

<p>Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw</p> <p>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii</p> <p>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Mariusz Haładyj – Podsekretarz Stanu</p> <p>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Anna Popielarczyk-Drzał, Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego, tel. 22 273 98 71, e-mail: anna.popielarczyk-drzal@mpit.gov.pl Luiza Modzelewska, Zastępca Dyrektora Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, tel. 22 693 58 14, e-mail: luiza.modzelewska@mpit.gov.pl Jan Drożdż, Departament Doskonalenia Regulacji Gospodarczych, tel. 22 262 92 31, e-mail: jan.drozd@mpit.gov.pl</p>	<p>Data sporządzenia 15 maja 2018 r.</p> <p>Źródło: Plan na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców)</p> <p>Nr w wykazie prac: UD154</p>
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Impulsem do rozważania potrzeby wprowadzenia do polskiego porządku prawnego nowego typu spółki kapitałowej była analiza otoczenia prawnego funkcjonowania w Polsce tzw. startupów, czyli przedsięwzięć realizowanych najczęściej w obszarze nowych technologii, w warunkach dużej niepewności rynkowej, będących na etapie poszukiwania powtarzalnego i skalowalnego modelu biznesowego. Startupy to zatem takie przedsięwzięcia, które mają potencjał bardzo szybkiego wzrostu: dzięki przewadze technologicznej lub niszy rynkowej, która nie została jeszcze odkryta i zagospodarowana¹.

Wg danych z2016 r. w Polsce funkcjonowało ok. 2,7 tysiąca podmiotów, w przypadku których przetwarzanie informacji i pochodne technologie stanowią kluczowy element działalności (wyniki badań Fundacji Startup Poland). Wychodząc jednak z założenia, że nie należy ograniczać działalności startupów do branży IT, należy przyjąć, że rzeczywista liczba przedsięwzięć typu startup jest jednak znacznie wyższa. Szacuje się, że o ile zostaną stworzone korzystne warunki dla rozwoju przedsięwzięć typu startup, sektor ten może wygenerować w 2023 r. ponad 2,2 mld zł wartości dodanej. Równocześnie w tej perspektywie czasowej startupy mogą stworzyć ponad 50,3 tys. miejsc pracy, co przełoży się na przychody gospodarstw domowych na poziomie 757 mln zł (źródło: Deloitte, *Diagnoza ekosystemów startupów w Polsce*, czerwiec 2016 r.).

Środowiska związane z działalnością typu startup wskazują na szereg problemów, które ograniczają rozwój tego typu przedsięwzięć. Dotyczą one także otoczenia instytucjonalno-prawnego działalności. Chodzi m.in. o trudności w rozpoczynaniu działalności gospodarczej, w pozyskiwaniu kapitału czy w likwidacji spółek w razie niepowodzenia przedsięwzięcia. Obecnie osoby, które zamierzają rozpocząć działalność w formie spółki kapitałowej i korzystać z ograniczonej odpowiedzialności, stają przed wyborem między spółką z ograniczoną odpowiedzialnością (spółka z o.o.) a spółką akcyjną (S.A.). Jednak regulacje dotyczące zakładania i funkcjonowania poszczególnych rodzajów spółek, mimo zmian zmierzających w dobrym kierunku, nadal utrudniają działanie startupów (źródło: Deloitte, *Diagnoza ekosystemów startupów w Polsce*, czerwiec 2016 r.).

Z raportu „Polskie startupy 2017” wynika, że 71% z nich wybiera spółkę z o.o. (źródło: Raport *Polskie Startupy 2017*). Wynika to głównie z faktu, że wymogi formalne i finansowe związane z założeniem spółki są w przypadku spółki z o.o. znacznie niższe niż w przypadku spółki akcyjnej. Nie oznacza to jednak, że spółka z o.o. jest dobrze dostosowana do

¹ Raport Polskie Startupy 2017, Startup Poland, http://startuppoland.org/wp-content/uploads/2017/09/SP_raport2017_single_fix.pdf.

potrzeb tego rodzaju przedsięwzięć. Jak wynika z przeprowadzonego wśród przedsiębiorców przez PARP badania, zdecydowana większość badanych (73%) widzi potrzebę wprowadzenia nowego typu spółki, dedykowanej w szczególności dla działalności innowacyjnej. Aż 78,6% respondentów wskazało na potrzebę obniżenia wymogów kapitałowych dla projektowanej uproszczonej spółki.

Do elementów konstrukcyjnych spółki z o.o. należy kapitał zakładowy, czyli stały kapitał założycielski. Zakres praw każdego wspólnika w spółce (oraz wobec spółki) jest określony przede wszystkim stosunkiem liczby przysługujących danemu wspólnikowi udziałów do ogółu istniejących w tej spółce udziałów. Prawa udziałowe są przy tym powiązane z kapitałem zakładowym. Formy prostej inwestycji w przedsięwzięcie są w przypadku spółki z o.o. istotnie ograniczone. Jest to związane zwłaszcza z zakazem inkorporacji praw udziałowych w dokumentach na okaziciela, imiennych lub na zlecenie, brakiem możliwości utworzenia udziałów niemych, wymogiem formy pisemnej z podpisami notarialnie poświadczonymi dla zbycia udziałów oraz z faktem, że minimalna wartość nominalna udziału wynosi 50 zł. Poważnie ogranicza to możliwość korzystania z crowdfundingu. Spółka z o.o. jest przedsięwzięciem opierającym się na inwestycji majątkowej – wkładu do spółki z o.o. nie może stanowić praca ani świadczenie usług². Istotnie ograniczona jest również możliwość uprzywilejowania udziałów. Te elementy konstrukcyjne wyznaczające naturę spółki z o.o., utrudniają realizację nowych celów i wyzwań, przed jakimi stają młode, innowacyjne firmy, takich jak wzrastające znaczenie kapitału ludzkiego czy finansowania crowdfundingowego. Z drugiej strony trzeba mieć na uwadze, że spółka z o.o. w swej obecnej formie ma ugruntowane miejsce w systemie prawa spółek i w praktyce obrotu. Odpowiada wielu rodzajom, zwłaszcza „klasycznych” przedsięwzięć biznesowych, o czym świadczy fakt, że w Polsce na koniec 2017 r. funkcjonowało ok. 455 tys. spółek z o.o. (z ok. 540 tys. wszystkich spółek handlowych)³. Spółka z o.o. jest zatem zdecydowanie najczęściej wybieraną spółką handlową.

