

UZASADNIENIE

I. POTRZEBA I CEL WYDANIA AKTU PRAWNEGO

Projekt ustawy ma na celu usprawnienie funkcjonowania Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako „Biura Rzecznika”) oraz usunięcie luk prawnych pojawiających się w przepisach w tym zakresie. Ponadto, celem projektu jest poszerzenie kompetencji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców (dalej jako „Rzecznik”), np. o organizowanie mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, uzyskiwanie dostępu do akt i dokumentów spraw toczących się bądź zawieszonych, a także możliwość brania udziału w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, pod warunkiem, że jego stroną jest przedsiębiorca z sektora małych i średnich przedsiębiorców (MŚP). Projekt zawiera również zmiany o charakterze doprecyzującym.

II. SZCZEGÓŁOWY OPIS PROPONOWANYCH ZMIAN

1. Zmiany w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (art. 1 projektu)

Przewidziane propozycje zmian poszerzają katalog kompetencji Rzecznika, a jednocześnie doprecyzowują przepisy, które mogą budzić potencjalne wątpliwości.

Zmiana w art. 1 pkt 1 projektu polega za zastąpieniu istniejącego obecnie w ustawie (jako jednego z zadań Rzecznika) sformułowania „pomoc w organizacji mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej” zwrotem „organizowanie mediacji”. „Pomoc w organizacji mediacji” jest pojęciem węższym niż „organizowanie mediacji” – to ostatnie zakłada też np. możliwość zachęcania stron do ich podjęcia w ogóle oraz możliwość podejmowania dalej idących kroków, np. poprzez wskazanie proponowanej osoby mediatora. Zmiana pozwoli na wyraźne ugruntowanie kompetencji Rzecznika w tym zakresie, przyznając mu istotną rolę w ramach systemu alternatywnego rozwiązywania sporów na linii przedsiębiorcy — organy administracji publicznej. Powyższe rozwiązanie powinno przyczynić się zatem do zwiększenia dostępności tego sposobu łagodzenia konfliktów. Należy przy tym jednak jednocześnie zastrzec, że mediacje z samej swojej natury mają charakter dobrowolny i żaden podmiot (w tym zarówno przedsiębiorca, jak i organ administracji publicznej) nie może zostać przymuszony do wzięcia w nich udziału.

Zmiany proponowane w art. 1 pkt 2 lit. a projektu wprowadzają nową kompetencję dla Rzecznika, tj. możliwość brania udziału w postępowaniu w sprawach cywilnych z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, o których mowa w części pierwszej w księdze pierwszej w tytule VII w dziale III ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego. Przedstawione rozwiązanie zakłada jednak, że będzie to możliwe tylko w przypadku, gdy stroną w takim postępowaniu będzie przedsiębiorca z sektora MŚP, który wyraził zgodę na piśmie na udział Rzecznika, oraz gdy Rzecznik brał udział w postępowaniu administracyjnym poprzedzającym omawiane postępowanie sądowe. W takiej sytuacji jego udział w postępowaniu cywilnym odbywać się będzie na zasadach analogicznych do tych dotyczących udziału prokuratora. Konieczność wprowadzenia omawianej kompetencji związana jest ze specyfiką tego typu postępowań cywilnych – choć uczestniczące w nich strony są sobie równe pod względem formalnym, to w większości przypadków przedsiębiorca znajduje się jednak na słabszej pozycji względem organów rentowych. W praktyce sprawy takie są ponadto swoistym „przedłużeniem” postępowań administracyjnych toczonych przed ww. organami, w których to postępowaniach Rzecznik, już na gruncie obowiązujących przepisów, może uczestniczyć.

Zmiany wprowadzane w art. 1 pkt 2 lit. b i c projektu doprecyzowują zakres uprawnień Rzecznika w aspekcie postępowań administracyjnych i sądownoadministracyjnych (dopasowując jednocześnie siatkę pojęciową do przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi), zwłaszcza poprzez wskazanie, że może on uczestniczyć we wszystkich postępowaniach już się toczących, a nie jedynie tych, które zainicjował on sam.

Projekt w art. 1 pkt 3 określa wytyczne dotyczące wniosku kierowanego do Rzecznika. Przewiduje on, że wniosek tego typu powinien zawierać oznaczenie wnioskodawcy w sposób umożliwiający jego identyfikację jako przedsiębiorcy albo organizacji przedsiębiorców, a także określać przedmiot sprawy. Rozwiązanie takie ułatwi procedurę rozpatrywania wniosków trafiających do Rzecznika.

