przedsiębiorców z organami administracji publicznej stał się faktem. Rzecznik Przedsiębiorców będzie stał na straży praw przedsiębiorców wynikających w szczególności z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy Prawo przedsiębiorców i innych przepisów prawa. Rzecznik będzie powoływany przez Prezesa Rady Ministrów na pięcioletnią kadencję i w tym czasie będzie aktywnie podejmował działania na rzecz ochrony interesów przedsiębiorców. Zostanie wyposażony w instrumenty odpowiednie do działania w szerszym zakresie, na rzecz całej grupy przedsiębiorców – przykładowo, będzie opiniował projekty aktów prawnych dotyczących działalności gospodarczej, występował o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa czy informował

właściwe organy o dostrzeżonych nieprawidłowościach i barierach w prowadzeniu działalności. Rzecznik będzie również wyposażony w kompetencje o charakterze interwencyjnym, takie jak możliwość wstrzymania kontroli prowadzonej wobec przedsiębiorcy, możliwość żądania od organów władzy publicznej, organizacji lub instytucji złożenia wyjaśnień, udzielenia informacji lub udostępnienia akt i dokumentów, pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcą a organem administracji.

2. Zakres projektowanych zmian

I. Komisja Wspólna Rządu i Przedsiębiorców (Rozdział 1)

1. Przepisy ogólne (art. 1)

Art.1 ust. 1 projektowanej ustawy powołuje Komisję Wspólną Rządu i Przedsiębiorców (zwanej dalej „Komisją Wspólną”) oraz wskazuje jej podstawową funkcję – stworzenie forum, w ramach którego wypracowywane mają być wspólne stanowiska rządu i przedsiębiorców. Podkreślić należy, że zgodnie z tym przepisem zasadą ma być konsensualne działanie obu stron Komisji Wspólnej, możliwe jednak będzie zgłaszanie również stanowisk odrębnych w kwestiach szczegółowych lub przyjęcie dwóch osobnych stanowisk w przypadku braku uzgodnienia między stronami (art. 6).

Art. 1 ust. 2 wskazuje przedmiot zainteresowania Komisji Wspólnej, który stanowią sprawy dotyczące wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz polityki państwa w stosunku do przedsiębiorców.

W art. 1 ust. 3 projektu sprecyzowano cele, które mają przyświecać Komisji Wspólnej podczas realizowania przez nią zadań. Zaliczono do nich realizację zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębianie zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronność i równe traktowanie, zrównoważony rozwój, zasady uczciwej konkurencji, poszanowanie dobrych obyczajów i słusznym interesów przedsiębiorców.

Art. 1 ust. 4 wprost reguluje, że uprawnienia Komisji Wspólnej nie naruszają właściwości organów władzy publicznej ani Rady Dialogu Społecznego. Przepis ten należy rozumieć w szczególności jako podkreślający pomocniczą i uzupełniającą rolę Komisji Wspólnej w dialogu partnerów społecznych (art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej), gdzie wiodącą instytucją właściwą do prowadzenia tegoż dialogu pozostanie Rada Dialogu Społecznego, której właściwość, kompetencje i rola, m.in. w procesie stanowienia prawa, nie zostaną w żaden sposób uszczuplone. Komisja Wspólna, w zamierzeniu projektodawców, ma za zadanie wspierać współpracę przedsiębiorców z Rządem w obszarach, które nie stanowią podstawowego przedmiotu zainteresowania Rady Dialogu Społecznego.

2. Zadania Komisji Wspólnej (art. 2)

Po pierwsze, projekt zakłada, że Komisja Wspólna będzie zajmowała się kwestiami ustalania priorytetów gospodarczych w sprawach dotyczących wykonywania działalności gospodarczej. Oznacza to w szczególności identyfikowanie i wskazywanie pożądanych kierunków działania właściwym organom, które następnie będą mogły je realizować np. w drodze inicjowania zmian legislacyjnych.