Utworzenie i prowadzenie spółki akcyjnej jest natomiast stosunkowo drogie i skomplikowane. Akcje są wprowadzane w papierach wartościowych o minimalnej wartości nominalnej 1 grosz, ale jednocześnie minimalny kapitał zakładowy spółki akcyjnej wynosi 100 tys. zł (z czego 1/4 musi zostać wniesiona przed rejestracją spółki). Wymogi te mogą być postrzegane jako niewspółmierne dla młodych innowacyjnych firm, zwłaszcza dlatego, że w przypadku takich przedsięwzięć istnieje poważne ryzyko nierozwinięcia działalności na tak dużą skalę, jak początkowo zakładano. W spółce akcyjnej, jako spółce „czysto kapitałowej”, również niedopuszczalne jest obejmowanie akcji za wkład w postaci pracy albo świadczenia usług. Ponadto, spółka akcyjna podlega ścisłym ograniczeniom formalnym i finansowym, wynikającym z prawa europejskiego. Kształtowanie jej struktury, w tym uprzywilejowania akcji, jest istotnie ograniczone przez zasadę surowości statutu. Z tych przyczyn, spółkę akcyjną wybiera zaledwie 4% startupów (źródło: Raport *Polskie Startupy 2017*).

Żadna z obecnie dostępnych form spółki kapitałowej nie jest więc w pełni adekwatna do potrzeb przynajmniej części nowoczesnych, innowacyjnych przedsięwzięć. Biorąc pod uwagę fakt, że startupy działają w warunkach wysokiej niepewności, wymagającej szybkiego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu biznesowym, istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji, które zapewnią odpowiednią elastyczność i swobodę działania, np. umożliwiających wydawanie akcji w zamian za *know-how* lub pracę czy uelastycznienia struktury organizacyjnej.

Wprowadzenie prostej spółki akcyjnej jako nowej spółki kapitałowej zostało wskazane jako jedno z kluczowych rozwiązań proponowanych przez przedsiębiorców, naukowców, inwestorów i administrację w ramach *Białej Księgi Innowacji*, która została przygotowana we wrześniu 2016 r. przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego na zlecenie Rady ds. Innowacyjności, koordynującej politykę innowacyjności realizowaną przez rząd, w oparciu o informacje przekazane przez środowiska zaangażowane we wdrażanie lub opracowywanie nowatorskich i innowacyjnych projektów⁴.

Uzasadnione jest wprowadzenie zmian w obecnym otoczeniu instytucjonalno-prawnym działalności startupów.

² Zob. A. Szajkowski, M. Tarska [w:] S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego, Tom 17A, Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2015, s. 143-154; M. Wach-Pawliczak, *Wylączenie wspólnika ze spółki z ograniczoną odpowiedzialnością*, Warszawa 2016, § 2 Natura spółki z o.o.

³ Dane GUS z 2018 r., *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2017 rok*, opracowanie dostępne na stronie: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2017-rok,1,21.html>.

⁴ <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/biala-ksiega-wyrazaj-glos-ludzi-nauki-i-biznesu.html>.

Najbardziej efektywnym rozwiązaniem jest zaproponowanie nowej formy prawnej, ułatwiającej rozwój tego rodzaju przedsięwzięć. PSA stanowi alternatywę dla istniejących typów spółek kapitałowych, której wprowadzenie znacznie zwiększy swobodę wyboru formy prawnej działalności przez polskich przedsiębiorców.

Załącznik do OSR stanowi Zestawienie podstawowych cech spółek kapitałowych (sp. z o.o., sp. akcyjnej oraz projektowanej prostej spółki akcyjnej), obrazujący podstawowe różnice, a zarazem uproszczenia lub nowe rozwiązania, z których będzie można skorzystać, wybierając prostą spółkę akcyjną.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt stanowi część przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju pakietu: *100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców*. W ramach projektu proponuje się uregulowanie nowego typu spółki kapitałowej – prostej spółki akcyjnej (PSA).

Biorąc pod uwagę fakt, że startupy działają w warunkach wysokiej niepewności, wymagającej szybkiego reagowania na zmiany zachodzące w otoczeniu biznesowym, istnieje potrzeba wprowadzenia regulacji, które zapewnią odpowiednią elastyczność i swobodę działania, np. umożliwiających wydawanie akcji w zamian za pracę lub usługi czy uelastycznienia struktury organizacyjnej. Regulacje te powinny ułatwić rozwój przedsięwzięć, w szczególności tych opartych na poszukiwaniu nowych rozwiązań.

