

# Załączniki do Białej Księgi

---

Rekomendacje dla nowego rządu

## SPIS TREŚCI

<b>POLITYKA GOSPODARCZA</b> .....	<b>2</b>
Diagnoza systemu stanowienia prawa w Polsce z punktu widzenia organizacji pracodawców .....	2
Propozycje zmian w Konstytucji związane z modernizacją systemu stanowienia prawa .....	13
Koncepcja reformy systemu stanowienia prawa w Polsce .....	15
Zmiany w administracji centralnej odpowiedzialnej za warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce .....	31
<b>RYNEK PRACY</b> .....	<b>40</b>
Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy .....	40
Ograniczenie biurokracji i zmniejszenie kosztów administracyjnych związanych z zatrudnieniem.	
Archiwizacja i przechowywanie akt osobowych .....	52
Archiwizacja i przechowywanie akt osobowych Propozycje zmian .....	55
Propozycja podziału dokumentów ze względu na konieczność i okres przechowywania .....	58
<b>STOSUNKI PRACY</b> .....	<b>66</b>
Zmiany w przepisach o czasie pracy .....	66
Zmiany w ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych .....	70
<b>ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE</b> .....	<b>71</b>
Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zmianie niektórych innych ustaw .....	71
Projekt założeń wprowadzający system kształcenia przez całe życie .....	88
<b>PRAWO GOSPODARCZE</b> .....	<b>97</b>
Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych i ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym .....	97
Dokończenie prac nad regulacjami kodeksu karnego w zakresie odpowiedzialności członków zarządu.	
Nowelizacja art. 296 .....	108
Projekt ustawy o systemie promocji gospodarczej wraz z uzasadnieniem .....	109
Projekt propozycji zmian w poszczególnych przepisach prawa dotyczących procesu dochodzenia należności .....	143
Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw .....	152
Propozycja reformy Rady Zamówień Publicznych .....	187
<b>ENERGETYKA I OCHRONA ŚRODOWISKA</b> .....	<b>190</b>
Uwolnienie rynku gazu .....	190
Założenia Narodowego Programu Gazu Łupkowego .....	192
Założenia do systemu rekompensat dla przemysłu energochłonnego wynikającego ze wzrostu cen energii w efekcie wprowadzenia ETS 1 .....	194
Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym .....	197
Założenia do ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE) .....	198
Uproszczenie systemu sprawozdawczości i systemu opłat za zanieczyszczanie środowiska .....	200
<b>FUNDUSZE EUROPEJSKIE</b> .....	<b>201</b>
Podstawowe założenia koncepcji badania: efektywność instytucji zaangażowanych we wdrażanie wsparcia w ramach programów operacyjnych 2007-2013 .....	201
Rekomendacje dotyczące organizacji systemu naborów i oceny wniosków .....	204
Wzorcowe kryteria formalne PKPP Lewiatan .....	208
<b>RÓWNOUPRAWNIENIE SEKTORÓW</b> .....	<b>210</b>
Projekt Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego .....	210
Wybrane założenia nowej ustawy Prawo Pocztove stanowiącej implementację dyrektywy 2008/6/8/WE .....	213

## POLITYKA GOSPODARCZA

---

### Diagnoza systemu stanowienia prawa w Polsce z punktu widzenia organizacji pracodawców

*„Trudno poprawić los ludzi przez dobre prawa, łatwo jednak go pogorszyć przez złe”.*

Franklin Delano Roosevelt

#### Podstawy prawne procesu legislacyjnego w Polsce

Proces legislacyjny w Polsce niestety nigdy nie został skodyfikowany. Na początku transformacji nie zostały przeprowadzone zmiany, które dotyczyłyby reformowania systemu regulacyjnego. Obowiązywały stare przepisy określające zasady tworzenia regulacji, takie jak: Regulamin pracy Rady Ministrów z 1987 r. (uchwała Rady Ministrów) oraz Zasady techniki prawodawczej z 1961 r. (zarządzenie Prezesa rady Ministrów). W 1991 r. przepisy te zostały zastąpione nowymi, ale były to kolejne uchwały Rady Ministrów, niemające ustawowej podstawy prawnej. Pod względem zawartości nie odbiegały od tych uchylonych i nie zawierały zapisów uznawanych współcześnie za zbiór zasad dobrego prawa.

Pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów w 1996 r. zalecenia Rady OECD z 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji, nie zdecydowano się na wprowadzenie do ustawy o Radzie Ministrów przepisów obligujących ministrów do stosowania zasad dobrego prawa przy inicjowaniu działań regulacyjnych wynikających z wiążącego Polskę zalecenia OECD.<sup>1</sup>

Zasady oraz poszczególne etapy polskiego procesu legislacyjnego oparte są wciąż w dużej mierze na starych ramach prawnych i wciąż uregulowane są w kilkunastu różnych aktach prawnych, różnej rangi, co jest jego jedną z największych słabości.

Najważniejsze znaczenie z punktu widzenia stanowienia prawa w Polsce ma Konstytucja RP. W art. 2 Konstytucji czytamy, że *Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*. Art. 2 Konstytucji, ma o tyle duże znaczenie dla procesu stanowienia prawa, że odnosi się również do innych ważnych zasad, które nie zostały odrębnie wyrażone w Konstytucji, a mieszczą się w zasadzie demokratycznego państwa prawnego. Chodzi tu głównie o zasadę ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa i wynikający z niej obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa prawnego, ochrony praw nabytych i interesów w toku, zakaz wstecznego działania prawa, nakaz przestrzegania reguł przyzwoitej legislacji, w tym przestrzeganie zasady dostatecznej określoności przepisów prawa oraz ustanawiania odpowiedniej *vacatio legis*.<sup>2</sup>

Z Konstytucji RP wiemy również komu przysługuje inicjatywa legislacyjna, który organ wydawać może jakie akty prawne, jaki jest tryb przyjmowania ustaw w parlamencie polskim oraz jaka jest rola Prezydenta RP w całym procesie stanowienia prawa.

---

<sup>1</sup> Paczocha J., Rogowski W., „Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji”, w: „Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy”, Szpringer W., Rogowski W., red., Warszawa 2007, str. 183;  
<sup>2</sup> wyroki z: 13 kwietnia 1999 r., K 36/98, 10 kwietnia 2006 r., SK 30/04.

Dalej o procedurze tworzenia prawa możemy czytać w następujących aktach prawnych:

- 1) w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów /Dz.U.03.24.199 z pozn.zm/.
- 2) w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie ds. europejskich /Dz.U.09.161. 1277/;
- 3) w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515);
- 4) w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa / Dz.U. z 2005 r. Nr 169, poz. 1414 z pozn. Zm./;
- 5) w załączniku do rozporządzenia *Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908),
- 6) w uchwale Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów i jego zmianach;
- 7) w uchwale Rady Ministrów w sprawie zatwierdzenia regulaminu Komitetu ds. Europejskich,
- 8) zarządzeniu Prezesa rady Ministrów w sprawie Stałego Komitetu Rady Ministrów,
- 9) zarządzeniu Prezesa rady Ministrów ds. Informatyzacji i łączności;
- 10) w uchwale Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu RP;
- 11) w uchwale Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu;

W praktyce jednak, największe znaczenie w procesie stanowienia prawa odgrywa uchwała Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów i późniejsze zmiany do tej uchwały.

Pomimo tego, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej i Radzie Ministrów, a także grupie co najmniej 100.000 obywateli mających prawo wybierania do Sejmu, najwięcej projektów aktów prawa jest przygotowywanych i proponowanych przez Radę Ministrów.

Rok	Posłowie	Komisje sejmowe	Senat	Prezydent RP	Rada Ministrów	Obywatele
2007	2	-	-	-	4	-
2008	61	37	18	3	188	-
2009	47	25	23	2	165	1
2010	45	36	16	5	148	-
2011	9	6	6	1	25	1

Źródło: Fragment tabeli porównawczej inicjatyw ustawodawczych dotyczących ustaw uchwalonych, stan na 17.02.2011 r., Kancelaria Sejmu RP;

To właśnie z tego względu, w październiku 1999 r. realizując zalecenia Rady OECD z 9 marca 1995 r. w sprawie poprawy jakości regulacji, doprowadzono do nowelizacji Regulaminu pracy Rady Ministrów, w której to na autora regulacji nałożono obowiązek określania skutków regulacji, „w tym w szczególności ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur, a także wewnętrznej spójności prawa”.

Kolejne ważne zmiany w Regulaminie pracy Rady Ministrów wprowadzono we wrześniu 2001 r. gdzie na autorów regulacji obowiązek sporządzania, odrębnych od uzasadnienia, ocen skutków regulacji (OSR) do rządowych projektów regulacji. Równocześnie Rządowemu Centrum Legislacji

powierzono koordynowanie sporządzania OSR, a także zakresu konsultacji społecznych projektów regulacji.<sup>3</sup>

W ten o to sposób, „bocznymi drzwiami” i tylko do uchwały Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów udało się wprowadzić do polskiego systemu prawnego dwa ważne instrumenty z punktu widzenia tworzenia prawa lepszej jakości: konsultacje społeczne i oceny skutków regulacji /OSR/. W żadnym innym akcie prawnym dotyczącym procesu stanowienia prawa, wyżej wymienionym w przedmiotowej opinii, nie ma zapisanego obowiązku prowadzenia szerokich konsultacji społecznych, ani obowiązku opracowywania przez autorów regulacji oceny skutków regulacji /OSR/. Z tego też punktu widzenia tzw. legislacyjna ścieżka rządowa potencjalnie powinna zapewniać tworzenie przepisów wysokiej jakości. Praktyka wygląda jednak inaczej.

### **Organizacje pracodawców jako partner społeczny i stały uczestnik procesu legislacyjnego**

Obecnie obowiązujące przepisy prawa dają partnerom społecznym /m.in. reprezentatywne organizacje pracodawców/, jako uczestnikom dialogu społecznego, mocną podstawę do stałego uczestniczenia w procesie legislacyjnym.

Dialog społeczny, jako mechanizm godzenia interesów i działania na rzecz pokoju społecznego jest zasadą ustrojową RP, a działalność uczestników dialogu – organizacji pracodawców i związków zawodowych, uregulowana w odpowiednich ustawach, wynika bezpośrednio z przepisów Konstytucji RP.

Do zadań organizacji pracodawców należy nie tylko reprezentowanie interesów, w tym gospodarczych swoich członków, ale także opiniowanie aktów prawnych i oddziaływanie na kształtowanie ustawodawstwa gospodarczego i socjalnego wspierającego harmonijny rozwój gospodarki polskiej i stosunków pracy, a także występowanie z wnioskiem o wydanie lub zmianę przepisów prawa.

Podobne w treści uprawnienia przysługują w polskim systemie prawnym organizacjom związkowym. Ustawa o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych nie tylko sankcjonuje te uprawnienia, ale nakłada zobowiązania i kreuje uprawnienia do prowadzenia dialogu społecznego w sprawach gospodarczych i społecznych, np. zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o organizacjach pracodawców, w związku z art. 19 ust. 2 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, partnerom społecznym przysługuje 30 dniowy termin na opiniowanie projektów aktów prawnych, o czym autorzy regulacji bardzo często zapominają.

Biorąc pod uwagę powyższe przepisy, należy zauważyć, iż podstawowym zadaniem organizacji pracodawców jest reprezentowanie jej członków w aspekcie praw i obowiązków pracodawcy, a zarazem czuwanie nad prawidłowym procesem legislacyjnym w sprawach będących przedmiotem działania organizacji pracodawców.

Tym bardziej dziwi stanowisko Trybunału Konstytucyjnego w sprawie legitymacji procesowej organizacji pracodawców do składania wniosków o zbadanie zgodności przepisów prawa, wydawanych przez centralne organy państwowe z Konstytucją RP, który systematycznie od 2003 r. wydaje postanowienia odmawiające nadania wnioskowi składanym przez PKPP Lewiatan dalszego biegu, pomimo tego iż wcześniejsze wnioski PKPP Lewiatan w sprawach gospodarczych były rozpatrywane przez Trybunał Konstytucyjny<sup>4</sup>. W uzasadnieniu Trybunał każdorazowo uznaje, że PKPP

---

<sup>3</sup> Paczocha J., Rogowski W., „Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji”, w: „Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy”, Szpringer W., Rogowski W., red., Warszawa 2007, str. 184-186;

<sup>4</sup> np. Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów rozporządzenia wykonawczego do ustawy o cenach dot. marż na leki importowane /sygn. akt U 7/00/; Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP niektórych przepisów o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie brandów kojarzonych z alkoholem /sygn. akt K 2/02/: Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP ustawy o zmianie ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych, w zakresie dotyczącym braku vacatio

Lewiatan jako wnioskodawca nie posiada legitymacji do inicjowania kontroli konstytucyjnej przepisów regulujących nie sprawy pracodawców jako takich, lecz sprawy prowadzenia działalności gospodarczej, które nie mają bezpośredniego związku z zatrudnianiem pracowników.

„W wyniku interpretacji dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny nastąpiło wyeliminowanie z mechanizmu inicjowania kontroli konstytucyjności ustawodawstwa gospodarczego najbardziej właściwych podmiotów, jakimi są pracodawcy prowadzący działalność gospodarczą. Trybunał Konstytucyjny dokonał zawężenia swojej kognicji w zakresie spraw związanych z konstytucyjną zasadą swobody działalności gospodarczej, wolnej konkurencji i społecznej gospodarki rynkowej. Odstępując od zasady *in dubio pro actione*, Trybunał jednocześnie zablokował realizację zasady *in dubio pro libertate economiae*.”<sup>5</sup>

### **Ocena procesu legislacyjnego z punktu widzenia organizacji pracodawców, najważniejsze problemy w praktyce**

Pomimo posiadania statusu partnera społecznego oraz jasno określonych w przepisach prawa roli i uprawnień w procesie legislacyjnym, każdego dnia są naruszane zasady demokratycznego państwa prawa, w związku z naruszaniem przepisów prawa dotyczących procedury stanowienia prawa.

Wieloletnie doświadczenia PKPP Lewiatan wskazują, iż autorzy regulacji często nie znają przepisów ustawy o organizacjach pracodawców, ani ustawy o funkcjonowaniu Komisji Trójstronnej i Dialogu Społecznym, tym samym nie wiedzą wiele o roli i uprawnieniach partnerów społecznych w procesie stanowienia prawa. Świadczy o tym chociażby fakt, wzywania PKPP Lewiatan do przedstawienia uwag na specjalnym formularzu, który został stworzony dla firm lobbingowych na podstawie ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, choć partnerzy społeczni nie podlegają pod przepisy tej ustawy.

### **Brak konsultacji społecznych i krótkie terminy na konsultacje**

Trybunał Konstytucyjny stanął na stanowisku, że jeżeli ustawodawca przyznał prawo konsultacji partnerom społecznym, to dochowanie trybu określonego w przepisach prawa w procesie legislacyjnym oznacza dla władzy ustawodawczej obowiązek konsultacji założeń i projektów ustaw z organizacjami zawodowymi i społecznymi<sup>6</sup>.

Pomimo tego, największym problemem z punktu widzenia organizacji pracodawców jest brak konsultacji społecznych niektórych projektów regulacji i bardzo krótkie terminy wyznaczone przez autorów regulacji na przedstawienie opinii w sprawie. Bardzo krótkim terminom na konsultacje społeczne bardzo często towarzyszy rygor sankcji, że „w przypadku nieprzesłania opinii w określonym w piśmie przewodnim terminie, uwagi nie zostaną wzięte pod uwagę”.

Autorzy regulacji prawnych bardzo często ignorują rolę i znaczenie konsultacji społecznych oraz ocen skutków regulacji /OSR/ w procesie stanowienia prawa, traktując je jako zbędne, czasochłonne elementy rządowej ścieżki legislacyjnej.

Przykładów niewłaściwej praktyki autorów regulacji w zakresie braku konsultacji społecznych czy też krótkich terminów konsultacji jest bardzo wiele, ale przykładem koronnym może być tu projekt założeń do projektu ustawy o lobbingu, który dotyczy bardzo szerokiego kręgu podmiotów, a był

---

legis dla operatorów telewizji kablowych /sygn. akt K 21/03/; Wniosek o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją RP przepisów ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary /sygn. akt Tw 12/03/;

<sup>5</sup> Zdanie odrębne do postanowienia TK z 28 stycznia 2004 r., Tw 74/02, źródło: strona internetowa TK, [www.trybunal.gov.pl/](http://www.trybunal.gov.pl/)

<sup>6</sup> Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, str.144;

konsultowany w bardzo wąskim gronie zaledwie kilku podmiotów. Właściwym przykładem w tym miejscu jest również brak konsultacji z partnerami społecznymi stanowisk rządu polskiego do projektów wspólnotowych aktów prawnych i zmian tych stanowisk. W praktyce, oznacza to iż stanowiska rządu polskiego do projektów aktów wspólnotowych są tworzone arbitralnie, bez żadnej kontroli strony społecznej.

Dodatkowo, z dniem 1 kwietnia 2009 r., zauważalne jest wręcz uwstecznienie procesu konsultacji społecznych. W tym dniu weszła bowiem w życie uchwała zmieniająca - Regulamin pracy Rady Ministrów, która miała na celu tworzenie regulacji lepszej jakości legislacyjnej i polegająca głównie na oddaniu obowiązku sporządzania projektów regulacji w ręce wykwalifikowanych legislatorów. Zmiana ta nie tylko nie poprawiła jakości opracowywanych projektów, ale wręcz utrudniła prowadzenie efektywnych konsultacji społecznych projektów aktów prawnych, gdyż poszczególni autorzy regulacji interpretują nowe przepisy w ten sposób, iż obecnie konsultacjom społecznym podlegają jedynie projekty założeń do projektów ustaw, nie same projekty aktów prawnych przygotowanych przez Rządowe Centrum Legislacji.

Również i Trybunał Konstytucyjny spotkał się z tym problemem wielokrotnie przy kontroli formalnej aktów prawotwórczych, opartej na zarzucie naruszenia ustawowego trybu wydania aktu normatywnego<sup>7</sup> formułując, w szczególności, gdy chodzi o formę współdziałania w postaci „wyrażenia opinii”, także treść obowiązków spoczywających na organie prawotwórczym.

W swoich wywodach TK odniósł się m.in. do trybu konsultacji ze związkami zawodowymi założeń i projektów ustaw określa art. 19 ustawy z 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych, które stosuje się odpowiednio również do organizacji pracodawców.

TK stanął, na stanowisku, iż naruszenie trybu konsultacji założeń i projektów ustaw ze związkami zawodowymi narusza więc ustawę o związkach zawodowych. Istota konsultacji ze związkami zawodowymi projektów i założeń aktów normatywnych wyraża się w umożliwieniu związkom zawodowym wyrażenia stanowiska co do proponowanych rozwiązań prawnych. Przewidziany w art. 19 powołanej ustawy o związkach zawodowych obowiązek konsultacji może być spełniony przez poddanie konsultacji projektu ustawy, jak i jej założeń<sup>8</sup>.

Konsultacje właściwych projektów aktów normatywnych winny być nie „formalne”, lecz rzeczywiste, takie bowiem jest *ratio legis* przepisów ustawy o związkach zawodowych, co nie oznacza, że opinie organizacji związkowych muszą być wiążące<sup>9</sup>. Obowiązek zasięgnięcia opinii związków może realizować się we wcześniejszych stadiach postępowania ustawodawczego, a więc w ramach prac Rządu nad projektem ustawy. Nie może to jednak prowadzić do sytuacji, iż Rząd „nie mógłby, po otrzymaniu opinii (związków) zmieniać projektu ustawy przed jej wniesieniem do Sejmu, a jakkolwiek zmiana wymagałaby ponownego uruchomienia trybu (opiniowania) przewidzianego w art. 19 ust. 2 ustawy o związkach zawodowych. Dopóki projekt jest wynikiem wykonania tych samych założeń, dopóty nie musi po wprowadzeniu doń poprawek i uzupełnień być kierowany ponownie do odpowiednich władz statutowych związku”<sup>10</sup>

Obowiązek uzgodnienia ze związkami zawodowymi projektów aktów prawnych umożliwia współuczestnictwo związków zawodowych w procesie tworzenia prawa. Termin „uzgodnienie”, zgodnie z jego sensem językowym, oznaczać ma czynność polegającą na „doprowadzeniu do braku rozbieżności”, „ujednocianiu” czy też „harmonizowaniu” (w znaczeniu „wzajemnego dostosowania”). Jedno ze znaczeń tego terminu sprowadza się do „obopólnego wyrażenia na coś zgody”, lecz ustawodawca przy konstruowaniu tej formy współuczestnictwa związków zawodowych w procesie

---

7 orzeczenia z: 16 czerwca 1986 r., U 3/86, 20 kwietnia 1993 r., U 12/92, 19 października 1993 r., K 14/92, 30 listopada 1993 r., K 18/92, 4 kwietnia 1995 r., K 10/94, 19 listopada 1996 r., K 7/95 i postanowienie z 3 grudnia 1986 r., U 4/86;

8 orzeczenie z 4 kwietnia 1995 r., K 10/94;

9 wyrok z 18 stycznia 2005 r., K 15/03;

10 orzeczenie z 19 listopada 1996 r., K 7/95;

tworzenia prawa kładzie nacisk nie na efekt uzgodnienia w postaci osiągnięcia zgody, lecz raczej na fakt uzgadniania, na sam proces dochodzenia do tej zgody; ujednociania czy też wzajemnego dostosowywania (harmonizowania) swoich stanowisk.<sup>11</sup>

### **Brak rzetelnej oceny skutków regulacji /OSR/**

Poważnym problemem jest również brak rzetelnej oceny skutków regulacji /OSR/. W Polsce, pomimo prawnego usankcjonowania, realna ocena korzyści i kosztów przygotowywanej regulacji w praktyce nie jest prowadzona. Tym samym, państwo i gospodarka są narażone na niekontrolowany przyrost przepisów powodujących nieuzasadnione koszty działalności gospodarczej oraz krępujących rozwój przedsiębiorczości.

W większości przypadków projektów regulacji, ocena skutków regulacji /OSR/ zawiera niekompletną listę podmiotów, z którymi projekt powinien być skonsultowany oraz informację, iż projekt regulacji nie będzie miał wpływu ani na sektor finansów publicznych, w tym budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, na rynek pracy, na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw, na sytuację i rozwój regionalny.

Autorzy regulacji niestety nie zdają sobie sprawy, że ważnym elementem procesu lepszego stanowienia prawa jest uzyskanie pełnego obrazu skutków regulacji (OSR), tak by wnioski legislacyjne pozwalały na osiągnięcie jak najlepszych wyników przy zmniejszeniu do minimum negatywnych skutków ubocznych. Że regulacje powinny być analizowane pod kątem ekonomicznym, społecznym i ekologicznym.

Przygotowanie rzetelnych ocen skutków regulacji /OSR/ nie jest jednak możliwe bez udziału w nich obywateli i przedsiębiorców, czyli szeroko prowadzonych konsultacji społecznych. Konsultacje społeczne stanowią więc integralny element oceny skutków regulacji /OSR/. Powszechne konsultacje społeczne gwarantują bowiem wysoką jakość prawa. Wysłuchując opinii szerokiego grona przedstawicieli społeczeństwa można sprawdzić czy w praktyce polityka w danej dziedzinie funkcjonuje prawidłowo.

Znaczenie tego zagadnienia zostało dostrzeżone przez amerykańską administrację federalną już kilkadziesiąt lat temu. Od prawie trzydziestu lat władze amerykańskie stopniowo wdrażają procedury pozwalające na coraz dokładniejszą ocenę skutków zarówno nowych jak i już obowiązujących regulacji. Analiza istniejących regulacji opiera się na wieloletnim badaniu ich wpływu na różne aspekty funkcjonowania państwa. Przedmiotem oceny są tam przepisy należące do wszystkich obszarów regulacyjnych, jednak uwaga jest skierowana przede wszystkim na przepisy mające konsekwencje dla budżetu. Mimo istnienia bardzo rozbudowanych procedur i metod analizy korzyści i kosztów prawa, niezależne instytucje naukowe wskazują na potrzebę dalszego usprawniania procesów stanowienia prawa poprzez poprawę jakości analizy jego skutków i istotnego zwiększenia zaangażowania Kongresu USA w nadzór nad całym procesem.

Również OECD opracowała w 1997 r. zmierzającą w podobnym kierunku metodologię oceny jakości i skutków regulacji (Regulatory Impact Analysis) w ramach propagowania dobrych praktyk dla działania administracji rządowych i zapewnienia wysokiej jakości regulacji.<sup>12</sup>

Niestety nasz rządowy „Program wdrażania zaleceń zawartych w raporcie OECD”, przyjęty w marcu 2003 r. zawierał jedynie niektóre z ww. zaleceń OECD i nigdy nie doczekał się realizacji. Pomimo tego, iż w lipcu 2003 r. Rada Ministrów zatwierdziła również dokument pt. „*Metodologiczne podstawy oceny skutków regulacji*”, dokument ten – jako zbiór ogólnych zasad – nie stał się on narzędziem

---

11 Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, str.150-151;

12 Reforma systemu stanowienia prawa, zeszyty BRE-CASE nr 72/2004 oraz [www.case.com.pl](http://www.case.com.pl), str. 13-14;



ułatwiający opracowywanie OSR i nie spełnił swojego zadania.<sup>13</sup> OSR stał się dla wielu autorów regulacji jedynie wymogiem formalnym.

Przykładem braku rzetelnej oceny skutków regulacji /OSR/ i konsekwencji z tym związanych jest ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym /Dz.U. z 2009 r., nr 7, poz. 44/. OSR przygotowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości wskazywał jedynie skutki w postaci obniżenia dochodów budżetowych z tytułu opłat sądowych w części 15 budżetu państwa – „*Sądy powszechne*”, w związku z ustaleniem opłaty sądowej w postępowaniu grupowym w niższej wysokości niż w postępowaniu zwyczajnym. Zabrakło jakichkolwiek analiz dotyczących potencjalnych pozwów zbiorowych skierowanych przeciwko Skarbowi Państwa, na co PKPP Lewiatan zwracała uwagę autorom regulacji w trakcie procesu legislacyjnego. OSR Ministerstwa Sprawiedliwości przewidywał również lakoniczną informację, iż: „*Regulacja nie wpłynie na konkurencyjność gospodarki*”. Ustawa o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym weszła w życie w dniu 19 lipca 2010 r. i jak wynika z doniesień medialnych pierwsze pozwy zbiorowe o odszkodowania zostały skierowane przeciwko Skarbowi Państwa, czego projektodawca w ogóle nie przewidział przygotowując projekt regulacji.

Kolejnym przykładem nierzetelnego OSR jest projekt nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych tzw. PIT40. Założeniem projektu było nałożenie na pracodawców dodatkowego obowiązku, związanego ze sporządzaniem rozliczeń rocznych pracowników. Autor regulacji w tym przypadku nie wziął pod uwagę, iż proponując tego typu rozwiązanie nakłada na pracodawców nowe, generujące wysokie koszty, obowiązki administracyjne, związane z: zebraniem danych od pracowników, wprowadzeniem danych do systemu księgowego, archiwizacją danych, oświadczeń pracowniczych, sporządzeniem rocznego rozliczenia, zakupem bądź dostosowaniem systemu, wysyłką rozliczeń rocznych, wyczeniem i potrąceniem dopłaty do podatku, transferem środków na rachunek urzędu skarbowego, szkoleniami na temat PIT, kontaktami z urzędem skarbowym, w związku z korektami i wyjaśnieniami, zwiększonym ryzykiem podatkowym, związanym z potencjalną odpowiedzialnością za nieprawidłowe rozliczenie podatku pracownika itd.

Przykłady te ukazują kolejny problem, który występuje w praktyce, a mianowicie brak zapisu w przepisach prawa obligującego autora regulacji do odnoszenia się do uwag zgłaszanych przez jego uczestników w trakcie procesu legislacyjnego. Obecnie, autorzy regulacji odeszli od dawnej, dobrej praktyki opracowywania tzw. *tabel z uwagami do projektów*, w których wskazywano kto zgłosił jakie uwagi i w których prezentowano od razu stanowisko autora regulacji do nadesłanych uwag. W tej chwili, nagminnie nie bierze się pod uwagę stanowisk partnerów społecznych, ale brak jest też jasnego uzasadnienia do przyjęcia takich, a nie innych rozwiązań prawnych przez autora regulacji.

Trybunał Konstytucyjny odnosząc się do kwestii opinii i konsultacji w procesie prawotwórczym, podkreślił, iż współuczestnictwo określonych podmiotów, występujące we wskazanych formach, odnosi się do kształtowania treści aktów normatywnych w stadium prac przygotowawczych jeszcze przed wydaniem aktu. Zakłada ono nie tylko obowiązek zapewnienia przez organ prawotwórczy informacji o projekcie decyzji prawotwórczej, lecz również dyskusję o merytorycznej treści tego projektu, możliwość prezentowania różnych stanowisk, próby ich ujednolicania i wzajemnego dostosowywania do oczekiwań partnerów tej dyskusji – wreszcie wypracowanie ostatecznej, w miarę możliwości wspólnej i optymalnej, decyzji prawotwórczej. Założony w tej postaci współuczestnictwa wpływ partnerów na treść aktu prawotwórczego wymaga, aby w razie wystąpienia rozbieżności co do treści rozwiązań i konieczności przyjęcia wersji projektodawcy, konieczność ta była dostatecznie umotywowana.<sup>14</sup>

---

13 Paczocha J., Rogowski W., „Ocena skutków przepisów a perspektywa wdrożenia reformy regulacji”, w: „Ocena skutków regulacji – poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy”, Szpringer W., Rogowski W., red., Warszawa 2007, str. 186-187;

14 Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, str.141;

W obydwu wyżej przytoczonych przykładach autorzy regulacji otrzymali od strony społecznej informacje o potencjalnie niekorzystnych skutkach regulacji w przyszłości. Tylko w jednym przypadku rozważono czy koszty regulacji nałożone na jedną grupę społeczną, nie przewyższą korzyści płynących z tej regulacji<sup>15</sup>.

Przykładem braku rzetelnego OSR do projektu są również takie regulacje jak: nowelizacja kodeksu pracy z 2008 r. nakładająca obowiązek zatrudnienia strażaka w każdej firmie<sup>16</sup>, nowelizacja ustawy z 2010 r. o podatku od towarów i usług w zakresie zmiany stawek VAT, gdzie nie wyliczono kosztów bezpośrednich i pośrednich dla firm związanych z nową stawką VAT, kosztów operacyjnych dla firm wynikających z obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców (np. telekomunikacyjnych) związanych ze zmianami warunków umowy oraz cen następujących na skutek zmiany przepisów prawa.

### **Krótkie okresy *vacatio legis***

Kolejnym, poważnym i bardzo częstym problemem przedsiębiorców są również bardzo krótkie okresy *vacatio legis*, wyznaczone przez autorów regulacji, nie pozwalające przedsiębiorcom na przygotowanie się do wejścia w życie nowych przepisów. Jako przykład można tu przywołać zasady tworzenia przepisów podatkowych.

Pomimo tego, iż w tej kwestii wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny, np. w sprawie dotyczącej zbyt krótkiego *vacatio legis* przy wprowadzeniu zwiększonej progresji podatku od dochodów osobistych (50% stawka PIT), uznając, iż wejście w życie tej ustawy z dniem 1 stycznia 2005 r., nastąpiło bez zachowania co najmniej miesięcznej *vacatio legis* – okresu między ogłoszeniem ustawy w Dzienniku Ustaw a początkiem roku podatkowego, a tym samym, zgodnie z linią utrwaloną w orzecznictwie TK, ustawa taka jest niezgodna z art. 2 Konstytucji<sup>17</sup>, w samym roku 2010 r. rząd zafundował przedsiębiorcom ponad sto zmian w ustawie o podatku od towarów i usług wchodzących w życie na przełomie roku 2010 i 2011 (4 nowelizacje). Większość z nich została opublikowana z końcem roku 2010 r. lub na początku 2011 r. Były to zarówno zmiany techniczne, jak i mające duże znaczenie z punktu widzenia obciążeń dla przedsiębiorstw. To co jednak należy ocenić zdecydowanie negatywnie, to fakt że przedsiębiorcy mieli zaledwie kilka, kilkanaście dni na dostosowanie swojej działalności do zmieniających się przepisów, w szczególności w zakresie zmiany stawek VAT.

### **Pilny tryb procedowania projektów**

Warto również wspomnieć o nadużywaniu przez autorów regulacji pilnego trybu procedowania projektów legislacyjnych.

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, pilny tryb ustawodawczy jest instytucją rangi konstytucyjnej i ma charakter szczególny w stosunku do postępowania ustawodawczego toczącego się na zasadach ogólnych. Konstytucja ustanowiła specjalną procedurę dla projektów ustaw, które z uwagi na ich szczególny charakter muszą zostać rozpatrzone szybko. Oznacza to pominięcie procedury określonej w art. 119 Konstytucji. Ustawodawca w niektórych sytuacjach przewiduje możliwość nadania projektowi ustawy klauzuli pilności, ale oznacza te sytuacje jako wyjątkowe oraz ogranicza podmiot inicjatywy ustawodawczej do Rady Ministrów.

Wyłącza się jednak możliwość procedowania w tym trybie: projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta RP, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów.

---

15 Ostateczne losy noweli nie są jednak znane ze względu na fakt, iż prace nad nią nie zakończyły się w Parlamencie.

16 Przepis uchylony w 2009 r. w wyniku działań podjętych przez Komisję Nadzwyczajną Przyjazne Państwo.

17 Wyrok TK z 15 lutego 2005 r. /K 48/04/;

To co jest ważne podkreślenia, to zasada, iż określenie projektu ustawy jako pilnego musi być merytorycznie uzasadnione, np. wypełnieniem „luki prawnej” powstałej na skutek utraty mocy obowiązującej przepisu w następstwie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bądź innych ważnych okoliczności.<sup>18</sup>

Przykładem nadużywania tej ścieżki mogą być takie regulacje jak: nowelizacja ustawy o radiofonii i telewizji z 2005 r., ustawa o grach hazardowych z 2010 r. oraz nowelizacja ustawy o OFE z 2011 r. Żadnej z ww. regulacji pilna ścieżka legislacyjna nie wyszła na dobre. W żadnym z ww. regulacji szybka ścieżka nie była racjonalnie uzasadniona.

### Inicjatywa poselska

Duży wpływ na niską jakość stanowionego prawa w Polsce ma również inicjatywa poselska. Projekty z inicjatywy poselskiej co do zasady nie podlegają obowiązkowi konsultacji społecznych, wystuchania publiczne odgrywają marginalną rolę, a uzasadnienie zgodnie z Regulaminem Sejmu powinno przedstawiać jedynie „przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne”. Z tego też względu jakość projektów przedkładanych z inicjatywy poselskiej jest jeszcze słabsza, niż projekty z inicjatywy rządowej.

Przykładem typowego „bubla legislacyjnego” z inicjatywy poselskiej jest ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. Nr 127, poz. 880), w sprawie której ostatecznie wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny oprócz tego, iż uznał, że ww. ustawa jest niezgodna z art. 2, art. 20 i art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, to w sposób obszerny i krytyczny odniósł się do procesu legislacyjnego, podkreślając, iż: „*Poselski projekt ustawy (druk sejmowy V kadencji, nr 200), złożony w grudniu 2005 r., odznaczał się nadzwyczaj niestaranną formą redakcyjną i uzyskał druzgocącą opinię sejmowego Biura Studiów i Ekspertyz.*”(…) „*W toku procesu legislacyjnego wielokrotnie podnoszone były zarzuty natury konstytucyjnej, odzwierciedlone następnie we wniosku Rzecznika Praw Obywatelskich do Trybunału Konstytucyjnego. Przypominano, że podobne rozwiązania proponowane we wcześniejszej kadencji Sejmu (druki sejmowe nr 3131 i 3281) spotkały się z negatywną oceną rządu oraz Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*”<sup>19</sup>

Problemem w procedurze sejmowej są także poprawki posłów zgłaszane w trakcie drugiego czytania projektu. Poprawki te często są niedopracowane i to one wprowadzają najwięcej zamieszania w procesie stanowienia prawa. Zdarza się, że są one niespójne z innymi przepisami prawa, niejasne i często odbiegają swoim zakresem od procedowanego projektu.

Z tego też względu Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się również co do poprawek poselskich wychodzących poza zakres procedowanego projektu ustawy Trybunał Konstytucyjny ma bowiem kompetencje nie tylko do badania treści ustawy, ale także badanie czy ustawa została wydana zgodnie z przepisami regulującymi postępowanie ustawodawcze. Trybunał stanął więc na stanowisku, iż:

„Z przepisów regulujących postępowanie ustawodawcze, w szczególności z art. 119 ust. 1 Konstytucji (zasada trzech czytań projektu ustawy w Sejmie) wynikają istotne wnioski co do dopuszczalnego zakresu i „głębokości” poprawek. Na każdym etapie Sejm powinien rozpatrywać ten sam projekt ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. W tak wyznaczonych granicach dopuszczalne są nawet poprawki całkowicie zmieniające kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą, muszą one jednak, co do zasady, mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez

---

18 Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacyjnym, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2010, str.141;

19 Wyrok TK z 8 lipca 2008 r.,/K 46/07;

uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu. Wyjście poza zakreślony przez samego projektodawcę zakres przedmiotowy projektu jest dopuszczalne tylko wówczas, gdy treść poprawki pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem projektowanej ustawy, a zwłaszcza wtedy, gdy jej wprowadzenie jest niezbędne do pełnego zrealizowania koncepcji projektodawcy.”<sup>20</sup>.

Warto również zwrócić uwagę na częstą praktykę w sejmie procedowania wielu zmian tych samych ustaw równolegle. Przykładowo, w 2008 r. w sejmie procedowano równolegle kilkanaście różnych projektów nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług: projekt rządowy, który proponował 72 zmiany, projekt poselski (PO), który proponował 50 zmian, projekt poselski (PIS), projekt Komisji „Przyjazne Państwo” przewidujący 13 zmian, ale podzielonych na 13 odrębnych projektów nowelizacji ustawy od towarów i usług.

Każda z ww. zmian w prezentowanym przykładzie nie tylko ingerowała bezpośrednio w przepis, który zmieniała, ale również w przepisy powiązane i w cały system ustawy o podatku od towarów i usług. Wszystkie ww. nowelizacje ustawy odnosiły się do obowiązującego w tym czasie tekstu ustawy. Żaden projekt nie uwzględniał faktu, że są równolegle zgłaszane inne nowelizacje, choć TK wielokrotnie podkreślał, iż „*ważnym elementem zasady poprawnej legislacji jest także przestrzeganie wymogów spójności logicznej i aksjologicznej systemu prawnego.*”

## Podsumowanie

Konsekwencją wyżej opisanych praktyk różnych podmiotów zaangażowanych w proces stanowienia prawa jest:

1. **duża liczba regulacji**, wywołująca wśród przedsiębiorstw, szczególnie małych i średnich uczucie zagubienia i niemożności sprostania obowiązkom (tylko przepisy podatkowe obowiązujące MSP pochodzą z ponad 70 różnych aktów prawnych),
2. **niska jakość regulacji**, o czym świadczy konieczność ciągłych nowelizacji (60% stanowionego w ciągu roku prawa, to nowelizacje),
3. **nieprecyzyjność, niejednoznaczność regulacji** pozwalająca na dowolność interpretacyjną tak po stronie przedsiębiorstw, jak i po stronie urzędów,
4. widoczne w wielu regulacjach **założenie nieuczciwości przedsiębiorców** skutkujące „asekuracyjnymi” zapisami pogarszającymi czytelność intencji ustawodawcy (tendencje do przeregulowywania),
5. **nierówność traktowania podmiotów gospodarczych** (np. pomoc publiczna dla niektórych przedsiębiorstw państwowych),
6. **restrykcyjność** (wysokie kary za niezgodne z prawem działania nawet wtedy, gdy nieprzestrzeganie prawa wynika np. z problemu w nadążaniu za jego zmianami),
7. **wysoki koszt dla przedsiębiorstw**, wynikający tak z nadmiernych obciążeń zadaniami administracyjnymi nakładanych na nie w regulacjach, jak i z wysokiego ryzyka regulacyjnego oraz wysoki koszt dla gospodarki, wynikający z potrzeby ciągłej nowelizacji prawa z powodu jego złej jakości i niedostosowania do warunków, które ma regulować,
8. **brak stabilności** (zmiennosc i brak przewidywalności) regulacji ograniczający m.in. skłonność przedsiębiorstw do inwestowania,
9. obiektywny brak możliwości dostosowania się do regulacji (**prawo jest martwe**),
10. **niska jakość i nieterminowość implementacji przepisów wspólnotowych**, np. tzw. dyrektywa usługowa, dyrektywa w sprawie usług płatniczych /PSD/, czy dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych /MIFID/.

Pomimo wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego odnoszących się do przyzwoitej legislacji, jakość stanowionego prawa pozostaje wciąż bardzo niska, a najważniejszym z punktu widzenia decydentów wskaźnikiem stanu stanowienia prawa w Polsce jest liczba przyjętych aktów prawnych.

---

20 Np. Wyrok z 24 marca 2004 r., K 37/03

Od początku lat 90 mamy do czynienia ze stałym wzrostem inflacji przepisów prawa.

<b>Kadencja Sejmu</b>	<b>Liczba przyjętych ustaw</b>
I kadencja Sejmu (tylko 2 lata)	94
II kadencja Sejmu	470
III kadencja Sejmu	640
IV kadencja Sejmu	894
V kadencja Sejmu (tylko 3 lata)	384
VI kadencji sejmu	677

*Źródło: zestawienie własne oparte na danych dostępnych na [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl);*

Reforma regulacji jest wciąż jedynie deklarowanym, nie faktycznym priorytetem rządu, a gruntowna reforma systemu stanowienia prawa nie znajduje się na chwilę obecną na agendzie priorytetowych działań rządu.

PKPP Lewiatan stoi na stanowisku, iż opracowanie, a następnie wdrożenie efektywnej procedury przygotowywania i uchwalania dobrego prawa jest jednym z ważniejszych regulacyjnych fundamentów sprawnej gospodarki.

Uważamy, iż przy tej reformie należy położyć duży akcent na otwarte i powszechne konsultacje społeczne, których częścią będą stosowne regulacje odnoszące się do działalności lobbingowej oraz na zwiększenie roli oceny skutków regulacji OSR w procesie stanowienia prawa.

Zdaniem PKPP Lewiatan tylko kompleksowa i spójna reforma systemu stanowienia prawa może przynieść pożądane efekty w postaci: zwiększenia jawności, transparentności procesu stanowienia prawa, zmniejszenia patologii w tym obszarze oraz poprawy jakości stanowionego prawa. Nowoczesny proces legislacyjny oparty na analizie ekonomicznych korzyści i kosztów każdej proponowanej regulacji i bieżących analizach regulacji już stosowanych przyczyni się również do stworzenia ekonomicznie efektywnego systemu gospodarczego.