Kolejnym zadaniem Komisji Wspólnej będzie wyrażanie opinii i zajmowanie stanowisk w sprawach wskazanych w art. 1 ust. 2, tj. związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium RP i z polityką państwa wobec przedsiębiorców. Zasady dotyczące opiniowania zostały szczegółowo opisane w przepisach następujących artykułów (zob. pkt 4 uzasadnienia).

Istotnym zadaniem będzie również udział Komisji Wspólnej w procesie stanowienia aktów prawnych, programów i wszelkich innych dokumentów rządowych o istotnym znaczeniu dla przedsiębiorców. Chodzi przede wszystkim o konsultowanie i opiniowanie projektów podczas ich opracowywania (etap tzw. prekonsultacji) oraz analizowanie informacji o nich pod kątem obciążeń publicznoprawnych i skutków finansowych. Obecnie organizacje reprezentujące przedsiębiorców mogą uczestniczyć w procesie tworzenia rządowych projektów aktów prawnych m.in. przez przesyłanie swoich stanowisk i uwag w ramach konsultacji społecznych oraz uczestnictwo w konferencjach uzgodnieniowych, celem projektu jest jednak włączenie ich do prac na wcześniejszym etapie – opracowywania koncepcji zmian i prekonsultacji projektu, a więc jeszcze zanim gotowa propozycja zmiany trafi do konsultacji społecznych. Rozwiązanie to będzie stanowiło istotne wsparcie dla Rządu i pozwoli korzystać z wiedzy i doświadczenia ekspertów organizacji przedsiębiorców już od samego początku prac nad projektami nowych aktów prawnych, co zgodnie z założeniami, powinno poprawić ich jakość. Ostatnim wymienionym w projekcie zadaniem stojącym przed Komisją Wspólną jest dokonywanie oceny stanu konkurencyjności warunków wykonywania działalności gospodarczej.

3. Skład Komisji Wspólnej (art. 3-5)

Zgodnie z art. 3 projektu Komisja Wspólna opierać się będzie na współpracy dwóch stron: rządowej oraz przedsiębiorców. W skład strony rządowej wejdą przedstawiciele Rady Ministrów wskazani przez Prezesa Rady Ministrów – z mocy ustawy w Komisji Wspólnej zasiadać będzie jedynie minister właściwy do spraw gospodarki, który zgodnie z art. 10 będzie również jednym ze współprzewodniczących Komisji Wspólnej.

Stronę przedsiębiorców stanowić będą wyznaczeni przedstawiciele reprezentatywnych organizacji przedsiębiorców ustalonych według kryteriów określonych w art. 4 projektu. Zgodnie ze wskazanym przepisem, za reprezentatywną uznana będzie organizacja przedsiębiorców o charakterze ponadbranżowym, działająca na podstawie ustawy o organizacjach pracodawców, ustawy o rzemiośle

lub ustawy o izbach gospodarczych. Dodatkowo, każda z tych organizacji będzie musiała spełnić **łącznie** trzy dodatkowe warunki: (1) zrzeszania (bezpośrednio lub pośrednio) 5 tys. przedsiębiorców albo też mniejszej ich liczby, ale pod warunkiem, że zatrudniają oni łącznie co najmniej 100 tys. pracowników, (2) zrzeszeni przedsiębiorcy muszą prowadzić podstawowy rodzaj swojej działalności w co najmniej połowie sekcji PKD oraz (3) przedsiębiorcy ci muszą mieć siedziby w co najmniej połowie województw. Każda z organizacji przedsiębiorców będzie mogła złożyć w dowolnym czasie wniosek do Sądu Okręgowego w Warszawie o stwierdzenie jej reprezentatywności, a Sąd będzie miał 30 dni na wydanie orzeczenia w tej sprawie.

Bez względu na podane wcześniej wymogi dotyczące liczebności członków organizacji czy prowadzonej przez przedsiębiorców działalności, za reprezentatywną organizację przedsiębiorców, która będzie mogła wyznaczyć swoich przedstawicieli do zasiadania w Komisji Wspólnej, uznana będzie każda reprezentatywna organizacja pracodawców w rozumieniu ustawy o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego.