Zmiany przedstawione w art. 1 pkt 4 lit. a projektu mają na celu modyfikację zakresu obowiązków organów, organizacji lub instytucji publicznych, do których zwróci się Rzecznik, w zakresie udzielania mu dostępu do akt i dokumentów. Przewiduje się, że Rzecznik będzie mógł uzyskać taki dostęp w odniesieniu do badanej przez siebie sprawy, która to wcale nie będzie musiała, jak obecnie, mieć charakteru sprawy zakończonej. Poza tym, organy, organizacje i instytucje publiczne będą obowiązane przekazać odpisy i kopie ww. akt

i dokumentów – także dotyczące m.in. spraw zawieszonych. Zastrzeżenia wymaga jednak, że kompetencje Rzecznika nie naruszają i nie mogą naruszać przepisów o tajemnicach prawnie chronionych.

Rozwiązanie przewidziane w art. 1 pkt 4 lit. b projektu wskazuje natomiast, że dla dokonania przez organy, organizacje lub instytucje publiczne czynności, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 1–3 ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (a zatem dla: 1) zapewniania dostępu do akt i dokumentów spraw toczących się, zawieszonych i zakończonych, oraz przekazywania ich odpisów i kopii; 2) udzielania żądanych przez Rzecznika informacji i wyjaśnień; 3) udzielania wyjaśnień dotyczących podstawy faktycznej i prawnej swoich rozstrzygnięć) może zostać wyznaczony przez Rzecznika odpowiedni termin. Rozwiązanie takie inspirowane jest uprawnieniem przewidzianym w przepisie art. 17 ust. 2 ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich. W ocenie projektodawcy, wymienione czynności są w sposób inherentny związane z prowadzonymi przez ww. podmioty sprawami. Tym samym ich przeprowadzenie nie powinno być dla nich szczególnie skomplikowane i czasochłonne. Podkreślenia wymaga też, że informacje uzyskane przez Rzecznika tą drogą mogą mieć istotny wpływ na sprawność prowadzenia przez niego odpowiednich działań zmierzających do ochrony praw i wolności przedsiębiorców z sektora MŚP, w szczególności do ustalenia czy w trakcie trwającego jeszcze postępowania dochodzi do naruszeń prawa. W konsekwencji, ewentualne wyznaczenie przez Rzecznika odpowiedniego terminu w tym zakresie będzie stanowiło dla tych podmiotów istotny czynnik „motywacyjny” i ulepszający ich współpracę z Rzecznikiem.

2. Zmiana w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych (art. 2 projektu)

Kwestie czasu pracy pracowników Biura Rzecznika są regulowane w istotnej mierze przepisami ustawy o pracownikach urzędów państwowych (upup). Zgodnie z art. 30 ust. 1 upup rozkład czasu pracy w tygodniu oraz jego wymiar w poszczególnych dniach tygodnia ustala kierownik urzędu zgodnie z zasadami określonymi w drodze rozporządzenia przez Prezesa Rady Ministrów. Na podstawie tego upoważnienia ustawowego zostało wydane rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 kwietnia 2007 r. w sprawie czasu pracy pracowników urzędów administracji rządowej. Zakres podmiotowy tego rozporządzenia nie obejmuje jednak Biura Rzecznika, co oznacza, że jego przepisy nie mają zastosowania do ustalania rozkładu czasu pracy pracowników Biura.

Należy zauważyć, że w przepisie art. 48 ust. 1a upup pracownicy określonych urzędów zostali wyłączeni spod stosowania wobec nich m.in. art. 30 ust. 1 upup, z jednoczesnym przypisaniem kierownikowi danego urzędu kompetencji do ustalania rozkładu czasu pracy i jego wymiaru w poszczególnych dniach tygodnia. Także i wskazane w tym przepisie odesłanie nie obejmuje jednak Biura Rzecznika.