## **Propozycje zmian w Konstytucji związane z modernizacją systemu stanowienia prawa**

1. W art. 118 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

**„3. Wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki oraz koszty jej wykonywania, a także wyniki konsultacji społecznych projektu.”**

Cel zmiany:

1. uzupełnienie normy konstytucyjnej – obecnie zawężonej do skutków finansowych, w domyśle dla budżetu państwa – o najlepsze praktyki stanowienia prawa, stosowane w państwach członkowskich OECD, UE oraz w samych strukturach UE;
2. poprawa przejrzystości postępowania legislacyjnego.

2. W art. 119 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

**„4. Wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w toku postępowania ustawodawczego w Sejmie do czasu zakończenia trzeciego czytania projektu.”**

Cel zmiany:

1. zwiększenie odpowiedzialności wnioskodawcy za projekt ustawy w całym okresie postępowania ustawodawczego w Sejmie (obecnie możliwość wycofania projektu istnieje do zakończenia drugiego czytania);
2. ograniczenie możliwości wprowadzania poprawek, niezgodnych z istotą przedłożonego projektu.

3. W ust. 3 art. 122, zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

**„Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją, a także zgodności trybu przygotowania i uchwalenia ustawy z powszechnie obowiązującym prawem.”**

Cel zmiany:

1. doprecyzowanie i uzupełnienie unormowania dotyczącego badania konstytucyjności ustawy, powiązane z poprawką dotyczącą ust. 3 w art. 118 Konstytucji, a także korespondujące z ustawowym obowiązkiem badania przez Trybunał Konstytucyjny trybu uchwalenia ustawy, wymaganego przepisami prawa;
2. poszerzenie zakresu oceny uchwalonej ustawy, dokonywanej przez Prezydenta przed jej podpisaniem.

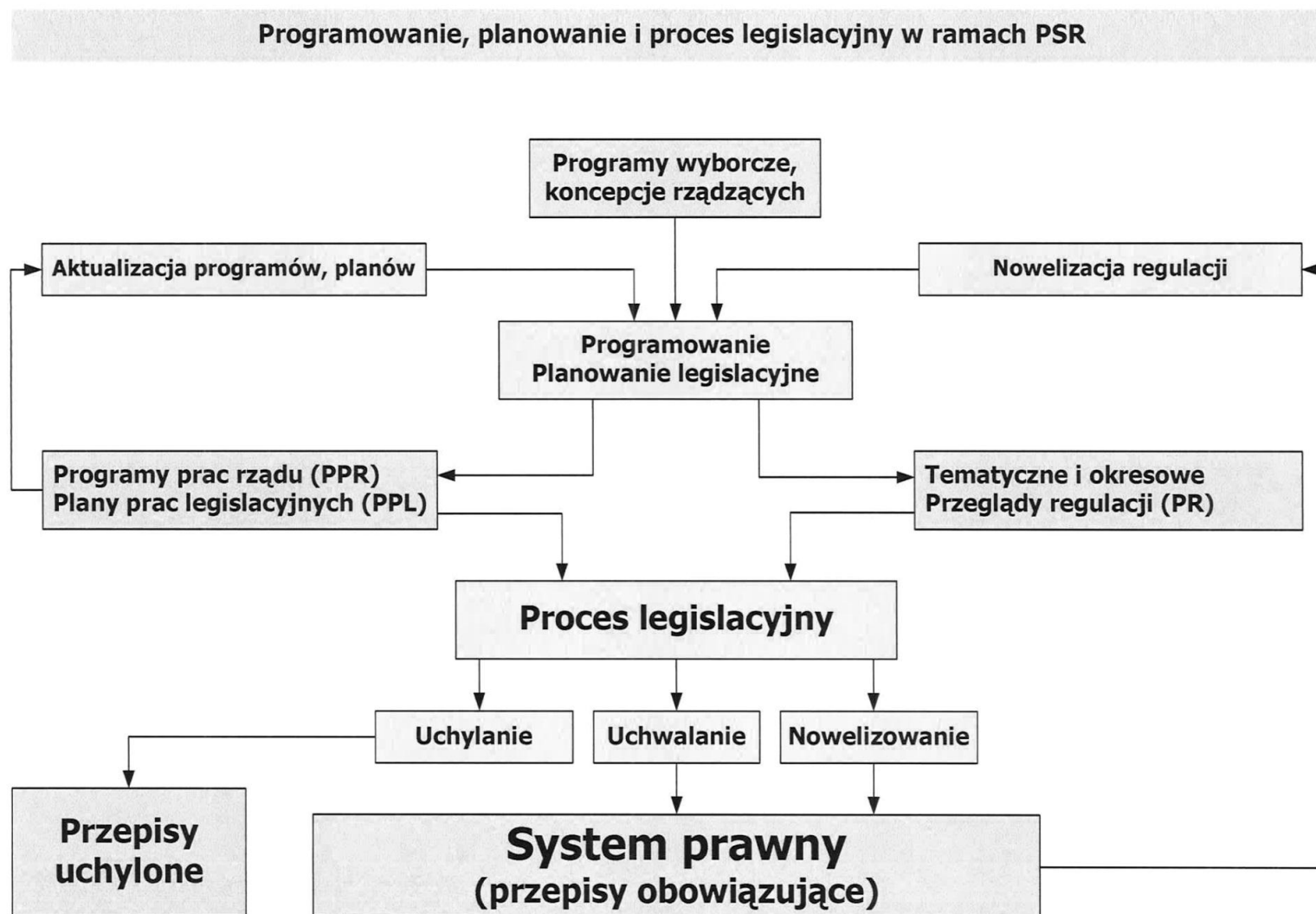
4. W art. 191 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

**„2. Podmioty, o których mowa w ust. 1 pkt 3-5, mogą wystąpić z takim wnioskiem, jeżeli akt normatywny dotyczy spraw, objętych ustawowym zakresem ich działania.”**

Cel zmiany:

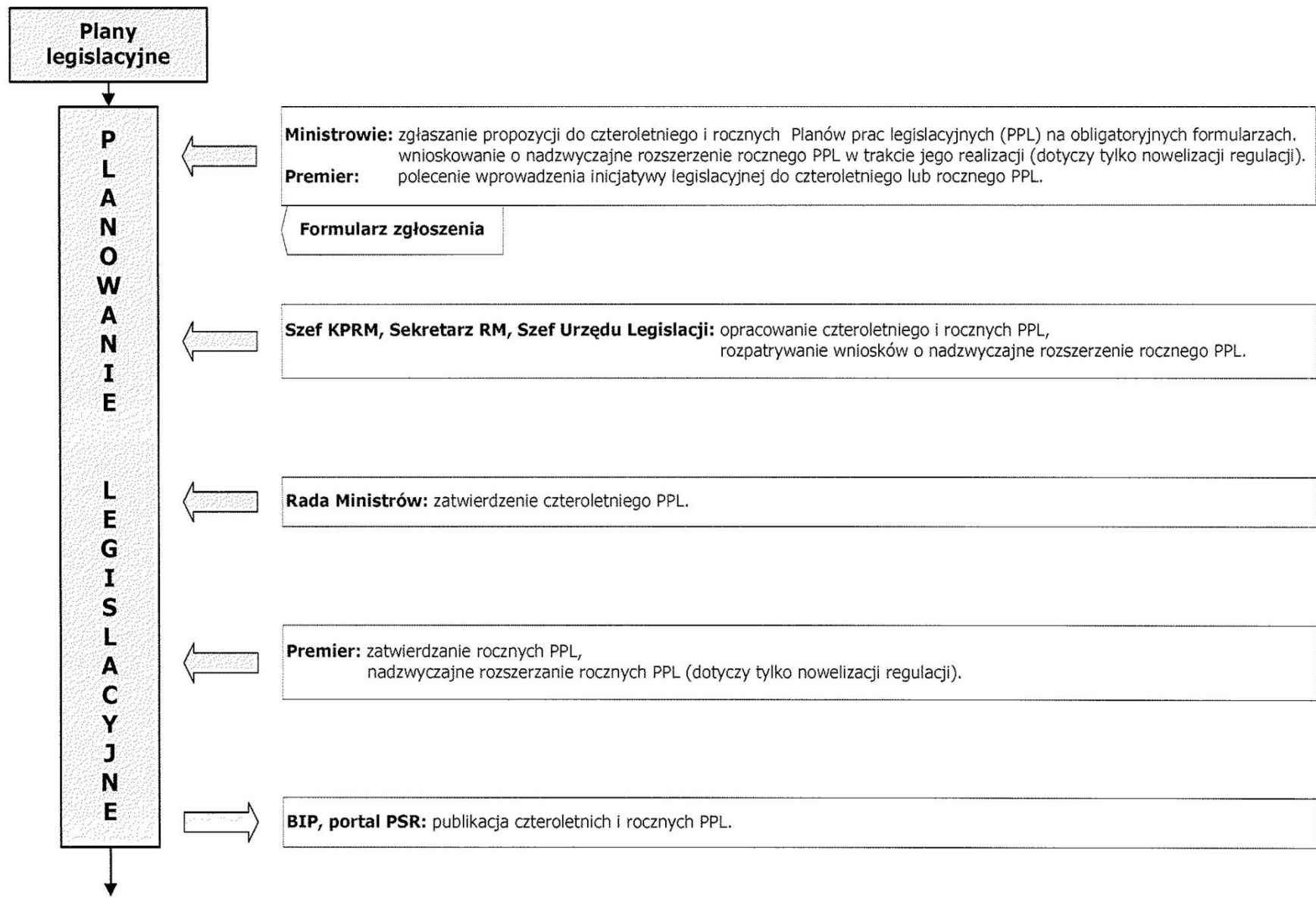
1. doprecyzowanie uprawnień jednostek samorządu terytorialnego, związków zawodowych, organizacji pracodawców, organizacji zawodowych oraz kościołów do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności przepisu prawa (dopowiedzenie, że chodzi o **ustawowy** zakres ich działania przewyższa spory interpretacyjne, wywołane rozstrzygnięciami Trybunału Konstytucyjnego, zawężającymi legitymację procesową ww. podmiotów);
2. odblokowanie prawa do wnioskowania o kontrolę konstytucyjności przepisów, przysługującego podmiotom wymienionym w Konstytucji, w obszarach ich ustawowych obowiązków i uprawnień.

## Koncepcja reformy systemu stanowienia prawa w Polsce







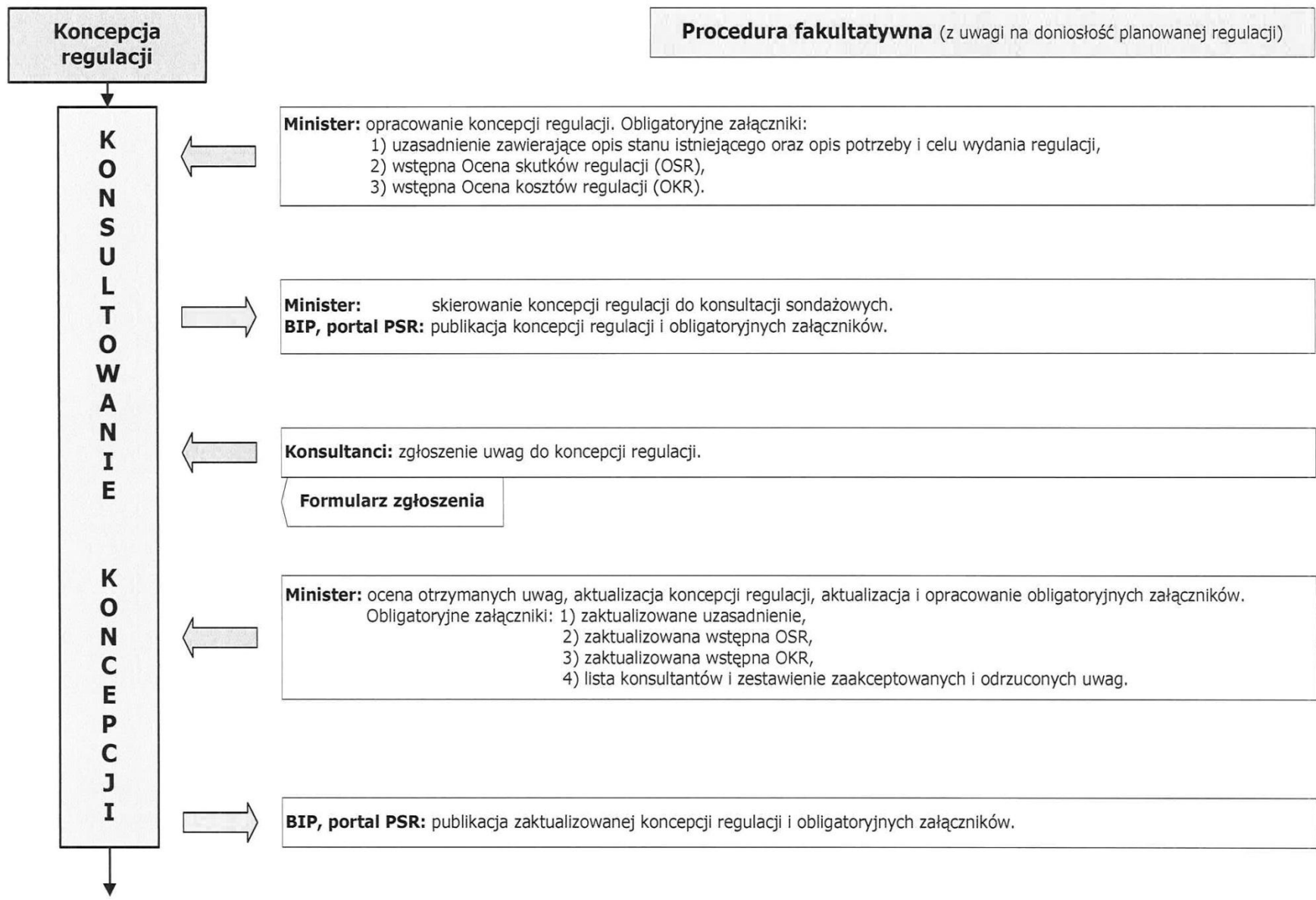


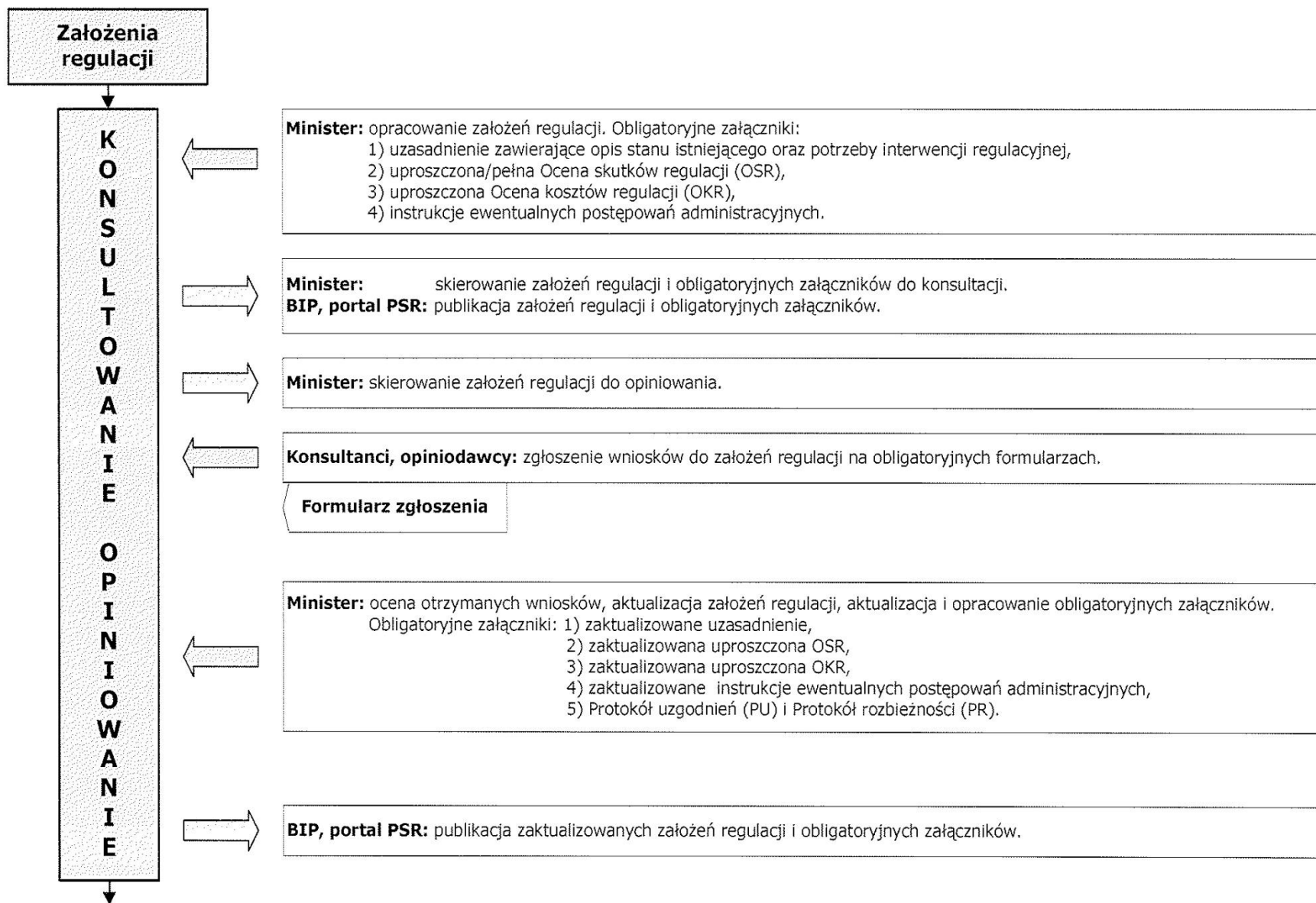


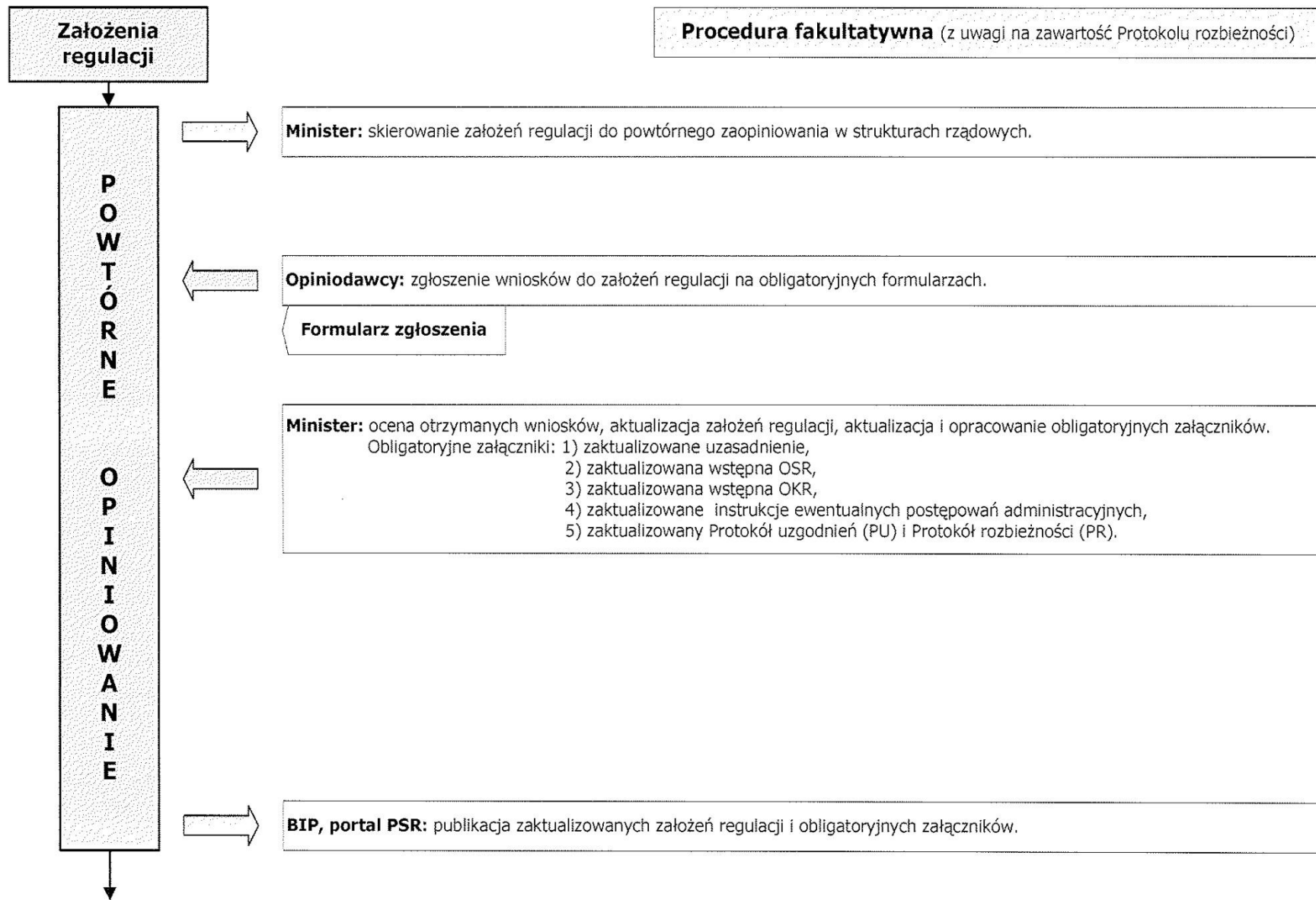
Inicjatywa  
legislacyjna

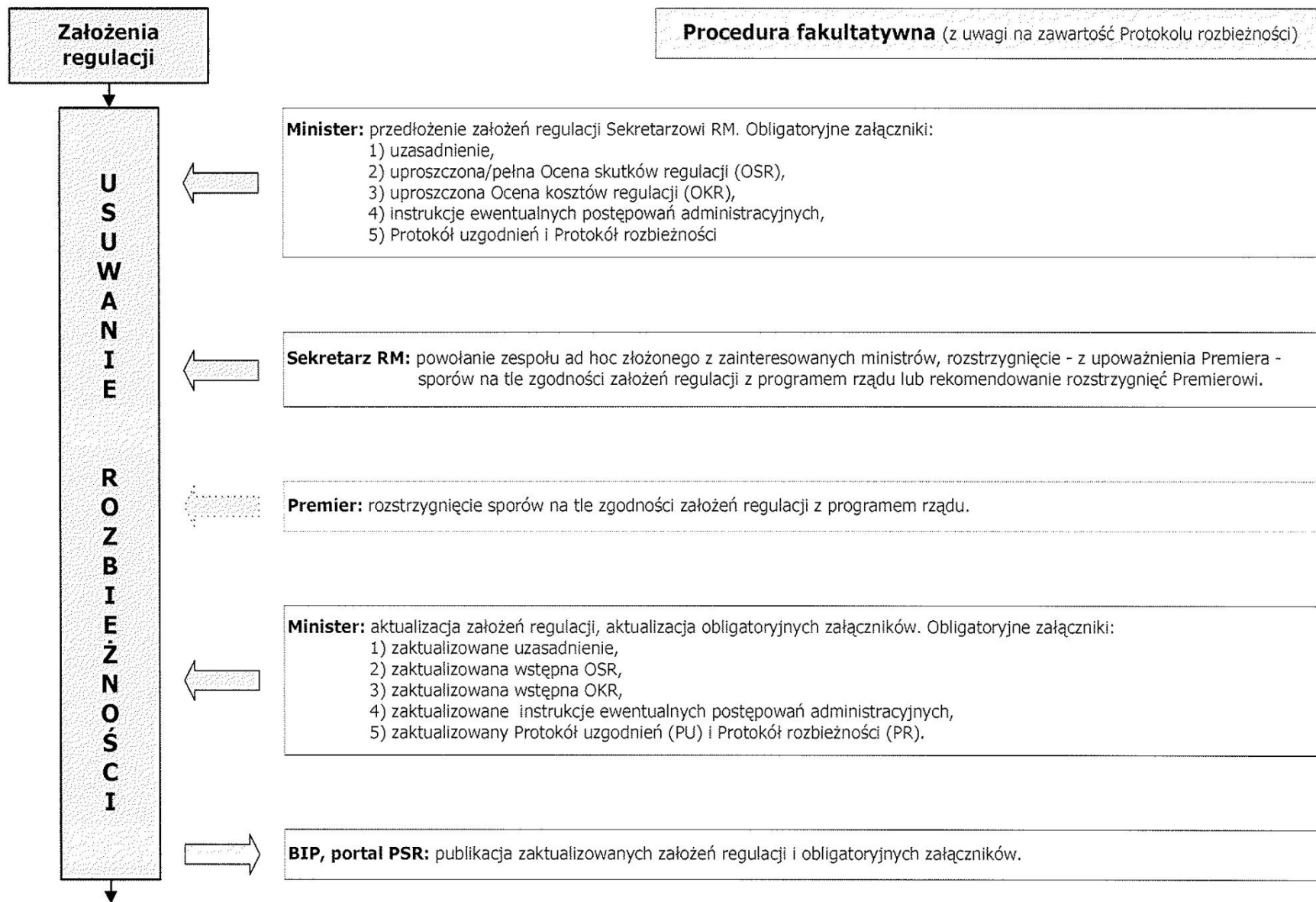
I  
N  
I  
C  
J  
O  
W  
A  
N  
I  
E  
  
P  
R  
O  
C  
E  
S  
U

←  
**Ministrowie:** przystąpienie do realizacji zadania wynikającego z rocznego Planu prac legislacyjnych (PPL),  
przystąpienie do realizacji zadania wynikającego z nadzwyczajnie rozszerzonego rocznego PPL w trakcie jego realizacji,  
przystąpienie do realizacji zadania wynikającego z rocznego Przeglądu regulacji (PR).