Sposób i tryb wyłonienia przedstawiciela przez reprezentatywną organizację przedsiębiorców do zasiadania w Komisji Wspólnej zależeć będzie od samej organizacji i zasad wynikających z jej statutu. Minister właściwy do spraw gospodarki będzie niezwłocznie zawiadamiany w przypadku wyznaczenia przedstawiciela przez organizację.

4. Zasady dotyczące opiniowania dokumentów przez Komisję Wspólną (art. 6-8 i 11)

Art. 11 projektu wymienia podmioty, które występują do Komisji Wspólnej o zajęcie się daną sprawą. Są to przede wszystkim członkowie Rady Ministrów i wszystkie inne podmioty uprawnione do opracowywania projektów aktów prawnych, programów i rządowych dokumentów związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej.

Art. 7 projektu precyzuje zasady działania Komisji Wspólnej odnośnie opiniowania – poza projektem dokumentów przedstawionych do zaopiniowania, dołączona powinna być również prognoza ich skutków społeczno-gospodarczych, w tym skutków finansowych. Wnioskujący powinien również wskazać termin, w jakim opinia ma być przygotowana. Zgodnie z ust. 2 termin ten co do zasady nie może być krótszy niż 30 dni od dnia przekazania projektu, przepis nie stoi jednak na przeszkodzie, aby taka opinia wydana wcześniej, jeśli Komisja Wspólna będzie miała taką możliwość. Projekt dopuszcza na zasadzie wyjątku skrócenie terminu do 14 dni ze względu na ważny interes publiczny, np. gdy konieczna będzie opinia do rządowego projektu ustawy uznanego za pilny.

Zgodnie z art. 6 opinia Komisji Wspólnej powstać ma w drodze uzgodnienia stanowisk stron rządowej i przedsiębiorców, jednak do kwestii szczególnych, np. konkretnych przepisów projektu, każda ze stron będzie mogła wnieść swoje zastrzeżenia w postaci stanowisk odrębnych. W sytuacji, gdy strony Komisji Wspólnej nie będą w stanie porozumieć się, co do większości postanowień lub całości projektu – każda z nich przyjmie własne stanowisko w sprawie. Stanowisko Komisji Wspólnej lub

odrębne stanowiska jej stron będą dołączane do projektów dokumentów, które były przedmiotem zaopiniowania (art. 7 ust. 4).

Brak opinii w podanym przez wnioskującego terminie oznaczać będzie rezygnację Komisji Wspólnej z prawa do jej przedstawienia (art. 7 ust. 3) – nie będzie to równoznaczne ani z pozytywną rekomendacją projektu, ani z jej brakiem. Decyzja o nieprzedstawieniu opinii będzie stanowiła wewnętrzne ustalenie Komisji Wspólnej i tym samym nie będzie wymagała uzasadnienia.

Poza członkami rządu oraz innymi podmiotami uprawnionymi do opracowywania projektów aktów normatywnych wносить sprawy do Komisji Wspólnej będą mogli również jej współprzewodniczący, a także powoływane przez nich stałe i doraźne zespoły problemowe (art. 11). Z inicjatywą zajęcia się istotną sprawą dotyczącą działalności gospodarczej będą też mogły występować do siebie strony Komisji Wspólnej (art. 8).

5. Tryb pracy Komisji Wspólnej (art. 10, 13-17)

Zgodnie z art. 10 projektowanej ustawy pracami Komisji Wspólnej kierować będzie jej dwóch współprzewodniczących – z ramienia strony rządowej tę funkcję pełnić będzie minister właściwy do spraw gospodarki, natomiast współprzewodniczącego ze strony przedsiębiorców wyłonią przedstawiciele organizacji przedsiębiorców (w rozumieniu art. 4 projektowanej ustawy).