Nowy typ spółki kapitałowej mógłby być przy tym wykorzystywany z powodzeniem nie tylko do prowadzenia działalności opartej na innowacyjnym pomysle. Choć impulsem do rozpoczęcia prac nad koncepcją nowej formy spółki kapitałowej były sygnały o różnych problemach ze strony środowiska startupowego, prosta spółka akcyjna nie będzie ograniczona jedynie do tego rodzaju przedsięwzięć. Zaproponowane mechanizmy uelastycznienia pewnych reguł stosowanych obecnie w odniesieniu do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, jak i do spółki akcyjnej, jak również połączenie w jednej formie m.in. korzystnych elementów właściwych dla tych dwóch spółek, powinny zachęcić szerszy krąg podmiotów do zakładania działalności w proponowanej nowej formie.

Prosta spółka akcyjna ma być nowoczesną spółką niepubliczną dostosowaną do współczesnej gospodarki. Ma ona łączyć ograniczoną odpowiedzialność wspólników za zobowiązania spółki z dużą dozą elastyczności, zarówno jeśli chodzi o kształtowanie wzajemnych relacji pomiędzy wspólnikami, jak i o system zarządzania taką spółką. Tę nową konstrukcję spółki cechować ma, z jednej strony, brak nadmiernych formalności związanych z jej zakładaniem, a z drugiej strony, nowoczesny mechanizm ochrony wierzycieli spółki oparty o zakaz dokonywania świadczeń na rzecz wspólników, które zagrażałyby wypłacalności spółki. Projekt zakłada stworzenie kompleksowych regulacji dotyczących prostej spółki akcyjnej, opierających się na następujących podstawowych założeniach:

- I. odejście od instytucji kapitału zakładowego na rzecz kapitału akcyjnego o minimalnej wartości 1 zł,
- II. możliwie szybka i nieskomplikowana likwidacja spółki w razie niepowodzenia przedsięwzięcia lub przekształcenie w inną spółkę kapitałową,
- III. możliwość elastycznego kształtowania struktury majątkowej spółki (w oparciu o akcje bez wartości nominalnej), i znaczna swoboda wypłat z kapitału akcyjnego – brak związania środków odpowiadających kapitałowi akcyjnemu na wzór podobny do kapitału zakładowego,
- IV. efektywny mechanizm ochrony wierzycieli w oparciu o zakaz dokonywania świadczeń na rzecz wspólników, które zagrażałyby wypłacalności spółki oraz obowiązkowy kapitał zapasowy tworzony z zysku (odpis 8% z zysku za dany rok),
- V. wprowadzenie rozwiązań umożliwiających wniesienie do spółki pracy i usług bez skomplikowanych i kosztownych wycen na etapie rozpoczynania działalności,
- VI. uproszczenie funkcjonowania spółki, m.in. przez wprowadzenie uproszczonej dematerializacji akcji w ewidencji i szerokie wykorzystanie środków komunikacji elektronicznej w procesach decyzyjnych,
- VII. pozostawienie założycielom znacznej swobody w odniesieniu do organów spółki – wprowadzenie alternatywnego modelu zarządzania i nadzoru, skupionego w jednym organie (rada dyrektorów), czyli

możliwość wyboru systemu monistycznego, usprawniającego procesy decyzyjne w spółce,

VIII. prosta rejestracja elektroniczna w 24 h za pomocą formularza oraz wykorzystywanie środków elektronicznych w funkcjonowaniu spółki,

Koncepcja nowego typu spółki kapitałowej wpisuje się w „krajobraz” prawa spółek, dopełniając katalog form prawnych, w jakich możliwe jest prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce.

Z uwagi na fakt, że materia dotyczy praw i obowiązków przedsiębiorców powyższe instrumenty mogą być wprowadzone jedynie w drodze rozwiązań ustawowych. Biorąc pod uwagę specyfikę rozważanych rozwiązań oraz fakt, że prosta spółka akcyjna ma stanowić alternatywę dla istniejących obecnie konstrukcji prawnych, proponuje się, aby PSA została uregulowana w Kodeksie spółek handlowych (KSH) jako odrębny trzeci typ spółki kapitałowej. Takie rozwiązanie zapewniłoby przejrzystość i spójność nowych przepisów z istniejącymi regulacjami. Umieszczenie regulacji dotyczących PSA w KSH ułatwiłoby także niewątpliwie ich stosowanie, co jest szczególnie istotne w przypadku odesłań do przepisów regulujących inne rodzaje spółek.

Dzięki nieskomplikowanej rejestracji, elastycznej strukturze kapitałowej oraz możliwości wyboru optymalnego systemu organów proponowane rozwiązania powinny ułatwić podejmowanie działalności gospodarczej wszystkim tym, którzy opierają swój pomysł na wiedzy, a także posiadają umiejętności do jego doskonalenia.

We współczesnym obrocie gospodarczym coraz większe znaczenie ma kapitał ludzki – nowatorskie rozwiązania technologiczne na wczesnych etapach rozwoju, innowacyjność i przedsiębiorczość. Są to cechy, które są najważniejszym motorem wzrostu gospodarczego. Jednocześnie jednak te właściwości przedsiębiorców niezwykle trudno precyzyjnie wycenić – zwłaszcza na wczesnych etapach rozwoju działalności. Dlatego też w PSA należało dopuścić wnoszenie wkładów w postaci pracy lub usług. Jest to podyktowane także niskim poziomem oszczędności oraz akumulacji kapitału inwestycyjnego w polskim społeczeństwie, przy wysokim poziomie wiedzy i doświadczenia polskich specjalistów – np. z zakresu informatyki.