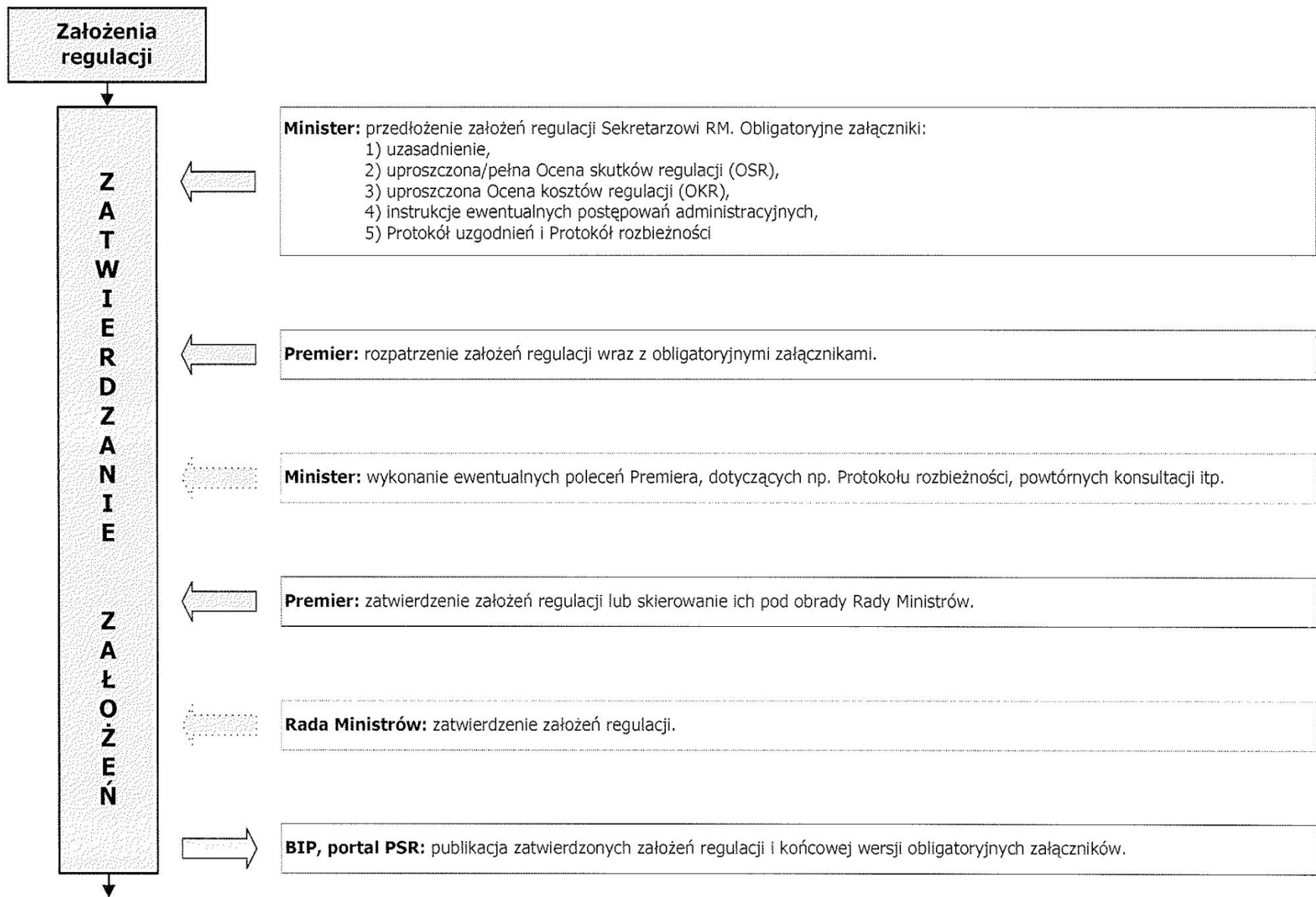


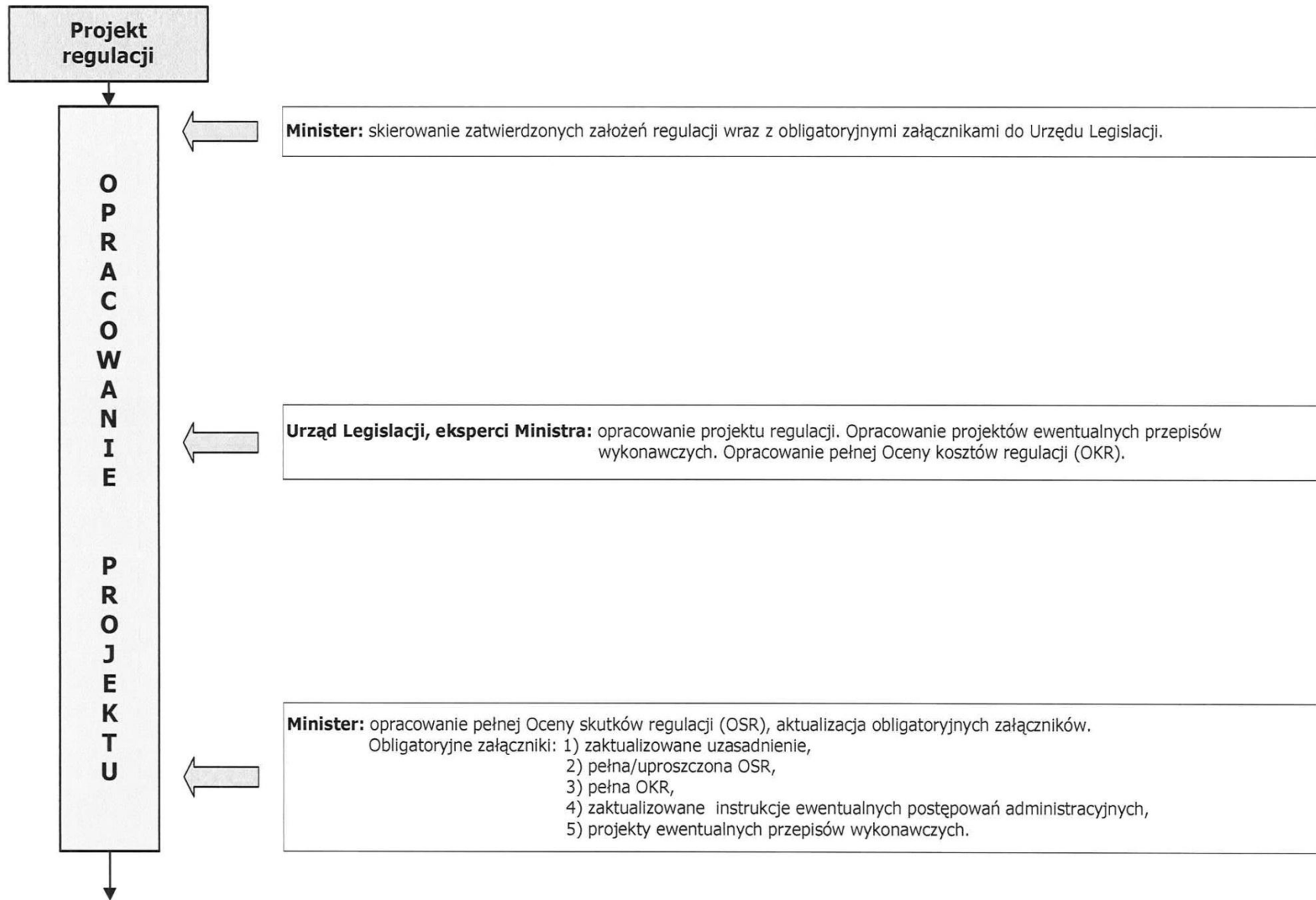


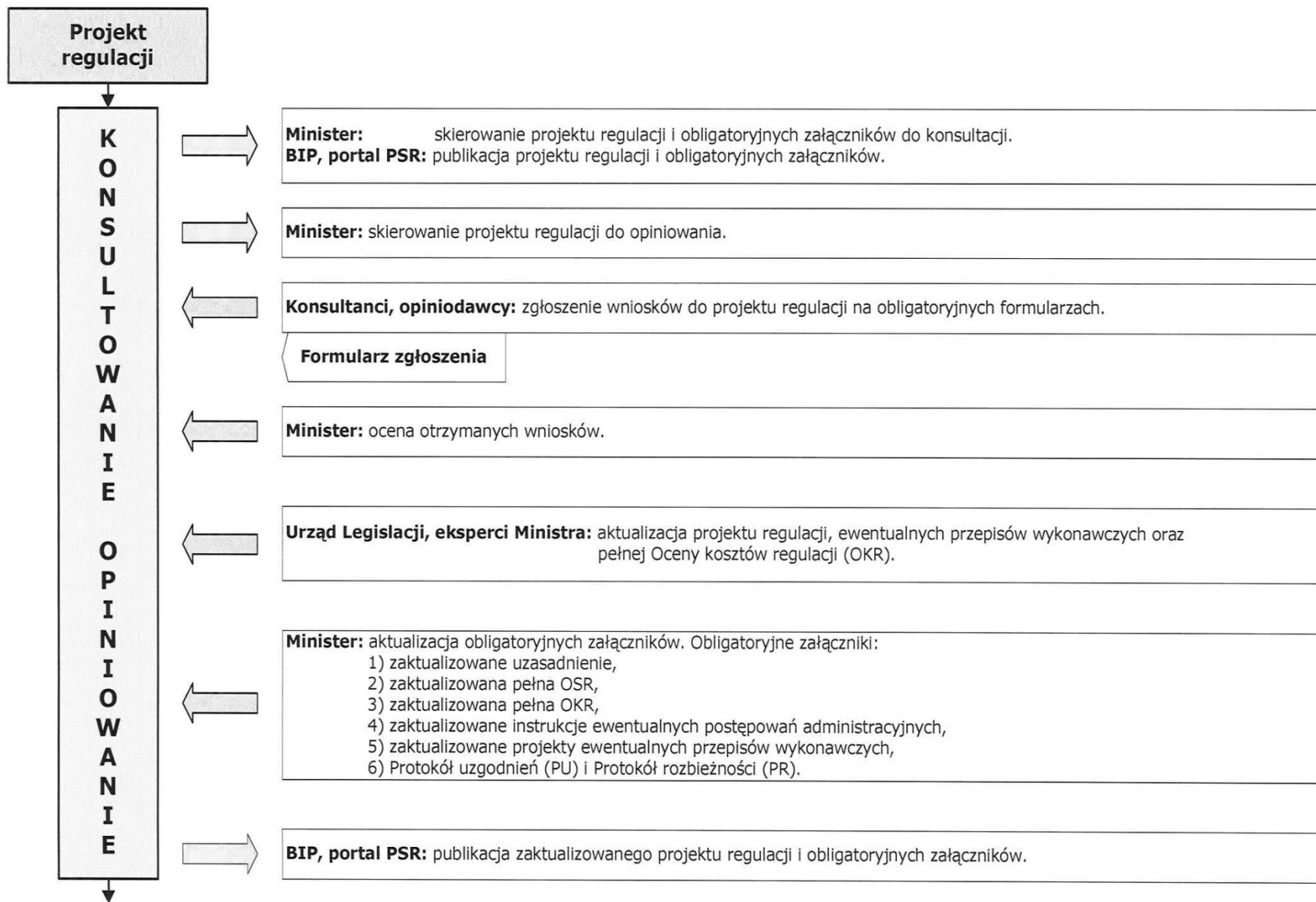


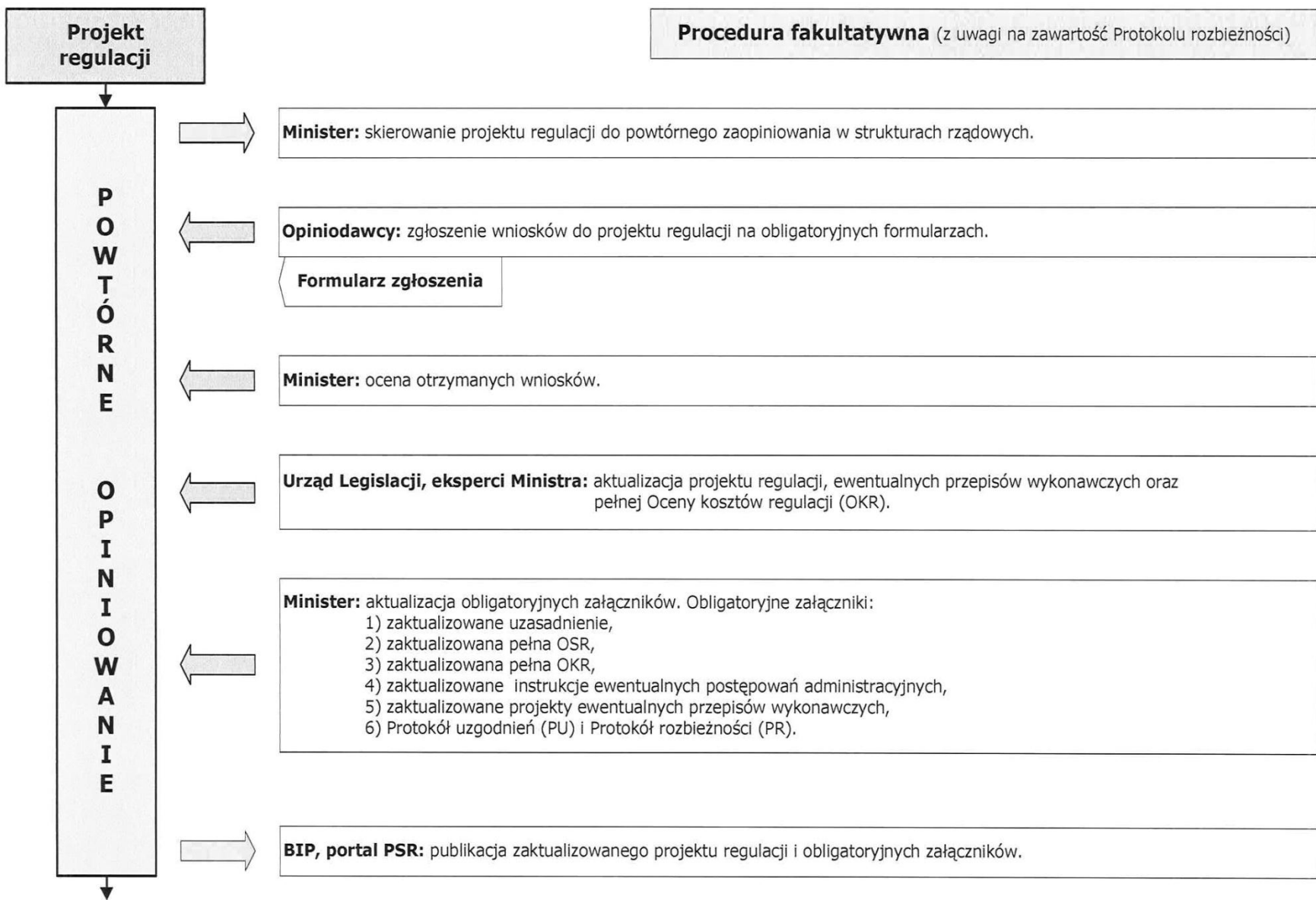


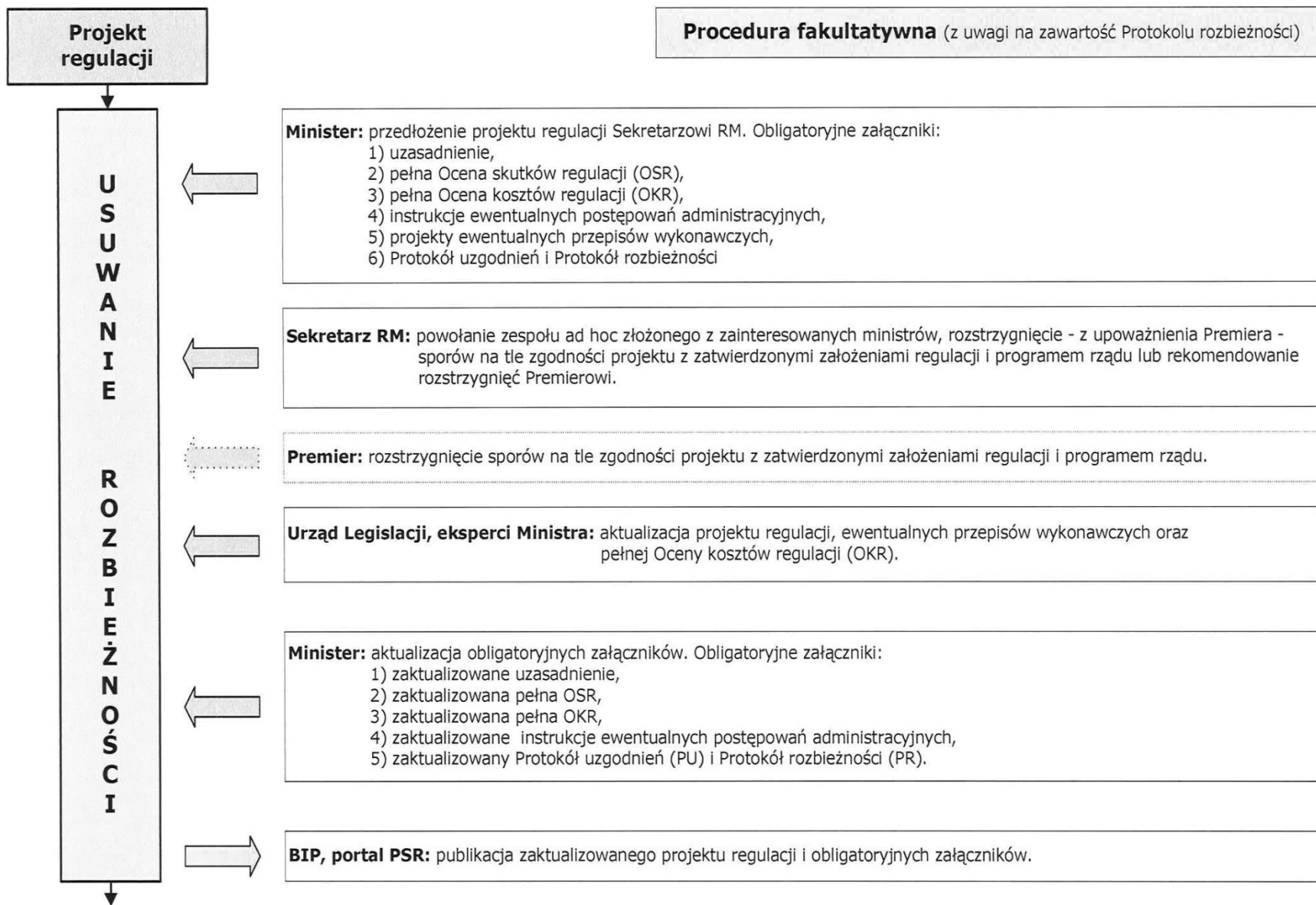


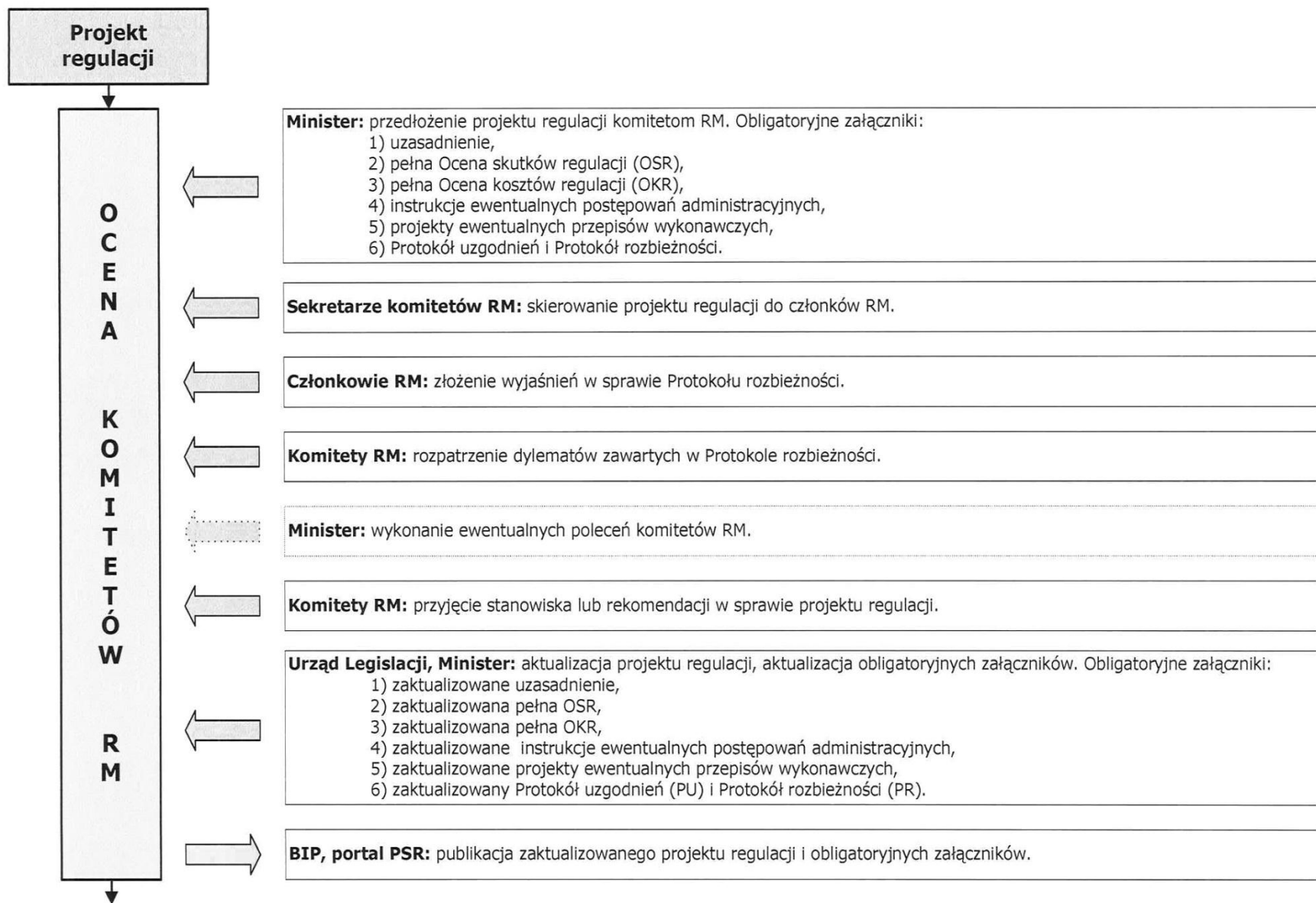


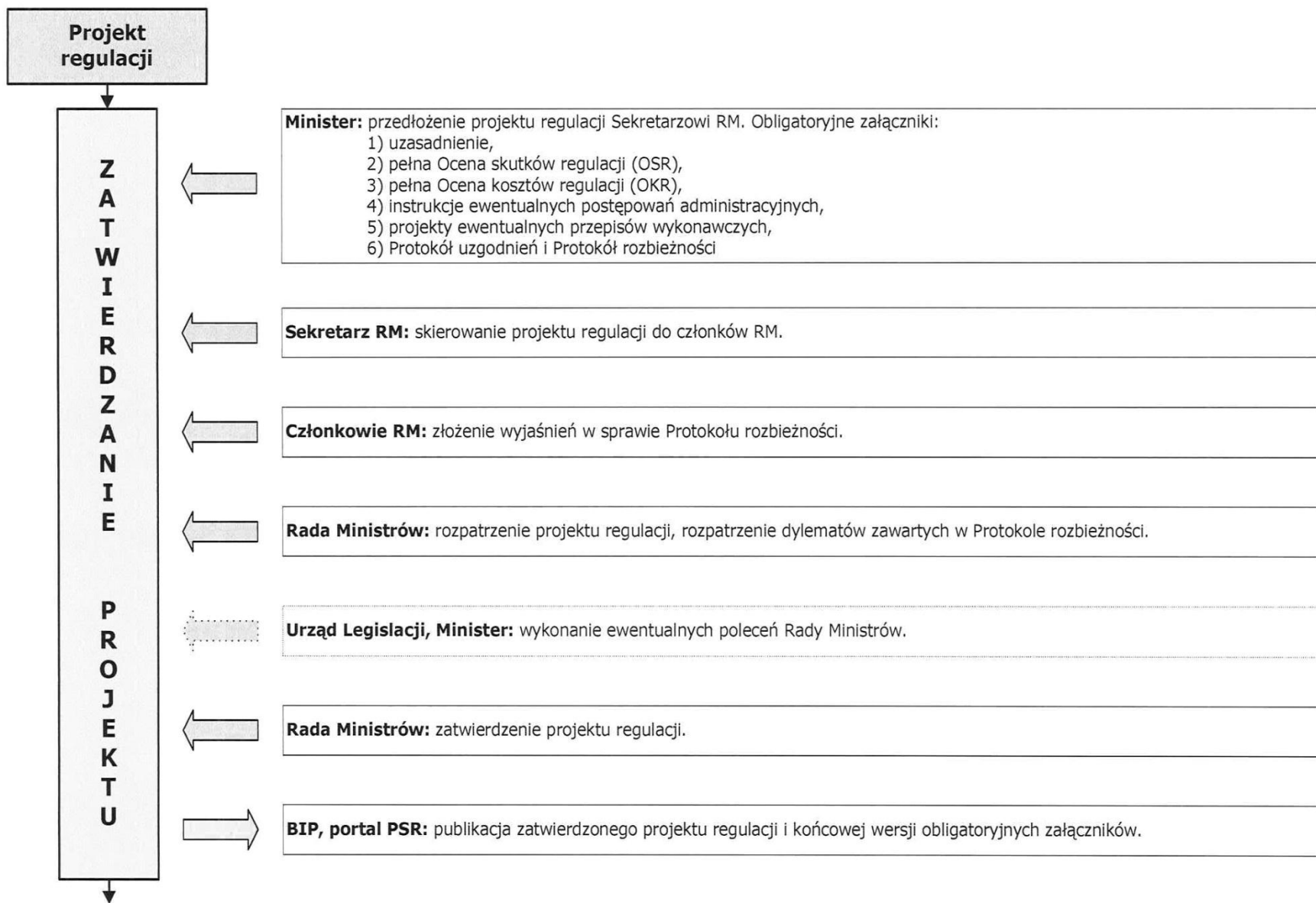












---

# Zmiany w administracji centralnej odpowiedzialnej za warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce

## Koncepcja powołania ministerstwa ds. przedsiębiorczości i zmian towarzyszących

### Wstęp

Kolejne rządy podejmowały się prób usunięcia z prawnych i administracyjnych barier rozwoju przedsiębiorczości. Powoływano całe gremia<sup>21</sup> i przyjmowane były programy legislacyjne<sup>22</sup>, które każdorazowo miały stanowić przełom w regulacji gospodarki. Żadna z tych inicjatyw nie przyniosła oczekiwanego przełomu. Często wśród przyczyn tego stanu rzeczy wymienia się wadliwe struktury administracji centralnej. Podejmowane doraźne akcje i programy miały na celu właśnie przełamanie ograniczeń wynikających z podziału problematyki gospodarczej pomiędzy wiele resortów.

Dlatego, bogatsi o te doświadczenia proponujemy dokonanie zmian instytucjonalnych. Jak się okazuje niekiedy jest to jedyny sposób przewyciężenia konserwatyzmu struktur administracyjnych i niekonsekwencji działań politycznych. W strukturach administracji powinien znaleźć się podmiot odpowiedzialny tylko za działania na rzecz poprawienia warunków działalności gospodarczej.

Poniższa propozycja ma na celu stworzenie warunków do konsekwentnego i kompleksowego włączenia polityki na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce do polityki Rządu. Dotychczasowe doświadczenie pokazało, że doraźne akcje nie zdały egzaminu. Jedyną szansą na poprawienie otoczenia biznesu jest obarczenie któregoś z organów administracji ustawowym obowiązkiem stałego czuwania nad praktyką organów administracji publicznej i oceny nowych propozycji.

### I. Stan obecny – rozproszenie kompetencji

Obecne struktury administracji centralnej opierają się na podziale kompetencji sięgającym niejednokrotnie czasów przedwojennych. Poszczególne urzędy administracji centralnej są odpowiedzialne za określone dziedziny życia gospodarczego i społecznego w oparciu kryterium przedmiotowe, nie zaś podmiotowe. Innymi słowy kompetencje urzędów skonstruowane na podstawie kryterium przedmiotu swojej działalności, nie zaś adresatów czy procesów gospodarczych. Tymczasem, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki administracja publiczna powinna być skupiona na stworzeniu spójnych, pewnych i przejrzystych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Życie gospodarcze jest wystarczająco złożone, aby dodatkowo komplikować je trudnym otoczeniem prawnym i administracyjnym.

Ponieważ wiele dziedzin życia, a zatem i administracji, wymaga bardzo specjalistycznej wiedzy obecne ułożenie kompetencji organów administracji jest do pewnego stopnia naturalne. Niemniej, niezależnie od rodzaju wiedzy specjalistycznej w każdej dziedzinie administracja powinna ułatwiać

---

21 W 1997 r. został powołany Zespół do spraw Odbiurokratyzowania Gospodarki.

22 W 2002 r. pakiet pt. „Przedsiębiorczość, Rozwój, Praca”, w 2007 r. tzw. „Pakiet Kluski”, czy w 2008 r. pakiet pt. „Pakiet dla przedsiębiorczości”.



prowadzenie działalności gospodarczej. Nie powinno być tak, że poszczególne procedury administracyjne znacznie się od siebie różnią, a prawo i praktyka administracyjna jest niekiedy drastycznie różna w zależności od dziedziny.

Pomimo wielu deklaracji chęci poprawienia otoczenia biznesu, postępy w ostatnich kilkunastu latach są bardzo mizerne. Jak się okazuje w obecnych strukturach bardzo trudno dopilnować, aby konsekwentnie poprawiać ramy prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych dziedzinach nadzorowanych przez różne resorty. W polskiej administracji centralnej nie funkcjonuje żadna jednostka, której obowiązkiem byłoby całościowe spojrzenie na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Nawet Ministerstwo Gospodarki odpowiada jedynie za „horyzontalne” przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz obszary „branżowe” przypisane temu resortowi (np. energetyka czy probiernictwo). Rozproszenie kompetencji i słabość Ministerstwa Gospodarki wobec propozycji innych resortów sprawia, że w administracji publicznej nie ma dzisiaj organu wystarczająco silnie umocowanego do skutecznego wpływania na kształtowanie warunków działalności gospodarczej niezależnie od dziedziny życia gospodarczego.

Ta sytuacja skutkuje pogorszeniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest w znacznym stopniu struktura administracji centralnej. W związku z tym należy sięgnąć po wzorce z innych krajów i przyjrzeć się organizacji administracji centralnej odpowiedzialnej za tworzenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

W wielu wysoko rozwiniętych krajach, które zajmują wysokie pozycje w rankingach warunków prowadzenia działalności gospodarczej, funkcjonują jednostki odpowiedzialne za kreowanie przyjaznego środowiska dla przedsiębiorczości. Te sprawdzone modele zaadoptowały także niektóre kraje transformacji ustrojowej. Najwyższy czas, aby poważnie rozważyć przyjęcie tych sprawdzonych rozwiązań w Polsce.

## II. Modele w innych państwach

### Zjednoczone Królestwo

W Zjednoczonym Królestwie funkcjonuje ministerstwo skupiające zagadnienia gospodarki, innowacyjności i edukacji (Dept. For Business, Innovation and Skills, „BSI”). Priorytetami BSI jest wsparcie przedsiębiorstw oraz tworzenie przyjaznego otoczenia dla biznesu. Kompetencje BSI są bardzo szerokie, i obejmują obszary należące w Polsce do kilku resortów i urzędów centralnych. Należy także podkreślić, że do tego resortu należą także sprawy uniwersytetów, badań oraz nauki. Ponadto, BSI zajmuje się wspieraniem wzrostu, promocją niskoemisyjnej gospodarki, a nawet rozwojem regionalnym. Do kompetencji BSI należy szerokie spectrum zagadnień gospodarczych:

3. lepsza jakość prawa (Better Regulation)
4. prawo gospodarcze (konkurencja, corporate governance, spółki, prawo handlowe, pomoc publiczna, audyty, księgowość i rachunkowość);
5. sprawy konsumentów;
6. ekonomia i statystyka
7. sprawy zatrudnienia;
8. wsparcie dla biznesu i przedsiębiorstw;
9. handel i export;
10. edukacja wyższa i dalsza, kompetencje;
11. innowacje,
12. rozwój regionalny,
13. nauka – badania i rozwój;

BIS nadzoruje także wyspecjalizowane agencje rządowe, jak np. odpowiedniki polskiej PARP, urzędu

patentowego, rejestru przedsiębiorców (Companies House), a także agencję inwestycji zagranicznych.

### **Szwecja**

W Szwecji resortem wiodącym w sprawach gospodarczych jest Ministerstwo Przedsiębiorczości, Energii i Łączności.

Ministerstwo ma szerokie kompetencje w dziedzinie gospodarczej. Oprócz rozwojem przedsiębiorczości, Ministerstwo zajmuje się także: konkurencją, komunikacją elektroniczną, energią, informatyzacją, pocztą, rozwojem regionalnym, a także przedsiębiorstwami publicznymi oraz transportem.

Oprócz Ministerstwa, w Szwecji działa szereg agencji odpowiedzialnych za poszczególne obszary gospodarki (np. energia, rozwój regionalny, geologia, poczta). Na szczególną uwagę zasługuje współpraca Krajowej Rady Handlu (Kommerskollegium), Szwedzka Agencja Wzrostu Gospodarczego i Regionalnego oraz Szwedzka Agencja Konsumentcka.

Krajowa Rada Handlu zajmuje się handlem i inwestycjami zagranicznymi w Szwecji. Poza tym, to właśnie w tej agencji umiejscowiono

Te trzy agencje są wspólnie odpowiedzialne za wdrożenie w Szwecji pojedynczego punktu kontaktowego na potrzeby Dyrektywy Usługowej.<sup>23</sup> Sam punkt jest prowadzony na stronie internetowej wspólnej dla kilku organów - Verksam.se. Strona nie jest przypisana któremukolwiek z urzędów na zasadzie wyłączności. Poza Agencją Wzrostu, stronę obsługuje także Agencja Podatkowa a także Biuro Rejestru Spółek. Jest to bardzo pouczający przykład zadaniowego podejścia w administracji publicznej. Dzięki przełamywane są podziały między urzędami.

### **Estonia**

Ze względu na podobne doświadczenia historyczne, ważnym i pouczającym przykładem dla Polski może być Estonia. W Estonii funkcjonuje silnie rozwinięta administracja wspierająca przedsiębiorczość. Większość spraw gospodarczych jest skupiona w jednym ministerstwie – Ministerstwie Spraw Gospodarczych i Łączności.

Ministerstwo Spraw Gospodarczych i Łączności jest odpowiedzialne za wypracowywanie i realizację polityki gospodarczej państwa. Kompetencje ministerstwa są bardzo szerokie i obejmują: przemysł, handel, transport, energetykę, mieszkalnictwo, ruch drogowy, ochronę środowiska, turystykę, pocztę, a także normalizację, certyfikację oraz rejestry reglamentacji działalności gospodarczej. Podobnie jak w innych państwach, ministerstwo jest odpowiedzialne także za dziedziny, które w Polsce nie należą do właściwości Ministra Gospodarki, tj. badania naukowe, ochronę konkurencji, rejestry przedsiębiorców, czy rozwój regionalny.

W Estonii funkcjonuje także Agencja "Enterprise Estonia". Enterprise Estonia służy pomocą w rozwoju przedsiębiorstw. Agencja koncentruje się na czterech obszarach:

- pomoc nowopowstałym przedsiębiorstwom,
- podniesienie zdolności eksportowych i rozwoju nowych produktów przez estońskie firmy,
- ściąganie inwestycji zagranicznych,
- rozwój regionalny,
- promocja ruchu turystycznego w Estonii.

---

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U.UE L376 z dnia 27 grudnia 2006 r., str. 36).

Co warte podkreślenia, Agencja posiada siatkę biur konsultacyjnych w największych ośrodkach Estonii, w których przedsiębiorcom służą pomocą konsultanci.

## Stany Zjednoczone

Amerykańska administracja małych przedsiębiorstw (SBA) została utworzona w 1953 roku jako niezależna federalna agencja rządowa. Celem agencji była pomoc, doradztwo i protekcja małych przedsiębiorstw mając na celu zwiększenie konkurencji i wzmocnienie gospodarki. Sądzymy, że małe przedsiębiorstwa są kluczowe dla siły naszej gospodarki. Chociaż SBA ewoluowało przez ostatnie lata, misja i założenia jej pozostały niezmienione.

SBA pomaga Amerykanom zakładać oraz rozwijać małe przedsiębiorstwa. Poprzez duży wybór placówek oraz dużą liczbę publicznych i prywatnych partnerów, SBA świadczy usługi w całym kraju. W każdym stanie znajdują się poradnie w których pracują mentorzy i byli (często emerytowani) biznesmeni.

## Propozycja rozwiązań.

Istotą niniejszej propozycji jest powołanie do życia resortu odpowiedzialnego za warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Roboczo nazywamy ten resort Ministerstwem Przedsiębiorczości. Chociaż powołanie do życia Ministerstwa Przedsiębiorczości jest najważniejszym postulatem, to niniejsza propozycja nie ogranicza się do prostego przeniesienia kompetencji z obecnie funkcjonujących ministerstw do nowego ministerstwa. W ostatnich 20 latach byliśmy świadkami już bardzo wielu tego typu mechanicznych zmian. Nie przyniosły one pozytywnych zmian w kształcie otoczenia biznesu w Polsce.

### 1. Powołanie Ministerstwa Przedsiębiorczości.

Negatywne skutki obecnego rozproszenia kompetencji ministerstw i innych organów odpowiedzialnych za otoczenie biznesu w Polsce sprawiają, że konieczne wręcz jest skupienie kompetencji dotyczących kluczowych dziedzin działalności w jednym resorcie. Ministerstwo Przedsiębiorczości powinno centrum formułowania polityk wpływających na otoczenie biznesu. Żadne rozwiązanie wpływające na warunki prowadzenia działalności gospodarczej nie powinno być przyjmowane wbrew temu resortowi.

W przeciwieństwie do obecnego Ministerstwa Gospodarki, nowy resort powinien być skoncentrowany na pracach analitycznych, koncepcyjnych i legislacyjnych we wszystkich dziedzinach administracji publicznej. Bariery rozwoju gospodarczego często mają przecież swoje źródło przepisach dotyczących wąskich dziedzin. Dzisiaj w takich sytuacjach minister ds. gospodarki ma bardzo ograniczone możliwości zapobiegania powstawaniu nowych barier. Kompetencje ministra ds. przedsiębiorczości powinny być ujęte problemowo, podobnie jak ujmowane są kompetencje ministra ds. finansów publicznych. Wąskie zakreślenie właściwości dzisiejszego ministra ds. gospodarki jest jedną z przyczyn niestabilności warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Minister ds. przedsiębiorczości powinien mieć pozycje wystarczająco silną do udaremniania pomysłów pogarszających warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Docelowo, Ministerstwo Przedsiębiorczości powinno obejmować inne działy administracji rządowej, które mają zasadniczy wpływ na rozwój gospodarki. Przed wszystkim w Ministerstwie Przedsiębiorczości powinien znaleźć się dział „nauka”<sup>24</sup>. Dzięki połączeniu

---

24 Art. 18 ustawy o działach administracji rządowej: „Dział nauka obejmuje sprawy nauki, w tym badań naukowych i spraw rozwojowych”.

działów stricte gospodarczych z działem nauka niewątpliwie będzie ułatwiony transfer wiedzy do przemysłu. Obecne rozwiązania są daleko bowiem niewystarczające.

W dziale nauka powinny znaleźć się także sprawy związane ze szkolnictwem zawodowym.

## 2. **Zinstytucjonalizowanie programu poprawy warunków działalności gospodarczej w Polsce – Pełnomocnik ds. przedsiębiorczości.**

Naturalną cechą administracji centralnej jest pewne oddalenie, a nawet izolacja od procesów zachodzących w życiu społecznym i gospodarczym. Chociaż jest to zjawisko w pewnym stopniu nieuchronne, to tym bardziej należy ograniczać jego negatywne oddziaływanie

Najważniejszymi mechanizmami współpracy administracji publicznej są konsultacje społeczne w procesie legislacyjnym. Niestety doświadczenia z procesu konsultacji nazbyt często pozostawiają wrażenie, że wielokrotnie przeprowadzenie konsultacji dla przedstawicieli władzy było uciążliwym, czysto formalnym obowiązkiem. Stąd konieczne jest wprowadzenie podmiotu odpowiedzialnego za czuwanie nad jakością otoczenia biznesu w Polsce do samych struktur administracji publicznej. Tylko ten, Niestety instytucjonalny sposób, rodzi nadzieję na prawdziwy przełom w podejściu administracji do kształtowania warunków prowadzenia działalności gospodarczej.

Obserwacje z prac rozmaitych ciał doradczych pozwalają na wniosek, że powołanie rady doradczej skupiającej przedstawicieli środowiska przedsiębiorców nie przyniesie oczekiwanego skutku. Przy wielu organach władzy państwowej funkcjonują rozmaite rady. Ponieważ mają one przede wszystkim charakter opiniotawczo-doradczy, ich faktyczny dorobek zależy od dobrej woli piastuna organu administracji. Nie są im przyznawane kompetencje do współdecydowania ani inne organy nie są zobowiązane do zasięgania ich opinii w toku sformalizowanej procedury. Z tych względów efektywność tych ciał jest bardzo trudna do oceny. Dlatego potrzebny jest silniejszy instrument wpływania na kształtowanie warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Z uwagi na charakter zadań, tj. czuwanie nad poprawieniem warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, rozwiązaniem, które najlepiej pasuje do przedstawianej koncepcji jest powołanie Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości.

Z uwagi na konstytucyjne rozróżnienie pomiędzy ministrami a centralnymi organami administracji rządowej, umiejscowienie podmiotu odpowiedzialnego za czuwanie nad jakością otoczenia biznesu w Polsce poza ministerstwem przedsiębiorczości jest niecelowe. Inaczej bowiem niż np. Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych, czy Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, działalność pełnomocnika działającego na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej będzie skierowana przede wszystkim do wewnątrz administracji rządowej.

Inaczej również niż Rzecznik Praw Obywatelskich, nowy podmiot powinien nie tylko być krytycznym obserwatorem i kontrolerem poczynań innych organów władzy, ale przede wszystkim współkreować politykę Rządu<sup>25</sup>.

Z tych względów najwłaściwszą instytucją do umiejscowienia podmiotu działającego na rzecz przedsiębiorczości jest urząd obsługujący ministra będącego członkiem Rady Ministrów. Tylko umiejscowienie pozwala mieć nadzieję, że głos na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej będzie wyraźnie słyszalny na forum Rządu. Wbrew pozorom, to właśnie organ umiejscowiony w kierownictwie jednego z resortów pozwoli w pełnijszy sposób uwzględniać postulaty środowiska przedsiębiorców w polityce Rządu. Dzięki takiemu umiejscowieniu Pełnomocnik ds. przedsiębiorczości będzie mógł być skutecznym rzecznikiem przedsiębiorców na forum Rządu.

Wzorem innych dziedzin, działalność na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej powinna być wyraźnie i jednoznacznie przypisana jednej osobie w randze co

25 Stąd też niewłaściwe byłoby nazwanie nowego podmiotu Rzecznikiem ds. przedsiębiorczości, Rzecznikiem przedsiębiorców itp.

najmniej podsekretarza stanu. Nie powinien to być jednak jeden z wielu podsekretarzy stanu, któremu akurat przypadła odpowiedzialność za obszar regulacji gospodarczych. Wiceminister odpowiedzialny za działalność na rzecz poprawy warunków działalności gospodarczej powinien być wyraźnie ustawowo wyodrębnionym organem władzy państwowej, nadzorującym wyspecjalizowany zespół ekspertów (komórki organizacyjne Ministerstwa Przedsiębiorczości). Tego typu rozwiązania jest już znane w polskiej administracji. Członkowie kierownictw poszczególnych resortów są formalnie wyznaczani do realizacji określonych zadań jako pełnomocnicy Rządu<sup>26</sup>, albo nawet są odrębnymi od ministra organami władzy.<sup>27</sup> W przypadku podmiotu odpowiedzialnego działanie na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej należały rozważyć jakie nadać mu status. Niewątpliwie umocowanie w rozporządzeniu Rady Ministrów byłoby słabsze, niż umocowanie w ustawie, np. ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. Wybór statusu Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości będzie niewątpliwie świadectwem znaczenia, jaką nada się nowemu podmiotowi. Umocowanie Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości w rozporządzeniu wydanym w trybie art. 10 ustawy o Radzie Ministrów z będzie miało mniejszą wagę niż umocowanie wprost w ustawie, np. w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>28</sup>.

### 3. Działy administracji rządowej w gestii Ministerstwa Przedsiębiorczości.

Równoległe z powołaniem Ministerstwa Przedsiębiorczości powinno pociągać za sobą zmiany w określeniu działów administracji w rozdziale działów administracji pomiędzy resorty. przypisania działów administracji w rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.<sup>29</sup> Pozostawienie obecnego zdefiniowania działów administracji rządowej rodzi ogromne ryzyko, że proponowane zmiany byłyby jedynie fasadowe.

Dlatego równoległe z powołaniem Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości należy na nowo zdefiniować działy administracji rządowej w ustawie z 1997. Obecny podział jest anachroniczny i często powiela struktury administracji odziedziczone po okresie sprzed transformacji ustrojowej. Przykładowo, kluczowa dla polityki gospodarczej kraju dziedzina energetyki jest „stłoczona” w ogólnie zdefiniowanym dziale gospodarka<sup>30</sup> wraz z takimi stosunkowo wąskimi dziedzinami jak „ocena zgodności” oraz „miary i probiernictwo”.<sup>31</sup>

W nowozdefiniowanych działach administracji należy wyraźnie wyodrębnić dział „regulacji działalności gospodarczej”. Wyodrębnienie takiego działu jednoznacznie umocowałoby

26 Por. art. 10 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, ze zm.) np.:

Art. 10. 1. Rada Ministrów może ustanowić pełnomocnika Rządu do określonych spraw, których przekazanie członkom Rady Ministrów nie jest celowe.

2. Pełnomocnikiem Rządu może być sekretarz stanu lub podsekretarz stanu, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach, w zakresie zadań o zasięgu regionalnym – wojewoda.

3. Pełnomocnika Rządu powołuje i odwołuje Prezes Rady Ministrów.

4. Rada Ministrów określa, w drodze rozporządzenia, zakres udzielonych pełnomocnikowi upoważnień, sposób sprawowania nadzoru nad jego działalnością oraz sposób zapewnienia pełnomocnikowi obsługi merytorycznej, organizacyjno-prawnej, technicznej i kancelaryjno-biurowej.

5. W celu sfinansowania działalności ustanowionego pełnomocnika Rządu, Prezes Rady Ministrów może, w drodze rozporządzenia, dokonywać przeniesienia planowanych dochodów i wydatków budżetowych między częściami budżetu państwa, z zachowaniem przeznaczenia środków publicznych, wynikającego z ustawy budżetowej.

27 Np.:

Generalny Inspektor Ochrony Zabytków jest sekretarzem lub podsekretarzem stanu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 90 ust. 1 ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)

Generalny Inspektor Kontroli Skarbowej wykonuje zadania przy pomocy komórek organizacyjnych wyodrębnionych w tym celu w strukturze urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych (art. 10 ust. 3 ustawa z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2004 r. Nr 8 poz. 65 ze zm.).

28 Dz. U. z 2004r. Dz.U. Nr 173, poz. 1807 ze zm.

29 Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437 ze zm.

30 art. 9 ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej

31 Anachronizm obecnego podziału ukazuje chociażby to, że istotna część działalności w zakresie miar, w ślad za prawem europejskim, podlega już dzisiaj regułom „oceny zgodności”.

Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości do działań na rzecz poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, także w dziedzinach należących w pierwszym rzędzie do innych ministrów. Pełnomocnik mógłby z większą skutecznością kształtować ramy regulacji działalności gospodarczej np. w dziedzinie gospodarki odpadami (właściwość ministra ds. środowiska) czy branży transportowej (właściwość ministra ds. transportu).

Takie ukształtowanie właściwości ministra ds. gospodarki oczywiście zmusiłoby inne resorty do rzeczywistej współpracy z Pełnomocnikiem ds. przedsiębiorczości. Dzisiejszy podział kompetencji resortów w założeniu jest ścisły i – co gorsza - rozłączny. Poza przypadkami, gdy przepisy wyraźnie nakazują współdziałanie kilku ministrów, poszczególne resorty często stawiane są przez inne resorty w pozycji petentów. To zjawisko, niekiedy określane mianem „Polski resortowej”<sup>32</sup>, niezwykle utrudnia kompleksowe podejście do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Przełamaniu tego zjawiska ma służyć wyodrębnienie działu administracji rządowej o charakterze horyzontalnym, podważającym tym samym utarty sposób myślenia o kompetencji resortów.

Ponieważ nowy dział administracji rządowej ma dotyczyć przede wszystkim ram prawnych i praktyki administracji publicznej w obszarze gospodarki, to powinien on obejmować „mechanizmy regulacji działalności gospodarczej”<sup>33</sup>.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że nowosformułowane kompetencje Ministra Przedsiębiorczości nie wykluczają pozostawienia w jego gestii obszarów przypisanych obecnie ministrowi ds. gospodarki.

#### 4. Zmiany w procedurach rządowych.

Niezbędnym warunkiem poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest oczywiście wola polityczna. Niejednokrotnie jednak, pomimo oczywistej woli politycznej, wskutek rozproszenia kompetencji pomiędzy resorty – efekty wysiłków na rzecz poprawy warunków działalności gospodarczej były rozczarowujące.

Dlatego, oprócz włączenia do struktur rządowych podmiotu odpowiedzialnego za poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, konieczne jest wyposażenie tego podmiotu w instrumenty.

Ramy prawne działania Rady Ministrów określa ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>34</sup>, wraz z wydanym na jej podstawie Regulaminem Rady Ministrów.<sup>35</sup> W konstrukcję Rady Ministrów wpisana jest kolegialność. W praktyce członkowie Rady Ministrów najczęściej dążą do porozumienia, a często ostateczny głos należy do autorów projektów. Ten zwyczaj i praktyka powodują, że wielokrotnie propozycje resortowe zdobywają status propozycji Rządu, mimo słusznej krytyki ze strony innych resortów.

Dlatego skuteczność Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości zależy od wkomponowania tej nowej instytucji w procedury obowiązujące Radę Ministrów. Najprostszym, ale zarazem najskuteczniejszym mechanizmem, który nie naruszy Konstytucji i ustawy Rady Ministrów, jest zobowiązanie wszystkich członków Rady Ministrów i Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów do zasięgania opinii Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości w przypadku każdego projektu aktu prawnego oraz założeń do aktów prawnych.

Aby dyscyplinować wszystkich uczestników procesu przyjmowania nowych dokumentów rządowych, z jednej strony stanowiska Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości powinny być jawne i publikowane, z drugiej zaś strony należy na adresatów opinii nałożyć obowiązek

32 Por. np. "W Polsce tworzenie prawa nie zmieniło się od czasów PRL" – wywiad z prof. Leną Kolarską-Bobińską, z Instytutu Spraw Publicznych (Gazeta Prawna, 6 maja 2008 r.).

33 Art. 23b ust. 1 ustawy o działach administracji rządowej stanowi o „mechanizmach regulacji rynków rolnych”, za art. 27a stanowi o „mechanizmach regulacji rynku turystycznego”. Niezależnie od oceny trafności przyjętego w ustawie terminu „mechanizm regulacji”, niniejsza koncepcja – zgodnie z zasadą spójności tekstu prawnego – proponuje się postużenie tym terminem.

34 Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, ze zm.

35 Uchwała nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. Nr 13, poz. 221, ze zm.).

wyczerpującego ustosunkowywania się do stanowisk Pełnomocnika. W tym miejscu należy podkreślić, że Regulamin Rady Ministrów powinien wprost stanowić, że odpowiedź na stanowisko Pełnomocnika powinna być „wyczerpująca i konkretna (merytoryczna)”. Choć może wydawać się to mało znaczące, praktyka uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych nakazuje takie właśnie podniesienie standardu pracy administracji. Obecnie stanowiska innych resortów i partnerów społecznych niezmiernie często są zbywane ogólnikami, a nawet sloganami. Dopóki kultura życia publicznego nie zostanie podniesiona, trzeba próbować wymusić jej zmiany.

Stąd niezależnie od proponowanych zmian, potrzebna jest kompleksowa reforma stanowienia prawa. W szczególności konieczne wręcz jest wzmocnienie debaty publicznej nad nowymi projektami aktów prawnych. Dobre wzorce można zapożyczyć ze Zjednoczonego Królestwa.

Bez nałożenia na inne resorty obowiązku zasięgania opinii Pełnomocnika ds. przedsiębiorczość i udzielania na nie odpowiedzi, skuteczność nowego urzędu będzie w zbyt dużym stopniu zależała od osobistego zaangażowania i pozycji jego piastuna. Tylko silne umocowanie Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości w przepisach prawa pozwoli żywić nadzieję, że nie będzie to urząd fasadowy, bezradny wobec szkodliwych propozycji nowych uregulowań.

##### 5. Utrwalenie usługowego charakteru agencji rządowych.

Współcześnie zadania administracji powinny wykraczać poza tradycyjne działania władcze. Administracja publiczna powinna bowiem aktywnie wspierać przedsiębiorców, zwłaszcza małych i średnich.

Zmiany na poziomie ministerialnym są potrzebne przede wszystkim do zmiany podejścia administracji centralnej do kwestii kształtowania otoczenia biznesu. Z oczywistych względów administracja centralna odpowiedzialna jest w głównej mierze za wytyczanie kierunków polityki oraz proponowanie regulacji prawnych. Jak pokazuje chociażby przykład Estonii, administracja powinna także praktycznie wspomagać rozwój przedsiębiorczości.

W związku z tym, uzupełnieniem zmian w ministerstwie ds. gospodarki i powołaniu powinno być rozszerzenie i zwiększenie usługowej roli Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.

Dzisiaj Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości realizuje szereg zadań służących wspomaganie przedsiębiorczości w Polsce. Na szczególną uwagę zasługuje Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw.<sup>36</sup> Projekt Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich<sup>37</sup> Przedsiębiorstw jest współfinansowany ze Śródków Unii Europejskiej. W związku z tym należy dołożyć starań, aby po zakończeniu projektu europejskiego system ten został utrzymany albo zastąpiony innym systemem praktycznego wsparcia przedsiębiorców.

Ogólnokrajowa sieć wspomaganie przedsiębiorców będzie wsparciem dla Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości. Dzięki utrzymaniu tej sieci administracja centralna będzie mogła mieć możliwość bieżącego kontaktu z przedsiębiorcami. Obecnie administracja centralna zbyt często jest nieświadoma rzeczywistych problemów, z jakimi borykają się prowadzący działalność gospodarczą.

Wzorem innych państw należy wzmocnić i rozszerzyć działalność Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIZ). Mimo wielu zapowiedzi nadal bowiem nie powstało zaplecze służące kompleksowej promocji polskiej gospodarki. Wraz z umiędzynarodowieniem polskiej gospodarki, a także dojrzywaniem wielu polskich przedsiębiorstw do ekspansji

---

36 Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (Dz. U. Nr 27, poz. 221).

37 Promocja KSU i jego działań prowadzona jest w ramach projektu własnego PARP pt. „Budowa i wzmocnienie sieci organizacji należących do Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (KSU)”, realizowanego w ramach poddziałania 1.1.1 Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw”, finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz środków budżetowych

zagranicznej, agencja rządowa nie powinna się ograniczać tylko do zachęcania zagranicznych firm do inwestowania w Polsce, ale powinna służyć pomocą polskim firmom w inwestowaniu na obcych rynkach. Obecna sytuacja, w której polskie przedsiębiorstwa ponoszą samodzielnie pełne koszty wejścia na zagraniczne rynki stawia jest w znacznie gorszej sytuacji od firm z krajów, które aktywnie wspierają swoich inwestorów.

## Wnioski

Zaprezentowana powyżej koncepcja zmian w administracji centralnej odpowiedzialnej za warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce jest wynikiem obserwacji wielu nieudanych inicjatyw kolejnych rządów. Doświadczenia ostatnich piętnastu lat nie pozostawiają złudzeń – programy, pakiety i inne akcje doraźne nie przynoszą oczekiwanych efektów. Warunki działalności gospodarczej nie poprawiły się w zadowalającym stopniu.

Obserwując interesującą nas dziedzinę administracji, a także porównując ją z innymi dziedzinami, nasuwa się jeden podstawowy wniosek. Pomimo istnienia ministra ds. gospodarki, szeroko pojęte otoczenie biznesu nie ma swojego gospodarza w administracji publicznej. Brakuje spójnego programu i koordynacji działań w obszarze regulacji działalności gospodarczej. Wiele działań jest krótkowzrostnych i nieefektywnych. Środowisko przedsiębiorców nie ma partnera i rzecznika w Rządzie, który byłby odpowiedzialny za warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce.

Rozważając zmiany w polskiej administracji należy sięgnąć po sprawdzone wzorce. Oczywiście nie ma potrzeby przenosić na polski grunt jednego modelu. Należy jednak korzystać z doświadczeń innych.

Dlatego proponuje się następujące zmiany obecnych struktur administracyjnych:

- wprowadzenie działu administracji rządowej „mechanizmy regulacji działalności gospodarczej”,
- powołanie w ustawie Pełnomocnika ds. przedsiębiorczości,
- zobowiązanie innych resortów niż resort przedsiębiorczości do współdziałania z Pełnomocnikiem,
- wzmocnienie usługowego charakteru agencji państwowych, zwłaszcza PARP i PAIIZ.

Postulowane zmiany doprowadzą do umiejscowienia w strukturach rządu prawdziwego partnera przedsiębiorców.

Na koniec należy podkreślić, że zmiana struktury nie może zastąpić woli politycznej. Jak się jednak kilkakrotnie okazało, sama wola polityczna, wobec utrwalonych sposobów działania administracji, jest zbyt małą siłą aby wprowadzić prawdziwą poprawę otoczenia biznesu w Polsce.



## RYNEK PRACY

---

### Projekt ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Art. 1. W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.1)) wprowadza się następujące zmiany:

1) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 134, poz. 850, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 69, poz. 595, Nr 91, poz. 742, Nr 97, poz. 800, Nr 115, poz. 964, Nr 125, poz. 1035, Nr 127, poz. 1052, Nr 161, poz. 1278 i Nr 219, poz. 1706, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 81, poz. 531, Nr 238, poz. 1578, Nr 239, poz. 1593, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725 i 1726 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235 i Nr 106, poz. 622.