Współprzewodniczący będą przewodniczyć posiedzeniom Komisji Wspólnej oraz ustalać ich harmonogram, w tym terminy i porządek obrad. Do ich kompetencji należeć będzie również decydowanie o składach osobowych tworzonych przy Komisji Wspólnej stałych i doraźnych zespołów problemowych oraz powoływanie ich szefów. Współprzewodniczący Komisji Wspólnej będą mieli możliwość zaproszenia do wzięcia udziału w pracach Komisji Wspólnej i jej zespołów przedstawiciele administracji rządowej oraz organizacji i instytucji pozarządowych. Współprzewodniczący ze strony rządowej dodatkowo będzie mógł powoływać ekspertów działających przy Komisji oraz zlecać opracowanie opinii lub ekspertyzy podmiotowi zewnętrznemu – z własnej inicjatywy lub gdy zawnioskuje o to współprzewodniczący reprezentujący stronę przedsiębiorców. Zadaniem współprzewodniczącego strony rządowej będzie też zwoływanie posiedzeń Komisji Wspólnej w porozumieniu z drugim współprzewodniczącym. Będzie on także wyznaczał Sekretarza Komisji (art. 14).

Projekt wskazuje minimalną częstotliwość, z jaką mają odbywać się posiedzenia Komisji Wspólnej – nie rzadziej niż co trzy miesiące, powinny one jednak odbywać się tak często, jak będzie to wynikać z potrzeb Komisji (art. 13 ust. 1). Zgodnie z art. 202 projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu”, pierwsze posiedzenie Komisji Wspólnej odbędzie się nie później niż trzy miesiące od dnia wejścia ustawy w życie. Z posiedzeń sporządzane będą protokoły zawierające rezultaty prac stron, przede wszystkim przyjęte przez Komisję opinie do przedkładanych jej dokumentów.

Komisja Wspólna uchwali swój regulamin, w którym określi szczegółowo tryb swojego działania, np. sposób pracy nad otrzymanymi dokumentami oraz ustali w nim liczbę powołanych przez siebie stałych zespołów problemowych, zakres ich zadań i szczegółowy tryb ich pracy. Do czasu jego uchwalenia będzie działała w oparciu o wytyczne ministra właściwego do spraw gospodarki (art. 202 ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu”).

Zgodnie z projektem, za obsługę organizacyjną prac Komisji odpowiedzialny będzie sekretarz wyznaczony przez współprzewodniczącego Komisji reprezentującego stronę rządową, natomiast obsługę organizacyjną, techniczną oraz kancelaryjno-biurową zapewni minister właściwy do spraw gospodarki. Chodzi tu przede wszystkim o zorganizowanie miejsca, w którym będą mogły odbywać się posiedzenia Komisji, sprzętu niezbędnego do opracowywania opinii, wszelkich potrzebnych materiałów biurowych oraz transportu, wyżywienia i zakwaterowania członków Komisji i zaproszonych przez nią ekspertów na czas jej posiedzeń.

Art. 15 projektu stanowi, że za prace w Komisji Wspólnej jej członkom nie będzie przysługiwało wynagrodzenie.