Powyższe względy dyktują także konieczność zapewnienia dużej swobody, jeśli chodzi o kształtowanie wzajemnych relacji pomiędzy wspólnikami PSA. Tym bardziej, że część z nich wnosić będzie do spółki swoją pracę lub usługi, a pozostała część kapitał finansowy. W tym zakresie należy brać pod uwagę, po pierwsze, fakt, że spółki prowadzące działalność w obszarze nowych technologii (w szczególności tzw. startupy) dla rozwoju potrzebują ogromnych zasobów kapitału finansowego pozwalającego na osiągnięcie odpowiedniej skali działalności w stosunkowo krótkim okresie. Po drugie, dostarczyciele kapitału finansowego charakteryzują się często niewystarczająco długoterminowym horyzontem inwestycyjnym, co z reguły prowadzi do niedoszacowania wartości pomysłodawców i założycieli spółek. Należy więc pozostawić stronom szeroki zakres swobody umów w zakresie kształtowania mechanizmów kontroli nad spółką przez akcjonariuszy. W szczególności chodzi tutaj o swobodę kształtowania akcji uprzywilejowanych, które pozwalałyby założycielom PSA pozyskiwać kapitał w drodze kolejnych emisji akcji bez ryzyka utraty kontroli nad spółką. Jednocześnie PSA powinna dysponować możliwością korzystania z szerokiego kręgu różnorodnych instrumentów finansowych celem pozyskiwania kapitału, a w szczególności akcji uprzywilejowanych i obligacji występujących w formie zdematerializowanych papierów wartościowych. Pociąga to za sobą konieczność zachowania niepublicznego charakteru PSA – akcje tej spółki nie mogą być przedmiotem zorganizowanego obrotu, w szczególności na rynku regulowanym. Dopuszczenie akcji PSA do obrotu publicznego wymagałoby znacznie większej standaryzacji konstrukcji praw udziałowych takiej spółki celem ochrony akcjonariuszy mniejszościowych i uwzględnienia obowiązujących w tym zakresie regulacji prawa Unii Europejskiej.

Jednocześnie projekt określa prostą spółkę akcyjną jako wehikuł inwestycyjny o charakterze uniwersalnym, a nie sektorowym (dostępny dla inwestorów planujących podjęcie działalności w jakiegokolwiek branży poza wyjątkami wynikającymi z przepisów ustaw szczególnych), oraz trwałym, a nie przejściowym (byt prawny spółki nie jest ograniczony czasem trwania, przedmiotem działalności, składem osobowym uczestników itp.). Rozwiązania projektu mają przyczynić się do generalnego ułatwienia podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w formie spółki kapitałowej dla wszystkich rodzajów inwestorów, a tym samym zwiększyć atrakcyjność polskiego prawa spółek w dobie rosnącej konkurencji między unormowaniami państw UE.

Analiza możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków

Wnioski z pre-konsultacji, o których mowa w pkt 5, posłużyły do analizy, o której mowa w art. 66 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Analiza wykazała, że celu projektowanego aktu normatywnego nie można osiągnąć za pomocą innych środków niż interwencja ustawodawcza. W obecnym stanie prawnym żadna z dostępnych form spółki kapitałowej nie jest w pełni adekwatna do potrzeb nowoczesnych innowacyjnych przedsięwzięć (szerzej: pkt 1 OSR, Załącznik do OSR oraz pkt II uzasadnienia projektu).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

PSA wprowadza rozwiązania nowatorskie na gruncie polskiego systemu spółek handlowych. Nie są to jednak instytucje obce w prawie obcym, w tym w prawie europejskim. Inspiracją PSA są rozwiązania prawa obcego, mające zarówno bogatą tradycję legislacyjną jak i solidne uzasadnienie ekonomiczne.

W szczególności, spółki bez minimalnego kapitału zakładowego albo o „symbolicznym” kapitale wprowadziło szereg państw europejskich:

- od 2009 r. minimalny kapitał zakładowy francuskiej uproszczonej spółki akcyjnej (*Société par Actions Simplifiée – SAS*) wynosi 1 euro;
- 1 stycznia 2017 r. na Słowacji weszły w życie przepisy wprowadzające prostą spółkę akcyjną (*Jednoduchá Spoločnosť na Akcie*), której minimalny kapitał zakładowy wynosi 1 euro;
- w Finlandii już od 2006 r. zasadą jest, że udziały w spółce z o.o. (*yksityinen osakeyhtiö – oy*) nie mają wartości nominalnej, choć statut spółki może przewidywać nominalną wartość udziałów;
- w Holandii minimalny kapitał zakładowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (*Besloten Vennootschap – B.V.*) wynosi 1 euro, w 2012 r. wprowadzono ponadto zmiany istotnie zwiększające elastyczność formuły B.V. („flex-BV”), dającej założycielom większą swobodę w zakresie dostosowania treści umowy spółki do oczekiwań i zamierzeń udziałowców;
- w Niemczech funkcjonuje *haftungsbeschränkte Unternehmensgesellschaft* jako podtyp spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w której również minimalny kapitał zakładowy wynosi 1 euro;
- w Luksemburgu od stycznia 2017 r. funkcjonuje uproszczona sp. z o.o. (*Société à responsabilité limitée simplifiée – S.à.r.l.-S*), której kapitał zakładowy powinien mieścić się w przedziale od 1 do 12 tys. euro;
- we Włoszech w 2012 r. wprowadzono do systemu prawnego nowy podtyp spółki z ograniczoną odpowiedzialnością – uproszczoną sp. z o.o. (*società a responsabilità limitata semplificata – S.r.l.s.*). Kapitał zakładowy w tej spółce wynosi co najmniej 1 euro i nie może przekroczyć 10 tys. euro;
- w Czechach w 2014 r. obniżono wysokość kapitału zakładowego w spółce z o.o. (*společnost s ručením omezeným do – S.R.O.*) do 1 CZK na każdego udziałowca, co w przybliżeniu stanowi równowartość 17 groszy;
- w Portugalii w 2011 r. obniżono wysokość kapitału zakładowego w sp. z o.o. (*sociedade por quotas*) do 1 euro;
- w Estonii kapitał zakładowy nie jest wymagany w sp. z o.o. (*Osühing – OÜ*), jeżeli działalność spółki nie wymaga kapitału do jej prowadzenia;
- w Rumunii dla sp. z o.o. (*societate cu raspundere limitata – SRL*) przewidziano niski minimalny kapitał zakładowy w kwocie 200 RON, co w przybliżeniu stanowi równowartość 185 zł;
- w Izraelu nie przewidziano wymogów kapitałowych dla spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (*private or public limited company*).