1) w art. 1 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Podmioty wykonujące zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej w realizacji tych zadań kierują się koniecznością zapewnienia ich skuteczności i efektywności ekonomicznej.”;

2) w art. 2:

a) w ust. 1:

- pkt 27 otrzymuje brzmienie:

„27b) programach specjalnych – oznacza to zespół działań mających na celu doprowadzenie do zatrudnienia realizowanych w trybie i na zasadach określonych w art. 66a;”,

- pkt 35 otrzymuje brzmienie:

„35) stypendium – oznacza to kwotę wypłacaną bezrobotnemu lub innej uprawnionej osobie w przypadkach przewidzianych w ustawie;”,

b) w ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) stwierdzenie zdolności bezrobotnego do wykonywania pracy, uczestnictwa w szkoleniu, odbywania stażu, wykonywania prac społecznie użytecznych;”,

3) w art. 4 w ust. 1 w pkt 7 dodaje się lit. h i g w brzmieniu:

„h) prowadzenie w trybie miesięcznym rankingu powiatów w zakresie skuteczności pośrednictwa pracy,

g) prowadzenie w trybie półrocznym rankingu powiatów w zakresie skuteczności i efektywności netto programów specjalnych;”;

4) w art. 8 w ust. 1:

a) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) opracowywanie analiz rynku pracy i badanie popytu na pracę;”;

b) po pkt 13 dodaje się pkt 13a w brzmieniu:

„13a) prowadzenie audytu skuteczności pośrednictwa pracy w powiatach;”;

5) w art. 9 w ust. 1 pkt 9 otrzymuje brzmienie:

„9) opracowywanie analiz i sprawozdań, w tym dokonywanie co 6 miesięcy diagnozy lokalnego rynku pracy;”;

6) po art. 9c dodaje się art. 9d i 9e w brzmieniu:

„Art. 9d. 1. Starosta przeprowadza diagnozę lokalnego rynku pracy obejmującą w szczególności:

- 1) dane dotyczące zatrudnienia i bezrobocia w powiecie;
- 2) charakterystykę kreacji zatrudnienia w powiecie i powiatach sąsiednich;
- 3) sytuację gospodarczo–finansową sektora przedsiębiorstw działających w powiecie;
- 4) liczbę usług rynku pracy udzielonych w powiecie i liczbę beneficjentów tych usług;
- 5) liczbę osób korzystających ponownie z usług rynku pracy, instrumentów rynku pracy i programów specjalnych;
- 6) czas zapewnienia miejsc pracy.

2. Wykonanie diagnozy lokalnego rynku pracy może być zlecone podmiotom, o którym mowa w art. 24 ust. 1. Do zlecania, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 24.

3. Starosta podaje do publicznej wiadomości na stronie internetowej starostwa powiatowego harmonogram przeprowadzenia diagnozy lokalnego rynku pracy oraz informuje o nim powiatową radę zatrudnienia.

Art. 9e. 1. Na podstawie diagnozy lokalnego rynku pracy powiatowa rada zatrudnienia przedstawia staroście cele, jakie powinny być osiągnięte w ramach realizacji programu promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy.

2. Starosta opracowuje i przedstawia powiatowej radzie zatrudnienia program, o którym mowa w ust. 1, obejmujący okres kolejnych trzech lat.

3. Powiatowa rada zatrudnienia zatwierdza przedstawiony program, o którym mowa w ust. 1, albo zgłasza do niego uwagi wraz z uzasadnieniem.

4. Realizacja przedstawionego programu, o którym mowa w ust. 1, wymaga zatwierdzenia przez powiatową radę zatrudnienia.

5. Powiatowa rada zatrudnienia dokonuje oceny realizowanego programu, o którym mowa w ust. 1, niezwłocznie po otrzymaniu kolejnej diagnozy lokalnego rynku pracy i w razie potrzeby proponuje zmiany w tym programie z uwzględnieniem jego trzyletniego obowiązywania.

6. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy zakres diagnozy lokalnego rynku pracy, biorąc pod uwagę czynniki wpływające na rynek pracy.”;

7) w art. 22:

a) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Do zakresu działania powiatowych rad zatrudnienia stosuje się odpowiednio przepisy ust. 5.”,

b) dodaje się ust. 7 w brzmieniu :

„7. Powiatowe rady zatrudnienia:

1) opiniują programy specjalne, w tym celowość ich realizacji, biorąc pod uwagę w szczególności:

a) liczbę osób objętych programem, kryteria doboru tych osób,

b) zakładane rezultaty programu specjalnego, z podaniem mierników i trybu dokonania oceny,

c) koszty realizacji programu specjalnego, w tym poszczególnych przedsięwzięć;

2) opiniują proponowane przez starostę zmiany realizacji programów specjalnych;

3) dokonują oceny realizacji programu specjalnego i proponują ewentualne zmiany w tych programach;

4) zatwierdzają warunki zlecenia programu specjalnego;

5) zatwierdzają warunki wykonywania usług zintegrowanego pośrednictwa pracy;

6) przedstawiają staroście cele, jakie powinny być osiągnięte w ramach realizacji programów promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy;

7) zatwierdzają przedstawione przez starostę programy promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, oceniają sposób ich realizacji i proponują zmiany w tych programach.”;

8) w art. 23 w ust. 3:

a) uchyla się pkt 1,

b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) organizacji pracodawców;”,

c) pkt 4 i 5 otrzymują brzmienie:

„4) jednostek samorządu terytorialnego, w liczbie nie większej niż 3 przedstawicieli, w tym osobę działającą w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu pomocy społecznej oraz osobę działającą w jednostkach organizacyjnych wykonujących zadania z zakresu oświaty;

5) trzech organizacji pozarządowych.”;

9) w art. 35 w ust. 1:

a) po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) zintegrowane pośrednictwo pracy;”,

b) po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu:

„3a) doradztwo zawodowe dla młodzieży kształcącej się w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych;”;

10) po art. 36 dodaje się art. 36a-36c w brzmieniu:

„Art. 36a. 1. Zintegrowane pośrednictwo pracy obejmuje:

1) przeprowadzenie analizy indywidualnej sytuacji na rynku pracy 30 dni od dnia zgłoszenia się do usługodawcy;

2) przedstawienie w ciągu 3 miesięcy od dnia zgłoszenia się do usługodawcy 10 ofert pracy odpowiadających kryteriom zdefiniowanym przez poszukującego pracy i podmiot poszukującego pracownika.

2. Starosta zleca wykonywanie usług zintegrowanego pośrednictwa pracy zgodnie z przepisami art. 24 ust. 1a-4 na okres 3 lat. W postępowaniu można wybrać kilku usługodawców.

3. Realizacja usług, o których mowa w ust. 1, jest finansowana ze środków Funduszu Pracy przyznanych na finansowanie zadań w powiecie oraz może być wspierana innymi środkami.

4. Warunki zlecenia, o którym mowa w ust. 2, w tym określenie grupy beneficjentów usługi, podlegają zatwierdzeniu przez powiatową radę zatrudnienia.

5. Jeżeli na obszarze powiatu wybrano kilku usługodawców, osoba objęta usługą zintegrowanego pośrednictwa pracy ma prawo wyboru usługodawcy.

6. Usługodawca otrzymuje wynagrodzenie:

1) za przeprowadzenie analizy indywidualnej sytuacji na rynku pracy;

2) z tytułu przedstawienia beneficjentowi w terminie 3 miesięcy od dnia objęcia usługą minimum 10 ofert pracy odpowiadających zdefiniowanym przez niego kryteriom - po przedstawieniu oświadczeń o adekwatności ofert;

3) za skuteczność zatrudnienia – po upływie 12 miesięcy od dnia zatrudnienia, jeżeli dana osoba pozostaje w zatrudnieniu u tego samego pracodawcy albo innego pracodawcy prowadzącego podobną działalność.

7. Za adekwatną ofertę pracy w rozumieniu ust. 6 pkt 2 należy uznać taką ofertę, która zostanie uznana za zgodną z ustalonymi wcześniej kryteriami zarówno przez beneficjenta jak i pracodawcę. Beneficjent oraz pracodawca składają oświadczenie potwierdzające adekwatność danej oferty pracy.

8. W przypadku objęcia usługą zintegrowanego pośrednictwa pracy, nie stosuje się art. 34a.

9. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, sposób obliczania oraz maksymalną wysokość wynagrodzenia za wykonanie usługi zintegrowanego pośrednictwa pracy, biorąc pod uwagę zakres i charakter wykonanych prac.

Art. 36b. 1. Wojewódzki urząd pracy do dnia 30 czerwca każdego roku przeprowadza audyt pośrednictwa pracy na obszarze województwa w roku poprzednim, obejmujący w szczególności:

1) ocenę powszechności objęcia usługą zintegrowanego pośrednictwa pracy, obejmującą wyrażoną w procentach liczbę osób objętych tą usługą w relacji do wszystkich osób zarejestrowanych w urzędzie pracy i nieobjętych programami specjalnymi;

2) ocenę powszechności objęcia pośrednictwem pracy, o którym mowa w art. 36, obejmującą wyrażoną w procentach liczbę osób objętych tą usługą w relacji do wszystkich osób nieobjętych usługą pośrednictwa zintegrowanego i nieobjętych programami specjalnymi;

3) strukturę realizacji usługi zintegrowanego pośrednictwa pracy;

4) ocenę współpracy pracodawców z pośrednikami pracy działającymi w ramach powiatowego urzędu pracy, jak i działającymi poza jego strukturą organizacyjną.

2. Do dnia 30 września danego roku wojewódzki urząd pracy podaje wyniki audytu, o którym mowa w ust. 1, do publicznej wiadomości na stronie internetowej urzędu marszałkowskiego oraz przekazuje te wyniki wojewódzkiej radzie zatrudnienia, powiatowym radom zatrudnienia i starostom oraz ministrowi właściwemu do spraw pracy.

3. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia:

1) sposób i szczegółowe kryteria prowadzenia audytu pośrednictwa pracy,

2) sposób przekazywania wyników audytu podmiotom, o którym mowa w ust. 2

- biorąc pod uwagę uzyskanie reprezentatywnych danych i ich sprawne przekazywanie.

Art. 36c. 1. Powiatowe urzędy pracy przekazują ministrowi właściwemu do spraw pracy, do 10 dnia każdego miesiąca informacje skuteczności pośrednictwa pracy w poprzednim miesiącu.

2. Minister właściwy do spraw pracy na podstawie ocen, o których mowa w ust. 1:

1) prowadzi i aktualizuje co miesiąc ranking powiatów w zakresie skuteczności pośrednictwa pracy;

2) oblicza średnią ocenę skuteczności pośrednictwa pracy.

3. Ranking i ocenę, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw pracy podaje do publicznej wiadomości na stronie internetowej urzędu obsługującego tego ministra oraz przekazuje urzędowi pracy i radom zatrudnienia.

4. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia:

1) kryteria oceny skuteczności pośrednictwa pracy i sposób przekazywania tej oceny ministrowi właściwemu do spraw pracy,

2) sposób i kryteria prowadzenia rankingu powiatów w zakresie skuteczności pośrednictwa pracy i obliczania średniej oceny tej skuteczności,

3) sposób przekazywania informacji, o których mowa w ust. 2, podmiotom, których mowa w ust. 3

- biorąc pod uwagę uzyskanie reprezentatywnych danych i ich sprawne przekazywanie.”;

11) po art. 38 dodaje się art. 38a w brzmieniu:

„Art. 38a. 1. Doradztwo zawodowe dla młodzieży kształcącej się w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych obejmuje spotkania z doradcą zawodowym organizowane dla uczniów oraz dla ich rodziców, w wymiarze co najmniej dwugodzinnym w każdym miesiącu dla każdej z tych grup.

2. Doradztwo, o którym mowa w ust. 1, jest realizowane w ostatnich dwóch latach pobierania nauki w szkole gimnazjalnej i ponadgimnazjalnej odrębnie dla każdej klasy.

3. Starosta zleca wykonywanie usług doradztwa, o którym mowa w ust. 1, w danym typie szkoły co najmniej na okresy wskazane w ust. 2, podmiotom, o którym mowa w art. 24 ust. 1.

4. Realizacja usług doradztwa, o którym mowa w ust. 1, jest finansowana ze środków Funduszu Pracy, ustalonych, przyznanych na finansowanie zadań w powiecie oraz może być wspierana innymi środkami.

5. Do zlecania, o którym mowa w ust. 1, stosuje się przepisy art. 24, przy czym:

1) starosta ustala w konkursie kwotę wynagrodzenia za realizację zadania;

2) uczestnicy konkursu przedstawiają program doradztwa zawodowego oparty o minimum programowe określone w przepisach wydanych na podstawie ust. 7;

3) wybór wykonawców jest dokonywany w oparciu ocenę atrakcyjności oferty dla uczniów i jej innowacyjność oraz zgodność programu doradztwa zawodowego z minimum programowym.

6. Program doradztwa zawodowego, o którym mowa w ust. 5 pkt 2, jest ukierunkowany na nabywanie umiejętności praktycznych oraz zdobywanie wiedzy teoretycznej, niezbędnych do dokonywania wyboru dalszego trybu kształcenia, podnoszenia kwalifikacji i wyboru zawodu.

7. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, minimum programowe z zakresu doradztwa zawodowego, o którym mowa w ust. 1, uwzględniając potrzebę przekazania umiejętności praktycznych oraz zdobywania wiedzy teoretycznej dotyczącej wyboru dalszego trybu kształcenia, podnoszenia kwalifikacji i wyboru zawodu.”;

12) w art. 39 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Koszty utworzenia klubu pracy i prowadzonych w nim działań są finansowane ze środków przeznaczonych na funkcjonowanie powiatowego urzędu pracy.”;

13) w art. 40:

a) w ust. 1 skreśla się wyrazy „z Funduszu Pracy”,

b) w ust. 2c skreśla się wyrazy „Funduszu Pracy”,

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Starosta może skierować bezrobotnego na wskazane przez niego szkolenie, jeżeli uzasadni on celowość tego szkolenia.”;

14) w art. 41:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Bezrobotnemu w okresie odbywania szkolenia, na które został skierowany przez starostę, przysługuje stypendium finansowane przez starostę.”,

b) w ust. 2 wyrazy „niż stypendium finansowane z Funduszu Pracy” zastępuje się wyrazami „niż stypendium finansowane przez starostę”,

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku skierowania na szkolenie bezrobotnego, koszty tego szkolenia są finansowane przez starostę.”,

d) w ust. 4a, 4c, 5 i 9 skreśla się wyrazy „z Funduszu Pracy”;

15) w art. 42a w ust. 1 i ust. 4 skreśla się wyrazy „z Funduszu Pracy”;

18) art. 46 otrzymuje brzmienie:

„Art. 46. 1. Bezrobotnemu rozpoczynającemu działalność gospodarczą, samodzielnie, w ramach umowy cywilnoprawnej z innymi przedsiębiorcami lub w ramach spółki handlowej, starosta może, na jego wniosek, przyznać przez okres prowadzenia tej działalności, nie dłużej niż przez 12 miesięcy, dofinansowanie w wysokości należnej składki na ubezpieczenia społeczne, nie wyższej jednak niż 50% najniższej składki na ubezpieczenie społeczne.

2. Dofinansowanie, o którym mowa w ust. 1, jest przekazywane w odpowiedniej wysokości miesięcznie bezpośrednio do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

3. W przypadku złożenia wniosku, którym mowa w ust. 1, wspólnie przez co najmniej dwóch bezrobotnych rozpoczynających wspólne prowadzenie działalności gospodarczej, każdej z tych osób starosta może przyznać, na jej wniosek, dodatkowe dofinansowanie na prowadzenie tej działalności w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty 25% dofinansowania, o którym mowa w ust. 1, i liczby 12.

4. W przypadku utworzenia miejsca pracy w ramach prowadzenia działalności gospodarczej, o której mowa w ust. 1 albo 3, starosta może przyznać prowadzącym tą działalność, dodatkowe dofinansowanie na jej prowadzenie w wysokości stanowiącej iloczyn kwoty 50% dofinansowania, o którym mowa w ust. 1, i liczby 12.

5. Dofinansowanie, o którym mowa w ust. 4, na kolejne utworzone miejsce pracy może nastąpić, jeżeli zostało ono utworzone nie później niż w ciągu 6 miesięcy od dnia utworzenia poprzedniego miejsca pracy.

6. Osoba, która otrzymała z Funduszu Pracy dofinansowanie:

1) o którym mowa w ust. 1 i 3, jeżeli prowadziła działalność gospodarczą przez okres krótszy niż 12 miesięcy,

2) o którym mowa w ust. 4, jeżeli zlikwidowała miejsce pracy, na które otrzymała dofinansowanie przed upływem 12 miesięcy od dnia jego utworzenia

- jest obowiązana dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami.

7. W przypadku niewywiązania się z obowiązku, o którym mowa w ust. 6, dochodzenie roszczeń z tytułu zawartej umowy o dofinansowanie następuje na podstawie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego.

8. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki i tryb przyznawania bezrobotnemu dofinansowania, o którym mowa w ust. 1, 3 i 4, mając na względzie zwiększenie mobilności oraz poziomu zatrudnienia bezrobotnych, racjonalne gospodarowanie środkami Funduszu Pracy.”;

20) w art. 48 w ust. 4 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) skierowania bezrobotnego przez powiatowy urząd pracy do prac interwencyjnych, robót publicznych;”;

21) po art. 52 dodaje się art. 52a w brzmieniu:



„Art. 52a. 1. Starosta zawiera z pracodawcą, który zatrudnił na staż osobę, o której mowa w art. 44 pkt 4a, umowę przewidującą refundowanie poniesionych kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, jeżeli:

- 1) zatrudniona była przez okres co najmniej 6 miesięcy, w tym samym wymiarze czasu pracy;
- 2) jej wynagrodzenie w okresie stażu nie uległo zmniejszeniu;
- 3) jej wynagrodzenie w okresie stażu nie przekroczyło 50% przeciętnego wynagrodzenia w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy.

2. Refundacja, o której mowa w ust. 1, przysługuje w wysokości kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za pierwsze 3 miesiące zatrudnienia.

3. Refundacja, o której mowa w ust. 1, może zostać zwiększona w wysokości kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne za pierwsze 6 miesięcy zatrudnienia, pod warunkiem odbycia stażu w warunkach, o których mowa w ust. 1, przez okres 12 miesięcy.

4. Pracodawca, który w okresie dwóch lat od dnia zatrudnienia pierwszej osoby na staż, na zasadach określonych w ust. 1, nie zawrze umowy o pracę na czas nieokreślony z osobą, która odbyła staż, nie może korzystać z pomocy przewidzianej dla pracodawców finansowanej ze środków publicznych przez okres 5 lat od dnia przyznania zatrudnienia pierwszej osoby na staż.”;

22) uchyla się art. 53;

23) w art. 53a w ust. 1 skreśla się wyrazy „z Funduszu Pracy”;

24) w art. 53i i art. 53j ust. 1 skreśla się wyrazy „ze środków Funduszu Pracy”

25) w art. 53l:

a) w ust. 1 wyrazy „są finansowane z Funduszu Pracy” zastępuje się wyrazami „są finansowane przez starostę”;

b) w ust. 2 wyrazy „ze środków Funduszu Pracy” zastępuje się wyrazami „przez starostę”;

26) w art. 54 i w art. 79 w ust. 1 skreśla się wyrazy „, art. 53 ust. 6”;

27) w art. 56 w ust. 1 i 2 skreśla się wyrazy „z Funduszu Pracy”;

28) w art. 57 w ust. 3 skreśla się wyrazy „ze środków Funduszu Pracy”;

30) w art. 62 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) przyznać jednorazowo środki na zakup ziemi w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia.”;

31) art. 66a otrzymuje brzmienie:

„Art. 66a. 1. W celu realizacji programu specjalnego dla poszczególnych grup beneficjentów starosta wybiera usługodawców w trybie określonym w art. 24 ust. 2. W postępowaniu można wybrać kilku usługodawców. W postępowaniu stosuje się odpowiednio art. 24 ust. 1a.

2. Podstawą wyboru danego usługodawcy jest oferta określająca:

1) sposób aktywizacji dla danej grupy oraz określenie wielkości grupy, jaką dany podmiot może doprowadzić do zatrudnienia;

2) szacowany koszt doprowadzenia do zatrudnienia każdego z deklarowanej liczby beneficjentów.

3. Realizacja programu specjalnego jest finansowana ze środków Funduszu Pracy oraz może być wspierana innymi środkami.

4. Warunki wyboru, o którym mowa w ust. 2, w tym określenie grupy beneficjentów usługi, podlegają zatwierdzeniu przez powiatową radę zatrudnienia.

5. Programy specjalne obejmują okres dłuższy niż rok budżetowy.

6. Beneficjent programu specjalnego zostaje skierowany przez powiatowy urząd pracy do usługodawcy w celu przeprowadzenia diagnozy sytuacji osobistej i zawodowej. W przypadku gdy wybrano kilku usługodawców beneficjentowi przysługuje prawo wyboru usługodawcy.

7. Po dokonaniu diagnozy sytuacji osobistej i zawodowej usługodawca przedstawia beneficjentowi projekt umowy na realizację programu specjalnego wobec beneficjenta, której stronami są usługodawca, beneficjent i powiatowy urząd pracy.

8. Umowa, o której mowa w ust. 7, określa w szczególności:

1) zakres działań, jakie zostaną wykonane w celu doprowadzenia beneficjenta do podjęcia przez niego odpowiedniej pracy;

2) sposób wynagrodzenia usługodawcy.

9. Beneficjent może odmówić podpisania umowy, o której mowa w ust. 7, i zażądać ponownego przeprowadzenia diagnozy.

10. W przypadku drugiej kolejnej odmowy podpisania umowy, o której mowa w ust. 7, ponowne skierowanie beneficjenta w celu przeprowadzenia diagnozy zawodowej jest możliwe po uprzednim przeprowadzeniu procedury określonej w ust. 6-9 wobec wszystkich beneficjentów z grupy oczekujących na udział w danym programie specjalnym.

11. W przypadku objęcia programem specjalnym nie stosuje się art. 34a.”;

32) w art. 69,

a) w ust. 1 i 2 skreśla się wyrazy „z Funduszu Pracy”,

b) w ust. 1a skreśla się wyrazy „ze środków Funduszu Pracy”

33) w art. 76 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Starosta może odroczyć termin płatności lub rozłożyć na raty nienależnie pobrane świadczenie, zwrot refundacji oraz przyznanych środków w przypadkach, o których mowa w art. 46 ust. 3 i 4, albo po zasięgnięciu opinii powiatowej rady zatrudnienia umorzyć te należności w całości albo w części, jeżeli wystąpiła jedna z przesłanek:

1) w postępowaniu egzekucyjnym lub na podstawie innych okoliczności lub dokumentów stwierdzono, że osoba lub inny podmiot, które pobrały nienależne świadczenie, refundację lub otrzymały środki, o których mowa w art. 46 ust. 3 i 4, nie posiadają majątku, z którego można dochodzić należności;

2) dochodzenie należności mogłoby pozbawić osobę, która pobrała nienależne świadczenie lub otrzymała środki, o których mowa w art. 46 ust. 3 i 4, albo osobę pozostającą na jej utrzymaniu niezbędnych środków utrzymania;

3) osoba, która pobrała nienależne świadczenie lub otrzymała środki, o których mowa w art. 46 ust. 3 i 4, zmarła, nie pozostawiając majątku, z którego można dochodzić należności;

4) zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że w postępowaniu egzekucyjnym nie uzyska się kwoty nienależnie pobranego świadczenia, refundacji lub przyznanych środków, o których mowa w art. 46 ust. 3 i 4, przewyższającej wydatki egzekucyjne.”;

34) w art. 108 w ust. 1:

a) uchyla się pkt 9 i 10,

b) pkt 13 otrzymuje brzmienie:

„13) kosztów opłacenia składek na ubezpieczenia społeczne podejmującego działalność gospodarczą i dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, o których mowa w art. 46;”

c) uchyla się pkt 16,

d) po pkt 16 dodaje się pkt 16a w brzmieniu:

„16a) refundowania pracodawcy kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne, o którym mowa w art. 52a;”

f) uchyla się pkt 17 i 17a, 18, 23, 24,

g) po pkt 33 dodaje się pkt 33a w brzmieniu:

„33a) przygotowania diagnozy lokalnego rynku pracy;”

h) po pkt 50 dodaje się pkt 50a w brzmieniu:

„50a) zintegrowanego pośrednictwa pracy, o którym mowa w art. 36a.”

i) pkt 52 otrzymuje brzmienie:

„52) programów specjalnych, o których mowa w art. 66a;”,

j) 52 dodaje się pkt 52a w brzmieniu:

„52a) zleconego doradztwa zawodowego dla młodzieży kształcącej się w szkołach gimnazjalnych i ponadgimnazjalnych, o którym mowa w art. 38a.”.

Art. 2. 1. Osoby, które do dnia wejścia w życie ustawy zostały skierowane na staż, przygotowanie zawodowe dorosłych kontynuują go na zasadach określonych w dotychczasowych przepisach.

2. Umowy z instytucjami szkoleniowymi, pracodawcami i innymi podmiotami dotyczące skierowania bezrobotnych lub poszukujących pracy, o których mowa w art. 43 ustawy zmienianej w art. 1, na staż lub przygotowanie zawodowe dorosłych, zawarte przed dniem wejścia w życie ustawy, są kontynuowane na zasadach określonych w dotychczasowych przepisach.

3. Sprawy, w których przed dniem wejścia w życie ustawy wszczęto postępowanie odwoławcze lub postępowanie przed sądem administracyjnym, podlegają rozpatrzeniu według dotychczasowych przepisów.

4. Programy specjalne realizowane w dniu wejścia w życie ustawy są realizowane na zasadach określonych w dotychczasowych przepisach.

5. Do pomocy udzielonej na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się przepisy dotychczasowe.

6. Jeżeli wnioski o udzielenie pomocy na podstawie przepisów ustawy zmienianej w art. 1 zostały złożone przed dniem wejścia w życie ustawy, pomoc może być udzielona na podstawie przepisów dotychczasowych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem .....

- Powiązanie pomocy społecznej z aktywizacją zawodową

- Ograniczenie biurokracji i zmniejszenie kosztów administracyjnych związanych z zatrudnieniem

---

## Ograniczenie biurokracji i zmniejszenie kosztów administracyjnych związanych z zatrudnieniem. Archiwizacja i przechowywanie akt osobowych

### Wyciąg z przepisów

Zagadnienie dotyczące obowiązków pracodawcy związanych z archiwizacją i przechowywaniem akt osobowych oraz dokumentów związanych ze stosunkiem pracy a także okres i warunki, w których dokumenty mają być przechowywane, zostało uregulowane w wielu aktach prawnych. Podstawę w tym zakresie stanowi:

- Art. 94 pkt 9a Kodeksu pracy (Dz.U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 z późn. zm.)** wskazujący prowadzenie i przechowywanie dokumentacji związanej ze stosunkiem pracy oraz akt osobowych pracowników, w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem jako jeden z podstawowych obowiązków pracodawcy.  
Za naruszenie tego obowiązku, zgodnie z **art. 281 Kodeksu pracy**, pracodawcy, lub osobie działającej w jego imieniu grozi kara grzywny od **1.000 do 30.000 zł**. W praktyce pracodawca może narazić się na odpowiedzialność wykroczeniową w związku z warunkami, w których przechowuje akta osobowe bądź inną dokumentację stosunku pracy, gdy na przykład nie zabezpieczy dokumentacji przed skutkami doraźnych remontów pomieszczeń, w których są przechowywane, lub narazi dokumentację na zniszczenie związane z wilgocią, zalaniem albo wpływem czynników atmosferycznych. Kodeks pracy nie określa warunków, w jakich powinny być przechowywane akta osobowe pracowników. Kwestia ta została uregulowana w:
- Rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 15.02.2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców (Dz.U. Nr 32, poz. 284)**  
Rozporządzenie określa wymagania dotyczące warunków przechowywania akt osobowych. Zgodnie z jego treścią, budynki w których jest przechowywana dokumentacja, powinny być sytuowane na gruncie suchym, niegroźącym osunięciem i położonym powyżej poziomu zalewowego pobliskich rzek lub innych zbiorników wodnych. Archiwizacja akt osobowych wymaga specjalnie wydzielonych do tego celu pomieszczeń, wyposażonych m.in. w ognioodporne drzwi, instalacji antywłamaniowych oraz spełniających inne warunki zapewniające należyłą ochronę przed zniszczeniem i kradzieżą, szczegółowo określone w rozporządzeniu.
- Katalog akt osobowych pracownika oraz dokumentów związanych ze stosunkiem pracy, które powinny być gromadzone i po ustaniu stosunku pracy przechowywane przez pracodawcę zawiera **Rozporządzenie MPiPS z dnia 28.05.1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (Dz.U. Nr 62, poz. 286 z późn. zm.)**, wydane na podstawie art. 298<sup>1</sup> (*Minister Pracy i Polityki Socjalnej określi, w drodze rozporządzenia, zakres prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem*

pracy oraz sposób prowadzenia akt osobowych pracownika). Przepisy rozporządzenia w sposób dorozumiany pozwalają stwierdzić, że dokumenty te powinny mieć formę papierową, fizyczną – np. §1 „Pracodawca może żądać od osoby ubiegającej się o zatrudnienie złożenia następujących dokumentów”, § 2 „Pracodawca sporządza umowę o pracę co najmniej w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden doręcza się pracownikowi, a drugi włącza do jego akt osobowych”; § 6 „Pracodawca zakłada i prowadzi oddzielne dla każdego pracownika akta osobowe” i następnie wymienia poszczególne dokumenty.

4. Najistotniejsze znaczenie dla wymogu przechowywania dokumentacji pracowniczej w formie fizycznej, papierowej ma § 14.1 **Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16.09.2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1375)**, który stanowi, że „*uporządkowanie materiałów archiwalnych polega na podziale rzeczowym teczek i prawidłowym ułożeniu materiałów wewnątrz teczek, ich opisanie, nadaniu właściwego układu, sporządzeniu ewidencji oraz technicznym zabezpieczeniu*” oraz § 16 określający sposób przygotowania teczek do archiwizacji „*Przekazywane materiały należy:*
  - przesnurować w teczkach po usunięciu spinaczy i innych elementów metalowych;
  - umieścić w odpowiednich opakowaniach, wykonanych z materiałów chroniących przed uszkodzeniem mechanicznym, chemicznym lub biologicznym;
  - zapakować w pudła lub paczki w postaci ustalonej w porozumieniu z dyrektorem właściwego archiwum państwowego, w zależności od rodzaju materiałów archiwalnych, zaopatrzone w etykiety z nazwą jednostki organizacyjnej i komórki organizacyjnej oraz sygnaturami teczek lub innych materiałów archiwalnych”.
5. **Okres przechowania akt osobowych pracowników określa załącznik Nr 2 Rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 16.09.2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz.U. Nr 167, poz. 1375), jest to okres 50 lat.**
6. Obowiązek przechowywania akt osobowych pracownika wiąże się z kosztami, które obciążają pracodawcę. Inny problem stanowią kwestie związane z obowiązkiem przechowywania teczek osobowych pracowników w przypadku przejęcia całości lub części zakładu pracy, czy też w przypadku ogłoszenia upadłości bądź likwidacji pracodawcy. Tę problematykę reguluje **ustawa z 14.07.1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2002 r. Nr 171, poz. 1396 z późn. zm.)**, która szczegółowo określa obowiązki pracodawcy w zakresie uporządkowania przekazywanej dokumentacji pracowniczej a także podmiot zobowiązany do ponoszenia kosztów przejęcia, zewidencjonowania, przechowania i konserwacji akt osobowych w tej sytuacji (**rozdział 4a i 4b**).

Wyżej opisane wymogi formalne oraz ilość przepisów regulujących tematykę archiwizacji akt osobowych wskazuje na konieczność wprowadzenia zmian w przepisach prawa, umożliwiających przechowywanie danych osobowych w formie elektronicznej. Sformalizowanie wymogów archiwizacyjnych świadczy o powadze tematu. Stąd rodzi się pomysł elektronicznego przechowywania danych osobowych, który znacznie uprościłoby wykonywanie tego obowiązku. Podstawową zaletą jest oszczędność lokalowa, nie bez znaczenia pozostaje również czas niezbędny do odszukania zarchiwizowanych danych, brak konieczności angażowania pracy osób, np. do obsługi archiwum. Niekwestionowane znaczenie miałoby to w przypadku zakończenia działalności pracodawcy, a co za tym idzie konieczności przejęcia akt osobowych jego pracowników przez inny podmiot. Różnica między ulokowaniem akt osobowych kilkudziesięciu (a niejednokrotnie kilkuset)

pracowników w formie tradycyjnych teczek, a w formie elektronicznego zapisu na dysku jest znaczna.

Pozostaje oczywiście kwestia związana z bezpieczeństwem akt przechowywanych w formie elektronicznej. Z uwagi na możliwość przechowywania jednego zeskanowanego dokumentu na kilku kopiach, małe elektroniczne archiwa składowane w postaci plików CD czy DVD (oprócz serwerów), wydają się być znacznie bezpieczniejsze niż tradycyjne archiwum. Problem dostępu osób nieuprawnionych można rozwiązać poprzez szyfrowanie dokumentów zapewniające dostęp tylko i wyłącznie uprawnionym użytkownikom. Należy zaznaczyć, że elektroniczna archiwizacja i przechowywanie danych osobowych rozpatrywana jest jako forma alternatywna do tradycyjnej. Zamierzamy podjąć inicjatywę zmiany regulacji prawnych w tym zakresie tak, by stworzyć pracodawcom możliwość wyboru wygodniejszego i tańszego rozwiązania.

---

## Archiwizacja i przechowywanie akt osobowych

### Propozycje zmian

Dążąc do usprawnienia systemu przechowywania akt pracowniczych, a co za tym idzie - ograniczenie jego kosztów, zdaniem PKPP LEWIATAN należy skoncentrować się na trzech najważniejszych założeniach:

1. Wprowadzenie możliwości wytwarzania, archiwizowania i przechowywania dokumentacji pracowniczej w postaci elektronicznej (elektroniczne akta osobowe), jako alternatywa dla formy obecnie dopuszczonej.
2. Wprowadzenie możliwości przechowywania dokumentacji istniejącej, np. przy wykorzystaniu nośników elektronicznych – poprzez przeniesienie dokumentu z nośnika papierowego na nośnik elektroniczny a następnie uwierzytelnionego za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego w postaci pieczęci elektronicznej.
3. Zniesienie konieczności przechowywania przez 50 lat od zakończenia stosunku pracy, dokumentacji zgromadzonej podczas procesu rekrutacyjnego.

**Ad. 1** Propozycja zmian w tym zakresie obejmuje wprowadzenie do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez Pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych, możliwości wytwarzania i przechowywania dokumentacji związanej ze stosunkiem pracy w postaci elektronicznej (elektroniczne akta osobowe), która stanowiłaby alternatywę dla formy obecnie dopuszczonej. Taka koncepcja jest związana z osobistym podpisem elektronicznym, którym będzie mogła posługiwać się każda osoba fizyczna za pomocą mikroprocesora umieszczonego w dowodzie osobistym. Innym wariantem rozwiązania tego problemu jest przetworzenie dokumentu tradycyjnego na postać elektroniczną i opatrzenie go odpowiednim podpisem elektronicznym (pieczęć elektroniczna) tak aby nadać mu status dokumentu elektronicznego.

Wprowadzenie instrumentu elektronicznych akt osobowych wymaga zmiany § 6 ust. 1 rozporządzenia, poprzez dodanie ust 1<sup>1</sup> stanowiącego, że w przypadku prowadzenia dokumentacji w formie elektronicznej, pracodawca zakłada i prowadzi oddzielnie dla każdego pracownika akta osobowe w postaci indywidualnych kont elektronicznych.

**Ad. 2** Propozycja zmian w tym zakresie obejmuje wprowadzenie do Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez Pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych, przepisów przejściowych umożliwiających digitalizację dokumentów wytworzonych przed wejściem w życie zmian, o których mowa w Ad.1. Przez digitalizację rozumiemy przeniesienie dokumentu z nośnika papierowego na nośnik elektroniczny a następnie uwierzytelnionego za pomocą zaawansowanego podpisu elektronicznego w postaci pieczęci elektronicznej. Niezbędne będzie wprowadzenie w tym zakresie przepisów przejściowych, które będą określać:

- zasady odpowiedzialności za treść dokumentu przetworzonego z postaci papierowej na postać elektroniczną, np. wprowadzenie zapisu, że podczas konwersji odpowiedzialność za przetworzony dokument ponosi podmiot zobowiązany do archiwizowania dokumentacji lub inny podmiot przez



niego wskazany, posiadający uprawnienia do archiwizacji i przechowywania dokumentów na podstawie ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, poprzez przystawienie pieczęci elektronicznej,

- okres, przez który dokumentacja powinna być przechowywana w formie papierowej po dokonaniu digitalizacji,

- określenie, czy po tym okresie powinna być ona zniszczona czy oddana pracownikowi, którego akta dotyczą, bądź spadkobiercy (jeżeli jest możliwe ustalenie adresu odbiorcy)

Obie propozycje implikują konieczność zmiany rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 15 lutego 2005 r. w sprawie warunków przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców poprzez dodanie § 7<sup>1</sup>, określającego zasady postępowania z dokumentacją wytworzoną w postaci dokumentów elektronicznych lub przeniesioną z postaci papierowej na postać elektroniczną i opatrzona pieczęcią elektroniczną, Tak wytworzona bądź przetworzona dokumentacja pracownicza powinna być przechowywana zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006 r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi.

**Ad. 3.** Propozycja wykluczenia obowiązku przechowywania dokumentów zgromadzonych w trakcie procesu rekrutacji pracownika obejmuje okres po zakończeniu stosunku pracy i jest uzasadniona faktem, że stanowią one jedynie kopie dokumentów potwierdzających kwalifikacje zawodowe, świadectw pracy, dyplomów, etc. i nie zostały wytworzone w trakcie zatrudnienia. Oryginały tych dokumentów są przechowywane przez jednostki, które je wytworzyły lub wystawiły.

Propozycja obejmuje zmianę Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez Pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych, poprzez dodanie § 1<sup>1</sup> stanowiącego, że pracodawca nie ma obowiązku przechowywania dokumentów wymienionych w § 1, po zakończeniu stosunku pracy.

### **OCZEKIWANE KORZYŚCI Z PROPONOWANYCH ZMIAN**

Przedstawione powyżej propozycje zmian w zakresie archiwizowania i przechowywania akt osobowych są reakcją PKPP LEWIATAN na zgłaszane przez naszych członków potrzeby.

1. Istotne ograniczenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorcy. Zgodnie z wynikami wspólnych analiz, roczny koszt zakupu artykułów biurowych, związanych z prowadzeniem dokumentacji kadrowo – finansowej w 16 dużych przedsiębiorstwach, zatrudniających łącznie 145 439 pracowników wynosi **1 527 109,50 zł**.
2. Dostęp do wymaganej dokumentacji. Zarówno w przypadku trwającego, jak i zakończonego zatrudnienia, prowadzenie akt osobowych w postaci kont elektronicznych znacznie usprawnia proces odszukania potrzebnego dokumentu, co nie bez znaczenia jest chociażby w przypadku kontroli PIP, gdzie kontrola poszczególnych dokumentów mogłaby odbywać się bez konieczności bezpośredniej obecności Inspektora.
3. Istotny wpływ na zarządzanie kwalifikacjami pracowników. Wypełnianie i systematyczne uzupełnianie kwestionariuszy osobowych w formie elektronicznej, umożliwi pracodawcom łatwiejszy dostęp do informacji związanych z kwalifikacjami i umiejętnościami pracowniczymi. Będzie miało to kluczowe znaczenie szczególnie w przypadku pracodawców prowadzących „rozproszoną” terytorialnie działalność. Istotnie wpłynie to na rekrutację wewnętrzną – ograniczy konieczność zwalniania pracownika po wykonaniu zadania w jednym miejscu, jeżeli jego kwalifikacje okażą się potrzebne w innej lokalizacji. Może to mieć duże znaczenie w aspekcie uaktywnienia mobilności zawodowej, ograniczającej w znacznym stopniu bezrobocie w Polsce, na czym skorzystają zarówno pracownicy jak i pracodawcy,

poprzez redukcji kosztów związanych z procesem rekrutacji zewnętrznej, szkoleniami czy długim procesem identyfikacji pracownika z potrzebami firmy.

4. Możliwość scentralizowania administracji kadrowej – posługiwanie się dokumentami elektronicznymi, a co za tym idzie szybkie i sprawne przekazywanie akt osobowych do wymaganych miejsc i instytucji, wyeliminuje konieczność utrzymywania teczek osobowych w różnych oddziałach (często są to kopie). Dostęp do akt poszczególnych pracowników będą miały jedynie osoby uprawnione, np. bezpośredni przełożeni.
5. Outsourcing. Pracodawcy, którzy zdecydują na powierzenie zadań wynikających z obowiązku prowadzenia dokumentacji kadrowo – finansowej firmie zewnętrznej, z jednej strony będą mieli możliwość natychmiastowego przesyłania dokumentacji do instytucji świadczącej usługi kadrowe na zasadach outsourcingu, a z drugiej strony stałego wglądu do teczek osobowych prowadzonych w postaci indywidualnych kont elektronicznych swoich pracowników. Może mieć to również istotne znaczenie dla rozwoju outsourcingu.

## Propozycja podziału dokumentów ze względu na konieczność i okres przechowywania

I. OBLIGATORYJNA ZAWARTOŚĆ AKT OSOBOWYCH						
Lp.	Nazwa dokumentu	Rodzaj	Podpisy	Ilość	Rezygnacja (proponowane stanowisko DPR)	Niezbędny okres przechowywania (proponowane stanowisko DPR)
1.	Kwestionariusz osobowy dla osoby ubiegającej się o zatrudnienie	Oryginał	Osoba ubiegająca się o zatrudnienie	Składany jednorazowy	Nie - zawiera koniecznie dane osobowe	Okres zatrudnienia
					Tak - zawiera informacje potwierdzone następnie w kwestionariuszu osobowym dla zatrudnionego pracownika	-
2.	Kwestionariusz osobowy dla zatrudnionego pracownika	Oryginał	Pracownik	Składany jednorazowo	Nie - zawiera koniecznie dane osobowe	Okres zatrudnienia
						okres zatrudnienia
3.	Świadectwa pracy z poprzednich miejsc pracy	Odpis lub kopia	Pracodawca	Składane jednorazowo, może być ich kilka	Nie - służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
					Tak - służą ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	-
4.	Inne niż świadectwo pracy dokumenty potwierdzające okresy zatrudnienia (np.. Dokumenty ubezpieczeniowe, umowy o pracę, dokumenty potwierdzające zatrudnienie za granicą)	Odpis lub kopia	Pracodawca, różne organy - zależnie od rodzaju dokumentu	Składane jednorazowo, może być ich kilka	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
					Tak - służą ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	okres zatrudnienia

5.	Dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe, wymagane do wykonywania oferowanej pracy (np. świadectwa ukończenia szkół, kursów, dyplomy)	Odpis lub kopia	Różne organy- zależnie od rodzaju dokumentu	Składane jednorazowo, może być ich kilka	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					Tak - służy ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	okres zatrudnienia	
6.	Orzeczenie lekarskie stwierdzające brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku	Odpis lub kopia	Lekarz	Składany jednorazowo	Nie-służy celom dowodowym	Okres zatrudnienia	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
	Zaświadczenie o odbyciu szkolenia BHP (wstępne, okresowe, itp.)	Oryginał	osoba uprawniona do szkoleń w zakresie BHP, pracownik, pracodawca - instruktaż stanowiskowy	Składane wielokrotnie (okresowe szkolenia)	Nie-służy celom dowodowym	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
7.	Umowa o pracę lub potwierdzenie ustaleń co do rodzaju umowy oraz jej warunków	Oryginał	Pracownik, pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie- w razie zmian w umowie	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
8.	Pisemne potwierdzenie zapoznania się z treścią regulaminu pracy, z informacją, o której mowa w art. 29 § 3 KP, z przepisami i zasadami dotyczącymi bezpieczeństwa i higieny pracy, z zakresem informacji objętych tajemnicą określoną w obowiązujących ustawach dla umówionego z pracownikiem rodzaju pracy, z obwieszczeniem, o którym mowa w art 150 KP	Oryginał	Pracownik	Składane jednorazowo	Nie-służy celom dowodowym	Okres zatrudnienia	
					ok.	ok.	