6. Stałe i doraźne zespoły problemowe

Art. 9 projektu przyznaje Komisji Wspólnej możliwość tworzenia stałych i doraźnych zespołów problemowych, nie ograniczając przy tym ich liczby ani zakresu zadań i pozostawiając Komisji dowolność w tej materii. Zgodnie z art. 16, kwestie te zostaną uszczegółowione w regulaminie Komisji Wspólnej, który zostanie ogłoszony w „Monitorze Polskim”. Projektodawca dokonał jedynie ustawowego rozróżnienia na te zespoły, które będą działać w sposób ciągły oraz te, które będą powoływane do pomocy w pracach Komisji jedynie przy konkretnej sprawie. Ustalaniem składów osobowych poszczególnych zespołów zajmować się będą współprzewodniczący Komisji Wspólnej, a w jej pracach uczestniczyć będą mogli zarówno członkowie Komisji, jak też osoby spoza jej składu. Pracami zespołów kierować będą ich współprzewodniczący, wybrani zgodnie z art. 10 ust. 2 pkt. 4 projektowanej ustawy. Analogicznie jak w przypadku Komisji, w każdym z zespołów powołanych zostanie dwóch współprzewodniczących, którzy będą przewodniczyć posiedzeniom, ustalać terminy i harmonogram prac zespołu oraz podejmowane przez nie tematy. Będą oni również sporządzać okresowe informacje dla Komisji Wspólnej informujące o efektach prac zespołów. Obsługą organizacyjną prac zespołu zajmie się sekretarz Komisji Wspólnej, wyznaczony w trybie wskazanym przez art. 14 ust. 2 projektu.

Posiedzenia zespołów zwoływane będą przez współprzewodniczących reprezentujących stronę rządową w porozumieniu z współprzewodniczącymi drugiej strony. Mają się one odbywać w zależności od potrzeb, projekt nie ustala w ich przypadku minimalnej częstotliwości spotkań. Z ich posiedzeń sporządzane będą protokoły.

Zgodnie z art. 17 projektu wszelkie kwestie związane z obsługą organizacyjną, techniczną czy biurową zespołów zapewnić ma minister właściwy do spraw gospodarki, a ich koszty pokrywane będą z części budżetu pozostającego w jego dyspozycji. Członkom zespołów nie będzie przysługiwało wynagrodzenie za pełnioną funkcję i realizowane zadania, będą mogli jednak otrzymać m.in. zwrot kosztów podróży.

II. Rzecznik przedsiębiorców (Rozdział 2)

1. Przepisy ogólne (art. 18)

Art. 18 projektu ustanawia Rzecznika Przedsiębiorców (zwanego dalej „Rzecznikiem”), którego głównym zadaniem będzie stanie na straży praw przedsiębiorców wynikających z Konstytucji, ustaw (w szczególności w Prawie Przedsiębiorców) i innych przepisów prawa, w tym przede wszystkim: zasady wolności działalności gospodarczej, zakazu dyskryminacji w życiu gospodarczym, a więc bezstronnego i równego traktowania przedsiębiorców, czy uczciwej konkurencji i słuszych interesów przedsiębiorców. W związku z zastąpieniem dotychczasowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nowym aktem prawnym, jakim jest Prawo przedsiębiorców, Rzecznik powinien poświęcić szczególną uwagę prawidłowemu funkcjonowaniu w systemie nowych praw z niego wynikających, takich jak zasada domniemania przez organy uczciwości działania przedsiębiorcy czy rozstrzygania przez organ niedających się usunąć wątpliwości faktycznych lub prawnych na rzecz przedsiębiorców. Tym samym Rzecznik będzie działał również na rzecz pogłębiania zaufania między przedsiębiorcami a władzą publiczną.

Art. 18 ust. 3 projektu wskazuje, iż Rzecznik powinien w swojej działalności w sposób szczególnie uwzględniać interes mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, co jest zgodne z obecnie funkcjonującą zasadą szczególnej ochrony tych podmiotów.

2. Kryteria i tryb powołania Rzecznika i jego zastępcy (art. 19-23, 30)

Kryteria formalne, które musi spełnić kandydat na stanowisko Rzecznika Przedsiębiorców określa art. 19 projektowanej ustawy. Są nimi:

- posiadanie polskiego obywatelstwa;
- korzystanie z pełni praw publicznych;
- nieskazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo bądź umyślne przestępstwo skarbowe;
- ukończone studia wyższe i uzyskany tytuł magistra lub równorzędny oraz
- nieposzlakowana opinia i gwarancja rękojmi prawidłowego wykonywania powierzonych zadań.