Brak kapitału zakładowego jest też charakterystyczną cechą spółek funkcjonujących w systemach *common law*.

Z kolei uelastycznienie struktury organizacyjnej PSA odpowiada tendencji dającej się zaobserwować od kilkunastu lat zarówno w prawie unijnym (regulacje rozporządzenia nr 2157/2001 w sprawie statutu spółki europejskiej – SE), jak i w prawie krajowym państw członkowskich UE. W tym kontekście adekwatne są przykłady następujących państw:

- we Francji już od 1966 roku istnieje możliwość wyboru pomiędzy systemem monistycznym i dualistycznym;
- we Włoszech w 2003 r. przeprowadzono reformę organów sp. z o.o. (società a responsabilità limitata – S.r.l.);
- w Holandii w 2011 roku wprowadzono system monistyczny jako alternatywę dla systemu dualistycznego;
- w Czechach od 2014 r. istnieje możliwość wyboru pomiędzy monistycznym a dualistycznym modelem ładu korporacyjnego.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Ludność w wieku produkcyjnym	ok. 23,8 mln	GUS, <i>Rocznik demograficzny</i> , 2017 r. (stan na 31.XII.2016 r.)	Ułatwienie i usprawnienie podejmowanie działalności gospodarczej poprzez wprowadzenie nowego typu spółki kapitałowej.
Spółki kapitałowe: <ul style="list-style-type: none"> • spółki akcyjne (bez notowanych na GPW) • spółki z ograniczoną odpowiedzialnością 	ok. 11,5 tys. ok. 454,5 tys.	GUS, <i>Miesięczna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON</i> (stan na 28 luty 2018 r.)	Ułatwienie i usprawnienie prowadzenia działalności gospodarczej poprzez umożliwienie przekształcenia spółki w nowy typ spółki kapitałowej.
Notariusze	3 400 (2016 r.)	Opracowanie własne	Wzrost liczby klientów w związku z uprawnieniem do prowadzenia ewidencji akcji PSA.
Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych S.A.	1	n/d	Wzrost liczby klientów w związku z uprawnieniem do prowadzenia ewidencji akcji PSA.
Firmy inwestycyjne	53 (w tym 42 domy maklerskie i 11 banków prowadzących działalność maklerską)	Sprawozdanie z działalności KNF w 2017 (tabela 3, s. 14)	Wzrost liczby klientów w związku z uprawnieniem do prowadzenia ewidencji akcji PSA.
Zagraniczne instytucje kredytowe prowadzące działalność maklerską na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	1989	Sprawozdanie z działalności KNF w 2017 (tabela 52, s. 84)	Wzrost liczby klientów w związku z uprawnieniem do prowadzenia ewidencji akcji PSA.
Banki krajowe	588 (w tym 35 banków komercyjnych i 553 banki spółdzielcze)	Sprawozdanie z działalności KNF w 2017 (tabela 3, s. 14)	Wzrost liczby klientów w związku z uprawnieniem do prowadzenia ewidencji akcji PSA.
Instytucje kredytowe prowadzące działalność bankową na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej	470 (liczba notyfikowanych instytucji kredytowych)	Dane KNF – strona internetowa (https://www.knf.gov.pl/podmioty/Podmioty_sektora_bankowego/zestawienie_notyfikacji_instytucji_kredytowych_na_terytorium_RP)	Wzrost liczby klientów w związku z uprawnieniem do prowadzenia ewidencji akcji PSA.
Sądy rejestrowe Wydziały gospodarcze	21 sądów rejestrowych	Ministerstwo Sprawiedliwości, <i>Lista Wydziałów</i>	Rejestracja nowego typu spółki kapitałowej.