9.	Dokumenty związane z podnoszeniem przez pracownika kwalifikacji zawodowych	Oryginał	Różne organy- zależnie od rodzaju dokumentu	Składane jednorazowo	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
		Odpis			ok.	okres zatrudnienia
10.	Oświadczenia dotyczące wypowiedzenia pracownikowi warunków umowy o pracę lub zmiany tych warunków w innym trybie	Oryginał	Pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
					ok.	ok.
11.	Dokumenty związane z przyznaniem pracownikowi nagrody lub wyróżnienia		Pracodawca	Składane wielokrotnie	Tak- nie ma praktycznego znaczenia	Okres zatrudnienia
					Nie- służą celom dowodowym, np. w postępowaniu dotyczącym dyskryminacji lub mobbingu	ok.
12.	Dokumenty związane z wymierzeniem kary porządkowej	Oryginał	Pracownik, pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą celom dowodowym	Okres 1 roku
		Odpis lub kopia			ok.	po roku nienagannej pracy (art. 113 KP)
13.	Orzeczenia lekarskie wydane w związku z przeprowadzonymi badaniami okresowymi i kontrolnymi	Oryginał	Lekarz	Składane wielokrotnie	Nie- służą celom dowodowym	Okres zatrudnienia
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy

14.	Korespondencja z reprezentującą pracownika zakładową organizacją związkową we wszystkich sprawach ze stosunku pracy wymagających współdziałania pracodawcy z tą organizacją lub innymi podmiotami konsultującymi sprawy ze stosunku pracy (np.. Pismo pracodawcy o zmianie wypowiedzenia pracownikowi umowy o pracę lub rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia)	Oryginał	Pracodawca, osoby reprezentujące organizację związkową	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą celom dowodowym	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
					ok.	ok.
15.	Oświadczenie o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu umowy o pracę	Oryginał	Pracownik lub pracodawca	Składane jednorazowo	Nie- służą celom dowodowym	Okres zatrudnienia
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy
16.	Dokumenty dotyczące żądania wydania świadectwa pracy ( art. 97 § 1 <sup>1</sup> KP.)	Oryginał	Pracownik i pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą celom dowodowym	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
					Tak- nie ma praktycznego znaczenia, wystarczy dowód wydania świadectwa pracy	-
17.	Świadectwo pracy	Kopia	Pracodawca	Mogą być wydawane wielokrotnie	Nie- służy ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy

## II. OBLIGATORYJNA ZAWARTOŚĆ AKT OSOBOWYCH- u tych pracowników, którzy korzystają ze szczegółowych uprawnień

1.	Świadectwo ukończenia gimnazjum	Odpis lub kopia		Składane jednorazowo	Nie- służy celom dowodowym	Okres zatrudnienia
					Tak - służy ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	okres zatrudnienia

2.	Inne dokumenty, jeżeli obowiązek ich przedłożenia wynika z odrębnych przepisów (np..zaświadczenie o niekaralności)	Odpis lub kopia	Różne organy- zależnie od rodzaju dokumentu	Składane jednorazowo, może być ich kilka	Nie- służą celom dowodowym	Okres zatrudnienia	
					Tak - służą ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	okres zatrudnienia	
3.	Dokumenty dotyczące wykonywania pracy w formie telepracy (np. wniosek pracownika dotyczący pracy w formie telepracy, wniosek pracownika o zaprzestanie wykonywania pracy w formie telepracy, umowa dotycząca warunków wykonywania pracy w formie telepracy)	Oryginał	Pracownik	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
4.	Oświadczenie pracownika będącego rodzicem lub opiekunem dziecka o zamiarze lub o braku zamiaru korzystania z uprawnień (rodzicielskich) określonych w przepisach wymienionych w art.. 189 <sup>1</sup> KP	Oryginał	Pracownik, pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie- w razie zmian	Tak- nie ma praktycznego znaczenia	Okres zatrudnienia	
					ok.	-	
5.	Dokumenty dotyczące powierzenia pracownikowi mienia z obowiązkiem zwrotu albo do wyliczenia się	Oryginał	Pracownik, pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	okres zatrudnienia	

6.	Pisma dotyczące udzielania pracownikowi dodatkowego urlopu macierzyńskiego, urlopu ojcowskiego, urlopu wychowawczego oraz urlopu bezpłatnego	Oryginał	Pracownik, pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służy celom dowodowym, a w przypadku urlopu wychowawczego i bezpłatnego- służy ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
7.	Dokumenty związane z obniżeniem wymiaru czasu pracy, w przypadku określonym w art. 186 <sup>7</sup> KP	Oryginał	Pracownik, pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie- w razie zmian	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	okres zatrudnienia	
8.	Umowa o zakazie konkurencji	Oryginał	Pracodawca, pracownik	Mogą być składane wielokrotnie- w razie zmian	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
9.	Wnioski pracownika dotyczące ustalenia indywidualnego rozkładu jego czasu pracy (art. 142 KP), stosowania do niego systemu skróconego tygodnia pracy (art. 143 KP), a także stosowania do niego systemu czasu pracy, w którym praca jest świadczona w piątki, soboty, niedziele i święta (art 144 KP)	Oryginał	Pracownik	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres zatrudnienia oraz okres przedawnienia	
					ok.	okres zatrudnienia	
10.	Wniosek pracownika o poinformowanie właściwego inspektora pracy o zatrudnieniu pracowników pracujących w nocy	Oryginał	Pracownik	Składany jednorazowo	Nie- służy celom dowodowym	Okres zatrudnienia	



					Tak - wystarczy informacja o zatrudnieniu pracowników pracujących w nocy skierowana do właściwego inspektora pracy	-	
11.	Informacja o zatrudnieniu pracowników pracujących w nocy skierowana do właściwego inspektora pracy	Kopia	Pracodawca	Składany jednorazowo	Nie- służy celom dowodowym	Okres zatrudnienia	
					Tak	-	
12.	Informacje dotyczące wykonywania przez pracownika powszechnego obowiązku obrony	Oryginał	Właściwy organ administracji wojskowej	Mogą być składane wielokrotnie	?	Okres zatrudnienia	
					Tak	-	
13.	Dokumenty potwierdzające dokonanie czynności związanych z zajęciem wynagrodzenia za pracę w związku z postępowaniem egzekucyjnym (art. 884 § 2 Kpc.)	Oryginał	Pracodawca	Mogą być składane wielokrotnie	Nie- służy celom dowodowym	Okres zatrudnienia	
					Tak - nie ma uzasadnienia przechowywania w aktach osobowych; jest to wyłącznie kopia	-	
14.	Umowa o zakazie konkurencji po rozwiązaniu stosunku pracy	Oryginał	Pracodawca i pracownik	Składane jednorazowo	Nie- służy celom dowodowym	Okres obowiązywania umowy oraz okres przedawnienia	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	
15.	Orzeczenie lekarskie wydane w związku z przeprowadzonymi okresowymi badaniami po rozwiązaniu stosunku pracy	Odpis lub kopia	Lekarz	Składane jednorazowo	Nie- służy celom dowodowym	Okres ważności badań	
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy	

### III. FAKULTATYWNA ZAWARTOŚĆ AKT OSOBOWYCH

1.	Dokumenty potwierdzające umiejętności i osiągnięcia zawodowe (np. zaświadczenia, dyplomy, certyfikaty językowe)	Odpis lub kopia	Różne organy- zależnie od rodzaju dokumentu	Składane jednorazowo, może być ich kilka	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres obowiązywania umowy oraz okres przedawnienia
					Tak - służy ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	okres zatrudnienia
2.	Dokumenty stanowiące podstawę korzystania ze szczególnych uprawnień w zakresie stosunku pracy (np.. Orzeczenie o niepełnosprawności lub stopniu niepełnosprawności)	Odpis lub kopia	Różne organy- zależnie od rodzaju dokumentu	Składane jednorazowo, może być ich kilka	Nie- służą ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres obowiązywania umowy oraz okres przedawnienia
					Tak - służy ustaleniu uprawnień, ale jest jedynie kopia i nie ma mocy dowodowej	okres zatrudnienia
3.	Zakres czynności (obowiązków)	Oryginał	Pracodawca	Może być składany wielokrotnie- w razie zmian w zakresie czynności	Nie- służy ustaleniu uprawnień pracowniczych	Okres obowiązywania umowy oraz okres przedawnienia
					ok.	50 lat po ustaniu stosunku pracy

### Zmiany w przepisach o czasie pracy

Zmiany zostały wypracowane  
z Radą Dyrektorów Personalnych PKPP Lewiatan

#### Dłuższy okres rozliczeniowy

w art. 129 § 2 otrzymuje brzmienie:

„§ 2 Jeżeli jest to uzasadnione sezonowością działalności, szczególnymi warunkami organizacyjnymi lub technicznymi mającymi wpływ na przebieg procesu pracy może być wprowadzony okres rozliczeniowy nieprzekraczający 9 miesięcy, a w rolnictwie, hodowli i turystyce, a także przy pilnowaniu mienia lub ochronie osób, jeżeli jest to dodatkowo uzasadnione nietypowymi warunkami organizacyjnymi - okres rozliczeniowy nieprzekraczający 12 miesięcy. Nie jest jednak dopuszczalne stosowanie przedłużonego okresu rozliczeniowego w systemach czasu pracy, o których mowa w art. 135-138.”

#### Klauzula opt-out+

art. 131 otrzymuje brzmienie:

„Art. 131. § 1. Tygodniowy czas pracy łącznie z godzinami nadliczbowymi nie może przekraczać przeciętnie 48 godzin w przyjętym okresie rozliczeniowym z zastrzeżeniem § 3.

§ 2. Ograniczenie przewidziane w § 1 nie dotyczy pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy.

§ 3. Pracownik może wyrazić na piśmie zgodę na pracę w wymiarze przekraczającym przeciętnie 48 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym. Przepisu art. 151 § 3 Kodeksu pracy nie stosuje się.

§ 4. Pracownik może cofnąć zgodę na pracę w wymiarze przekraczającym 48 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym, informując o tym pracodawcę na piśmie, z zachowaniem miesięcznego okresu wypowiedzenia.

§ 5. Do wynagrodzenia za pracę w wymiarze przekraczającym przeciętnie 48 godzin na tydzień w przyjętym okresie rozliczeniowym stosuje się odpowiednio art. 151<sup>1</sup> § 1-3 Kodeksu pracy.

### **Krótszy odpoczynek tygodniowy w uzasadnionych przypadkach**

w art. 133 po § 2 dodaje się § 2<sup>1</sup> w brzmieniu:

„§ 2<sup>1</sup>. Jeżeli uzasadniają to warunki obiektywne, techniczne lub organizacji pracy, można stosować minimalny okres odpoczynku w wymiarze 24 godzin.”

Dyrektywa dopuszcza odstępstwo od minimalnego 35 godzinnego odpoczynku tygodniowego, wyjątkowych przypadkach do 24 godzin.

### **Łatwiejsze stosowanie przerywanego czasu pracy**

w art. 139

a) § 1 otrzymuje brzmienie:

„§ 1. Jeżeli jest to uzasadnione rodzajem pracy lub jej organizacją, może być stosowany system przerywanego czasu pracy według z góry ustalonego rozkładu przewidującego nie więcej niż jedną przerwę w pracy w ciągu doby, trwającą nie dłużej niż 5 godzin. Przerwy nie wlicza się do czasu pracy, jednakże za czas tej przerwy pracownikowi przysługuje prawo do wynagrodzenia w wysokości połowy wynagrodzenia należnego za czas przestoju, jeżeli wynika to z układu zbiorowego pracy, regulaminu wynagradzania lub umowy o pracę.”

b) § 3 otrzymuje brzmienie:

„§ 3. System przerywanego czasu pracy wprowadza się w układzie zbiorowym pracy, lub w regulaminie pracy albo w umowie o pracę, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy.

c) § 4 skreśla się;

### **Ruchomy czas pracy**

Po art. 140 dodaje się art. 140<sup>1</sup> w brzmieniu:

„Art. 140<sup>1</sup>. Pracodawca może zastosować ruchomy czas pracy, określając przedział czasu, w którym następuje rozpoczęcie pracy. Rozpoczęcie pracy przed upływem doby od zakończenia poprzedniej pracy, nie jest pracą w godzinach nadliczbowych.”

### **Uelastycznienie w stosowaniu skróconego i weekendowego rozkładu czasu pracy**

Art. 143 otrzymuje brzmienie:

„Art. 143. Na pisemny wniosek pracownika **albo za jego zgodą** może być do niego stosowany system skróconego tygodnia pracy. W tym systemie jest dopuszczalne wykonywanie pracy przez pracownika przez mniej niż 5 dni w ciągu tygodnia, przy równoczesnym przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.”

Art. 144 otrzymuje brzmienie:

**„Art. 144.** Na pisemny wniosek pracownika **albo za jego zgodą** może być do niego stosowany system czasu pracy, w którym praca jest świadczona wyłącznie w piątki, soboty, niedziele i święta. W tym systemie jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 1 miesiąca.”

### **Zwiększenie limitu godzin nadliczbowych**

w art. 151 § 3 otrzymuje brzmienie:

§ 3. Liczba godzin nadliczbowych przepracowanych w związku z okolicznościami określonymi w § 1 pkt 2 nie może przekroczyć dla poszczególnego pracownika 250 godzin w roku kalendarzowym.

### **Elastyczność w oddawaniu dnia wolnego za godziny nadliczbowe**

art. 151<sup>2</sup> otrzymuje brzmienie:

„Art. 151<sup>2</sup>. § 1. W zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych pracodawca, na wniosek pracownika lub bez takiego wniosku, może udzielić mu w tym samym wymiarze czasu wolnego od pracy.

§ 2. W przypadku, określonym w § 1, pracownikowi nie przysługuje dodatek za pracę w godzinach nadliczbowych.”

### **Uracjonalnienie przepisów o wypłacie wynagrodzenia za pracę w sobotę**

art. 151<sup>3</sup> otrzymuje brzmienie:

Art. 151<sup>3</sup>. Pracownikowi, który ze względu na okoliczności przewidziane w art. 151 § 1 wykonywał pracę w dniu wolnym od pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy pracodawca jest obowiązany zapewnić inny dzień wolny od pracy do końca okresu rozliczeniowego, a w razie braku możliwości udzielenia dnia wolnego od pracy w tym terminie pracownikowi przysługuje dodatek do wynagrodzenia w wysokości określonej w art. 151<sup>1</sup> § 1 pkt 1 za każdą godzinę pracy w tym dniu.

Lub

„Art. 151<sup>3</sup>. Pracownikowi, który ze względu na okoliczności przewidziane w art. 151 § 1 wykonywał pracę w dniu wolnym od pracy wynikającym z rozkładu czasu pracy w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy, przysługuje w zamian, na jego pisemny wniosek i w terminie z nim uzgodnionym, inny dzień wolny od pracy udzielony pracownikowi do końca okresu rozliczeniowego. W braku wniosku pracownika złożonego do końca okresu rozliczeniowego, pracodawca wypłaca pracownikowi za pracę w dniu wolnym od pracy dodatek, o którym mowa w art. Art. 151<sup>1</sup>. § 1 lub § 2.”

### **Ułatwienia w oddawaniu dnia wolnego lub wypłaty wynagrodzenia za pracę w niedzielę lub święto**

Art. 151<sup>11</sup> otrzymuje brzmienie:

„Art. 151<sup>11</sup>. § 1. Pracownikowi wykonującemu pracę w niedzielę i święta, w przypadkach, o których mowa w art. 151<sup>9a</sup> § 3 i art. 151<sup>10</sup> pkt 1-9, pracodawca jest obowiązany zapewnić inny dzień wolny od pracy w ciągu okresu rozliczeniowego.

§ 2. Jeżeli nie jest możliwe wykorzystanie w terminie wskazanym w § 1 dnia wolnego od pracy w zamian za pracę w niedzielę lub święto, pracodawca traktuje wykonaną pracę jako pracę nadliczbową i wypłaca pracownikowi do wynagrodzenia za pracę należnego za te dni dodatek, którym mowa w art. 151<sup>1</sup> § 1 pkt 1, za każdą godzinę pracy w niedzielę lub święto.

§ 3. Do pracy w święto przypadające w niedzielę stosuje się przepisy dotyczące pracy w niedzielę.”

### **Wprowadzenie zapisów o kontach czasu pracy**

Zapisy wypracowujemy na bazie doświadczeń VW i jest to forma uelastyczniania gospodarowania czasem pracy poprzez tworzenie banku godzin rozliczanego w 12 miesięcznym okresie rozliczeniowym. Eliminuje to koszty godzin nadliczbowych oraz wynagrodzeń za przestój.

Art.

§ 1. W przypadku szczególnych potrzeb pracodawcy, praca wykonywana ponad obowiązujące pracownika normy czasu pracy, a także praca wykonywana ponad przedłużony dobowy wymiar czasu pracy, wynikający z obowiązującego pracownika systemu i rozkładu czasu pracy, może zostać rekompensowana w kolejnym okresie rozliczeniowym.

§ 2 W przypadku wyrażenia pisemnej zgody, przez działające u pracodawcy zakładowe organizacje związkowe lub w przypadku jeżeli u danego pracodawcy nie działają zakładowe organizacje związkowe przez przedstawicieli pracowników wyłonionych w trybie przyjętym u danego pracodawcy, praca w godzinach nadliczbowych może zostać rekompensowana w dwóch kolejnych okresach rozliczeniowych. (limit 50 – 100 h ?).

---

## Zmiany w ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno-Gospodarczych

**Zmiany w ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego i Regulaminie Prac Trójstronnej Komisji oraz w odpowiednich ustawach w zakresie poszerzenia kompetencji jej organów o sprawowanie nadzoru nad środkami Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszem Rezerwy Demograficznej.**

### Kierunkowe propozycje zmian:

1. Zmiany w ustawie z dnia 6 lipca 2001 roku o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego, w Regulaminie Prac Trójstronnej Komisji oraz w odpowiednich ustawach w zakresie poszerzenia kompetencji jej organów o sprawowanie nadzoru nad środkami Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszem Rezerwy Demograficznej.
2. W obszarze stosunków pracy i rynku pracy konieczne jest wypracowanie zmiany zasad funkcjonowania i podjęcie dyskusji o przyszłym modelu zbiorowych stosunków pracy. W szczególności należy zagwarantować partnerom społecznym możliwość podejmowania wiążących uzgodnień w sferze regulacji stosunków pracy i rynku pracy tak, aby były one respektowane przez stronę rządową i parlament – gwarancje takie powinny zostać uregulowane w ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego oraz w odpowiednich ustawach.
3. Ustawa o Trójstronnej Komisji... powinna gwarantować partnerom społecznym udział w opracowywaniu i ocenie polityki publicznej i zapewniać instrumenty konsultacji i popularyzacji rozwiązań na forum Trójstronnej Komisji, Wojewódzkich Komisji Dialogu Społecznego, ale i struktur branżowych i regionalnych organizacji reprezentowanych.
4. Konieczne jest wzmocnienie dialogu w WKDS poprzez realne gwarancje wpływu tej instytucji na rozwiązywanie problemów regionalnych w relacjach z władzami samorządowymi i administracją rządową zapisane w ustawie o Trójstronnej Komisji ds. Społeczno – Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego.
5. Doprecyzowania wymagają uprawnienia, nie tylko w zakresie opiniowania i konsultacji aktów pranych, ale też możliwości złożenia wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, w sytuacji, gdy akt prawny, godząc w interesy przedsiębiorców, narusza przepisy konstytucji. Kwestia ta według niektórych ekspertów wymaga zmian w przepisach Konstytucji i powinna zostać rozciągnięta także na uprawnienia związków zawodowych, zgodnie z ich zakresem działania.
6. Poszerzenia wymagają uprawnienia reprezentatywnych organizacji pracodawców do reprezentowania branżowych i ogólnogospodarczych interesów swoich członków przed organami administracji publicznej i organami kontroli, tak aby system reprezentacji i doradztwa zachęcał, zwłaszcza małe i mikro przedsiębiorstwa do zrzeszania się w organizacjach pracodawców i zawierania branżowych i regionalnych porozumień. Takie uprawnienia powinny obejmować prawo zwracania się do uprawnionych organów władzy i administracji o jednolitą, wiążącą interpretację w sprawach podatkowych, ubezpieczenia społecznego, prawa pracy i BHP.

## ZABEZPIECZENIE SPOŁECZNE

### Ustawa o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz zmianie niektórych innych ustaw<sup>38</sup>

**Art. 1.** W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 153, poz. 1227 oraz z 2010 r. Nr 40, poz. 224, Nr 134, poz. 903 i Nr 205, poz. 1365) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 21 uchyla się ust. 3;

2) w art. 24 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 67 lat, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 184 i art. 194b.”;

3) po art. 24a dodaje się art. 24b w brzmieniu:

„Art. 24b. 1. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje, na ich wniosek, emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego co najmniej 65 lat, z zastrzeżeniem art. 46, 47, 184 i art. 194b, pod warunkiem, że okresy składkowe są nie krótsze niż 40 lat.”;

4) rozdział 3a uchyla się;

5) art. 51 i art. 52 uchyla się;

6) w art. 53 uchyla się ust. 5;

7) w art. 62 w ust. 1 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Renta dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy, urodzonej przed dniem 1 stycznia 1949 r., wynosi:”;

8) po art. 63 dodaje się art. 63a-63c w brzmieniu:

„Art. 63a. 1. Renta dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy, urodzonej po dniu 31 grudnia 1948 r., stanowi równowartość kwoty będącej wynikiem podzielenia podstawy obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy, ustalonej zgodnie z art. 63b i art. 63c, przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia dla osób w wieku 60 lat.

2. Renta dla osoby częściowo niezdolnej do pracy wynosi 75 % renty dla osoby całkowicie niezdolnej do pracy.

<sup>38</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustawę z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawę z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest, ustawę z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, ustawę z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz ustawę z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych



3. Tablice trwania życia, o których mowa w art. 26 ust. 4, są podstawą przyznawania rent z tytułu niezdolności do pracy na wnioski zgłoszone od dnia 1 kwietnia do dnia 31 marca następnego roku kalendarzowego.

Art. 63b. 1. Podstawę obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy, o której mowa w art. 63a, stanowi kwota składek na ubezpieczenie emerytalne, z uwzględnieniem waloryzacji składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego do końca miesiąca poprzedzającego miesiąc, od którego przysługuje wypłata renty, oraz zwaloryzowanego kapitału początkowego określonego w art. 173-175.

2. Waloryzację składek przeprowadza się na zasadach określonych w art. 25 ust. 3-12 i art. 25a.

3. Jeżeli ubezpieczony jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, przy ustalaniu podstawy obliczenia renty składki na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowane na jego koncie w niepełnej wysokości zwiększa się, mnożąc przez wskaźnik korygujący 19,52/12,22, stanowiący stosunek pełnej wysokości składki na ubezpieczenie emerytalne do wysokości zewidencjonowanej na koncie ubezpieczonego.

Art. 63c. 1. Jeżeli przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy uwzględniono okresy ubezpieczenia społecznego rolników wymienione w art. 10 ust. 1 pkt 1, podstawę obliczenia tej renty, ustaloną zgodnie z art. 63b, zwiększa się o przeciętną miesięczną kwotę składki, obliczoną zgodnie z ust. 4, za każdy pełny miesiąc tych okresów przyjęty do ustalenia prawa do renty.

2. Jeżeli przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy z zastosowaniem postanowień umów międzynarodowych uwzględniono okresy ubezpieczenia za granicą, o których mowa w art. 8, podstawę obliczenia tej renty, ustaloną zgodnie z art. 63b, zwiększa się o przeciętną miesięczną kwotę składki, obliczoną zgodnie z ust. 4, za każdy pełny miesiąc tych okresów przyjęty do ustalenia prawa do renty.

3. Jeżeli wniosek o rentę z tytułu niezdolności do pracy zgłosiła osoba w wieku poniżej 60 lat, która nie posiada pełnych 30 lat okresów składkowych i nieskładkowych, podstawę obliczenia renty, ustaloną zgodnie z art. 63b, zwiększa się o przeciętną miesięczną kwotę składki, obliczoną zgodnie z ust. 4, za każdy pełny miesiąc okresu brakującego do pełnych 30 lat, przypadającego od dnia zgłoszenia wniosku o rentę do dnia, w którym rencista ukończyłby 60 lat, z zastrzeżeniem art. 108b.

4. W celu ustalenia, czy podstawa obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy podlega zwiększeniu, o którym mowa w ust. 3, sumuje się okresy:

1. składkowe, o których mowa w art. 6;
2. nieskładkowe, o których mowa w art. 7, w wymiarze nie większym niż określony w art. 5 ust. 2;
3. ubezpieczenia społecznego rolników wymienione w art. 10 ust. 1 pkt 1 uwzględnione przy ustalaniu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy;
4. ubezpieczenia za granicą, o których mowa w art. 8 uwzględnione przy ustalaniu prawa do renty.

5. Przeciętną miesięczną kwotę składki stanowi kwota uzyskana przez podzielenie kwoty podstawy obliczenia renty z tytułu niezdolności do pracy ustalonej zgodnie z art. 63b przez wyrażony w miesiącach staż ubezpieczeniowy rencisty.

6. Staż ubezpieczeniowy rencisty, o którym mowa w ust. 5, stanowią:

przypadające przed dniem 1 stycznia 1999 r., przyjęte do ustalenia kapitału początkowego, okresy:

1. składkowe, o których mowa w art. 6,
2. nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 5,

3. nieskładkowe, o których mowa w art. 7 pkt 1-4 i 6-12, w wymiarze nie większym niż określony w art. 5 ust. 2;
4. okresy ubezpieczenia przypadające od dnia 1 stycznia 1999 r. do dnia zgłoszenia wniosku o rentę.”;

9) art. 66 otrzymuje brzmienie:

„Art. 66. Renta rodzinna przysługuje także uprawnionym członkom rodziny osoby, która w chwili śmierci pobierała zasiłek przedemerytalny lub nauczycielskie świadczenie kompensacyjne. W takim przypadku przyjmuje się, że osoba zmarła spełniała warunki do uzyskania renty z tytułu całkowitej niezdolności do pracy.”;

10) w art. 70:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Wdowa ma prawo do renty rodzinnej, jeżeli:

1) w chwili śmierci męża osiągnęła wiek 60 lat lub była niezdolna do pracy albo

2) wychowuje co najmniej jedno z dzieci, wnuków lub rodzeństwa uprawnione do renty rodzinnej po zmarłym mężu, które nie osiągnęło 16 lat, a jeżeli kształci się w szkole - 18 lat życia, lub jeżeli sprawuje pieczę nad dzieckiem całkowicie niezdolnym do pracy oraz do samodzielnej egzystencji lub całkowicie niezdolnym do pracy, uprawnionym do renty rodzinnej.

2. Prawo do renty rodzinnej nabywa również wdowa, która osiągnęła wiek 60 lat lub stała się niezdolna do pracy po śmierci męża, nie później jednak niż w ciągu 10 lat od jego śmierci lub od zaprzestania wychowywania osób wymienionych w ust. 1 pkt 2.”,

b) ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Przepisy ust. 1-4 stosuje się odpowiednio do wdowca, przy czym warunkiem uzyskania prawa do renty rodzinnej w zakresie wieku, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 i ust. 2, jest osiągnięcie wieku 65 lat.”;

11) w art. 95 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Przepis ust. 1 stosuje się także w razie zbiegu u jednej osoby prawa do renty rodzinnej z prawem do zasiłku przedemerytalnego.”;

12) po art. 108 dodaje się art. 108a i art. 108b w brzmieniu:

„Art. 108a. 1. Jeżeli po dniu, od którego przyznano rentę z tytułu niezdolności do pracy, określoną w art. 63a, rencista podlegał ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, wysokość świadczenia ustala się ponownie w sposób określony w ust. 2.

2. Renty obliczone zgodnie z art. 63a powiększa się o kwotę wynikającą z podzielenia składek zewidencjonowanych na koncie ubezpieczonego po dniu ustalenia prawa do renty i zwaloryzowanych zgodnie z art. 25 przez wyrażone w miesiącach średnie dalsze trwanie życia, ustalone dla osób w wieku 60 lat w dniu złożenia wniosku o przeliczenie wysokości renty.

3. Jeżeli ubezpieczony jest członkiem otwartego funduszu emerytalnego, składki na ubezpieczenie emerytalne zewidencjonowane na koncie ubezpieczonego zwiększa się, mnożąc je przez wskaźnik korygujący, o którym mowa w art. 63b ust. 3.

4. Przy ponownym ustalaniu wysokości renty z tytułu niezdolności do pracy stosuje się odpowiednio przepisy art. 108 ust. 3-5.

Art. 108b. 1. Jeżeli po dniu, od którego przyznano rentę z tytułu niezdolności do pracy, rencista podlegał ubezpieczeniu społecznemu lub ubezpieczeniom emerytalnemu i rentowym, ponownie ustala się kwotę zwiększenia, o której mowa w art. 62 ust. 1 pkt 4 i art. 63c ust. 2.

2. Jeżeli w wyniku ponownego ustalenia kwoty zwiększenia podstawy obliczenia renty, o której mowa w art. 63c ust. 2, dokonanego w związku z ponownym ustaleniem wysokości renty w sposób określony w art. 108a, kwota świadczenia uległa obniżeniu, przysługuje ono w dotychczasowej wysokości.”;

13) w art. 116 ust. 1a otrzymuje brzmienie:

„1a. Postępowanie o emeryturę wszczyna się z urzędu, jeżeli wiek emerytalny dla uprawnionych do zasiłku przedemerytalnego wynosi 60 lat dla kobiet i 65 lat dla mężczyzn.”;

14) po art. 194a dodaje się art. 194b w brzmieniu:

„Art. 194b. Ubezpieczonym urodzonym po dniu 31 grudnia 1948 r. przysługuje emerytura po osiągnięciu wieku emerytalnego, wynoszącego:

**w 2015 r.:**

w przypadku kobiet – 60, 5 roku,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2016 r.:**

w przypadku kobiet – 61 lat,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2017 r.:**

w przypadku kobiet – 61, 5 roku,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2018 r.:**

w przypadku kobiet – 62 lata,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2019 r.:**

w przypadku kobiet – 62, 5 roku,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**2020 r.:**

w przypadku kobiet – 63 lata,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**2021 r.:**

w przypadku kobiet – 63, 5 roku,  
w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2022 r.:**

w przypadku kobiet – 64 lata,

w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2023 r.:**

w przypadku kobiet – 64, 5 roku,

w przypadku mężczyzn – 65 lat;

**w 2024 r.** – 65 lat;

**w 2025 r.** – 65,5 roku;

**w 2026 r.** – 66 lat;

**w 2027 r.** – 66,5 roku.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 21 w ust. 1 po pkt 137 dodaje się pkt 138 w brzmieniu:

„138) odsetki od środków zgromadzonych na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego prowadzonego na zasadach określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.”;

2) w art. 34:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Organy rentowe są obowiązane jako płatnicy pobierać zaliczki miesięczne od wypłacanych bezpośrednio przez te organy emerytur i rent i zasiłków przedemerytalnych, zasiłków pieniężnych z ubezpieczenia społecznego, rent strukturalnych, rent socjalnych oraz świadczeń pieniężnych dla cywilnych ofiar wojny.”,

b) w ust. 7 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Organy rentowe są obowiązane, w terminie do końca lutego, po upływie roku podatkowego, sporządzić i przekazać roczne obliczenie podatku, według ustalonego wzoru, podatnikom uzyskującym dochód z emerytur i rent, rent strukturalnych, rent socjalnych i zasiłków przedemerytalnych oraz świadczeń pieniężnych dla cywilnych ofiar wojny, oraz urzędowi skarbowemu, którym kieruje naczelnik urzędu skarbowego właściwy według miejsca zamieszkania podatnika; obowiązek ten nie dotyczy podatników.”,

c) ust. 10 otrzymuje brzmienie:

„10. Jeżeli podatnik dokonał zwrotu nienależnie pobranych emerytur i rent lub zasiłków z ubezpieczenia społecznego, rent strukturalnych, rent socjalnych, zasiłków przedemerytalnych, świadczeń pieniężnych dla cywilnych ofiar wojny, otrzymanych bezpośrednio z tego organu, a obowiązek poboru zaliczek przez ten organ trwa - organ rentowy odejmuje od dochodu kwoty zwrotów dokonanych w roku podatkowym przy ustalaniu wysokości zaliczek oraz w rocznym obliczeniu dochodu, zamieszczając na tym rozliczeniu odpowiednie informacje.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 19 czerwca 1997 r. o zakazie stosowania wyrobów zawierających azbest (Dz. U. z 2004 r. Nr 3, poz. 20 i Nr 96, poz. 959) w art. 6 uchyla się ust. 1.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego (Dz. U. Nr 65, poz. 594, z późn. zm.<sup>39)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 5 w ust. 1 dodaje się pkt 8 w brzmieniu:

„8) prowadzenie indywidualnych funduszy edukacyjnych na zasadach określonych w przepisach o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.”;

2) w art. 8 w ust. 4 dodaje się pkt 6 w brzmieniu:

„6) przedstawiciel ministra właściwego do spraw pracy.”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362, z późn. zm.<sup>40)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 38 po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Warunkiem uzyskania zasiłku okresowego ze względu na bezrobocie jest przedstawienie dowodów na okoliczność podejmowania działań w celu podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej lub uczestnictwa w szkoleniu w okresie ostatnich 6 miesięcy przed złożeniem wniosku o zasiłek okresowy.”;

2) w art. 107 w ust. 5b:

a) pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) decyzji właściwego organu w sprawie renty, emerytury lub zasiłku przedemerytalnego;”

b) pkt 10 otrzymuje brzmienie:

„10) dowodu otrzymania renty lub emerytury, zasiłku przedemerytalnego lub świadczenia przedemerytalnego;”.

**Art. 6.** W ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.<sup>41)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 2 w ust. 1 w pkt 2 lit. c otrzymuje brzmienie:

„c) nie nabyła prawa do emerytury lub renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty socjalnej, renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę albo po ustaniu zatrudnienia, innej pracy zarobkowej, zaprzestaniu prowadzenia pozarolniczej działalności, nie pobiera nauczycielskiego świadczenia kompensacyjnego, zasiłku przedemerytalnego, świadczenia rehabilitacyjnego, zasiłku chorobowego, zasiłku macierzyńskiego lub zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego,”;

2) w art. 4 w ust. 1 dodaje się pkt 9 i 10 w brzmieniu:

---

39 Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2003 r. Nr 217, poz. 2124, z 2004 r. Nr 91, poz. 870, z 2006 r. Nr 157, poz. 1119, z 2009 r. Nr 65, poz. 545 i Nr 195, poz. 1503 oraz z 2011 r. Nr 28, poz. 143

40 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 202, poz. 1551, Nr 219, poz. 1706 i Nr 221, poz. 1738, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 40, poz. 229, Nr 81, poz. 527, Nr 125, poz. 842 i Nr 217, poz. 1427 oraz z 2011 r. Nr 81, poz. 440.

41 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 134, poz. 850, Nr 171, poz. 1056, Nr 216, poz. 1367 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 69, poz. 595, Nr 91, poz. 742, Nr 97, poz. 800, Nr 115, poz. 964, Nr 125, poz. 1035, Nr 127, poz. 1052, Nr 161, poz. 1278 i Nr 219, poz. 1706, z 2010 r. Nr 28, poz. 146, Nr 81, poz. 531, Nr 238, poz. 1578, Nr 239, poz. 1593, Nr 254, poz. 1700 i Nr 257, poz. 1725 i 1726 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235

„9) nadzorowanie wykonywania przez wojewodów określonych ustawą zadań związanych ze wsparciem kształcenia ustawicznego;

10) dysponowanie środkami Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych.”;

3) w art. 8 w ust. 1 po pkt 19 dodaje się pkt 20 w brzmieniu:

„20) realizacja zadań związanych ze wsparciem kształcenia ustawicznego:

rejestracja instytucji szkoleniowych, których szkolenia będą mogły być finansowane ze środków zgromadzonych na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego oraz Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych,

udzielanie akredytacji programów szkolenia na zasadach określonych w art. 20b,

kontrola przebiegu szkoleń, o których mowa w art. 20a, w tym ich zgodności z akredytowanym programem szkolenia na zasadach określonych na zasadach określonych w rozdziale 19.”;

4) w art. 20 w ust. 6 dodaje się pkt 5 i 6 w brzmieniu:

„5) uchylania się lub utrudniania kontroli – w przypadku instytucji szkoleniowej, o której mowa w art. 20a;

6) prowadzenia szkolenia pomimo niezyskania akredytacji szkolenia w trybie określonym w art. 20b albo pomimo cofnięcia akredytacji – w przypadku instytucji szkoleniowej, o której mowa w art. 20a.”;

5) po art. 20 dodaje się art. 20a - art. 20c w brzmieniu:

„Art. 20a. Instytucja szkoleniowa może prowadzić szkolenia finansowane ze środków zgromadzonych na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego lub Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych po spełnieniu następujących warunków:

- 1) uzyskaniu wpisu do rejestru instytucji szkoleniowych, o którym mowa w art. 20;
- 2) uzyskaniu akredytacji w trybie art. 20b.

Art. 20b. 1. Instytucja szkoleniowa, o której mowa w art. 20a, przed rozpoczęciem szkolenia, jest obowiązana uzyskać akredytację programu szkolenia.

2. Akredytacji programu szkolenia udziela wojewoda właściwy ze względu na siedzibę instytucji szkoleniowej.

3. Wojewoda udziela akredytacji programu szkolenia po:

- 1) stwierdzeniu jego zgodności z Polską Ramą Kwalifikacji określoną w odrębnych przepisach;
- 2) przeprowadzeniu weryfikacji kwalifikacji kadry dydaktycznej oraz bazy szkoleniowej w zakresie zgodności z przepisami wydanymi na podstawie ust. 7.

4. Wojewoda odmawia akredytacji programu szkolenia albo cofa akredytację programu szkolenia, jeżeli program nie spełnia wymagań określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 7 pkt 1 lub instytucja szkoleniowa nie zapewnia kadry dydaktycznej o kwalifikacjach określonych w przepisach wydanych na podstawie ust. 7 pkt 2.

5. Odmowa udzielenia akredytacji programu szkolenia oraz cofnięcie akredytacji programu szkolenia następuje w drodze decyzji administracyjnej.

6. Każda zmiana programu szkolenia obejmująca zakres merytoryczny powoduje obowiązek ponownego uzyskania akredytacji programu szkolenia.

7. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, minimalne kwalifikacje kadry dydaktycznej prowadzącej szkolenia oraz minimalne wymagania dotyczące bazy szkoleniowej, mając na celu zapewnienie odpowiedniego jej poziomu.

Art. 20c. 1. Instytucja szkoleniowa, o której mowa w art. 20a, która uzyskała akredytację programu szkolenia, jest obowiązana zamieścić w systemie, o którym mowa w art. 61h, informację o szkoleniu obejmującą co najmniej:

- 1) temat szkolenia;
- 2) program szkolenia;
- 3) czas trwania szkolenia;
- 4) termin rozpoczęcia szkolenia, miejsce jego przeprowadzenia i cenę;
- 5) informację o uzyskaniu akredytacji programu szkolenia;
- 6) zakładany wynik szkolenia, w tym kwalifikacje, jakie uzyskają jego uczestnicy.

2. Informacje, o których mowa w ust. 1, zamieszcza się w systemie, o którym mowa w art. 61h, nie później niż na 30 dni przed terminem rozpoczęcia szkolenia.”;

6) w art. 44 dodaje się pkt 7 w brzmieniu:

„7) refundowanie kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w związku z zatrudnieniem, na zasadach określonych w art. 45a.”;

7) po art. 45 dodaje się art. 45a w brzmieniu:

„**Art. 45a.** 1. Starosta, po udokumentowaniu poniesionych kosztów, może zrefundować koszty potrąconych z wynagrodzenia zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne osób:

- 1) będących bezrobotnymi przez okres nie krótszy niż 2 lata lub pobierających świadczenia z pomocy społecznej albo zasiłek rodzinny i po podjęciu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w pkt 2, przekroczyły próg dochodowy uprawniający do tych świadczeń;
- 2) które podjęły po okresie, o którym mowa w pkt 1, zatrudnienie lub inną pracę zarobkową,
- 3) z tytułu zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, o której mowa w pkt 2, uzyskują wynagrodzenie miesięczne nie wyższe 200% minimalnego wynagrodzenia za pracę.

2. Refundacja, o której mowa w ust. 1, przysługuje przez okres do 6 miesięcy.

3. Miesięczna wysokość refundacji, o której mowa w ust. 1, nie może przekraczać kwoty stanowiącej równowartość zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne od wynagrodzenia w wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę.

4. Warunkiem uzyskania refundacji, o której mowa w ust. 1, jest przedstawienie oświadczenia podmiotu zatrudniającego osobę ubiegającą się o tą refundację, że jej zatrudnienie skutkowało wzrostem liczby zatrudnionych ogółem w tym podmiocie.”;

8) art. 58 uchyla się;

9) w art. 59 ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Jeżeli do pracy w ramach prac interwencyjnych są kierowani bezrobotni, refundacja jest przyznawana w wysokości do 50% minimalnego wynagrodzenia za pracę i składek na ubezpieczenia społeczne od refundowanego wynagrodzenia.”;

10) po rozdziale 11a dodaje się rozdział 11b w brzmieniu:

### **„Rozdział 11b.**

#### **Kształcenie ustawiczne.**

Art. 61e. 1. Osoba, od której wynagrodzenia odprowadza się obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, jest obowiązana posiadać rachunek indywidualnego funduszu edukacyjnego.

2. Obsługa bankowa rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego jest prowadzona w ramach umowy zawartej z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych rachunku bankowego przez Bank Gospodarstwa Krajowego, o której mowa w art. 61k.

3. Na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego gromadzi się środki pochodzące z:

- 1) części składek osoby, o której mowa w ust. 1, na Fundusz Pracy, o której mowa w art. 110a ust. 1 pkt 1;
- 2) wpłat własnych osoby, o której mowa w ust. 1;
- 3) środków funduszu szkoleniowego utworzonego przez pracodawcę zatrudniającego posiadacza rachunku;
- 4) innych źródeł.

4. Oprocentowanie środków zgromadzonych na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego wynosi w okresie roku kalendarzowego WIBOR 1r + 2%.