Wniosek o powołanie Rzecznika przez Prezesa Rady Ministrów składać będzie minister właściwy do spraw gospodarki, poprzedzając wniosek zasięgnięciem opinii strony przedsiębiorców w Komisji Wspólnej. Kadencja Rzecznika będzie trwała pięć lat, bez możliwości powtórnego ubiegania się o to

stanowisko. Kadencja ta wygaśnie wskutek śmierci Rzecznika lub odwołania przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Podstawą do wcześniejszego odwołania będzie złożenie przez Rzecznika rezygnacji, utrata polskiego obywatelstwa lub zdolności do wykonywania obowiązków z powodu długotrwałej choroby lub prawomocny wyrok za umyślne przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Projekt, analogicznie do tego rodzaju stanowisk, przewiduje zakaz łączenia funkcji Rzecznika ze stanowiskiem innym niż naukowo-dydaktyczne, zakazuje też przynależności do partii politycznej, prowadzenia publicznej działalności niedającej się godzić z obowiązkami i godnością urzędu oraz wykonywania takich czynności, które mogłyby skierować na niego podejrzenie stronniczości.

Zgodnie z art. 30 ust. 3 i 4 projektu, Rzecznik będzie mógł ustanowić swojego zastępcę spośród osób spełniających wymogi formalne do zajęcia stanowiska Rzecznika oraz określić zakres powierzonych mu zadań.

3. Zadania i sposób działania Rzecznika Przedsiębiorców (art. 24-32)

Art. 24 projektu wymienia zadania, które ma realizować Rzecznik Przedsiębiorców. Ma on aktywnie działać na rzecz ochrony interesów przedsiębiorców, będzie też uczestniczył w procesie tworzenia aktów prawnych, które mają znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej przekazując swoje opinie do projektów. W celu upowszechnienia prowadzenia mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji jako pozasądowej formy porozumienia i rozwiązywania sporów, zadaniem Rzecznika będzie też pomoc w jej organizowaniu, np. przez nawiązanie dialogu między stronami sporu i zachęcania ich do wyboru tej drogi zakończenia sporu. W ramach swoich obowiązków Rzecznik będzie ponadto współpracował z organizacjami pozarządowymi, społecznymi i zawodowymi, stowarzyszeniami, ruchami obywatelskimi, dobrowolnymi zrzeszeniami, fundacjami oraz zagranicznymi i międzynarodowymi organizacjami, które działają na rzecz ochrony praw przedsiębiorców, poszanowania wolności działalności gospodarczej i równego traktowania przedsiębiorców. Rzecznik będzie również prowadził działalność informacyjną i edukacyjną związaną z wykonywaniem działalności gospodarczej.

W celu wykonywania zadań, które zostały wymienione w przytoczonym przepisie, projekt przyznaje Rzecznikowi określone instrumenty. Zgodnie z art. 25 będzie mógł on wnioskować do podmiotów dysponujących inicjatywą ustawodawczą (m.in. rządu, Prezydenta RP, posłów i Senatu) o uchwalenie nowych przepisów lub zmianę przepisów już istniejących. Rzecznik będzie mógł również występować z urzędu lub na wniosek o wydanie wprowadzonych w art. 34 ustawy - Prawo przedsiębiorców tzw. objaśnień prawnych – tj. wyjaśnień przepisów dotyczących działalności gospodarczej przygotowanych przez ministrów (lub inne organy). Na podstawie art. 70 ust. 1 projektowanego Prawa przedsiębiorców oraz 25 pkt 4 niniejszej ustawy, Rzecznik będzie mógł również wystąpić o przygotowanie oceny funkcjonowania ustawy związanej z wykonywaniem działalności gospodarczej (tzw. OSR *ex-post*). Kolejnym uprawnieniem będzie możliwość zawiadamiania organów nadzoru i kontroli (np. Ministra Finansów czy Najwyższej Izby Kontroli) o dostrzeżonych nieprawidłowościach w działaniu organów

państwa. Rzecznik będzie mógł również żądać wyjaśnień, informacji oraz dostępu do akt i dokumentów od wszystkich organów władzy publicznej, organizacji i instytucji oraz informować je o zidentyfikowanych barierach i utrudnieniach w wykonywaniu działalności gospodarczej. Do zakresu jego uprawnień należeć będzie też możliwość wystąpienia do Sądu Najwyższego o rozstrzygnięcie rozbieżności w wykładni prawa, żądania wszczęcia postępowania przygotowawczego w przypadku podejrzenia przestępstwa oraz zlecenie badań, ekspertyz i opinii.