KRS	27 wydziałów gospodarczych KRS	Gospodarczych Krajowego Rejestru Sądowego	
Ministerstwo Sprawiedliwości	1	n/d	Konieczność modyfikacji systemu teleinformatycznego KRS

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W ramach prac nad projektem założeń projektu ustawy dotyczącej prostej spółki akcyjnej prowadzone były pre-konsultacje. Podjęto następujące działania:

1. Realizacja badania ankietowego wśród przedsiębiorców (N=77; maj 2016 r.) – ocenie poddano potrzebę wdrożenia proponowanych rozwiązań;
2. Opiniowanie dokumentu pn. *Zarys koncepcji Prostej Spółki Akcyjnej* (czerwiec 2016 r.) – dokument wraz z prośbą o zgłaszanie uwag został opublikowany na platformie www.konsultacje.gov.pl oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Rozwoju;
3. Cykl spotkań poświęconych koncepcji prostej spółki akcyjnej – w sierpniu 2016 r. zorganizowano trzy debaty eksperckie, które dotyczyły zagadnień związanych ze strukturą kapitałową i organizacyjną prostej spółki akcyjnej, a także z relacjami pomiędzy inwentorem i inwestorem.

Podstawowe wnioski z pre-konsultacji:

Istnieje potrzeba stworzenia nowego typu spółki, łączącego zalety spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz spółki akcyjnej. Wynika ona z faktu, że rozwiązania przyjęte w ramach obecnie funkcjonujących spółek kapitałowych nie odpowiadają w pełni specyfice działalności o charakterze innowacyjnym, jak również innego rodzaju przedsięwzięciom, zwłaszcza związanym z pozyskiwaniem finansowania. Taki sam wniosek płynie z analizy wyników badania ankietowego – zdecydowana większość przedsiębiorców (73%) dostrzega potrzebę utworzenia nowego typu spółki. Aż 79% respondentów zgodziło się z twierdzeniem, że zasadne jest obniżenie wymogów kapitałowych dla takiej spółki. Jako właściwy kierunek działań oceniono odejście od idei kapitału zakładowego jako podstawowego instrumentu ochrony interesów wierzycieli, a także od obligatoryjnego systemu dualistycznego organów spółki na rzecz rozwiązań zapewniających inwentorom i inwestorom większą swobodę i elastyczność w zakresie układania wzajemnych relacji. Z perspektywy osób prowadzących działalność startupową kluczowe jest umożliwienie wnoszenia do spółki wartości niematerialnych, takich jak praca, a także określenie prostych zasad wycofywania zainwestowanych środków. Wskazane jest także wprowadzenie w regulacjach dotyczących nowego typu spółki kapitałowej, jako alternatywnego, tzw. monistycznego modelu organów.

Powołanie Zespołu do opracowania rekomendacji projektu

Zarządzeniem Ministra Rozwoju nr 47 z 8 września 2016 r. powołany został Zespół do opracowania rekomendacji w zakresie projektu przepisów regulujących prostą spółkę akcyjną, w skład którego weszło 17 wybitnych przedstawicieli nauki prawa handlowego i praktyków. Rekomendacje opracowane przez Zespół zostały poddane konsultacjom z przedstawicielami środowiska naukowego, prawnikami-praktykami oraz przedstawicielami biznesu. 29 listopada 2017 r. w Ministerstwie Rozwoju odbyła się konferencja „Prosta spółka akcyjna – nowa spółka dla innowacyjnego biznesu”. Zgłoszone w trakcie konferencji uwagi zostały wykorzystane w toku dalszej pracy nad projektem. Do kwietnia 2018 r. włącznie przeprowadzono kolejne spotkania z przedstawicielami środowiska naukowego oraz biznesu.

Rekomendacje Zespołu oraz konsultacje z przedstawicielami zainteresowanych środowisk były podstawą do opracowania niniejszego projektu.

Projekt ustawy będzie przedmiotem konsultacji publicznych w maju i w czerwcu 2018 r. i zostanie opublikowany na stronie BIP RCL. Konsultacje zostaną przeprowadzone z organizacjami przedsiębiorców, przedstawicielami zainteresowanych zawodów prawniczych, związków zawodowych itd.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2017 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0-10)
Dochody ogółem		0,07	0,04	-0,02	-0,11	-0,21	-0,3	-0,4	-0,49	-0,49	-0,49	-2,4
budżet państwa		0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	2,60
JST		-0,19	-0,22	-0,28	-0,37	-0,47	-0,56	-0,66	-0,75	-0,75	-0,75	-5
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Wydatki ogółem												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
Saldo ogółem		0,07	0,04	-0,02	-0,11	-0,21	-0,3	-0,4	-0,49	-0,49	-0,49	-2,4
budżet państwa		0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	0,26	2,60
JST		-0,19	-0,22	-0,28	-0,37	-0,47	-0,56	-0,66	-0,75	-0,75	-0,75	-5
pozostałe jednostki (oddzielnie)												

Źródła finansowania	<p>Ubytek dochodów dla jst z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w skali kraju będzie znikomy (tabela jak wyżej).</p> <p>Jednocześnie, proponowane w projekcie rozwiązania powinny wpłynąć pozytywnie na zakładanie firm i obrót gospodarczy, co powinno przełożyć się na wzrost wpływów podatkowych, w szczególności z podatku dochodowego od osób prawnych oraz podatku od nieruchomości. Na tym etapie wpływy z tego tytułu są trudne do oszacowania, niemniej wyżej wskazany ubytek zostałby zrównoważony.</p>
---------------------	--