5. Odsetki od środków zgromadzonych na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego podlegają kapitalizacji na dzień 31 grudnia każdego roku.

6. Środki zgromadzone na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego przeznacza się wyłącznie na finansowanie szkoleń, o których mowa w art. 20a.

7. W zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale do rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego stosuje się przepisy ustawy – Prawo bankowe dotyczące umowy rachunku bankowego.

Art. 61f. 1. Osoba, o której mowa w art. 61e, może przeznaczać środki zgromadzone na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego, na szkolenia prowadzone przez instytucje szkoleniowe, o których mowa w art. 20a, pod warunkiem, że:

- 1) rachunek taki posiada od co najmniej 12 miesięcy;
- 2) na rachunku tym zgromadzono co najmniej 500 złotych;
- 3) niepochodzące ze źródła określonego w art. 61e ust. 3 pkt 1 środki zgromadzone na tym rachunku stanowią równowartość co najmniej 1/3 ceny szkolenia, o którym mowa w art. 20a.

2. Bank Gospodarstwa Krajowego dokonuje płatności za szkolenie, o którym mowa w art. 20a, po spełnieniu warunków określonych w ust. 1, na wniosek posiadacza rachunku obejmujący:

1) wskazanie szkolenia prowadzonego przez instytucję szkoleniową, o której mowa w art. 20a, które ma być sfinansowane ze środków zgromadzonych na rachunku;

2) ceny tego szkolenia;

3) danych instytucji szkoleniowej, o której mowa w art. 20a:

a) nazwy (firmy),



b) adresu siedziby,

c) numeru telefonu lub adresu poczty elektronicznej.

3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, może być złożony drogą elektroniczną za pośrednictwem systemu, o którym mowa w art. 61h.

Art. 61g. Osoba, o której mowa w art. 61e, po ukończeniu szkolenia, o którym mowa w art. 61f, jest obowiązana wypełnić ankietę ewaluacyjną przy pomocy systemu, o którym mowa w art. 61h.

Art. 61h. 1. Tworzy się system informacji Wsparcia Kształcenia Dorosłych, zwany dalej „systemem”.

2. Administratorem danych, o którym mowa w art. 7 pkt 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.), objętych systemem jest minister właściwy do spraw pracy.

3. W systemie są przetwarzane dane dotyczące osób posiadających indywidualne fundusze edukacyjne, które obejmują:

1. imię (imiona) i nazwisko,
2. nazwisko rodowe,
3. płeć,
4. obywatelstwo,
5. stan cywilny,
6. wykształcenie,
7. numer PESEL,
8. datę urodzenia,
9. serię i numer dowodu osobistego, paszportu lub innego dokumentu stwierdzającego tożsamość – w przypadku osób, które nie mają nadanego numeru PESEL,
10. adres miejsca zamieszkania i adres do korespondencji,
11. adres miejsca pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli dana osoba nie ma na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej miejsca zamieszkania,
12. adres poczty elektronicznej,
13. datę dokonania wpisu.

Art. 61i. 1. System umożliwia osobie posiadającej rachunek indywidualnego funduszu edukacyjnego poprzez stronę internetową:

1. sprawdzenie stanu środków zgromadzonych na rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego, jego historii i naliczonych odsetek;
2. przeglądanie oferty instytucji szkoleniowych, o których mowa w art. 20a, w tym tematyki szkoleń, ich cen, profilu instytucji szkoleniowych;
3. przeglądanie ankiet ewaluacyjnych, o których mowa w art. 61g;
4. rejestrację w celu skorzystania z usług powiatowych urzędów pracy;
5. złożenie wniosku o dofinansowanie szkolenia prowadzonego przez instytucje szkoleniowe, o których mowa w art. 20a;
6. rejestrację na kurs i zlecenie płatności;
7. wypełnienie ankiety ewaluacyjnej po odbytych szkoleniu oraz pozostawienie swojej opinii o tym szkoleniu.

2. Minister właściwy do spraw pracy, samorząd województwa, samorząd powiatu oraz publiczne służby zatrudnienia mają dostęp do danych zgromadzonych w systemie w zakresie niezbędnym do realizacji określonych ustawą zadań związanych z kształceniem ustawicznym.

3. Bank Gospodarstwa Krajowego ma dostęp do danych zgromadzonych w systemie w zakresie niezbędnym do rozpatrywania wniosków, o których mowa w art. 61f ust. 2.

Art. 61j. 1. Minister właściwy do spraw pracy używa do realizacji zadań związanych z prowadzeniem systemu, systemu teleinformatycznego spełniającego minimalne wymagania określone w ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

2. System może być oparty o systemy teleinformatyczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 8.

3. Do systemów teleinformatycznych używanych do prowadzenia systemu stosuje się odpowiednio przepisy art. 14 ust. 1, art. 15 i art. 16 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne i przepisy wydane na ich podstawie oraz przepisy wydane na podstawie art. 18 tej ustawy.

4. Minister właściwy do spraw pracy w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw informatyzacji określi, w drodze rozporządzenia, opis, minimalną funkcjonalność oraz warunki organizacyjno – techniczne funkcjonowania systemu, w tym wykaz usług udostępnianych przez ten system oraz sposób udostępniania tych usług, a także warunki dostępu do systemu poszczególnych podmiotów wymienionych w art. 61i, mając na uwadze zachowanie zgodności z minimalnymi wymaganiami i sposobem stwierdzania zgodności oprogramowania, określonymi na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz zapewnienie bezpieczeństwa danych i ich ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem i dostępem.

Art. 61k. 1. Obsługę rachunków indywidualnego funduszu edukacyjnego prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach ramowej umowy prowadzenia tych rachunków zawartej z Prezesem Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

7. Umowa, o której mowa w ust. 1, określa w szczególności:

1. rodzaje prowadzonych rachunków indywidualnego funduszu edukacyjnego;
2. wysokość oprocentowania rachunków indywidualnego funduszu edukacyjnego, o której mowa w art. 61e ust. 4;
3. sposób informowania Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o otwarciu poszczególnych rachunków indywidualnego funduszu edukacyjnego w danym miesiącu oraz o ich numerach;
4. szczegółowy sposób wykonywania obowiązków określonych w art. 61l;
5. rodzaje sprawozdań z realizacji zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego i terminy ich składania;
6. tryb dokonywania kontroli zadań realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego;
7. wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu realizowanych zadań;
8. zakres odpowiedzialności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w szczególności za nieterminową realizację zadań.

Art. 61l. 1. Zakład Ubezpieczeń Społecznych niezwłocznie po uzyskaniu zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osoby, od której wynagrodzenia odprowadza się obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, o którym mowa w art. 36 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm.) informuje Bank Gospodarstwa Krajowego o konieczności otwarcia dla tej osoby rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego, podając jednocześnie dane tej osoby niezbędne dla otwarcia tego rachunku.

2. Na podstawie informacji, o której mowa w ust. 1, Bank Gospodarstwa Krajowego otwiera rachunek indywidualnego funduszu edukacyjnego oraz informuje o jego numerze Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz płatnika składek i posiadacza rachunku indywidualnego funduszu edukacyjnego.”;

11) w art. 67 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Pracodawca może przekazywać środki funduszu szkoleniowego na rachunki indywidualnego funduszu edukacyjnego swoich pracowników.”;

12) w art. 71:

a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień zarejestrowania, łącznie przez okres co najmniej 365 dni:”;

b) w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„2. Do okresu 365 dni, o których mowa w ust. 1 pkt 2, zalicza się również okresy:”;

c) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Prawo do zasiłku przysługuje bezrobotnym zwolnionym z zakładów karnych i aresztów śledczych, zarejestrowanym w okresie 30 dni od dnia zwolnienia, jeżeli suma okresów, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 2, przypadających w okresie 18 miesięcy przed ostatnim pozbawieniem wolności oraz wykonywania pracy w okresie pozbawienia wolności wynosiła co najmniej ... dni, przy czym podstawę wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy stanowiła kwota w wysokości co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę przed pozbawieniem wolności oraz 50 % minimalnego wynagrodzenia za pracę w okresie pozbawienia wolności. W przypadku pozbawienia wolności w okresie pobierania zasiłku, po zwolnieniu z zakładu karnego lub aresztu śledczego przysługuje prawo do zasiłku na okres skrócony o okres pobierania zasiłku przed pozbawieniem wolności i w trakcie przerw w odbywaniu kary.”;

13) w art. 72:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. Wysokość zasiłku wynosi:

1) sumę 25% wynagrodzenia minimalnego i kwoty ruchomej, o której mowa w ust. 2 miesięcznie w okresie pierwszych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku;

2) sumę 15% wynagrodzenia minimalnego i kwoty ruchomej, o której mowa w ust. 2, miesięcznie w okresie kolejnych trzech miesięcy posiadania prawa do zasiłku.

2. Kwotę ruchomą ustala się jako 15% średniego miesięcznego wynagrodzenia z tytułów określonych w art. 71 ust. 1 pkt 2, ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 5 oraz ust. 7 w okresie ostatnich 12 miesięcy, zwanym dalej „okresem uprawniającym do zasiłku”, pod warunkiem opłacania w tym okresie składki na Fundusz Pracy, z zastrzeżeniem art. 104a-105.”;

b) ust. 3 uchyla się;

14) w art. 73 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Okres pobierania zasiłku wynosi do 6 miesięcy.”;

15) w art. 76 w ust. 2:

a) pkt 3 otrzymuje brzmienie:

„3) zasiłek, stypendium lub inne świadczenie pieniężne finansowane z Funduszu Pracy wypłacone osobie za okres, za który nabyła prawo do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy, renty szkoleniowej, renty rodzinnej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego, jeżeli organ rentowy, który przyznał świadczenie, nie dokonał jego pomniejszenia na zasadach określonych w art. 78;”

b) pkt 7 uchyla się;

16) w art. 78:

a) ust. 1 i 2 otrzymują brzmienie:

„1. W przypadku przyznania bezrobotnemu lub osobie, o której mowa w art. 43, prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, renty szkoleniowej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę za okres, za który pobierali zasiłek, stypendium, dodatek aktywizacyjny albo inne świadczenie pieniężne z tytułu pozostawania bez pracy, pobrane z tego tytułu kwoty w wysokości uwzględniającej zaliczkę na podatek dochodowy od osób fizycznych i składkę na ubezpieczenie zdrowotne zalicza się na poczet przyznanego przez organ rentowy świadczenia. Kwoty te traktuje się jak świadczenia wypłacane w kwocie zaliczkowej w rozumieniu przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.

2. Kwota zaliczona na poczet przyznanego świadczenia nie może być wyższa niż ustalona za poszczególne miesiące okresu, o którym mowa w ust. 1, kwota emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, renty szkoleniowej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub renty rodzinnej.”

b) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku przyznania bezrobotnemu prawa do emerytury, renty z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, renty szkoleniowej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę na okres, w którym był bezrobotny, pozbawienie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku następuje za okres, za który przyznano emeryturę, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, rentę szkoleniową, rentę socjalną, zasiłek macierzyński, zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub rentę rodzinną w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę.”;

17) w art. 107 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Z zastrzeżeniem art. 110a, poboru składek na Fundusz Pracy dokonuje Zakład Ubezpieczeń Społecznych na wyodrębniony rachunek bankowy prowadzony dla składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i przekazuje na rachunek bankowy dysponenta Funduszu Pracy niezwłocznie, nie później jednak niż w ciągu 3 dni roboczych od ich otrzymania, w formie zaliczek, część składek zgromadzonych na koncie odpowiadającą udziałowi stopy procentowej składek na Fundusz Pracy w sumie stóp procentowych składek na Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Zakład Ubezpieczeń Społecznych ostatecznie rozlicza pobrane składki na Fundusz Pracy do 20 dnia następnego miesiąca.”;

18) w art. 108 w ust. 1:

a) po pkt 12 dodaje się pkt 12a w brzmieniu:

„12a) refundacji kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne i zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych w związku z zatrudnieniem, na zasadach określonych w art. 45a;”,

b) pkt 46 otrzymuje brzmienie:

„46) zasiłków przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych, o których mowa w art. 141;”,

c) pkt 54 otrzymuje brzmienie:

„54) zasiłków przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami ich obsługi;”;

19) w art. 109b ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Minister właściwy do spraw pracy przekazuje na wyodrębniony rachunek bankowy Zakładu Ubezpieczeń Społecznych środki Funduszu Pracy na finansowanie zasiłków przedemerytalnych oraz zasiłków pogrzebowych wraz z kosztami ich obsługi w terminie umożliwiającym wypłatę świadczeń.”.

20) po rozdziale 18 dodaje się rozdział 18a w brzmieniu:

#### **Rozdział 18a.**

#### **Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych**

„**Art. 110a.** 1. Z odprowadzonych na podstawie art. 104 składek na Fundusz Pracy, Zakład Ubezpieczenia Społecznego jest obowiązany odprowadzić:

na wskazany przez osobę, od której wynagrodzenia jest odprowadzana ta składka, rachunek indywidualnego funduszu edukacyjnego ...% składki określonej w art. 104 ust. 2, nie więcej niż 2000 złotych rocznie;

na rachunek Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych - w zakresie przekraczającym kwotę określoną w pkt 1.

2. Przepis art. 107 ust. 6 stosuje się odpowiednio w przypadku nieprzekazania przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w terminach określonych w art. 106 ust. 2 kwot określonych w ust. 1 na wskazane w tym przepisie rachunki.

**Art. 110b.** 1. Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych jest państwowym funduszem celowym.

2. Dysponentem Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych jest minister właściwy do spraw pracy.

3. Przychodami Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych są:

1. środki określone w art. 110a ust. 1 pkt 2;
2. dotacje budżetu państwa;
3. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej na współfinansowanie projektów finansowanych z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych;
4. odsetki od środków Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych;
5. odsetki od wolnych środków przekazanych w zarządzanie zgodnie z przepisami o finansach publicznych;
6. inne wpływy.

4. Środki Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych przeznacza się na dofinansowanie szkoleń, o których mowa w art. 20a osobom, które zawarły umowę, o której mowa w art. 110c ust. 8.
5. Dla Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych sporządza się roczny plan finansowy obejmujący przewidywane przychody oraz wydatki w podziale na poszczególne województwa.
6. Obsługę rachunku Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych prowadzi Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach umowy rachunku bankowego zawartej z dysponentem tego funduszu.
7. Umowa, o której mowa w ust. 6, określa w szczególności:
  1. liczbę i rodzaje prowadzonych rachunków bankowych;
  2. wysokość oprocentowania rachunków bankowych;
  3. rodzaje sprawozdań z realizacji zadań przez Bank Gospodarstwa Krajowego i terminy ich składania;
  4. tryb dokonywania kontroli zadań realizowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego;
  5. wynagrodzenie Banku Gospodarstwa Krajowego z tytułu realizowanych zadań;
  6. zakres odpowiedzialności Banku Gospodarstwa Krajowego, w tym w szczególności za nieterminową realizację zadań.

**Art. 110c. 1.** Z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych można dofinansować cenę szkolenia, o którym mowa w art. 20a, osobie:

1. od której wynagrodzenia odprowadza się obowiązkowe składki na Fundusz Pracy;
  2. która posiada rachunek indywidualnego funduszu edukacyjnego co najmniej 12 miesięcy;
  3. osiągnęte przez nią przeciętne miesięczne dochody z pracy za ostatnie 12 miesięcy przed złożeniem wniosku, o którym mowa w ust. 2, nie przekraczają 2/3 przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w poprzednim roku kalendarzowym, ogłaszanego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski" przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie art. 20 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych.
2. Wniosek o dofinansowanie szkolenia, o którym mowa w art. 20a, składa się do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy Wojewódzkiego Urzędu Pracy za pośrednictwem systemu.
3. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, obejmuje:
1. imię i nazwisko wnioskodawcy
  2. informacje o szkoleniu, o którym mowa w art. 20a, którego dotyczy wniosek
  3. uzasadnienie wyboru szkolenia, o którym mowa w pkt 2;
  4. zaświadczenie wystawione przez Bank Gospodarstwa Krajowego o spełnianiu warunków określonych w ust. 1 pkt 1 i 2.
  5. informacje o ewentualnych dodatkowych szczególnych okolicznościach uzasadniających konieczność ubiegania się o dofinansowanie szkolenia, o którym mowa w art. 20a.
4. Wniosek, o którym mowa w ust. 2, ocenia komisja działająca przy dyrektorze właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy wojewódzkiego urzędu pracy, biorąc pod uwagę następujące kryteria:
1. wysokość uzyskiwanych przez wnioskodawcę dochodów, o których mowa w ust. 1 pkt 3;

2. okoliczności uzasadniające konieczność uzyskania dofinansowania ze środków Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych, wiek wnioskującego, ewentualny stopień niepełnosprawności, szczególną sytuację rodzinną;
3. przydatność wskazanego we wniosku szkolenia, o którym mowa w art. 20a, z punktu widzenia kariery zawodowej i przyszłych perspektyw zawodowych wnioskodawcy, a w szczególności:
  1. czy udział w szkoleniu jest warunkiem koniecznym do kontynuowania zatrudnienia,
  2. czy udział w szkoleniu jest warunkiem koniecznym do zmiany zawodu na skutek planowanej likwidacji jego dotychczasowego miejsca pracy,
  3. czy szkolenie przewiduje doskonalenie lub aktualizację umiejętności już posiadanych.
5. Członkami komisji, o której mowa w ust. 4, są osoby zatrudnione w wojewódzkim urzędzie pracy.
6. W skład komisji, o której mowa w ust. 4, mogą wchodzić osoby wskazane przez działające na obszarze województwa organizacje pracodawców, związki zawodowe i organizacje pozarządowe zajmujące się statutowo problematyką rynku pracy. Osoby te nie mogą stanowić więcej niż 1/3 pełnego składu komisji.
7. Członkowi komisji, o której mowa w ust. 4, z tytułu uczestnictwa w pracach tej komisji nie przysługuje wynagrodzenie.
8. W przypadku gdy komisja, o której mowa w ust. 4, pozytywnie oceni wniosek dyrektor właściwego ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy wojewódzkiego urzędu pracy zawiera z wnioskodawcą umowę o dofinansowanie szkolenia, o którym mowa w art. 20a, ze środków Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych.
9. Na podstawie umowy, o której mowa w ust. 8, środki z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych przekazuje się na rachunek indywidualnego funduszu edukacyjnego wnioskodawcy z przeznaczeniem dofinansowania szkolenia, o którym mowa w art. 20a. Bank Gospodarstwa Krajowego nie może wykonać dyspozycji przelewu tych środków na inny cel.
10. Do osoby, która ukończyła szkolenie dofinansowane ze środków Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych stosuje się art. 61g.
11. Minister właściwy do spraw pracy określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy sposób rozpatrywania wniosków o sfinansowanie szkoleń, o których mowa w art. 20a, ze środków Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych, w tym sposób działania komisji, uwzględniając konieczność sprawnej i rzetelnej oceny wniosków.”.

**Art. 7.** W ustawie z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 164, poz. 1027, z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1. w art. 66 w ust. 1 uchyla się pkt 24;
2. w art. 73 uchyla się pkt 7;
3. w art. 75 uchyla się ust. 9;
4. w art. 81 w ust. 8 uchyla się pkt 5;
5. w art. 85 uchyla się ust. 6;
6. w art. 86 w ust. 1 uchyla się pkt 7;
7. w art. 88 w ust. 8 uchyla się pkt 5.

---

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 216, poz. 1367, Nr 225, poz. 1486, Nr 227, poz. 1505, Nr 234, poz. 1570 i Nr 237, poz. 1654, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, Nr 22, poz. 120, Nr 26, poz. 157, Nr 38, poz. 299, Nr 92, poz. 753, Nr 97, poz. 800, Nr 98, poz. 817, Nr 111, poz. 918, Nr 118, poz. 989, Nr 157, poz. 1241, Nr 161, poz. 1278 i Nr 178, poz. 1374, z 2010 r. Nr 50, poz. 301, Nr 107, poz. 679, Nr 125, poz. 842, Nr 127, poz. 857, Nr 165, poz. 1116 i Nr 182, poz. 1228, Nr 257, poz. 1725 oraz z 2011 r. Nr 45, poz. 235, Nr 73, poz. 390 i Nr 81, poz. 440.

**Art. 8.** W ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o emeryturach pomostowych (Dz. U. Nr 237, poz. 1656) art. 27 otrzymuje brzmienie:

„**Art. 27.** W razie zbiegu prawa do emerytury pomostowej z prawem do renty, uposażenia w stanie spoczynku, zasiłku przedemerytalnego lub innego świadczenia o charakterze emerytalnym lub rentowym, ustalonym na podstawie odrębnych ustaw, przysługuje tylko jedno z tych świadczeń - wyższe lub wybrane przez uprawnionego.”.

**Art. 9.** Bezrobotni objęci z tego tytułu ubezpieczeniem zdrowotnym w dniu wejścia w życie ustawy, pozostają objęci tym ubezpieczeniem przez okres określony w dotychczasowych przepisach.

**Art. 10.** Świadczenia przedemerytalne przyznane na podstawie przepisów dotychczasowych są wypłacane i finansowane na dotychczasowych zasadach do końca okresów, na jakie zostały przyznane.

**Art. 11.** Przepisy art. 62, art. 63a-63c i art. 183b ustawy, o której mowa w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do wniosków o rentę z tytułu niezdolności do pracy zgłoszonych począwszy od dnia 1 stycznia 2014 r.

**Art. 12.** Bezrobotni pobierający zasiłek w dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, pobierają go na dotychczasowych zasadach przez okres przewidziany w art. 73 ust. 1 ustawy, o której mowa w art. 6.

**Art. 13.** Prezes Zakładu Ubezpieczeń Społecznych nie później niż w terminie do dnia 1 września 2011 r. zawrze z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę ramową, o której mowa w art. 61l ustawy wymienionej w art. 6 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

**Art. 14. 1.** Zakład Ubezpieczeń Społecznych w oparciu o posiadane w dniu 1 września 2011 r. zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych osób, od których wynagrodzeń odprowadza się obowiązkowe składki na Fundusz Pracy, o którym mowa w art. 36 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 11, poz. 74, z późn. zm.) wystąpi do Banku Gospodarstwa ze zbiorczą informacją, o której mowa w art. 61k ust. 1 ustawy wymienionej w art. 6 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

2. Bank Gospodarstwa Krajowego otworzy rachunki indywidualnych funduszy edukacyjnych dla osób określonych w ust. 1 nie później niż do dnia 30 września 2011 r.

**Art. 15.** Traci moc ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o świadczeniach przedemerytalnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 120, poz. 1252, z 2009 r. Nr 6, poz. 33, z 2011 r. Nr 17, poz. 79 i Nr 75, poz. 398).

**Art. 16.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2014 r., z wyjątkiem:

art. 2 pkt 1 oraz art. 6 pkt 2-5, 10, 11, 17, 20, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.;

art. 4 pkt 1, art. 13 i art. 14, które wchodzi w życie z dniem ogłoszenia.



---

## Projekt założeń wprowadzający system kształcenia przez całe życie

### Wprowadzenie

Jednym najlepiej uzasadnionych wniosków płynących z badań ekonomicznych jest to, że uczenie się jest korzystne. Im więcej lat poświęcamy nauce, tym wyższe osiągamy zarobki, rzadziej tracimy pracę i szybciej ją znajdujemy, cieszymy się lepszym zdrowiem i osiągamy większą satysfakcję z życia. Korzyści te dotyczą nie tylko edukacji szkolnej, odbywanej przed wejściem na rynek pracy, ale również szkoleń, kursów i studiów podyplomowych odbywanych w trakcie kariery zawodowej. Jeśli jednak korzyści te są tak rozległe, to dlaczego wielu ludzi rezygnuje z kolejnych etapów kształcenia albo wstrzymuje się od aktualizacji i podwyższania posiadanych kwalifikacji? Gdyby ludzie zawsze kierowali się racjonalną kalkulacją i mieli pełną możliwość realizacji planów edukacyjnych, to publiczny system edukacji oraz wsparcia kształcenia ustawicznego nie byłby potrzebny. Wydaje się jednak, że istnieją istotne bariery, które utrudniają podejmowanie racjonalnych decyzji edukacyjnych. Bariery te podzielić można na 3 grupy:

- 1. Asymetria informacji.** Specyfiką usług edukacyjnych jest to, że przed zakończeniem odbywania nauki trudno jest ocenić ich jakość. Tym samym nabywanie tych usług obarczone jest dużym ryzykiem, co może zniechęcać do podejmowania bądź kontynuowania nauki. Ponadto kwalifikacje pracowników są trudne do zweryfikowania przez pracodawców, w związku z czym zdobycie nowych umiejętności nie zawsze przekłada się na wzrost wynagrodzenia lub szansy znalezienia pracy.
- 2. Bariery motywacyjne.** Korzyści z edukacji odłożone są w czasie, natomiast koszty ponoszone są od razu. W efekcie, ludzie często niedoceniają pierwszych a przeceniają drugie, co zniechęca do zdobywania wykształcenia i podnoszenia kwalifikacji.
- 3. Bariery finansowe.** Edukacja prowadzi do wzrostu wynagrodzenia, ale jej koszty trzeba ponieść od razu. Ludzie o niskich kwalifikacjach znajdują się więc często w pewnego rodzaju pułapce ubóstwa: aby zarabiać więcej powinni zainwestować w naukę, ale nie mogą tego zrobić ponieważ zarabiają mało. Rozwiązaniem tego problemu są specjalne kredyty (tzw. *Human Capital Contracts*), które pozwalają zsynchronizować finansowanie kształcenia ze następującym w jego wyniku wzrostem wynagrodzeń. W wielu krajach w tym Polsce, rynek finansowy jest jednak zbyt mało rozwinięty i takie instrumenty nie są w ogóle oferowane.

Bariery te sprawiają, że ludzie uczą się rzadziej i mniej intensywnie niż powinni z punktu widzenia własnego i społecznego dobrobytu. Potrzeba ich przewyższenia stanowi uzasadnienie dla interwencji publicznej w obszarze edukacji, między innymi w postaci systemu wsparcia kształcenia ustawicznego. Dodatkowym argumentem jest to, że uczestnictwo osób dorosłych w szkoleniach zmniejsza ryzyko bezrobocia zaś w przypadku utraty zatrudnienia ułatwia i przyspiesza znalezienie nowej pracy. W konsekwencji upowszechnienie kształcenia ustawicznego przekłada się na zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną oraz aktywne i pasywne polityki rynku pracy.

Zaprojektowanie efektywnej polityki wsparcia kształcenia ustawicznego nie jest łatwe, gdyż dziedzina ta jest wyjątkowo narażona na tzw. pogoń za rentą oraz pokusę nadużycia. Generalnie uważa się, że właściwie prowadzona polityka edukacyjna powinna być tak zaprojektowana, aby realizować zestaw celów:

1. **Wyrównywanie dostępu do usług edukacyjnych.** Instrumenty wsparcia kształcenia ustawicznego powinny umożliwiać zdobywanie i podnoszenie kwalifikacji osobom o niskim wynagrodzeniu oraz znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy. Innymi słowy wsparcie powinno zawierać element redystrybucji.
2. **Stymulowanie efektywności rynku edukacyjnego.** Jak już zostało wspomniane rynek ten cechuje się asymetrią informacji. Jednym z celów interwencji publicznej powinno być przeciwdziałanie temu zjawisku, tak aby instytucje edukacyjne konkurowały ze sobą jakością oraz różnorodnością oferty kształcenia.
3. **Zwiększenie efektywności rynku pracy.** Ludzie podejmują naukę nie tylko dla własnej przyjemności, ale również aby poprawić swoją sytuację na rynku pracy oraz uzyskać wyższe wynagrodzenie. Polityka państwa powinna im to ułatwiać przede wszystkim poprzez podniesienie rozpoznawalności zdobywanych przez nich kwalifikacji oraz stymulować nabywanie takich umiejętności, które są przydatne na rynku pracy.

Istnieją dwa podstawowe rodzaje polityki wsparcia kształcenia ustawicznego. Pierwsza, nakierowana jest na stronę podażową kształcenia (*supply-side financing*), zaś jej podstawowym instrumentem jest subsydiowanie instytucji edukacyjnych, tak aby oferowały swoje usługi określonym grupom odbiorców (najczęściej znajdującym się w trudnej sytuacji na rynku pracy) na preferencyjnych warunkach. Druga koncentruje się na wsparciu popytowej strony kształcenia (*demand-side financing*), a więc bezpośrednich jego uczestników, na przykład poprzez refundację kosztów udziału w szkoleniach, doradztwo szkoleniowe albo dopłaty do kredytów zaciągniętych na cele edukacyjne. Pierwsze z wymienionych podejść, ze względu na jego prostotę i łatwość nadzorowania, stosowane jest zdecydowanie częściej. Wynika to z tego, że kierując wsparcie do strony podażowej można kontrolować zarówno kto będzie realizował subsydiowane szkolenia, jaka będzie ich tematyka, jak i kto będzie ich odbiorcą.

W przypadku, gdy wsparcie kierowane jest do strony popytowej decyzje o formie, tematyce a nawet dostawcy szkolenia w dużej (choć nie w pełnej) mierze scedowane są na uczestników kształcenia. Wadą takiego rozwiązania jest trudność w jego właściwej organizacji i kontroli, co rodzi ryzyko pokusy nadużycia ze strony uczestników systemu wsparcia, zarówno bezpośrednich odbiorców szkoleń, jak i instytucji edukacyjnych. Zaletą natomiast jest duży zakres swobody pozostawionej samym odbiorcom wsparcia. **Możliwość sformułowania własnych celów edukacyjnych a także sposobu i horyzontu czasowego realizacji tych celów, wzmacnia motywację do ich osiągnięcia.**

### Diagnoza obecnego systemu wsparcia kształcenia ustawicznego

Polska przeznacza obecnie znaczne środki na kształcenie ustawiczne (ok. 4-5 razy więcej niż przed akcesją do UE), głównie z Funduszy Unijnych, ale również krajowych (Fundusz Pracy). Pieniądze te są kierowane są przede wszystkim do strony podażowej kształcenia: publicznych i prywatnych instytucji edukacyjnych, w postaci:

- Nabywania i subsydiowania usług szkoleniowych dla wybranych grup odbiorców, głównie osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy, ale również urzędników administracji publicznej, lekarzy, i innych;
- Dofinansowania modernizacji infrastruktury edukacyjnej oraz doksztalcenia zawodowego nauczycieli i trenerów;
- Dofinansowania działań promocyjnych, mających na celu upowszechnianie postaw proedukacyjnych;
- Prowadzenia badań i analiz dotyczących efektywności stosowanych instrumentów wsparcia kształcenia ustawicznego.

Mimo relatywnie wysokich publicznych na wsparcie kształcenia ustawicznego (ok. 3-4 mld. zł. rocznie), wciąż zaledwie 5-6 proc. dorosłych Polaków podejmuje naukę (w Unii Europejskiej ok. 10 proc.) zarówno w sposób formalny (szkolenia, kursy, studia podyplomowe) jak i pozaformalny (nauka we własnych zakresie).<sup>42</sup> Ci natomiast, którzy uczestniczą w różnych formach podnoszenia kwalifikacji, często uczą się rzeczy mało przydatnych z punktu widzenia ich rozwoju zawodowego. Wynika to stąd, że publiczne instytucje edukacyjne kształcą głównie w zawodach nadwyżkowych, w których podaż pracowników przewyższa zapotrzebowanie pracodawców (wskazuje na to m.in. kontrola NIK przeprowadzona w 2009 r.). Natomiast rynek prywatnych instytucji edukacyjnych jest mało konkurencyjny i nieefektywny informacyjnie. Dostęp do funduszy unijnych przyczynił się do powstania bardzo wielu nowych firm szkoleniowych oferujących kursy w zakresie umiejętności miękkich, które są relatywnie łatwe i tanie w organizacji, ale trudne pod kątem oceny jakości. Szkolenia te dla uczestników darmowe lub bardzo tanie (dzięki dofinansowaniu z EFS), co spowalnia rozwój dojrzałego rynku edukacyjnego, gdyż po pierwsze utrwalany jest niski poziom kształcenia ustawicznego (od szkoleń darmowych niewiele się wymaga), a po drugie wypychane są z rynku szkolenia komercyjne, które w dłuższej perspektywie powinny dominować.

Ponadto, publiczne wsparcie instytucjonalne i infrastrukturalne kształcenia ustawicznego okazało się mało efektywne. Doradców zawodowych jest zbyt mało w stosunku do liczby interesantów i są oni nieskuteczni. Rejestr Instytucji Szkoleniowych, który miał za zadanie poprawić dostępność informacji o instytucjach szkoleniowych i ich ofercie edukacyjnej nie spełnia swojej roli. System akredytacji programów szkoleniowych ma bardzo mały zasięg ze względu na ograniczone zainteresowanie instytucji edukacyjnych. Brakuje również Krajowych Ram Kwalifikacji, których zadaniem powinna być poprawa rozpoznawalności umiejętności nabywanych w trakcie szkoleń.

Niska efektywność obecnego systemu wsparcia kształcenia ustawicznego jest w dużej mierze następstwem jego nadmiernej koncentracji na dostawcach usług edukacyjnych. Głównym dysponentem środków publicznych w tym obszarze jest administracja publiczna, która bezpośrednio (poprzez zamawianie szkoleń o określonej tematyce) bądź pośrednio (poprzez ustalenie kryteriów oceny projektów w konkursach o dofinansowanie szkoleń) wpływa na formę i tematykę kształcenia ustawicznego. Instytucje edukacyjne, zarówno publiczne, jak i prywatne w większym stopniu zabiegają o subsydia publiczne niż o klientów. Zjawisko to jest o tyle niebezpieczne, że kryteria alokacji środków publicznych cechują się na ogół dużą arbitralnością. W efekcie konkurencja między instytucjami edukacyjnymi jest ograniczona, co nie sprzyja ani podnoszeniu jakości oferty szkoleniowej ani jej adekwatności z punktu widzenia potrzeb rynku pracy. Brakuje również sprawnego mechanizmu nagradzania firm, które osiągają dobre wyniki oraz karania tych, które tego nie robią. W połączeniu ze zjawiskiem asymetrycznej informacji na rynku edukacyjnym, znacząco hamuje to rozwój kształcenia ustawicznego w Polsce oraz utrudnia upowszechnianie się postaw proedukacyjnych.

### **Indywidualne Fundusze Edukacyjne – propozycja reformy**

Poprawa efektywności systemu wsparcia kształcenia ustawicznego wymaga gruntownej zmiany jego filozofii, tak, aby przenieść inicjatywę i organizację (forma, czas, miejsce) kształcenia ustawicznego ze strony podaźowej (instytucje szkoleniowe) na stronę popytową (odbiorcy szkoleń) oraz rozszerzyć źródła jego finansowania. Instrumentem, który to umożliwiałaby są Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE). Stanowią one relatywnie nową formę wsparcia, ale z powodzeniem, chociaż na niewielką skalę są już stosowane w wielu państwach Europy, m.in. w Austrii, Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii i

---

<sup>42</sup> Statystyka ta nie oznacza, że tylko 5 proc. dorosłych Polaków w ogóle się uczy, ale że 5 proc. dorosłych Polaków uczyło się czegoś w ciągu ostatnich 4 tygodni przed badaniem (w tym studenci pow. 24 roku życia). Pytanie jest bardzo szerokie, przedmiotem nauki może być cokolwiek: języki, walka ze stresem, psychodrama, cokolwiek, co może się przydać w pracy zawodowej (aktualnej lub przyszłej).

Belgii.<sup>43</sup> Pod względem liczby uczestników, największy jak dotąd program IFE objął ok. 2 mln mieszkańców Wielkiej Brytanii.

Indywidualne Fundusze Edukacyjne nie są jednolitym instrumentem, posiadającym jakąś wzorcową postać. Stosowane rozwiązania są bardzo zróżnicowane. Pierwsze systemy IFE miały postać dedykowanych kont bankowych, na których na preferencyjnych warunkach (wyższe oprocentowanie, ulgi podatkowe) można było gromadzić dobrowolne oszczędności na cele edukacyjne. Takie rozwiązanie nie spełniło jednak swojej roli, gdyż liczba oszczędzających była dość niska. Dlatego druga generacja IFE przyjęła postać bonów edukacyjnych o określonej wartości, które przeznaczyć można na dofinansowanie wybranego przez siebie szkolenia. Uzupełnieniem takiego systemu jest na ogół dedykowana infrastruktura informatyczna umożliwiająca analizę dostępnej oferty edukacyjnej instytucji szkoleniowych.

Wspólną cechą wszystkich systemów IFE jest to, że ich uczestnicy posiadają dużą swobodę wyboru czasu, miejsca, formy i tematyki szkolenia, w jakim będą uczestniczyć. Co do zasady partycypują oni również w kosztach kształcenia, albo gromadząc oszczędności na ten cel przez dłuższy czas, albo poprzez pokrycie z własnych środków różnicy między wartością posiadanego bonu a kosztem szkolenia. Zaletą takiego rozwiązania jest to, że stanowi ono bodziec do planowania kształcenia w kategoriach ponoszonych kosztów i uzyskiwanych korzyści, co sprzyja podejmowaniu efektywnych decyzji edukacyjnych. Instytucje edukacyjne natomiast świadczą swoje usługi na zasadach rynkowych. Ponieważ instytucje edukacyjne konkurują ze sobą na zasadach rynkowych, posiadają one bodziec do podnoszenia jakości oferowanych usług edukacyjnych oraz dopasowywania ich do potrzeb odbiorców i potrzeb rynku pracy.

Wadą systemów Indywidualnych Kont Edukacyjnych, podobnie jak większości form wsparcia skierowanych do strony popytowej, jest to, że są one skomplikowane od strony administracyjnej i nadzorczej. Każdy uczestnik jest w nich traktowany indywidualnie: posiada własne konto/bon, którego wartość i sposób wykorzystania uzależniony jest od szeregu warunków. Ponadto w zdecentralizowanym z natury systemie IFE istnieje duża pokusa nadużycia. Dotyczy to zarówno osób indywidualnych, które mogłyby chcieć wykorzystać otrzymane wsparcie niezgodnie z jego przeznaczeniem, jak i firm szkoleniowych, które mogłyby dążyć do przechwycenia środków zgromadzonych na IFE, na przykład w drodze tzw. pogoni za rentą albo poprzez świadczenie innych usług niż oferowane. Przeciwdziałanie temu negatywnemu zjawisku wymaga by administracja zarządzająca programem rejestrowała i stale monitorowała uczestniczące w nim instytucje edukacyjne, co z kolei wymaga rozbudowanej infrastruktury instytucjonalnej.

System Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych, jaki proponujemy do wdrożenia w Polsce pod wieloma względami różni się od wszystkich dotychczas stosowanych rozwiązań. **Pierwszą jego wyróżniającą się cechą jest powszechność. Zostaną nim objęte wszystkie osoby odprowadzające składki na Fundusz Pracy. Obligatoryjnie będą to wszyscy zatrudnieni na umowę o pracę. Osoby zatrudnione w ramach innych rodzajów umów (umów o dzieło, projektowych, zleceń) będą mogły dobrowolnie zgodzić się na odprowadzania składek na Fundusz Pracy, otrzymując w zamian wszystkie wynikające stąd przywileje**, a więc Indywidualny Fundusz Edukacyjny oraz prawo do uzyskania zasiłku dla bezrobotnych. Łączna liczba uczestników systemu będzie wynosić ok. 10 mln. Na Indywidualnych Funduszach Edukacyjnych będą odkładane do pewnego pułapu realne środki finansowe pochodzące ze składek na fundusz pracy. Korzystanie ze zgromadzonych środków będzie dobrowolne. System będzie również zawierał dodatkowe instrumenty mające na celu redystrybucję części środków oraz usprawnienie procesu korzystania ze wsparcia oraz umożliwienie nadzoru nad nim. Szczegóły funkcjonowania systemu zostały przedstawione w kolejnym rozdziale.

---

43 Pierwsze Indywidualne Fundusze Edukacyjne (eng. Individual Learning Accounts) zostały wprowadzone w Austrii w 1994 r i są stosowane do dzisiaj. Największy jak dotąd system IFE funkcjonuje w Wielkiej Brytanii i objął ok. 2 mln osób.

## Organizacja systemu

Nowy system wsparcia kształcenia ustawicznego będzie nadzorowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej i administrowany przez publiczne służby zatrudnienia. Będą się na niego składać cztery komplementarne elementy. Oprócz samych Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych, będzie obejmował dodatkowy Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych, dedykowaną infrastrukturę użytkownika oraz instytucje nadzoru. Elementy te zostały szczegółowo omówione niżej.

2

3

4

### 3.1. Indywidualne Fundusze Edukacyjne (IFE).

Podstawą nowego systemu oraz głównym źródłem jego finansowania są Indywidualne Fundusze Edukacyjne. Są to indywidualne rachunki bankowe, na których osoby pracujące (zatrudnione na umowę o pracę – obligatoryjnie, natomiast w ramach innych rodzajów umów – dobrowolnie) gromadzą pieniądze z następujących źródeł:

1. Pewną część odprowadzanych przez siebie składek na Fundusz Pracy (obligatoryjnie). Istnieje górny pułap środków finansowych z tego źródła, jakie będzie można zgromadzić na OFE. Pułap ten będzie wynosił 2000 zł.
2. Dobrowolne wpłaty własne.
3. Dobrowolne wpłaty z innych źródeł: pracodawców, organizacji pozarządowych, funduszy unijnych, FWKD (patrz niżej) itp. Środki z tej kategorii są traktowane jak darowizny i w ten sam sposób opodatkowane.

Kapitał znajdujący się na IFE będzie oprocentowany według preferencyjnej stopy obliczonej wg wzoru (WIBOR 1r + 2%). Naliczone odsetki będą zwolnione z podatku od dochodów kapitałowych. Oba elementy ma po pierwsze za zadanie zachować wartość zgromadzonego kapitału w czasie a po drugie ma stanowić zachętę do odkładania dodatkowych środków na cele edukacyjne. Środki zgromadzone na IFE mogą być pod pewnymi warunkami wydatkowane przez uczestników systemu na wybrane przez siebie usługi edukacyjne i towarzyszące.