Rzecznik, zgodnie z założeniami ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców, nie jest organem administracji rządowej. Dla właściwej realizacji jego zadań konieczne jest zagwarantowanie mu jak największej dozy niezależności od organów administracji publicznej. Warto także wspomnieć, że ustawa - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej w art. 9 przewidywała zmianę w upup, na mocy której w art. 1 ust. 1, określającym zakres stosowania tej ustawy, w pkt 7b dodano Biuro Rzecznika. Umieszczenie Biura w art. 1 ust. 1, nie zaś w ust. 2, wskazuje w sposób jednoznaczny, że uznano Rzecznika za organ administracji publicznej nie wchodzący w skład administracji rządowej. Niemniej spowodowało to, że z jednej strony Biuro Rzecznika nie zostało wyłączone spod stosowania art. 30 ust. 1 upup, z drugiej zaś strony przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 30 ust. 1 upup nie obejmują formalnie Biura. Powstała w ten sposób luka prawna powinna zostać usunięta przez odpowiednią zmianę stanu prawnego. Zwraca uwagę, że w chwili obecnej pracownicy Biura Rzecznika znajdują się w gorszej sytuacji niż pracownicy analogicznych urzędów, takich jak Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich czy Biuro Rzecznika Praw Dziecka. Nie mogą bowiem liczyć na wyznaczenie dnia wolnego od pracy ani przez kierownika urzędu (tj. Rzecznika) ani przez Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Zaproponowana nowelizacja razem z uprawnieniem do samodzielnego ustalania przez kierownika urzędu rozkładu czasu pracy w tygodniu i jego wymiaru w poszczególnych dniach tygodnia, dodaje także kompetencję Rzecznika do określania stanowisk, na których zatrudnieni pracownicy są urzędnikami państwowymi, a także określenia wykazu stanowisk objętych aplikacją administracyjną oraz zasad i trybu odbywania tej aplikacji. Określające je normy sprzężone są w tożsamej jednostce redakcyjnej, a przyznanie wyrażonych w nich kompetencji wpisuje się w założoną ideę autonomii Rzecznika.

Jednocześnie jednak proponuje się utrzymać dotychczasową praktykę w zakresie ustalania regulaminu wynagradzania w urzędzie oraz dysponowania i podwyższania w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia dodatkowego funduszu nagród dla urzędników państwowych za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, pozostawiając ją nadal w gestii

Rady Ministrów. By było to możliwe, konieczna jest zmiana polegająca na dodaniu do upup nowego przepisu, tj. art. 48 ust. 1d.

Warto też podkreślić, że wobec pracowników Biura Rzecznika nadal zastosowanie będą miały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej zatrudnionych w urzędach administracji rządowej i pracowników innych jednostek. W kontekście dodania ust. 1d do art. 48 upup, będzie to skutkowało tym, że Rzecznik określając stanowiska, na których zatrudnieni pracownicy są urzędnikami państwowymi, będzie obowiązany do uwzględnienia przepisów przywołanego rozporządzenia jako zawierającego przepisy o charakterze powszechnie obowiązującym.

3. Zmiana w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (art. 3 projektu)

Zmiany przewidziane w ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (ppsa) mają przede wszystkim charakter precyzujący. Choć przepisy ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców jasno wskazywały (w art. 9 ust. 1 pkt 8, w jego dotychczasowym brzmieniu) na zakres i tryb uczestnictwa Rzecznika w postępowaniach sądoadministracyjnych, to sama instytucja Rzecznika nie została bezpośrednio dopisana do treści odpowiednich przepisów ppsa traktujących o osobie prokuratora. W opinii niektórych podmiotów, w tym samego Rzecznika, mogło to powodować pewne wątpliwości interpretacyjne, a zatem grozić utrudnieniem spełniania realizacji zadań, dla których instytucja ta została powołana. Z tego powodu w przedstawianym projekcie przewiduje się dokonanie odpowiednich zmian w art. 50 § 1, art. 52 § 1, art. 53 § 3, art. 74a § 10, art. 92, art. 175 § 2, art. 177 § 2 oraz art. 239 § 1 pkt 2 ppsa. Warto dodać, że we wszystkich tych przepisach wskazani są także Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Rzecznik Praw Dziecka, tj. instytucje zbliżone do Rzecznika.

4. Przepis o wejściu w życie (art. 4 projektu)

Art. 4 projektu określa, że ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Termin ten jest zgodny z przepisem art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych i motywowany jest potrzebą szybkiego wejścia w życie poszerzenia uprawnień Rzecznika, co powinno pozytywnie przełożyć się na zakres ochrony praw przedsiębiorców z sektora MŚP w Polsce.

III. WYKAZ AKTÓW WYKONAWCZYCH, KTÓRE BĘDĄ WYDANE W WYNIKU UCHWALENIA PROJEKTU

Projekt ustawy nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

IV. WPLYW NA DZIAŁALNOŚĆ MIKROPRZEDSIĘBIORCÓW ORAZ MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Projekt ustawy będzie miał pozytywny wpływ na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców poprzez zapewnienie efektywnej ochrony praw ich praw i wolności, realizowanej przez Rzecznika.

V. INNE OŚWIADCZENIA I INFORMACJE DOTYCZĄCE PROJEKTU

Projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega przedstawieniu właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu.

Projekt ustawy nie zawiera norm technicznych w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z czym nie podlega notyfikacji.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.) projekt został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD49.