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>A. Nastąpi obniżenie wpływów do budżetów gmin z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w związku z wprowadzeniem w ramach prostej spółki akcyjnej kapitału akcyjnego w miejsce kapitału zakładowego. Wkłady wnoszone na pokrycie kapitału akcyjnego nie będą opodatkowane podatkiem od czynności cywilno-prawnych.</p> <p>Metodologia:</p> <p>Bazując na doświadczeniach francuskich dla celów niniejszego OSR, przyjęto, że w pierwszym roku obowiązywania regulacji udział PSA w nowozakładanych spółkach kapitałowych ukształtuje się na poziomie 10% i w kolejnych latach będzie się zwiększał, osiągając w piątym roku obowiązywania regulacji poziom 25%. Założenie dotyczy spółek, które zostałyby zarejestrowane jako spółki z o.o. albo spółki akcyjne, gdyby nie wprowadzono regulacji PSA. Biorąc pod uwagę, że rocznie w Polsce rejestrowanych jest ok. 35 000 spółek kapitałowych (średnioroczna liczba nowozakładanych spółek kapitałowych w latach 2012-2017; źródło danych: GUS) i przyjmując założenia, że wskaźnik ten nie zmieni się w analizowanym okresie, oznacza to, że liczba nowopowstałych PSA w poszczególnych latach będzie kształtować się następująco:</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <thead> <tr> <th>R₁</th> <th>R₂</th> <th>R₃</th> <th>R₄</th> <th>R₅</th> <th>R₆</th> <th>R₇</th> <th>R₈</th> <th>R₉</th> <th>R₁₀</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>10%</td> <td>12%</td> <td>15%</td> <td>20%</td> <td>25%</td> <td>30%</td> <td>35%</td> <td>40%</td> <td>40%</td> <td>40%</td> </tr> <tr> <td>3500</td> <td>4200</td> <td>5250</td> <td>7000</td> <td>8750</td> <td>10500</td> <td>12250</td> <td>14000</td> <td>14000</td> <td>14000</td> </tr> </tbody> </table> <p>Z badań przeprowadzonych przez Deloitte wynika, że aż 94% przedsiębiorców prowadzących działalność typu startup w formie spółki kapitałowej wybiera formę spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Oznacza to, że w poszczególnych latach liczba spółek z o.o. i S.A., które</p>	R ₁	R ₂	R ₃	R ₄	R ₅	R ₆	R ₇	R ₈	R ₉	R ₁₀	10%	12%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	40%	40%	3500	4200	5250	7000	8750	10500	12250	14000	14000	14000
R ₁	R ₂	R ₃	R ₄	R ₅	R ₆	R ₇	R ₈	R ₉	R ₁₀																						
10%	12%	15%	20%	25%	30%	35%	40%	40%	40%																						
3500	4200	5250	7000	8750	10500	12250	14000	14000	14000																						

byłyby założone w ww. formach, gdyby nie wprowadzono PSA kształtowałyby się następująco:

	X	Y
Rok	Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością	Spółka Akcyjna
1	3290	210
2	3948	252
3	4935	315
4	6580	420
5	8225	525
6	9870	630
7	11515	735
8	13160	840
9	13160	840
10	13160	840

Obliczenia zgodnie ze wzorem: $X=Rn*0,94$; $Y=Rn*0,06$

Bazując na powyższych założeniach należy przyjąć, że (uwzględniając stawkę podatku od czynności cywilnoprawnych w wysokości 0,5%) obniżenie dochodów gmin z tego tytułu wyniesie:

	A	B	C
Rok	Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (PLN)	Spółka Akcyjna (PLN)	Razem
1	82250	105000	187250
2	98700	126000	224700
3	123375	157500	280875
4	164500	210000	374500
5	205625	262500	468125
6	246750	315000	561750
7	287875	367500	655375
8	329000	420000	749000
9	329000	420000	749000
10	329000	420000	749000

Obliczenia zgodnie ze wzorem: $A=X*5\ 000\ PLN*0,005$; $B=Y*100\ 000\ PLN*0,005$, $C=A+B$

Powyższe szacunki dotyczą wszystkich gmin w Polsce co oznacza, że dla pojedynczej gminy docelowa strata średniorocznie będzie wynosić ok. 300 złotych.

B. Konieczne będzie poniesienie kosztów wynikających z modernizacji systemu teleinformatycznego KRS (rejestracja elektroniczna PSA) – na tym etapie koszty te są trudne do oszacowania.

C. Wzrost dochodów budżetu państwa w związku ze wzrostem liczby rejestrowanych spółek kapitałowych.

Rozszerzenie katalogu spółek kapitałowych przyczyni się do rozwoju przedsiębiorczości. Na potrzeby niniejszego OSR przyjęto, że wprowadzenie prostej spółki akcyjnej do systemu prawnego przełoży się na wzrost liczby rejestrowanych spółek kapitałowych o 3% (tj. 1050 nowych spółek w skali roku). Zakładając, że opłata z tytułu rejestracji PSA w rejestrze przedsiębiorców przy wykorzystaniu wzorców udostępnionych w systemie teleinformatycznym ustalona zostanie na poziomie 250 zł (wpis stały od wniosku o zarejestrowanie spółki jawnej, spółki komandytowej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których umowy zostały zawarte przy wykorzystaniu wzorców umowy udostępnionych w systemie teleinformatycznym), wzrost dochodów z tego tytułu średniorocznie wyniesie 0,262 mln zł.