### 3.2. Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych (FWKD).

Źródłem środków finansowych na FWKD będą składki na Fundusz Pracy (w tej części, w której trafiłyby na IFE) osób, których kapitał znajdujący się na IFE przekroczył ustalony pułap. Zgromadzony kapitał będzie przeznaczony na wsparcie osób kształcenia ustawicznego osób niżej zarabiających (poniżej mediany wynagrodzeń w Polsce). Wydatkowanie środków będzie odbywać się w drodze konkursowej. Zainteresowane osoby będą przysyłać wnioski o dofinansowanie kształcenia, które następnie będą oceniane przez specjalne komisje na podstawie ustalonych kryteriów: niski dochód wnioskującego, przydatność szkolenia dla rozwoju zawodowego wnioskującego, uzyskanie dodatkowego dofinansowania przez wnioskującego. **Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych pełni rolę redystrybucyjną w systemie; przekazuje środki od osób wysoko-zarabiających do osób o niskich dochodach.**

### 3.3. Infrastruktura użytkownika

Uczestników nowego systemu wsparcia kształcenia ustawicznego będzie ok. 10 milionów. Aby mogli oni z niego efektywnie korzystać, konieczne jest zbudowanie specjalnej infrastruktury informatycznej. Powinna ona być dostępna za pośrednictwem internetu oraz umożliwiać co najmniej:

- Podgląd stanu Indywidualnego Funduszu Edukacyjnego, jego historii i naliczonych odsetek;
- **Przeglądanie oferty instytucji szkoleniowych:** ich tematyki, cen, profilu firm szkoleniowych;
- **Przeglądanie opinii na temat szkoleń** (i firm szkoleniowych) ze strony ich wcześniejszych uczestników/klientów;
- Rejestrację w celu skorzystania z usług Powiatowych Urzędów Pracy: doradztwa szkoleniowego/zawodowego, pośrednictwa pracy, itp.
- **Złożenie wniosku o dofinansowanie szkolenia** z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych oraz uzyskanie wszystkich potrzebnych do tego informacji;
- Rejestrację na kurs i zlecenie płatności;
- Wypełnienie ankiety ewaluacyjnej po odbytym szkoleniu oraz pozostawienie swojej opinii.

### 3.4. Instytucje nadzoru

Nowym system wsparcia kształcenia ustawicznego będzie wymagał znacznej rozbudowy infrastruktury instytucjonalnej potrzebnej do tego by nim zarządzać oraz przeciwdziałać zjawisku pokusy nadużycia ze strony jego uczestników. **Nadzór nad całym systemem będzie sprawowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Indywidualne Fundusze Edukacyjne oraz Fundusz Wsparcia Kształcenia Dorosłych będą zarządzane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK).**<sup>44</sup> **Bieżące zarządzanie systemem będzie realizowane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy.** Do ich zadań będzie należeć, w szczególności:

1. **Rejestracja** instytucji szkoleniowych, których szkolenia będą mogły być finansowane ze środków IFE oraz FWKD. Sama rejestracja będzie przebiegać na takich samych zasadach, jak obecnie w ramach RIS.
2. **Akredytacja** programów szkoleniowych, będąca warunkiem możliwości finansowania ich ze środków IFE oraz FWKD. Akredytacja będzie udzielana w oparciu o merytoryczną ocenę jakości danego szkolenia: zgodności z Krajowymi Ramami Kwalifikacji (w przygotowaniu), kwalifikacji kadry szkoleniowej, dostępności potrzebnej aparatury oraz materiałów szkoleniowych.
3. **Kontrola** przebiegu szkoleń, w tym ich zgodności z akredytowanym programem.
4. **Ewaluacja** przeprowadzonych szkoleń i instytucji edukacyjnych, finansowanych ze środków IFE oraz FWK, w szczególności badanie losów ich absolwentów.

Pomocniczą rolę w całym systemie będą pełniły Powiatowe Urzędy Pracy. Staną się one lokalnymi centrami informacji o systemie wsparcia kształcenia ustawicznego oraz będą uczestniczyć w akredytacji programów szkoleniowych oraz kontroli ich realizacji.

### Warunki dostępu do wsparcia

Jak już wspomniano, każdy system Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych jest podatny na tzw. pokusę nadużycia. Może ona nastąpić ze strony dwóch grup podmiotów. Po pierwsze, ze strony samych uczestników systemu, którzy mogą wykorzystywać otrzymane wsparcie niezgodnie z przeznaczeniem, na przykład finansując szkolenia o charakterze rozrywkowym, a nie przydatne z punktu widzenia rozwoju zawodowego. Identyczna pokusa nadużycia dotyczy również instytucji edukacyjnych, które mogą chcieć oferować szkolenia atrakcyjne dla potencjalnych odbiorców (na przykład, ze względu na miejsce jego odbywania się, albo usługi towarzyszące), ale nieprzydatne z punktu widzenia rynku pracy. Aby takich sytuacji uniknąć, w proponowanym przez nas systemie

---

<sup>44</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego jest państwową instytucją finansową, do której zadań należy zarządzanie funduszami celowymi, np. Funduszem Pożyczek i Kredytów Studenckich oraz programami rządowymi, np. Rodzina na swoim, Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013, itp.

zastosowano szereg warunków dostępu do wsparcia, zarówno od strony dysponentów IFE, jak i firm szkoleniowych.

Najważniejszym warunkiem dostępu do środków IFE jest konieczność uzyskania dodatkowego dofinansowania szkolenia, w wysokości co najmniej 1/3 jego ceny. Zakładamy, że podstawowym źródłem środków na ten cel będą dobrowolne wpłaty własne dysponentów IFE oraz dobrowolne wpłaty pracodawców i instytucji pozarządowych. Osoby w gorszej sytuacji materialnej będą mogły skorzystać z Funduszu Wsparcia Kształcenia Dorosłych. Konieczność dofinansowania środków zgromadzonych na IFE stanowi barierę przed pokusą nadużycia, gdyż ewentualne nadużycie będzie dotyczyło nie tylko środków publicznych, ale również własnych środków oraz pieniędzy innych podmiotów, które wydatkując własne środki będą zainteresowane by do nadużycia nie doszło. Jeśli natomiast źródłem dodatkowych środków będzie FWKD, to dodatkową barierą będzie komisja oceniająca wnioski o dofinansowanie szkolenia. Dodatkowo, osoby chcące skorzystać ze wsparcia w ramach systemu będą musiały:

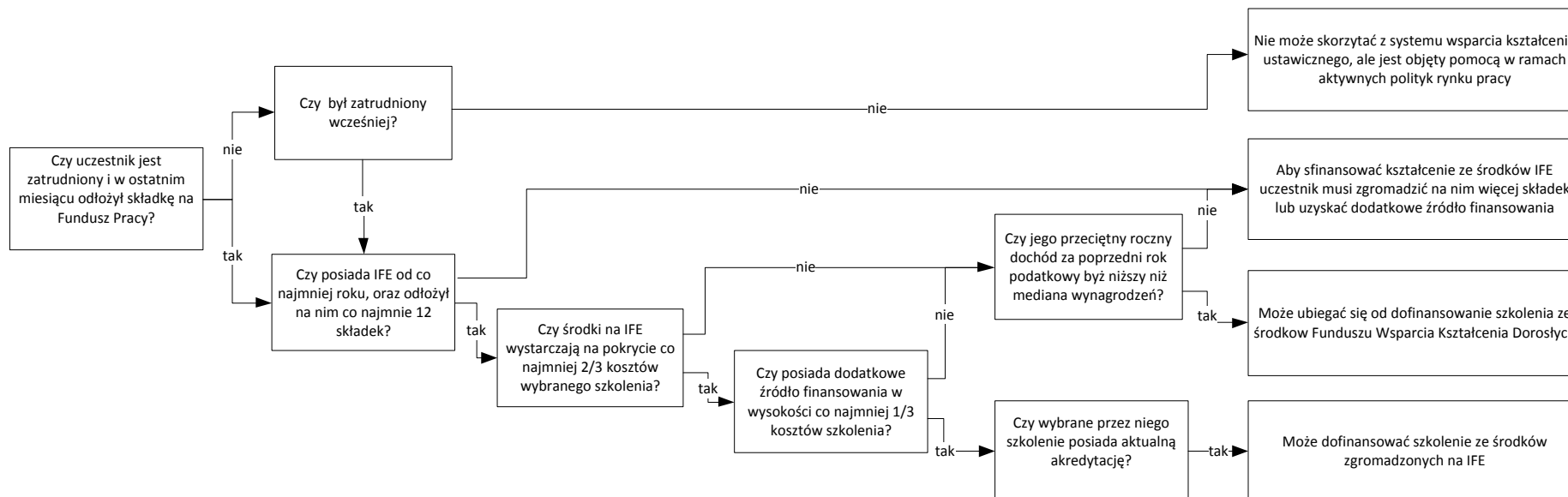
1. **Posiadać Indywidualny Fundusz Edukacyjny** od co najmniej roku oraz zgromadzić na nim składki w wysokości co najmniej 500 zł;
2. **Być zatrudnionym** (osoby pozostające bez pracy mogą skorzystać ze wsparcia oferowanego w ramach aktywnych polityk rynku pracy);
3. **Przeznaczyć środki z IFE jedynie na akredytowany program szkoleniowy** prowadzony przez zarejestrowaną instytucję edukacyjną.

Szczegółowy schemat dostępu do wsparcia w ramach proponowanego przez nas systemu wsparcia kształcenia ustawicznego został przedstawiony na następnej stronie.

Do barier chroniących przed nadużyciem ze strony instytucji edukacyjnych należy zaliczyć przede wszystkim:

1. **Konieczność rejestracji danej instytucji szkoleniowej** zanim będzie mogła świadczyć szkolenia, które będą mogły być finansowane ze środków IFE.
2. **Konieczność akredytacji programu szkoleniowego** zanim będzie mogło być finansowane przez uczestników ze środków IFE; Akredytacji będzie podlegać zgodność programu z Krajowymi Ramami Odniesienia, jego zawartość merytoryczna oraz dostępność odpowiedniej kadry i sprzętu koniecznego do przeprowadzenia szkolenia.
3. **Kontrola i nadzór przebiegu szkolenia** ze strony instytucji zarządzających systemem wsparcia.
4. **Ocena i ewaluacja szkoleń przez ich uczestników**. Wyniki ocen będą łatwo dostępne w ramach infrastruktury użytkownika.

### Schemat 1. Warunki dostępu do wsparcia z Indywidualnych Funduszy Edukacyjnych



Źródło: opracowanie własne



**Podsumowanie**

Indywidualne Fundusze Edukacyjne wydają się atrakcyjnym rozwiązaniem, mającym na celu bezpośrednio na przyszłych uczestnikach kształcenia, oferując im wsparcie zarówno o charakterze finansowym, jak i niefinansowym (np. w postaci ułatwienia dostępu do ofert instytucji szkoleniowych poprzez aplikację informatyczną). Ważne jest również to, że indywidualne fundusze edukacyjne są bardziej efektywne ekonomicznie niż inne instrumenty. Dysponenci funduszy IFE mają możliwość (także w porozumieniu z doradcą zawodowym) sformułować własne cele edukacyjne, co działa motywująco. Ponadto, mają oni możliwość dokonania wyboru instytucji, w której będą się kształcić, co stymuluje konkurencję na rynku edukacyjnym. Indywidualne Fundusze Edukacyjne wydają się również warte zastosowania w warunkach polskich, gdzie dostępne są relatywnie duże środki publiczne na kształcenie ustawiczne, zaś problemem jest niski poziom uczestnictwa w kształceniu, spowodowany nie tylko barierami finansowymi, ale również brakiem motywacji do uczenia się. W takiej sytuacji, przesunięcie środków publicznych z instytucji edukacyjnych do potencjalnych odbiorców szkoleń mogłoby przyczynić się do wzrostu poziomu uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, poprzez udostępnienie świadczeń szerszej grupie osób.

## PRAWO GOSPODARCZE

---

### Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych i ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym

#### Art. 1

W ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. Nr 94, poz. 1037, z późn. zm.<sup>45)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

**1)** w art. 4 w § 1:

a) w pkt 4 lit. f otrzymuje brzmienie:

„f) wywiera decydujący wpływ na działalność spółki kapitałowej zależnej albo spółdzielni zależnej,”

b) po pkt 5 dodaje się pkt 5<sup>1</sup> w brzmieniu:

„5<sup>1</sup>) grupa spółek – spółkę dominującą i spółkę lub spółki od niej zależne, pozostające w faktycznym bądź umownym trwałym powiązaniu organizacyjnym oraz mające wspólny interes gospodarczy (interes grupy spółek).”;

**2)** uchyla się art. 7;

**3)** po art. 21 dodaje się dział IV w brzmieniu:

#### **Dział IV. Grupy spółek**

Art. 21<sup>1</sup>. § 1. Spółka dominująca oraz spółka zależna, uczestnicząca w grupie spółek, może kierować się także interesem grupy spółek o ile leży to również w interesie tej spółki oraz gdy nie narusza to uzasadnionych interesów wierzycieli i współników mniejszościowych spółki zależnej.

§ 2. Spółka dominująca lub spółka zależna ujawnia w rejestrze swe uczestnictwo w grupie spółek przez wpisanie wzmianki do rejestru. **Przepisów art. 21<sup>2</sup> - 21<sup>3</sup> nie stosuje się przed dokonaniem wpisu do rejestru.**

§ 3. Członek zarządu, rady nadzorczej, komisji rewizyjnej oraz likwidator spółki należącej do grupy spółek może powoływać się na działanie bądź zaniechanie w interesie grupy spółek, jeżeli spółka ujawniła swe uczestnictwo w grupie spółek w sposób, o którym mowa w § 2.

Art. 21<sup>2</sup>. § 1. Spółka dominująca może w każdym czasie przeglądać księgi i dokumenty spółki zależnej należącej do grupy spółek oraz żądać udzielenia informacji od spółki zależnej, **jeżeli uczestnictwo spółki zależnej zostało ujawnione w rejestrze w odniesieniu do tej spółki.**

---

45) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2001 r. Nr 102, poz. 1117, z 2003 r. Nr 49, poz. 408 i Nr 229, poz. 2276, z 2005 r. Nr 132, poz. 1108, Nr 183, poz. 1538 i Nr 184, poz. 1539, z 2006 r. Nr 133, poz. 935 i Nr 208, poz. 1540, z 2008 r. Nr 86, poz. 524, Nr 118, poz. 747, Nr 217, poz. 1381 i Nr 231, poz. 1547 oraz z 2009 r. Nr 13, poz. 69, Nr 42, poz. 341 i Nr 104, poz. 860.

§ 2. Przepisy art. 212 i art. 428 - 429 stosuje się odpowiednio. Przepisu art. 213 § 3 nie stosuje się.

Art. 21<sup>3</sup>. Zarząd spółki zależnej sporządza sprawozdanie o umowach oraz o innych powiązaniach tej spółki ze spółką dominującą za okres ostatniego roku obrotowego. Sprawozdanie to stanowi część sprawozdania zarządu, o którym mowa w art. 231 § 2 pkt 1 i art. 395 § 2 pkt 1.

Art. 21<sup>4</sup>. Wspólnik mniejszościowy spółki zależnej **może** żądać wyznaczenia przez sąd rejestrowy podmiotu uprawnionego do badania sprawozdań finansowych w celu zbadania rachunkowości oraz działalności grupy spółek. Przepisy art. 224–226 stosuje się odpowiednio.

Art. 21<sup>5</sup>. Przepisy ustawy o grupach spółek dotyczące spółki dominującej stosuje się odpowiednio do innego niż spółka przedsiębiorcy podlegającego obowiązkowi wpisu do rejestru przedsiębiorców.”;

5) w art. 206 w § 1 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) oznaczenie grupy spółek, jeżeli spółka do niej należy, ze wskazaniem charakteru uczestnictwa (spółka dominująca, spółka zależna)”;

6) w art. 228 pkt 6 otrzymuje brzmienie:

„6) zawarcie umowy organizującej trwałą współpracę spółek należących do grupy spółek, a w szczególności umowy przewidującej zarządzanie spółką zależną przez spółkę dominującą.”;

7) w art. 374 w § 1 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) oznaczenie grupy spółek, jeżeli spółka do niej należy, ze wskazaniem charakteru uczestnictwa (spółka dominująca, spółka zależna)”;

8) w art. 393 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) zawarcie umowy organizującej trwałą współpracę spółek należących do grupy spółek, a w szczególności umowy przewidującej zarządzanie spółką zależną przez spółkę dominującą.”.

## Art. 2

W ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2007 r. Nr 168, poz. 1186, z późn. zm.<sup>46)</sup>) w art. 38 pkt 1 po lit. g dodaje się lit. g<sup>1</sup> w brzmieniu:

„g<sup>1</sup>) wzmiankę o uczestnictwie spółki **lub innego przedsiębiorcy** w oznaczonej grupie spółek ze wskazaniem charakteru tego uczestnictwa (**podmiot dominujący, spółka zależna**)”.

## Art. 3

Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z wyjątkiem art. 1 pkt 3 w zakresie art. 21<sup>1</sup> § 2 ustawy, o której mowa w art. 1 oraz z wyjątkiem art. 2, które wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r.

46 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 141, poz. 888, z 2009 r. Nr 18, poz. 97, Nr 42, poz. 341, Nr 53, poz. 434 i Nr 157, poz. 1241.

## UZASADNIENIE

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych i ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym został opracowany przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego.

### I. Uwagi ogólne

1. Niniejszy projekt dotyczy wprowadzenia do polskiego prawa spółek handlowych regulacji prawnej tzw. prawa holdingowego (prawa grup spółek, prawa koncernowego), które – w szerokim znaczeniu doktrynalnym – reguluje relacje prywatno-prawne pomiędzy spółką dominującą i jej spółkami zależnymi, w sposób uwzględniający interes wierzycieli, członków organów oraz drobnych wspólników zwłaszcza spółki zależnej.

2. Potrzeba wprowadzenia powyższej regulacji prawnej nie wynika z konieczności dostosowania polskiego prawa spółek handlowych do prawa europejskiego, gdyż planowany projekt Dziewiątej Dyrektywy Unii Europejskiej o prawie koncernowym (holdingowym) z roku 1985 nie stał się nawet oficjalnym projektem Rady WE, zaś prace nad nim zostały definitywnie zaprzestane. Wynika ona natomiast z postulatów zgłaszanych przez polskich przedsiębiorców działających w stosunkach dominacji i zależności.

Lista potrzeb i zarazem oczekiwań pod adresem ustawodawcy jest obszerna (zob. niżej uwagi nr A. 6–7). Lista ta wychodzi nawet poza prawo prywatne, obejmując m.in. kwestie opodatkowania transakcji przy zastosowaniu tzw. cen transferowych.

3. Prawo holdingowe (prawo grup spółek) w znaczeniu doktrynalnym stanowi materię prawa spółek handlowych. Stąd miejscem właściwym na jego regulację prawną – ponad wszelką wątpliwość – jest kodeks spółek handlowych.

Kompleksowe uregulowanie ogółu problemów publiczno i prywatno-prawnych (w tym kwestii cen transferowych oraz kwestii bilansowych) w jednej ustawie szczególnej wydaje się mało realne. Pomijając trudne do przeprowadzenia zmiany w prawie podatkowym nie jest właściwe uregulowanie we wspólnej ustawie funkcjonowania szczególnych grup kapitałowych np. bankowej grupy kapitałowej, która podlega szczególnemu nadzorowi skonsolidowanemu (art. 141 f – art. 141 l Pr.Bank i art. 4 ust. 1 pkt 11 a – 11 c Pr.Bank), czy też narodowych funduszy inwestycyjnych tworzących grupę spółek razem z tzw. spółkami parterowymi.

4. W regulacji prywatno-prawnej prawa holdingowego, czyli w ramach kodeksu spółek handlowych, możliwe są dwa warianty tj. wariant pełnej regulacji – wariant pierwszy oraz wariant braku regulacji bądź regulacji ograniczonej (szczątkowej) – wariant drugi.

Wariant pierwszy występuje zdecydowanie rzadziej w ramach prawa krajowego państw należących do Unii Europejskiej. Chodzi tu w szczególności o regulację niemiecką (§§ 291–337 AktG z 6.09.1965 r.), portugalską (art. 488–508 Decreto Lei 262/86 z 2.09.1986 r.), słoweńską (art. 460–569 ustawy o spółkach gospodarczych z 10.06.1993 r.) a ostatnio czeską (§ 190 a. – § 190 d. kodeksu handlowego z 1991 r. ze zm.).

Wariant drugi ma miejsce natomiast w pozostałych krajach Unii Europejskiej a nadto w Stanach Zjednoczonych, gdyż zasadnicze problemy prawne składające się na prawo holdingowe w rozumieniu doktrynalnym są rozwiązywane przez orzecznictwo sądowe bądź poglądy nauki prawa. Dotyczy to w szczególności a) tzw. koncepcji „przekuwania welona korporacyjnego”

(*piercing the corporate veil*) czyli przyjęcia odpowiedzialności spółki dominującej względem wierzycieli spółki zależnej, w sytuacji, gdyby korzystanie z ograniczenia odpowiedzialności spółki dominującej jako współnika w kapitałowej spółce zależnej prowadziło do nadużycia prawa czy też b) tzw. kazusu Rozenbluma a więc zwolnienia z odpowiedzialności członka zarządu spółki zależnej, który wykonał szkodliwe dla tej spółki polecenia spółki dominującej, leżące jednak w interesie grupy spółek, z możliwością wyrównania w przyszłości spółce zależnej poniesionej przez nią szkody.

5. W pracach legislacyjnych nad kodeksem spółek handlowych w roku 2000 przyjęto koncepcję ograniczonej (szczątkowej) regulacji prawa holdingowego w ramach tego kodeksu. Regulacja ta ograniczyła się wówczas do – uchylonego w ramach niniejszej nowelizacji – art. 7 KSH, który odnosił się do tzw. holdingów umownych a więc takich, gdy spółka dominująca i spółka zależna zawierają między sobą umowę o zarządzanie spółką zależną przez spółkę dominującą lub umowę o odprowadzanie zysku spółki zależnej do spółki dominującej.

Wspomniana wyżej regulacja (dawnego art. 7 KSH) nie uwzględniła natomiast unormowania kwestii prawnych dotyczących tzw. holdingów faktycznych a więc spółek, pomiędzy którymi powstał stosunek dominacji i zależności (art. 4 § 1 pkt 4 KSH).

W polskiej praktyce gospodarczej dominują holdingi faktyczne. Holdingi umowne należą do rzadkości podobnie jak i tzw. podatkowe grupy kapitałowe (art. 1a ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych). Stąd proponowana nowelizacja KSH – przez wprowadzenie nowego Działu IV pt. „Grupy spółek” w ramach tytułu pierwszego KSH pt. Przepisy ogólne (art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH) – dotyczy zasadniczo holdingów faktycznych. Przepisy te mogą jednak mieć zastosowanie także do holdingów umownych, gdyż każdy holding umowy spełnia z reguły przesłanki istnienia holdingu faktycznego. Dopuszczalność tworzenia holdingów umownych wynika też z zasady wolności umów (art. 353<sup>1</sup> KC w zw. z art. 2 KSH), co wobec braku wystarczająco ukształtowanej praktyki kontraktowej wyklucza potrzebę szczegółowej regulacji takich holdingów w ramach kodeksu spółek handlowych.

6. Mając na uwadze negatywne doświadczenia praktyczne krajów, które przyjęły wariant pierwszy (tj. pełnej regulacji prawa holdingowego), polegające na pojawieniu się nowych, dodatkowych wątpliwości prawnych w następstwie takiej regulacji, niniejsza nowelizacja kodeksu spółek handlowych stoi na gruncie wariantu drugiego, w wersji przyjęcia ograniczonej (szczątkowej) regulacji prawnej tylko tych kwestii z zakresu funkcjonowania holdingów faktycznych, których regulacja prawna jest rzeczywiście niezbędna i wychodzi naprzeciw najważniejszym postulatom zgłaszanym przez polskich przedsiębiorców.

Podczas dotychczasowych konsultacji ze środowiskami gospodarczymi i naukowymi, zamiar szerszego niż dotychczas uregulowania przez ustawodawcę w KSH prawa holdingowego, a w szczególności postulat uwzględniania przez organy spółki dominującej i zależnej interesu grupy spółek, został oceniony pozytywnie. Jednak panują bardzo rozbieżne opinie co do zakresu regulacji i konkretnych rozwiązań niniejszego projektu. Z jednej strony część środowisk gospodarczych (np. niektórych przedsiębiorców reprezentujących polskie struktury holdingowe) przedkłada postulaty przyznania szerokich kompetencji organom spółki holdingowej (spółki dominującej) wobec spółek należących do grupy spółek, a z drugiej strony, zgłaszane są obawy, że takie rozwiązania zagrażają interesom spółek polskich należących do grup spółek, mających centrum zarządcze (spółki dominujące) za granicą. Dotyczy to zwłaszcza spółek sektora finansowego. Podporządkowanie spółek zależnych spółkom dominującym wyłania ostry konflikt między przepisami prawa podatkowego, które przewidują sankcje z tytułu transferu zysków, zwłaszcza z tytułu naruszenia zasady zawierania umów między spółkami powiązаныmi według cen

rynkowych i na takich samych warunkach jak między niezależnymi podmiotami (*arm's length principle*), a propozycjami faktycznego – pozostają w szczególności takie kwestie należące do prawa holdingowego jak:

- a. po pierwsze, czy spółka dominująca powinna odpowiadać za zobowiązania spółki zależnej wobec jej wierzycieli, w sytuacji, gdy spółka dominująca wydaje spółce zależnej wiążące polecenia w zakresie prowadzenia spraw spółki,
- b. po drugie, czy w świetle przepisów o kompetencjach organów spółek jest dopuszczalne „przenoszenie” kompetencji organu spółki zależnej (zarządu) na określony organ spółki dominującej (zarząd),
- c. po trzecie, czy dotychczasowe prawo gwarantuje wystarczającą ochronę prawną drobnym wspólnikom czy akcjonariuszom spółki zależnej a więc innym osobom niż spółka dominująca,
- d. po czwarte, czy spółka zależna może udzielać poręczeń lub gwarancji spółce dominującej bez wynagrodzenia lub zabezpieczenia.

Kwestia pierwsza jest trudna do regulacji prawnej w odniesieniu do holdingów faktycznych, gdyż prowadzi ona do naruszenia ustrojowej zasady braku odpowiedzialności wspólnika za zobowiązania spółki (art. 151 § 4, art. 301 § 5 KSH). Kwestia ta może być w krańcowych przypadkach rozstrzygana przez sądy przy zastosowaniu koncepcji nadużycia prawa podmiotowego (art. 5 KC), tak jak to ma z resztą miejsce na gruncie innych państw (np. w USA, Wielkiej Brytanii, Francji a nawet w Niemczech). Dopuszczalne jest natomiast przejęcie umowne odpowiedzialności spółki dominującej za spółkę zależną względem jej wierzycieli w ramach holdingu umownego. Wynika to z zasady wolności umów (art. 353<sup>1</sup> KC w zw. z art. 2 KSH).

Podobne stanowisko należy zająć też w odniesieniu do kwestii drugiej. W przypadku regulacji tej kwestii zostaną bowiem naruszone ustawowe kompetencje organów danej spółki, co może prowadzić do skutku faktycznej utraty podmiotowości prawnej spółki zależnej, a więc zaprzeczenia natury prawnej holdingu.

Kwestia trzecia jest częściowo przedmiotem regulacji prawnych w ramach już istniejącej instytucji prawa spółek, która umożliwia „wyjście” drobnego akcjonariusza z zależnej spółki akcyjnej tj. przymusowy odkup akcji czyli tzw. *sell-out* uregulowany w art. 418<sup>1</sup> KSH i art. 83 ustawy o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych. W spółkach z o.o. nie istnieje wprowadzenie odpowiednik powyższej instytucji prawnej, ale zbliżony skutek prawny może być osiągnięty przez dobrowolne umorzenie udziałów (art. 199 KSH). Stworzenie natomiast roszczenia o przymusowy odkup praw udziałowych drobnym wspólnikom spółki zależnej w grupie spółek przez spółkę dominującą (*sell-out*) mogłoby prowadzić do osłabienia pozycji gospodarczej tej ostatniej spółki, a w konsekwencji całej grupy spółek, wskutek konieczności angażowania środków finansowych spółki dominującej na nabycie tych praw. Należy jednak zauważyć, że nowelizacja zawiera mechanizmy z zakresu ochrony interesu drobnym wspólnikom spółki zależnej w przepisach art. 21<sup>1</sup>, art. 21<sup>4</sup> (zob. uwagi nr B. 18).

Rozstrzygnięcie kwestii czwartej mieści się natomiast w granicach wolności umów. Do jej uregulowania nie jest nawet konieczne zawarcie tzw. umów holdingowych (umowy o zarządzanie spółką zależną przez spółkę dominującą, czy umowy o odprowadzanie zysku spółki zależnej na rzecz spółki dominującej). Do umów tych nawiązuje nowe brzmienie art. 228 pkt 6 i art. 393 pkt 7 KSH.

W konsekwencji należy stwierdzić, że regulacja wskazanych wyżej kwestii prawnych – pominiętych w ramach niniejszej nowelizacji – byłaby albo systemowo niedopuszczalna, albo prowadziłaby do zbędnej nadregulacji.

8. Niniejsza nowelizacja przyjmuje założenie, że należy odróżnić „grupę spółek” (która zasadniczo jest adresatem regulacji prawnej określanej mianem prawa holdingowego) od stosunku dominacji i zależności pomiędzy spółkami, o którym jest mowa w art. 4 § 1 pkt 4 KSH.

Grupa spółek jest „kwalifikowanym” stosunkiem dominacji i zależności pomiędzy określonymi spółkami tworzącymi grupę spółek, gdyż spółki te kształtują faktyczne lub umowne trwałe powiązanie organizacyjne, którego uczestnicy mają wspólny interes gospodarczy tzw. interes grupy spółek. Stąd zaszła konieczność normatywnego zdefiniowania „grupy spółek” jako kategorii prawnej odrębnej od stosunku dominacji i zależności. Ma to miejsce w proponowanym art. 4 § 1 pkt 5<sup>1</sup> KSH (zob. uwagę nr B. 13). Ponadto przepis ogólny art. 21<sup>1</sup> § 1 KSH przewiduje, że zarówno spółka dominująca jak i spółka zależna uczestniczące w grupie spółek powinny się kierować „interesem grupy spółek”, niezależnie od tego, że z istoty prawa spółek powinny one kierować interesem własnej spółki a więc odpowiednio interesem spółki dominującej albo interesem spółki zależnej (zob. uwagę nr B. 15).

Powyższe ujęcie powoduje, że ograniczona regulacja prawa holdingowego zawarta w proponowanych art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH nie narusza dotychczasowych przepisów z zakresu stosunku dominacji i zależności np. takich jak: art. 6 KSH (regulujący kwestie ujawnienia powstania stosunku dominacji i zależności pomiędzy spółkami), czy tzw. przepisów „uszczelniających” normy zakazujące, które to normy przed powstaniem tych przepisów były obchodzone przez „podstawianie” do danego stosunku prawnego spółki zależnej w miejsce spółki dominującej (art. 15, bądź art. 214 § 3 i art. 387 § 3 a także art. 200 § 1 zd. 2 i art. 366–367 KSH).

9. Grupa spółek jako kwalifikowany stosunek dominacji i zależności pomiędzy spółkami przez istnienie wspólnego interesu tej grupy (art. 4 § 1 pkt 5<sup>1</sup> KSH) nie oznacza – w świetle przyjętej w niniejszej nowelizacji koncepcji prawa holdingowego – obowiązku powstania sformalizowanej struktury organizacyjnej posiadającej własną nazwę, cel, quasi-organy, regulamin oraz powoływanej przez uczestników grupy spółek bądź zapewniającej przystąpienie do niej innym spółkom. Takie ujęcie tworzyłoby własną podmiotowość grupy spółek, trudną do przyjęcia systemowego, ze względu na zasadę *numerus clausus* typów spółek. Ponadto prowadziłby ono do pojawienia się nowych, trudnych do rozwiązania w drodze interpretacji problemów prawnych, które obecnie na gruncie praktyki holdingów faktycznych a nawet holdingów umownych nie występują (np. „przenoszenie” kompetencji organów jednej spółki do organów innej spółki itd.). Należy też mieć na względzie fakt, że wspomniane ujęcie rozminęłoby się z potrzebami praktyki, nakierowanymi przede wszystkim na regulację holdingów faktycznych a nie holdingów umownych a także zmierzałoby do realizacji – odrzuconej w ramach niniejszej nowelizacji – koncepcji pełnej regulacji prawa holdingowego (zob. uwagi nr A. 4–6).

10. Odróżnienie „grupy spółek” od „zwykłego” stosunku dominacji i zależności pomiędzy spółkami uzasadnia przyjętą koncepcję uregulowania prawa grup spółek (prawa holdingowego) nie na przykład zaraz po uchylonym w ramach niniejszej nowelizacji art. 7 KSH jako nowy art. 7 i nast. KSH, ale w formie odrębnego, nowego działu w ramach Księgi Pierwszej KSH pt. „Przepisy ogólne” tj. proponowanego „Działu IV. Grupy spółek” art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH).

Takie umiejscowienie nowych przepisów w KSH nie narusza art. 1 § 1 KSH, który reguluje zakres przedmiotowy kodeksu. Regulowaną w art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH problematyką prawną grup spółek można uznać za przejaw „funkcjonowania” spółek w rozumieniu art. 1 § 1 KSH.

11. Projekt przyjmuje określenie „grupa spółek”. Określenie to wydaje się być lepsze niż „zgrupowanie spółek”. W praktyce polskiej w logo wielu firm występuje sformułowanie „grupa

spółek” np. Grupa PKN Orlen, Grupa Tauron itd., a nie „zgrupowanie spółek”. Pojęcie grupy spółek będzie też lepiej korespondowało z proponowaną zmianą art. 206 i art. 374 KSH (dotyczącą umieszczenia nazwy grupy spółek w pismach i zamówieniach handlowych spółki tzw. „firmówkach”). Ponadto istniejąca w polskim prawie spółek nazwa „europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych” – EZIG (ustawa z dnia 4 marca 2005 r. Dz. U. Nr 62, poz. 551) a więc „zgrupowania spółek” nie uzasadnia przyjęcia tego pojęcia dla holdingu. Jest nawet argumentem pozytywnym za potrzebą przyjęcia określenia „grupa spółek”, które będzie rezerwowana dla holdingów, zaś „zgrupowanie” – dla EZIG bądź konsorcjum.

Natomiast określenie „prawo holdingowe” czy „prawo koncernowe” ma charakter tylko doktrynalny. Określenia te są również nieostre i ich przyjęcie w ustawie może budzić wątpliwości interpretacyjne (czy chodzi wówczas o wszystkie czy tylko o „kwalifikowane” stosunki dominacji i zależności spółek). Z drugiej strony określenie „Grupy spółek” jako tytuł nowego, proponowanego Działu IV lepiej koresponduje z tytułami dotychczasowych działów II i III tj. „Spółki osobowe” i Spółki kapitałowe” niż np. „Prawo holdingowe”.

12. Proponowana nowelizacja uchyla przepisy art. 7 KSH. Za ich uchYLENIEM przemawiają następujące argumenty.

Po pierwsze, przepisy te w ogóle nie funkcjonowały w praktyce (były przepisami „martwymi”).

Po drugie, wywoływały one istotne wątpliwości doktrynalne. Chodziło tu przede wszystkim o kwestię, czy ujawnienie w rejestrze przedsiębiorców okoliczności, że spółka dominująca nie odpowiada wobec wierzycieli za zobowiązania spółki zależnej (art. 7 § 2 KSH – tzw. klauzule indemnifikacyjne) nie oznaczało a contrario, że brak takiego ujawnienia uzasadnia wspomnianą odpowiedzialność spółki dominującej. Taki wniosek nie był wprawdzie możliwy do przyjęcia z przyczyn systemowych, gdyż wyłączenia zasady z art. 151 § 4 albo z art. 301 § 5 KSH (braku odpowiedzialności współnika za zobowiązania spółki kapitałowej) nie można było wyprowadzić tylko z interpretacji innego przepisu.

Po trzecie, ewentualne próby nowelizacji dotychczasowej treści art. 7 KSH napotkały na trudności związane z określeniem sankcji za naruszenie obowiązku rejestrowego z zakresu zwłaszcza ujawniania postanowień tych umów holdingowych, które regulowały odpowiedzialność spółki dominującej względem wierzycieli spółki zależnej. Zachowanie dotychczasowej sankcji nieważności wspomnianych wyżej postanowień umowy holdingowej godziłoby w prawa osób trzecich, w sytuacji uznania tych postanowień za „*pactum in favorem tertii*”. Wprowadzenie zaś innej sankcji np. bezskuteczności względem spółki bądź sankcji za niedopełnienie obowiązku rejestrowego było pozbawione treści normatywnej.

Po czwarte, nie jest konieczne istnienie przepisów art. 7 KSH jako podstawy dopuszczalności zawierania przez spółkę dominującą ze spółką zależną umów przewidujących zarządzanie spółką zależną przez spółkę dominującą czy odprowadzanie zysku spółki zależnej do spółki dominującej, gdyż taką dopuszczalność można wyprowadzić z treści art. 353<sup>1</sup> KC w zw. z art. 2 KSH. Ewentualne wątpliwości w tym zakresie rozwiewa nowe brzmienie art. 228 pkt 6 i art. 393 pkt 7 KSH, które *expressis verbis* odnoszą się do tych umów, co z kolei pozwala wyprowadzić wniosek o ich prawnej dopuszczalności.

## II. Uwagi szczegółowe

13. **Art. 4 § 1 pkt 5<sup>1</sup> KSH** – konieczność wprowadzenia normatywnej definicji grupy spółek stanowi konsekwencją odróżnienia „kwalifikowanego” stosunku dominacji i zależności (którym jest grupa



spółek) od „zwykłego” stosunku dominacji i zależności, do którego nie powinno się stosować szczególnej regulacji z art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH (zob. uwagę nr A. 8).

Elementem definiującym grupę spółek i zarazem uzasadniającym stosowanie proponowanych przepisów art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH jest istnienie wspólnego interesu gospodarczego grupy. Stąd definicja grupy spółek zawiera zarazem definicję interesu tej grupy. Ten z kolei może mieć miejsce tylko wtedy, gdy związek spółek jest trwały a nie tylko doraźny. Kryterium trwałości występuje w doktrynie prawa. Jest ono wprawdzie nie ostre i będzie z pewnością zarzewiem konfliktu stron sporu zainteresowanych bądź nie zainteresowanych stosowaniem proponowanych przepisów art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH. Nie wydaje się jednak, żeby istniało lepsze kryterium spełniające równocześnie wymóg precyzji i elastyczności.

Za niecelowe należy natomiast uznać wprowadzenie ogólnego obowiązku „dekretowania” interesu grupy spółek, gdyż prowadziłoby to de facto do ograniczenia regulacji prawa grup spółek tylko do holdingu umownego, z jednoczesnym pominięciem regulacji holdingu faktycznego, a więc tego który najczęściej występuje w polskiej praktyce gospodarczej (zob. uwagę nr A. 5).

Interes grupy spółek znajdzie także odzwierciedlenie w obowiązkowym sprawozdaniu spółki zależnej o umowach oraz o innych powiązaniach tej spółki ze spółką dominującą za okres ostatniego roku obrotowego (art. 21<sup>3</sup> KSH).

Definicja grupy spółek z art. 4 § 1 pkt 5<sup>1</sup> KSH obejmuje holdingi faktyczne, do których zasadniczo stosuje się proponowane przepisy art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH, ale nie wyklucza też ze swego zakresu holdingu umownego, którego dotyczą przepisy art. 228 pkt 6 i art. 393 pkt 7 KSH (w nowym brzemieniu nadanym przez niniejszą nowelizację) a mogą także dotyczyć przepisy art. 21<sup>1</sup>–21<sup>5</sup> KSH.

Ujęcie w definicji z art. 4 § 1 pkt 5<sup>1</sup> KSH spółki zależnej zarówno w liczbie pojedynczej jak i w liczbie mnogiej ma wykluczyć wątpliwość w kwestii czy do powstania grupy spółek, obok spółki dominującej, jest konieczne wystąpienie co najmniej dwóch lub więcej spółek zależnych.

**14. Art. 4 § 1 pkt 4 lit. f** – jest konsekwencją skreślenia przepisów art. 7 KSH (zob. uwagę nr A. 12).

**15. Art. 21<sup>1</sup> KSH** – przepis § 1 obejmuje regulację kluczowej dla prawa grup spółek kwestii prawnej a mianowicie obowiązku uwzględnienia interesu grupy spółek zarówno przez spółkę dominującą, jak i spółkę zależną, obok własnego interesu każdej z tych spółek, którego konieczność ochrony wynika z istoty prawa spółek. Nie można więc twierdzić, że ujęty w formie klauzuli generalnej przepis art. 21<sup>1</sup> § 1 KSH tworzy zasadę nadrzędności interesu grupy spółek nad własnym interesem spółki dominującej oraz nad własnym interesem spółki zależnej – uczestniczących w grupie. Stanowi on raczej dyrektywę, że rolą spółki dominującej bądź zależnej uczestniczącej w grupie, jest dążenie do pogodzenia interesu grupy spółek z własnym interesem danej spółki. Ponadto dla obu tych spółek wprowadza się też nakaz uwzględnienia uzasadnionego interesu wierzycieli spółki zależnej a także uzasadnionego interesu wspólników mniejszościowych spółki zależnej.

Ustawa nie definiuje pojęcia wspólników mniejszościowych przez odwołanie się do określonego, reprezentowanego przez nich ułamka kapitału zakładowego. Z istoty grupy spółek należy jednak wnosić, że są to inni wspólnicy spółki zależnej niż spółka dominująca. Zwrotem niedookreślonym pozostaje też „uzasadniony” charakter interesu wierzycieli czy wspólników mniejszościowych spółki zależnej, który to interes powinna uwzględniać zarówno spółka dominująca jak i zależna. Nie ma bowiem podstaw, aby przedmiotem tego obowiązku był „każdy” interes wierzycieli, czy

wspólników mniejszościowych spółki zależnej, ale tylko interes „kwalifikowany” a więc interes „uzasadniony”.

Z kolei nowy przepis art. 21<sup>1</sup> § 2 KSH ma również charakter przepisu ogólnego regulującego zasady funkcjonowania grup spółek, którego nie można sprowadzić do roli tylko przepisu „techniczno-prawnego”. Przepis ten wprowadza obowiązek rejestracji uczestnictwa w grupie, co eliminuje potrzebę tworzenia struktury organizacyjnej grupy spółek a także może on znaleźć zastosowanie do holdingów faktycznych a nie tylko holdingów umownych (zob. uwagę nr A. 9). Następuje w ten sposób ujawnienie okoliczności wobec osób trzecich, że spółki dominująca oraz spółki zależne kierują się w swym funkcjonowaniu także interesem grupy spółek a nadto mają obowiązek uwzględniania uzasadnionego interesu wierzycieli spółki zależnej oraz uzasadnionego interesu wspólników mniejszościowych spółki zależnej.

Sankcją za niewykonanie wspomnianego obowiązku rejestrowego jest niemożliwość skorzystania przez spółkę dominującą bądź spółkę zależną z przepisów art. 21<sup>1</sup>–21<sup>3</sup> KSH, których ewentualne stosowanie leży w interesie zarówno jednej, jak i drugiej spółki a zwłaszcza w interesie członków organów tych spółek. Wspomniana sankcja nie może natomiast dotyczyć art. 21<sup>4</sup> KSH, który jest przepisem z zakresu ochrony interesu wspólników mniejszościowych spółki zależnej.