Projekt, poza możliwością domagania się od różnych podmiotów (organów, organizacji, instytucji) informacji czy wyjaśnień, pozwala Rzecznikowi działać w sposób bardziej zdecydowany i wzywać je do podjęcia działań na rzecz ochrony praw przedsiębiorców i usprawnienia trybu załatwienia sprawy (art. 26). Podmioty, do których zwróci się Rzecznik będą miały obowiązek, by podjąć sprawę oraz niezwłocznie, ale nie później niż w ciągu 30 dni, poinformować go o działaniach, jakie podjęły w celu załatwienia sprawy, lub też o swoim stanowisku (w przypadku, gdy np. organ uznaje się za niewłaściwy do zajęcia się sprawą).

Jednocześnie projekt zgodnie z art. 27 nakłada na organy obowiązek współdziałania i pomagania Rzecznikowi przy wyjaśnieniu sprawy, przez zapewnienie mu dostępu do akt i wszelkich dokumentów związanych z daną sprawą oraz udzielanie informacji i wyjaśnień, również w zakresie przepisów i faktów, które stały się podstawą rozstrzygnięcia dokonanego przez organ.

W przypadku uchybienia wspomnianemu 30-dniowemu terminowi, Rzecznik będzie mógł zwrócić się do jednostki nadrzędnej wobec podmiotu o podjęcie odpowiednich działań., Takie samo uprawnienie będzie mu przysługiwało także wtedy, gdy w podanym terminie podmiot zajmie stanowisko, którego Rzecznik nie podzieli. Stwierdzenie przez Rzecznika naruszenia prawa lub dobra przedsiębiorcy w danej sprawie będzie wiązało się z możliwością złożenia przez niego wniosku o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego lub zastosowanie sankcji służbowych wobec osób odpowiedzialnych za naruszenie (art. 26 ust. 6).

Art. 32 projektu stanowi, że Rzecznik może podejmować swoje działania z urzędu, gdy sam poweźmie wiadomość o danym problemie lub na wniosek. W przypadku otrzymania wniosku może on podjąć czynności i zbadać, czy wskutek działania lub zaniechania organu doszło do naruszenia praw lub interesów przedsiębiorcy. Rzecznik będzie miał możliwość odmowy ujawnienia danych zawiadamiającego o nieprawidłowościach w działaniu organów oraz przedsiębiorcy, którego prawa potencjalnie mogły zostać przez to naruszone, a także wszelkiej dokumentacji dotyczącej sprawy. Ma to pogłębić zaufanie przedsiębiorców do Rzecznika i wykluczyć sytuacje, w których przedsiębiorca z obawy przed ewentualnymi negatywnymi konsekwencjami swojego zgłoszenia zrezygnuje z dochodzenia swoich praw.

Jeśli sprawa wykracza poza kompetencje Rzecznika, np. zgłasza się do niego przedsiębiorca, jednak sprawa nie dotyczy wykonywanej przez niego działalności gospodarczej, Rzecznik może poinformować wnioskodawcę o przysługujących mu prawach i środkach lub przekazać sprawę do

organu właściwego w danym przypadku. Rzecznik może też odmówić podjęcia czynności, wówczas ma jednak obowiązek powiadomić o tym wnioskodawcę oraz organ, którego sprawa dotyczy, a także uzasadnić swoją odmowę.