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa	-	-	-	-	-	-	-
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	-	-	-	-	-	-	-
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-	-	-	-	-	-	-
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Przyspieszenie zakładania spółki poprzez uproszczenie formalności z tym związanych w ramach nowej formy spółki kapitałowej. Oczekiwanym efektem będzie: łatwe zakładania spółki; możliwość elastycznego kształtowania struktury majątkowej spółki; zapewnienie możliwości łatwych i różnorodnych form inwestycji w przedsięwzięcie; pogodzenie interesów założycieli z atrakcyjnością przedsięwzięcia dla inwestorów; możliwie szybka i nieskomplikowana likwidacja spółki.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Przyspieszenie zakładania spółki poprzez uproszczenie formalności z tym związanych w ramach nowej formy spółki kapitałowej. Oczekiwanym efektem będzie: łatwe zakładania spółki; możliwość elastycznego kształtowania struktury majątkowej spółki; zapewnienie możliwości łatwych i różnorodnych form inwestycji w przedsięwzięcie; pogodzenie interesów założycieli z atrakcyjnością przedsięwzięcia dla inwestorów; możliwie szybka i nieskomplikowana likwidacja spółki.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	-						
Niemierzalne	przedsiębiorczość	Wprowadzenie rozwiązań, które oferują inwestorom i inwentorom większą swobodę i elastyczność w zakresie układania wzajemnych relacji przełoży się na intensyfikację współpracy startupów z funduszami venture capital oraz wzrost aktywności aniołów biznesu (z analiz wynika, że w Polsce działalność ta jest słabo rozwinięta – zaangażowanych jest w nią jedynie czterech na milion obywateli, podczas gdy w Niemczech wskaźnik jest 4-krotnie wyższy; źródło danych: Deloitte, <i>Diagnoza ekosystemów startupów w Polsce</i> , czerwiec 2016 r.). Wraz z regulacjami mającymi na celu stworzenie spójnych ram prawnych pozyskiwania kapitału w drodze crowdfundingu przyczyni się to do ułatwienia finansowania krajowych startupów i rozwoju przedsiębiorczości.						
	konkurencyjność gospodarki	Wprowadzenie do systemu prawnego nowego typu spółki kapitałowej przyczyni się do rozwoju ekosystemu startupów w Polsce (w 2015 r. żadne z polskich miast nie zostało sklasyfikowane w rankingu 20 miast o najlepszym otoczeniu dla tego typu przedsięwzięć; źródło danych: <i>Globalny Indeks Ekosystemów 2015</i>). Stworzenie przyjaznego otoczenia regulacyjnego dla startupów przyczyni się także do popularyzacji kultury innowacyjności i rozwoju branż o kluczowym znaczeniu dla budowy gospodarki opartej na wiedzy (m.in. IT, nanotechnologie, technologie medyczne).						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Przedsiębiorcy powinni osiągnąć oszczędności w związku z propozycją, aby zamiast kapitału zakładowego funkcjonował kapitał akcyjny (brak konieczności opłacania podatku od czynności cywilno-prawnych). Przyjmując założenia przedstawione w pkt 6 OSR w pierwszym roku funkcjonowania przepisów oszczędności wyniosłyby minimum 0,19 mln złotych, a w dziesiątym roku 0,75 mln złotych.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.

tak
 nie
 nie dotyczy

Komentarz:

Zmniejszenie obciążeń regulacyjnych wynika z wprowadzenia szeregu uproszczeń (m.in. rejestracja elektroniczna spółki w 24 h za pomocą formularza, dostępny on-line wzorzec statutu).

9. Wpływ na rynek pracy

Rozszerzenie katalogu spółek o nowy typ spółki kapitałowej wpłynie pozytywnie na rynek pracy. Prosta, elastyczna i pozbawiona wygórowanych wymogów finansowych forma prawna powinna przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności przedsięwzięć typu startup. Z analiz wynika, że większość startupów to mikroprzedsiębiorcy, ale ich potencjał zatrudnieniowy jest bardzo duży (w ponad połowie odnotowano stały wzrost zatrudnienia w ciągu ostatnich 3 lat; źródło: Deloitte, *Diagnoza ekosystemów startupów w Polsce*, czerwiec 2016 r.). Istotny jest także aspekt jakościowy generowanych przez startupy miejsc pracy. Działające w stosunkowo nowych i dynamicznie rozwijających się branżach startupy tworzą wartościowe miejsca pracy m.in. dla osób podejmujących kształcenie na innowacyjnych kierunkach – kluczowych dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy (źródło: Deloitte, *Diagnoza ekosystemów startupów w Polsce*, czerwiec 2016 r.). Odgrywają więc istotną rolę w przeciwdziałaniu odpływowi specjalistów z polskiego rynku pracy (z danych Komisji Europejskiej wynika, że Polska jest jednym z krajów, gdzie problem ten jest największy).

10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu

brak wpływu

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planuje się, że ustawa wejdzie w życie 1 czerwca 2019 r. Od tego dnia będzie istniała możliwość prowadzenia działalności w formie prostej spółki akcyjnej.

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ocena wpływu *ex post* zostanie dokonana przez Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii po 3 latach od dnia wejścia ustawy w życie.

Ewaluacja zostanie dokonana w oparciu o porównanie – w każdym z trzech lat obowiązywania ustawy – współczynnika wyznaczonego przez iloraz liczby wszystkich utworzonych spółek kapitałowych i liczby utworzonych prostych spółek akcyjnych. Na potrzeby oceny zostaną ustalone m.in. następujące dane: liczba utworzonych prostych spółek akcyjnych, a także liczba spółek akcyjnych i spółek z ograniczoną odpowiedzialnością przekształconych w PSA.

Podmiot odpowiedzialny za ewaluację: minister właściwy do spraw gospodarki.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Zestawienie podstawowych cech spółek kapitałowych, opracowanie własne MPiT.