3.1. Prawo wstrzymania kontroli przez Rzecznika Przedsiębiorców (art. 28)

Ważnym uprawnieniem przyznanym Rzecznikowi nową ustawą będzie możliwość wstrzymania przez niego kontroli prowadzonej u przedsiębiorcy na mocy innych przepisów (np. kontroli podatkowej). Obecnie przedsiębiorca ma możliwość wniesienia sprzeciwu wobec podejmowanych przez organ czynności kontrolnych oraz złożenia zażalenia w przypadku nieuwzględnienia sprzeciwu, jednakże środki te wskazywane są jako niewystarczające, zaś sposób prowadzenia kontroli przez organy jest jednym z najczęściej zgłaszanych przez przedsiębiorców problemów występujących w ich relacjach z administracją. W celu wspierania i rozwijania zasady zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej niezbędne jest zagwarantowanie środków, które pozwolą przedsiębiorcom skutecznie chronić swoje prawa podczas kontroli ich działalności. Będzie to zapewnione przez możliwość zwrócenia się przedsiębiorcy do Rzecznika z wnioskiem o podjęcie interwencji w jego sprawie, a jednym z narzędzi, z których Rzecznik będzie mógł skorzystać będzie zawieszenie kontroli prowadzonej wobec przedsiębiorcy. Koniecznym wymogiem do tego będzie jednak uzasadnione, a więc oparte o realną podstawę, podejrzenie przez Rzecznika, że w toku kontroli doszło do naruszenia prawa. Jeśli Rzecznik podzieli stanowisko wnioskodawcy, będzie mu przysługiwało uprawnienie do wstrzymania kontroli do czasu otrzymania od organu satysfakcjonujących wyjaśnień – oznacza to obowiązek aktywnego współdziałania organu przy wyjaśnieniu sprawy tak długo, jak Rzecznik uzna za konieczne. Takie sformułowanie przepisu ma służyć temu, by organ nie zwolnił się z ciężącego obowiązku przez przekazanie tylko takich wyjaśnień, jakie uzna za stosowne w danej sprawie. Możliwość wstrzymania kontroli będzie ograniczona w czasie – nie będzie mogło ono trwać dłużej niż sześć miesięcy.

Nieco inną sytuację reguluje art. 28 ust. 3 projektu, dotyczy on bowiem sytuacji, gdy została wniesiona skarga na przewlekłość czynności kontrolnych. W tym przypadku Rzecznik działający na rzecz przedsiębiorcy będzie mógł wstrzymać kontrolę aż do czasu rozpatrzenia sprawy przez sąd (tym samym nie obowiązuje czasowe ograniczenie możliwości zawieszenia kontroli do sześciu miesięcy).

4. Biuro Rzecznika Przedsiębiorców (art. 30)

Pomoc w wykonywaniu zadań Rzecznika ma zapewnić powołane w tym celu Biuro, którego organizację Rzecznik określi swoim zarządzeniem. Biuro, na wzór podobnych tego typu jednostek, zapewni obsługę organizacyjną czy finansową działalności Rzecznika oraz będzie wspomagać Rzecznika przy merytorycznym badaniu spraw.

III. Wejście w życie ustawy (Rozdział 3)

Zgodnie z art. 33 projektu ustawa wejdzie w życie w terminie określonym w art. 1 ust. 3 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo Przedsiębiorców oraz niektóre inne ustawy z pakietu „Konstytucji Biznesu”, tj. z dniem 1 stycznia 2018 r.

IV. Informacje dodatkowe

1. Zgłoszenie lobbingowe

Stosownie do art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹ oraz art. 52 § 1 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów² projekt ustawy został udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji oraz na stronie rządowego portalu konsultacji publicznych (www.konsultacje.gov.pl).

2. Oświadczenie o zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

3. Ocena, czy projekt ustawy będzie podlegał notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych

Zawarte w projekcie ustawy regulacje nie stanowią przepisów technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm aktów prawnych³, w związku z tym projekt ustawy nie będzie podlegał notyfikacji.

¹ Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.

² M.P. poz. 979, z późn. zm.

³ Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.