Obowiązek rejestrowy, o którym mowa w art. 21<sup>1</sup> § 2 KSH jest wykonywany w postaci ujawnienia wzmianki w rejestrze o uczestnictwie w oznaczonej grupie spółek oraz o charakterze tego uczestnictwa (tj. wskazania czy dana spółka jest we wspomnianej grupie spółką dominującą, czy też spółką zależną). Ujawnienie w rejestrze uczestnictwa w grupie spółek w formie wpisu do określonego działu rejestru lepiej spełnia swą funkcję informacyjną niż złożenie do akt rejestrowych oświadczenia spółki o uczestnictwie w oznaczonej grupie spółek i o charakterze tego uczestnictwa (art. 9 ust. 2 ustawy o KRS). Nie bez znaczenia pozostaje tu też okoliczność, że wpisy do rejestru podlegają z mocy art. 13 ustawy o KRS obowiązkowemu ogłoszeniu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, czego nie można powiedzieć zawsze dokumentach składanych do akt rejestrowych. Jednakże wykonanie powyższego obowiązku wymaga nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, którą przewiduje art. 2 niniejszej ustawy. Dodaje się nowy przepis art. 38 pkt 1 lit. g<sup>1</sup> ustawy o KRS, w świetle którego wpis powyższej wzmianki dokonuje się w dziale 1 rejestru przedsiębiorców.

**16. Art. 21<sup>2</sup> KSH** – reguluje prawo spółki dominującej do informacji o spółce zależnej. Prawo to zostało ujęte jako prawo, którego wykonaniu nie mogą przeszkodzić członkowie zarządu spółki zależnej.

W odniesieniu do regulacji zawartej w art. 21<sup>2</sup> § 1 wymaga szczególnego podkreślenia, że przepis ten nie narusza przepisów dotyczących tajemnic prawnie chronionych, w szczególności przepisu art. 105 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665 z późn. zm.), art. 19 ustawy z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. Nr 124, poz. 1151 z późn. zm.), art. 156 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz. U. Nr 183 poz. 1538 z późn. zm.).

Wprowadzenie przepisu art. 21<sup>2</sup> § 1 KSH jest konieczne zwłaszcza w przypadku zależnej spółki akcyjnej, gdyż przepisy o spółce akcyjnej nie przewidują odpowiednika art. 212 § 1 KSH ze spółki z o.o. a więc indywidualnego prawa kontroli wspólnika spółki z o.o. nad spółką. Jednakże prawo z art. 212 § 1 KSH może być wyłączone na mocy umowy spółki (art. 213 § 3 KSH), bądź ograniczone w przypadkach wskazanych w art. 212 § 2–3 KSH. **Stąd regulacja z art. 21<sup>2</sup> § 1 KSH jest wspólna dla obu typów spółek kapitałowych, zaś w odniesieniu do zależnej spółki z o.o. przewidziano odpowiednie stosowanie przepisów art. 212 (z wyłączeniem art. 213 § 3 KSH), podobnie jak w przypadku zależnej spółki akcyjnej odpowiednie stosowanie art. 428 i 429 KSH.**

17. **Art. 21<sup>3</sup>** – powołany przepis nakłada na zarząd spółki zależnej obowiązek sporządzenia sprawozdania o umowach oraz innych powiązaniach tej spółki ze spółką dominującą za okres ostatniego roku obrotowego. Pozwala to kontrolować wspólnikom tej spółki a zwłaszcza wspólnikom mniejszościowym, czy umowy te oraz powiązania były podyktowane interesem grupy spółek czy też miały na one celu wyłącznie ochronę interesów spółki dominującej oraz jej wspólników.

Odesłanie w art. 21<sup>3</sup> zd. 2 KSH do przepisów art. 231 § 2 pkt 1 albo do art. 393 § 2 pkt 1 KSH powoduje, że wspomniane sprawozdanie będzie podlegać ocenie zwyczajnego zgromadzenia (walnego zgromadzenia) tej spółki.

18. **Art. 21<sup>4</sup>** – przepis chroni interes wspólników mniejszościowych spółki zależnej, których interesy powinny być uwzględniane – w świetle art. 21<sup>1</sup> § 1 KSH – zarówno przez spółkę dominującą jak i przez spółkę zależną należącą do grupy spółek. Stanowi on gwarancję wykonania zasad wskazanych w art. 21<sup>1</sup> § 1 KSH.

19. **Art. 21<sup>5</sup> KSH** – celem tego przepisu jest rozszerzenie zakresu podmiotowego prawa grup spółek. W praktyce grupa spółek oznacza w znacząco przeważającej części powiązanie tylko pomiędzy spółkami kapitałowymi. Nie ma jednak przeszkód, aby dopuścić możliwość pełnienia funkcji spółki dominującej spółce osobowej (co jest możliwe także obecnie), ale także innym przedsiębiorcom takim jak np. spółdzielniom, przedsiębiorstwom państwowym, fundacjom. Z istoty grupy spółek wspomniany „rozszerzony” zakres podmiotowy prawa grup spółek nie może odnosić do spółki zależnej, która zawsze będzie spółką kapitałową.

Regulacja prawna szerokiego zakresu podmiotowego pojęcia spółki dominującej w art. 21<sup>5</sup> KSH nastąpiła na końcu działu IV, a nie w ramach przepisów art. 4 KSH (tzw. słowniczka), gdyż w powołanym przepisie art. 21<sup>5</sup> KSH mamy do czynienia z normą odsyłającą, a nie z określeniem zakresu danego pojęcia normatywnego.

Niniejszy projekt nie obejmuje natomiast zakresem podmiotowym normy odsyłającej z art. 21<sup>5</sup> KSH – Skarbu Państwa, który występowałby w charakterze spółki dominującej w grupie spółek. Sprawa stosowania przepisów o spółce dominującej do Skarbu Państwa w ramach grupy spółek jest wysoce dyskusyjna i wymaga odrębnej debaty. Nie bez znaczenia w tej kwestii ma okoliczność obowiązywania ustawy z 3 czerwca 2005 r. o szczególnych uprawnieniach Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w spółkach kapitałowych o szczególnym znaczeniu dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa państwa (Dz. U. Nr 132, poz. 1108).

20. **Art. 206 § 1 i art. 374 § 1** – oznaczenie na tzw. „firmówkach” spółki okoliczności przynależności spółki do grupy zwiększa bezpieczeństwo obrotu prawnego. Przepisy te, z których pierwszy odnosi się do spółki z o.o., zaś drugi, do spółki akcyjnej, stanowią uzupełnienie regulacji z art. 21<sup>1</sup> § 2 KSH przewidującej obowiązek ujawnienia w aktach rejestrowych spółki okoliczności jej przynależności do określonej grupy spółek.

21. **Art. 228 pkt 6 i art. 393 pkt 7 KSH** w nowym brzmieniu stanowią konsekwencję uchylecia przez niniejszą nowelizację przepisów art. 7 KSH (zob. uwagę nr A. 12).

22. Na temat art. 2 ustawy tj. potrzeby nowelizacji ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (zob. uwagę nr B. 15).

### III. C. Uwagi końcowe

23. Projekt ustawy nie narusza przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) pomimo, że utworzenie grupy spółek stanowi ze swej istoty formę koncentracji gospodarczej. Tworzenie bowiem holdingów faktycznych (przez przejęcie innej spółki bądź zawiązanie nowej spółki zależnej) albo holdingów umownych ( w następstwie zawierania umów holdingowych np. przewidujących zarządzanie spółką zależną przez spółkę dominującą, czy odprowadzenie zysku przez spółkę zależną na rzecz spółki dominującej) – podlega kontroli UOKiK na zasadach określonych w tej ustawie.

Ponadto, projekt nie wprowadza do prawa polskiego instytucji prawnej grup spółek, które mogą dopiero być tworzone po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy KSH i ustawy o KRS, ale reguluje zasadniczo relacje wewnętrzne pomiędzy spółkami, które już wcześniej utworzyły grupę spółek, korzystając z zasady wolności umów (art. 353<sup>1</sup> KC w zw. z art. 2 KSH), czy z instytucji prawa spółek handlowych takich jak obrót pierwotny oraz wtórny prawami udziałowymi. Stąd regulacja prywatno-prawna grupy spółek jako taka nie może naruszać ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zaś potencjalne naruszenie jest możliwe tylko przez konkretną grupę spółek, co podlega kontroli na zasadach ogólnych.

24. Projekt ustawy nie narusza przepisów prawa Unii Europejskiej (zob. uwagę nr A. 2).

25. Projekt ustawy nie powoduje – co do zasady – żadnych skutków finansowych dla budżetu państwa, z wyjątkiem konieczności poniesienia wydatków związanych z modyfikacją systemu informatycznego, w którym jest prowadzony Krajowy Rejestr Sądowy. Wynika to z wprowadzenia nowego przepisu art. 38 pkt 1 lit. g<sup>1</sup> ustawy o KRS w zw. z art. 21<sup>1</sup> § 2 KSH (zob. uwagę nr B. 15). Wydatki te są szacowane w przybliżeniu na kwotę 400 tys. zł.

26. Konieczność zmiany systemu informatycznego KRS powoduje, że przepisy art. 21<sup>1</sup> § 2 KSH oraz art. 38 pkt 1 lit. g<sup>1</sup> ustawy o KRS wchodzi w życie później niż pozostałe przepisy ustawy a mianowicie dopiero z dniem 1 stycznia 2011 r.

---

## **Dokończenie prac nad regulacjami kodeksu karnego w zakresie odpowiedzialności członków zarządu. Nowelizacja art. 296**

### **Załączniki:**

1) Propozycja uchylecia w art. 296 § 1a k.k.:

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553) w art. 296 uchyla się §1a.

2) Alternatywna propozycja dodania w art. 296 k.k. § 6 w brzmieniu:

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553) w art. 296 dodaje się § 6:

„§ 6. Nie podlega karze sprawca przestępstwa określonego w § 1a, który przed wszczęciem postępowania karnego dobrowolnie uchylił grożące niebezpieczeństwo.”

**Uwaga: Propozycja nieaktualna w przypadku uchwalenia propozycji zawartej w pkt. 1).**

3) Propozycja zmiany art. 296 § 4a k.k.:

W ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (Dz.U. Nr 88, poz. 553) w art. 296 § 4a otrzymuje brzmienie:

„§ 4a. Ściganie przestępstw określonych w § 1 - 4 następuje na wniosek pokrzywdzonej spółki lub jej wspólników.”

---

## Projekt ustawy o systemie promocji gospodarczej wraz z uzasadnieniem

### Rozdział 1

#### Przepisy ogólne

##### Art. 1.

###### (zakres przedmiotowy i podmiotowy)

1. W celu realizacji zadań państwa polegających na promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą tworzy się system promocji gospodarczej.
2. Ustawa określa zasady organizacji, działania i finansowania systemu promocji gospodarczej oraz podmioty prowadzące promocję gospodarczą, ich zadania, zasady ich działania i tryb współpracy między nimi.

##### Art. 2.

###### (system promocji)

1. Na system promocji gospodarczej składają się podmioty prowadzące promocję.

###### (zakres promocji)

2. Przez promocję gospodarczą rozumie się zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych i realizowanych w celu zapewnienia trwałego pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki oraz wspieranie gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym w zakresie rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, jak również wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. 3. Promocja gospodarcza obejmuje również wzmocnienie współpracy z zagranicą w zakresie:

1. gospodarki;
2. nauki;
3. oświaty i wychowania;
4. szkolnictwa wyższego;
5. kultury i ochrony dziedzictwa narodowego;
6. turystyki;
7. kultury fizycznej i sportu;
8. rolnictwa i rynków rolnych;
9. środowiska;
10. obrony narodowej.

**Art. 3.****(podmioty prowadzące promocję)**

Zadania z zakresu promocji gospodarczej określone ustawą prowadzą:

1. Rada Ministrów w zakresie planowania strategicznego,
2. minister właściwy do spraw gospodarki;
3. w zakresie zadań należących do poszczególnych działów administracji rządowej – ministrowie właściwi na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r o działach administracji rządowej ( Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.<sup>47</sup>) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki
4. Agencja Promocji Gospodarczej;
5. oddziały zagraniczne Agencji, o których mowa w art. 23.

**Art. 4.****(słowniczek)**

Użyte w ustawie określenia oznaczają:

1. jednostka sektora finansów publicznych – jednostkę sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).
2. przedsiębiorca – przedsiębiorcę w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095, z późn. zm.<sup>48</sup>).
3. partnerzy społeczni i gospodarczy - statutowe władze ogólnopolskich organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 710), reprezentatywne organizacje pracodawców, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.<sup>49</sup>), samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049), organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979, z 2003 r. Nr 137, poz. 1304 oraz z 2009, Nr 6, poz. 33), organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001, Nr. 79, poz. 855, z 2003 r. nr 96, poz. 874, z 2004 r. Nr 102, poz. 1055 oraz z 2007 r. nr 112, poz. 766) oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U.z 1991 r. Nr. 46, poz.203, z późn. zm.<sup>50</sup>).

---

47 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2007 r. Nr 107, poz. 732, Nr 120, poz. 818 i Nr 173, poz. 1218, z 2008 r. Nr 63, poz. 394, nr 199, poz. 1227, nr 201, poz. 1237, Nr 216, poz. 1370 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 42, poz. 337, Nr 68, poz. 574 i Nr 77, poz. 649.

48) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U z 2007 Nr 127, poz. 880, Nr 180, poz. 1280, z 2008 r. Nr 70, poz. 416, Nr 116, po. 732, Nr 141, poz. 888, Nr 216, poz. 1367 oraz z 2009 r. Nr 3, poz. 11, Nr 18, poz. 97, Nr 141, poz. 888 i Nr 171, poz. 1056.

49 Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2001 r. Nr 154, poz. 1793 i Nr 1800, z 2002 r. Nr 240, poz. 2056 oraz z 2004 r. Nr 240, poz. 2407.

50 Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 1991 r. Nr 121, poz. 769, z 2000 r. Nr 120, poz. 1268, z 2003 r. Nr 162, poz. 1568 oraz z 2005 r. Nr 167, poz. 1398 i Nr 175, poz. 1462.

## **Rozdział 2**

### **System Promocji Gospodarczej**

#### **Art. 5.** **(planowanie strategiczne)**

Promocję gospodarczą prowadzi się na podstawie wieloletnich strategii promocji gospodarczej i planów rocznych.

#### **Art. 6.** **(Strategia wieloletnia)**

1. Strategia promocji gospodarczej, zwana dalej „Strategią wieloletnią”, jest dokumentem planistycznym określającym priorytety państwa w zakresie promocji gospodarczej.
2. Strategia wieloletnia obejmuje okres co najmniej 7 lat.
3. Strategia wieloletnia zawiera w szczególności:
  1. diagnozę wizerunku polskiej gospodarki, w tym stanu współpracy gospodarczej z zagranicą;
  2. prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
  3. określenie celów strategicznych promocji gospodarczej;
  4. określenie źródeł finansowania promocji gospodarczej środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych;
  5. wskaźniki realizacji;
  6. określenie sposobu realizacji strategii wieloletniej oraz ram finansowych.
4. Strategia wieloletnia uwzględnia kierunki rozwoju gospodarczego zawarte w rządowych dokumentach strategicznych oraz politykach Unii Europejskiej.

#### **Art. 7.** **(tryb tworzenia Strategii wieloletniej)**

1. Projekt Strategii wieloletniej jest opracowywany przez ministra właściwego do spraw gospodarki. W zakresie zadań należących do poszczególnych działów administracji rządowej projekt Strategii wieloletniej opracowywany jest w porozumieniu z właściwymi ministrami na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej oraz przy współpracy z organami jednostek samorządu terytorialnego.
2. Organy jednostek samorządu terytorialnego i inne podmioty są zobowiązane dostarczyć, na pisemne żądanie ministra właściwego do spraw gospodarki, wszelkich informacji niezbędnych do sporządzenia projektu Strategii wieloletniej.

#### **Art. 8.** **(konsultacje społeczne)**

1. Projekt Strategii wieloletniej oraz projekty ją aktualizujące podlegają konsultacjom, w tym z partnerami społecznymi i gospodarczymi.
2. Minister właściwy do spraw gospodarki ogłasza w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim oraz w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki informację o konsultacjach, o których mowa w ust. 1.



3. Podmioty biorące udział w konsultacjach mogą, w terminie 30 dni od dnia ogłoszenia, o którym mowa w ust. 2, zgłosić uwagi do projektu. .
4. W terminie 30 dni od dnia zakończenia konsultacji, o których mowa w ust. 1, minister właściwy do spraw gospodarki przygotowuje sprawozdanie z przebiegu i wyników konsultacji, zawierające w szczególności ustosunkowanie się do uwag zgłaszanych w trakcie konsultacji wraz z uzasadnieniem oraz podaje je do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki.

**Art. 9.****(przyjęcie Strategii wieloletniej)**

1. Minister właściwy do spraw gospodarki przedstawia Radzie Ministrów projekt Strategii wieloletniej na kolejny okres, co najmniej 3 miesiące przed upływem okresu objętego poprzednią strategią, z zastrzeżeniem art. 10
2. Rada Ministrów przyjmuje Strategię wieloletnią w drodze uchwały.

**Art. 10.****(aktualizacja Strategii wieloletniej)**

1. Strategia wieloletnia podlega okresowej aktualizacji, co najmniej raz na cztery lata. Do aktualizacji Strategii wieloletniej stosuje się odpowiednio przepisy art. 7, 8. .
2. Aktualizując Strategię wieloletnią, bierze się pod uwagę w szczególności stopień osiągnięcia celów określonych w tej strategii oraz uwarunkowania jej realizacji.
3. Rada Ministrów może zobowiązać ministra właściwego do spraw gospodarki do przedstawienia projektu zaktualizowanej Strategii wieloletniej w każdym terminie. Przepisy art. 7, 8 stosuje się odpowiednio.
4. Rada Ministrów przyjmuje aktualizację Strategii wieloletniej w drodze uchwały i zobowiązuje ministra właściwego do spraw gospodarki do przygotowania tekstu jednolitego Strategii wieloletniej i ogłoszenia jej w trybie określonym w art. 8 ust. 2.

**Art. 11.****(plany roczne)**

1. Podmioty prowadzące promocję gospodarczą, realizujące działania określone w art. 2 ust. 2 i 3, sporządzają w tym zakresie plany swoich działań, zawierające wskazanie projektów przewidzianych do realizacji w danym roku budżetowym, zwane dalej „planami rocznymi”.
2. Podmioty prowadzące promocję gospodarczą, o których mowa w ust. 1, przygotowują plany roczne na nadchodzący rok budżetowy w terminie do 15 maja każdego roku.
3. Plany roczne są tworzone na podstawie obowiązującej strategii wieloletniej w celu wykonania jej postanowień.
4. W zakresie, w jakim wymaga tego charakter poszczególnych zadań, podmioty sporządzające plany roczne współpracują z innymi organami administracji publicznej, jednostkami samorządu terytorialnego lub partnerami społecznymi i gospodarczymi.
5. Rada Ministrów określi w drodze rozporządzenia szczegółowe zasady tworzenia planu rocznego oraz współpracy, o której mowa w ust. 4, mając na uwadze konieczność zapewnienia prawidłowej realizacji Strategii wieloletniej.

**Art. 12.**

**(działanie poprzez jednostki podległe)**

Przy realizacji planów rocznych podmioty prowadzące promocję gospodarczą mogą działać również poprzez podległe sobie jednostki i inne podmioty.

**Art. 13.**

**(wykonywanie zadań ministra gospodarki)**

Wykonywanie zadań ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie promocji gospodarczej wynikających z ustawy należy do Agencji Promocji Gospodarczej.

**Rozdział 3**

**Agencja Promocji Gospodarczej**

**Art. 14.**

**(utworzenie Agencji)**

1. Tworzy się Agencję Promocji Gospodarczej, zwaną dalej „Agencją”.
2. Agencja jest państwową osobą prawną.
3. Agencja jest agencją wykonawczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.
4. Siedzibą Agencji jest miasto stołeczne Warszawa.
5. Agencja może posługiwać się nazwą tłumaczoną na języki obce.
6. Agencja działa w kraju i za granicą.

**Art. 15.**

**(nadzór nad Agencją)**

Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad Agencją.

**Art. 16.**

**(podstawy funkcjonowania Agencji)**

1. Agencja działa na podstawie ustawy oraz statutu.
2. Minister właściwy do spraw gospodarki, w drodze zarządzenia, nadaje statut Agencji, uwzględniając w szczególności konieczność określenia organizacji wewnętrznej Agencji oraz szczegółowego określenia działań służących realizacji zadań określonych w art. 17.

**Art. 17.**

**(zadania Agencji)**

1. Agencja realizuje zadania z zakresu administracji rządowej określone w ustawie, a także zadania wynikające ze Strategii wieloletniej oraz planów rocznych.
2. Do zadań Agencji należy w szczególności:
  1. wspieranie gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, w szczególności poprzez:

- a. podejmowanie działalności informacyjnej, w tym:
    - gromadzenie i udostępnianie informacji dotyczących rynków zagranicznych, z uwzględnieniem branż, kategorii produktów, prognoz koniunktury oraz tendencji popytu i podaży,
    - gromadzenie i udostępnianie informacji dotyczących przepisów prawa i procedur warunkujących dostęp do rynków zagranicznych,
    - udostępnianie informacji o polskich eksporterach wraz z produktami i ofertami oraz o zagranicznych importerach wraz z ich zapytaniami ofertowymi, z zastrzeżeniem jawnego charakteru zapytań i ofert,
    - gromadzenie i udostępnianie informacji o targach i wystawach, innych wydarzeniach promocyjnych,
    - gromadzenie i udostępnianie informacji o toczących się i zakończonych przetargach zagranicznych lub inwestycjach rządowych, bądź dużych inwestycjach prywatnych realizowanych na terytorium innych państw;
  - b. inicjowanie i wspieranie współpracy między przedsiębiorcami a podmiotami zagranicznymi,
  - c. współpracę z instytucjami udzielającymi wsparcia finansowego przedsiębiorcom, w tym eksporterom,
  - d. współpracę z zagranicznymi agencjami lub instytucjami rządowymi zajmującymi się wspieraniem i promowaniem swoich przedsiębiorców,
  - e. prowadzenie analizy polskiego eksportu i sytuacji polskich eksporterów,
  - f. bieżącą współpracę z instytucjami i organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, a także z jednostkami samorządu terytorialnego,
  - g. gromadzenie i udostępnianie informacji o potencjalnych możliwościach inwestowania polskich przedsiębiorców za granicą oraz gromadzenie i udostępnianie ofert składanych Agencji w tym zakresie, w tym o przetargach publicznych w krajach poza Unią Europejską;
2. wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez:
- a. gromadzenie i udostępnianie inwestorom zagranicznym informacji dotyczących warunków inwestowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - b. identyfikację potencjalnych inwestorów zagranicznych,
  - c. występowanie do potencjalnych inwestorów zagranicznych z ofertą inwestowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w zakresie nowych inwestycji wprowadzających innowacje technologiczne lub tworzących nowe miejsca pracy,
  - d. prowadzenie i udział w negocjacjach z inwestorami zagranicznymi na podstawie udzielonych upoważnień,
  - e. podpisywanie z inwestorami zagranicznymi, na podstawie udzielonych upoważnień, listów intencyjnych i zawieranie umów określających warunki podejmowania i wykonywania przez nich działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  - f. prowadzenie analizy lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i na świecie w oparciu o dane statystyczne i informacje posiadane przez Agencję,
  - g. analizę inwestycyjnej atrakcyjności poszczególnych regionów Rzeczypospolitej Polskiej,
  - h. współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego przy opracowywaniu ofert dla inwestorów zagranicznych oraz w zakresie kształtowania warunków

- sprzyjających inwestycjom, w tym prowadzenie szkoleń i świadczenie usług doradczych,
- i. udzielanie pomocy inwestorom zagranicznym w załatwianiu spraw i formalności związanych z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
3. promocja wizerunku polskiej gospodarki za granicą, we współpracy z innymi organizacjami i instytucjami, w szczególności poprzez:
    - a. kreowanie pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki,
    - b. promowanie potencjału gospodarczego, naukowego i badawczego Rzeczypospolitej Polskiej,
    - c. inicjowanie i wspieranie współpracy instytucji rządowych i podmiotów, o których mowa w art. 11 ust. 4 z ich odpowiednikami zagranicznymi,
    - d. organizację imprez promocyjnych.
  4. Przy realizacji zadań określonych w ust. 2. Agencja współpracuje z partnerami społeczno- gospodarczymi.
  5. W celu realizacji swoich ustawowych zadań Agencja może zawierać porozumienia i umowy cywilnoprawne z innymi jednostkami sektora finansów publicznych, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami przedsiębiorców oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi.
  6. W zakresie wskazanym w ust. 4 Agencja może zawierać umowy określone w przepisach ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz.U. Nr 19, poz. 100).

#### **Art. 18.**

##### **(wsparcie finansowe)**

1. Agencja, w ramach realizowanych zadań, o których mowa w art. 17, może udzielić wsparcia finansowego przedsiębiorcy, jednostce samorządu terytorialnego, organizacji samorządu gospodarczego oraz innemu podmiotowi działającemu na rzecz rozwoju gospodarczego.
2. Agencja udziela wsparcia finansowego do wysokości środków przekazanych na ten cel przez ministra właściwego do spraw gospodarki lub inne jednostki sektora finansów publicznych.
3. Wsparcie finansowe może być udzielane na:
  1. projekty służące budowaniu pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki za granicą, w tym zwiększające międzynarodową konkurencyjność polskich przedsiębiorstw poprzez rozwój innowacyjności, nowych technologii, metod zarządzania oraz wzornictwa;
  2. wspieranie projektów inwestycyjnych i tworzenie nowych miejsc pracy;
  3. dofinansowanie szkoleń pracowników i przedsiębiorców;
  4. wspieranie badań naukowych i prac rozwojowych;
  5. wspieranie polskich bezpośrednich inwestycji za granicą.
4. Wsparcie finansowe może być udzielane w formie dotacji, pożyczek oraz dopłat do oprocentowania kredytów.
5. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie wsparcia finansowego, w tym pomocy publicznej, które może być udzielane przez Agencję, szczegółowe warunki i tryb jego udzielania oraz zakres i sposób udokumentowania wykonania umowy, a także warunki dopuszczalności pomocy publicznej, mając na względzie zapewnienie przejrzystości procedur udzielania wsparcia finansowego.

#### **Art. 19.**

##### **(zadania zlecane przez inne jednostki)**

1. Agencja, za zgodą ministra właściwego do spraw gospodarki, może realizować zadania jednostek sektora finansów publicznych, pozostające w zakresie określonym w art. 17.
2. Powierzenie realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, następuje w drodze umowy zawieranej przez Agencję z jednostką sektora finansów publicznych, zgodnie z odrębnymi przepisami.
3. Koszty realizacji zadań, o których mowa w ust. 1, pokrywa zlecająca jednostka sektora finansów publicznych.

#### **Art. 20.**

##### **(usługi odpłatne)**

1. Za czynności wykonywane na rzecz podmiotów innych niż jednostki sektora finansów publicznych Agencja może pobierać opłaty w wysokości odpowiadającej rzeczywistym kosztom ich wykonania.
2. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia:
  1. szczegółowe zasady współuczestnictwa w kosztach realizacji działań, o których mowa w ust. 1
  2. zakres czynności, za które Agencja pobiera opłaty oraz wysokość tych opłat - uwzględniając potrzebę minimalizowania kosztów czynności wykonywanych odpłatnie przez Agencję.

### **Rozdział 4**

#### **Organy i organizacja Agencji**

#### **Art. 21.**

1. Organami Agencji są:
  1. Prezes Agencji, zwany dalej „Prezesem”.
  2. Rada Agencji, zwana dalej „Radą”;

#### **Art. 22.**

##### **(Prezes i jego zadania)**

1. Prezes kieruje działalnością Agencji i reprezentuje ją na zewnątrz.
2. Do zadań Prezesa należy w szczególności:
  1. opracowywanie projektów planów działania Agencji;
  2. współpraca z ministrem właściwym do spraw gospodarki przy opracowywaniu projektu planu rocznego, o którym mowa w art. 11;
  3. sporządzanie sprawozdań z działalności Agencji;
  4. sprawowanie zarządu majątkiem Agencji;
  5. prowadzenie gospodarki finansowej Agencji;
  6. dokonywanie czynności w sprawach z zakresu prawa pracy wobec pracowników Agencji;
  7. opracowanie zasad oceny pracowników Agencji.

**Art. 22.  
(powoływania Prezesa)**

1. Prezesa wyłonionego w drodze konkursu powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii Rady. Zasięgnięcie opinii Rady nie dotyczy powołania i odwołania Prezesa pierwszej kadencji.
2. Prezesem Agencji i jego zastępcą może zostać osoba, która:
  1. posiada pełną zdolność do czynności prawnych;
  2. posiada wykształcenie wyższe;
  3. posiada wiedzę i doświadczenie dające rękojmię prawidłowego wykonywania obowiązków Prezesa lub zastępcy Prezesa;
  4. nie była prawomocnie skazana za przestępstwo popełnione umyślnie.
3. Prezes wykonuje swoje zadania przy pomocy 3 zastępców, których powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki, na wniosek Prezesa, po zasięgnięciu opinii Rady. Zasięgnięcie opinii Rady nie dotyczy powołania i odwołania zastępców Prezesa pierwszej kadencji.
4. Minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady i tryb przeprowadzenia konkursu, o którym mowa w ust. 1.
5. Kadencja Prezesa trwa 5 lat od dnia powołania.
6. Minister właściwy do spraw gospodarki odwołuje Prezesa przed upływem kadencji w przypadku:
  1. choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie zadań;
  2. w przypadku ograniczenia albo utraty zdolności do czynności prawnych;
  3. w przypadku prawomocnego skazania za przestępstwo popełnione umyślnie;
  4. rezygnacji ze stanowiska;
  5. rażącego naruszenia przepisów ustawy, lub
  6. rażąco nieprawidłowego wykonywania zadań.
7. W przypadku odwołania Prezesa przed upływem kadencji Prezes Rady Ministrów powierza zastępcy Prezesa pełnienie obowiązków Prezesa, do czasu powołania nowego Prezesa, jednak na okres nie dłuższy niż 3 miesiące.

**Art. 23.  
(Rada i jej zadania)**

1. Do zadań Rady należy:
  1. opiniowanie projektów planów działania Agencji;
  2. okresowa ocena wykonywania planów działania Agencji;
  3. analiza i ocena efektywności działań podejmowanych przez Agencję;
  4. opiniowanie sprawozdań z działalności Agencji;
  5. nadzór nad gospodarką finansową Agencji;
  6. zatwierdzanie wyboru biegłego rewidenta do badania sprawozdania finansowego Agencji w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych;
  7. opiniowanie wniosków o nabycie lub zbycie nieruchomości lub środków trwałych o wartości większej niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 100 000 euro liczona według średniego kursu euro ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu sporządzenia wniosku o opinię;
  8. opiniowanie powołania i odwołania Prezesa oraz zastępców Prezesa, za wyjątkiem Prezesa pierwszej kadencji i jego zastępców.
2. Rada przedstawia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz Prezesowi stanowiska, opinie lub wnioski w sprawach dotyczących Agencji.

#### **Art. 24.**

##### **(skład Rady)**

1. W skład Rady wchodzi nie więcej niż 6 osób spośród kandydatów przedstawionych przez:
  1. organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195, z późn. zm.<sup>51</sup>),
  2. reprezentatywne organizacje pracodawców, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.<sup>51</sup>),
  3. organizacje przedsiębiorców działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych przedsiębiorców (Dz.U. Nr 35, poz. 194 oraz z 1997 r. Nr 121, poz. 769 i 770),
  4. organizacje przedsiębiorców działające na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979 oraz z 2003 r. Nr 137, poz. 1304)- uwzględniając aktualną liczbę tych organizacji.
2. Członków Rady powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw gospodarki.
3. Członkom Rady za udział w posiedzeniach przysługują wyłącznie diety i inne należności z tytułu podróży krajowych na zasadach i w wysokości określonych w przepisach w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej.
4. Szczegółowy tryb pracy Rady określa regulamin uchwalony przez Radę.

## **Rozdział 5**

### **Oddziały Agencji**

#### **Art. 25.**

##### **(zadania i funkcjonowanie oddziałów zagranicznych)**

1. Agencja może wykonywać swoje zadania poprzez oddziały zagraniczne.
2. Oddział zagraniczny tworzy i likwiduje Prezes w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych.
3. Koszty funkcjonowania oddziałów zagranicznych pokrywane są z przychodów Agencji, określonych w art. 32 ust. 2.

#### **Art. 26.**

##### **(pracownicy oddziałów)**

1. Zadania oddziałów zagranicznych Agencji wykonuje:
  1. personel dyplomatyczno-konsularny, który stanowią pracownicy Agencji skierowani do pracy za granicą po otrzymaniu stopnia dyplomatycznego w rozumieniu art. 8 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. Nr 128, poz. 1403, z późn. zm.<sup>51</sup>),
  2. personel pomocniczy, który stanowią pracownicy Agencji skierowani do pracy za granicą lub pracownicy zatrudniani na podstawie prawa miejscowego.

---

<sup>51</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2006 r. Nr 170, poz., 1217 i 1218 i Nr 220, poz. 1600 oraz z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.

2. Prezes zgłasza ministrowi właściwemu do spraw gospodarki kandydatów na stanowiska dyplomatyczno-konsularne. Minister właściwy do spraw gospodarki z własnej inicjatywy może wskazywać kandydatów na stanowiska dyplomatyczno-konsularne..
3. Kandydaci wskazani zgodnie z ust. 2 powinni wykazywać się:
  1. wyższym wykształceniem,
  2. znajomością co najmniej dwóch języków obcych na zasadach określonych w art. 12 ust. 3 pkt 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej,
  3. doświadczeniem zawodowym związanym z prowadzeniem działalności gospodarczej, bądź pełnienia funkcji członka jednego z organów w spółce handlowej.
4. Dyrektor Generalny służby zagranicznej, na zasadach określonych w art. 12 ust. 2 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, nadaje kandydatowi stopień dyplomatyczno-konsularny..
5. Nadanie wyższego stopnia dyplomatycznego-konsularnego pracownikowi oddziału następuje na wniosek Prezesa, uzgodniony z ministrem właściwym do spraw gospodarki lub na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki.
6. Pracownicy oddziałów zagranicznych podlegają corocznej ocenie na zasadach określonych przez Prezesa Agencji.

## **Rozdział 6**

### **Nadzór nad Agencją**

#### **Art. 27.**

##### **(wykonywanie nadzoru)**

1. Minister właściwy do spraw gospodarki jest uprawniony w szczególności do żądania od Agencji udostępnienia mu dokumentów, przekazania informacji i wyjaśnień związanych z jej działalnością. Powyższe uprawnienie przysługuje również Radzie.
2. Minister właściwy do spraw gospodarki, przedstawiając żądanie, o którym mowa w ust. 1, wskazuje termin jego wykonania.
3. W razie stwierdzenia na podstawie uzyskanych informacji, wyjaśnień i dokumentów, o których mowa w ust. 1, przypadków naruszeń prawa minister właściwy do spraw gospodarki zarządza kontrolę w przedmiotowym zakresie i na podstawie wyników kontroli funkcjonalnej lub instytucjonalnej kieruje zalecenia pokontrolne w celu ich usunięcia.
4. Żądanie przeprowadzenia kontroli przez ministra właściwego do spraw gospodarczych przysługuje również Radzie. Wniosek o jej przeprowadzenie wraz podaniem uzasadnienia, które przepisy prawa zostały naruszone Rada przesyła do ministra właściwego do spraw gospodarki w terminie 21 dni od otrzymania odpowiedzi na żądanie wskazane w ust. 2.
5. W terminie 3 dni od dnia upływu terminu wyznaczonego do usunięcia nieprawidłowości Prezes informuje pisemnie ministra właściwego do spraw gospodarki o sposobie usunięcia nieprawidłowości.

#### **Art. 28.**

##### **(kontrola)**

1. Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje kontrolę nad Agencją.
2. Minister właściwy do spraw gospodarki może przeprowadzić w każdym czasie kontrolę działalności i stanu majątkowego Agencji oraz jej oddziałów.



3. Przy przeprowadzaniu kontroli minister właściwy do spraw gospodarki może korzystać z usług podmiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych.
4. Minister właściwy do spraw gospodarki w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli określa przedmiot i zakres kontroli oraz termin jej przeprowadzenia. Kontrolę przeprowadza pracownik komórki organizacyjnej do spraw kontroli zapewniający obsługę ministra właściwego do spraw gospodarki, zwany dalej „kontrolerem”.
5. Agencja jest obowiązana do przedkładania kontrolerowi żądanej dokumentacji oraz udzielania wszelkich informacji i pomocy niezbędnych w związku z prowadzoną kontrolą.
6. Kontroler podlega wyłączeniu od udziału w kontroli z mocy ustawy, jeżeli:
  1. pozostaje z członkiem organów Agencji w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że wynik kontroli może mieć wpływ na jego prawa lub obowiązki;
  2. kontrola dotyczy jego małżonka lub krewnych i powinowatych do drugiego stopnia;
  3. kontrola dotyczy osoby związanej z nim z tytułu przysposobienia, opieki lub kurateli.
7. Powody wyłączenia, o których mowa w ust. 6, trwają także po ustaniu uzasadniającego je małżeństwa, przysposobienia, opieki i kurateli.
8. Niezależnie od przyczyn wymienionych w ust. 6 minister właściwy do spraw gospodarki wyłącza kontrolera na jego żądanie lub na wniosek organu Agencji, jeżeli między nim a jednostką kontrolowaną zachodzi stosunek osobisty tego rodzaju, że mógłby wywołać wątpliwości co do bezstronności kontrolera.
9. Wyłączony kontroler powinien podejmować tylko czynności niecierpiące zwłoki ze względu na interes społeczny lub ważny interes Agencji.

#### **Art. 29.**

##### **(wyniki kontroli)**

1. Wyniki przeprowadzonej kontroli kontroler przedstawia w protokole kontroli.
2. Protokół kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w toku kontroli działalności Agencji, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn powstania, zakresu i skutków tych nieprawidłowości oraz osób za nie odpowiedzialnych.
3. Protokół kontroli podpisują kontroler i Prezes Agencji lub osoba przez niego upoważniona.
4. Po zakończeniu kontroli minister właściwy do spraw gospodarki kieruje do Prezesa Agencji wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę kontrolowanej działalności, a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości zalecenia pokontrolne.
5. Prezes Agencji w terminie wskazanym w wystąpieniu pokontrolnym informuje ministra właściwego do spraw gospodarki o sposobie realizacji zaleceń pokontrolnych.

## **Rozdział 7**

### **Zasady gospodarki finansowej Agencji**

#### **Art. 30.**

##### **(roczny plan rzeczowo - finansowy)**

1. Agencja działa zgodnie z rocznym planem działania, w którego skład wchodzi roczny plan finansowy, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Do dnia zatwierdzenia rocznego planu działania przez ministra właściwego do spraw gospodarki Agencja działa na podstawie projektu tego planu.

2. Prezes Agencji, w terminie do dnia 1 grudnia każdego roku, przekazuje do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki projekt planu działania Agencji na następny rok obrotowy.
3. Prezes Agencji, w terminie 14 dni od dnia otrzymania informacji, o której mowa w art. 146 ust.1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, przedstawia do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki plan działania Agencji na dany rok.
4. W razie potrzeby dokonania zmiany planu działania Agencji w trakcie roku obrotowego Prezes Agencji przedstawia do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki zmieniony roczny plan działania Agencji.

**Art. 31.****(przychody Agencji)**

1. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową.
2. Przychodami Agencji są:
  1. dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na realizację zadań Agencji, o których mowa w art. 17, określonych w planie działania Agencji na dany rok;
  2. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi;
  3. środki pochodzące budżetu Unii Europejskiej przeznaczone na realizację zadań Agencji;
  4. dotacje rozwojowe z budżetu państwa przeznaczone na współfinansowanie programów realizowanych ze środków, o których mowa w pkt 2 i 3, oraz zarządzanie tymi programami;
  5. dotacje podmiotowe;
  6. wpływy z opłat, o których mowa w art. 19;
  7. odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych;
  8. przychody z innych tytułów.
3. Zasady wynagradzania pracowników Agencji określa regulamin wynagradzania, ustalany przez Prezesa i zatwierdzany przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

**Art. 32.****(zasady rachunkowości)**

1. Zasady prowadzenia przez Agencję rachunkowości określają przepisy o rachunkowości.
2. Rokiem obrotowym Agencji jest rok kalendarzowy.
3. Roczne sprawozdanie finansowe Agencji podlega badaniu przez biegłego rewidenta.
4. Prezes, w terminie do dnia 30 kwietnia każdego roku, przedstawia do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki roczne sprawozdanie finansowe Agencji za poprzedni rok obrotowy.
5. Do sprawozdania finansowego Prezes dołącza roczne sprawozdanie z działalności Agencji. Roczne sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z działalności Agencji podlega zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki nie później niż w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku.

**Art. 33.****(sprawozdanie z działalności Agencji)**

Prezes Agencji, w terminie 30 dni od zakończenia każdego kwartału, z wyjątkiem ostatniego kwartału roku obrotowego, przedstawia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki

sprawozdanie z działalności Agencji w danym kwartale, w celu dokonania oceny, o której mowa w art. 175 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

**Art. 34.**  
**(fundusze Agencji)**

1. Agencja tworzy:
  1. fundusz statutowy;
  2. fundusz rezerwowy;
  3. inne fundusze, jeżeli obowiązek ich utworzenia wynika z odrębnych przepisów.
2. Zysk netto Agencji powiększa fundusz rezerwowy.
3. Stratę netto Agencji pokrywa się z funduszu rezerwowego.
4. Strata netto nieznajdująca pokrycia w funduszu rezerwowym może zostać pokryta funduszu statutowego.
5. O podziale lub pokryciu wyniku finansowego decyduje minister właściwy do spraw gospodarki, po zapoznaniu się z propozycją Prezesa Agencji w tej sprawie.

**Art. 35.**  
**(badanie rocznego sprawozdania)**

1. Roczne sprawozdanie finansowe Agencji podlega badaniu przez biegłego rewidenta.
2. Prezes, do dnia 30 kwietnia każdego roku, przedstawia do zatwierdzenia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki roczne sprawozdanie finansowe Agencji za poprzedni rok obrotowy z opinią i raportem biegłego rewidenta z przeprowadzonego badania tego sprawozdania.
3. Do rocznego sprawozdania z działalności Prezes dołącza roczne sprawozdanie finansowe Agencji.
4. Roczne sprawozdanie z działalności i sprawozdanie finansowe Agencji podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw gospodarki nie później niż do dnia 30 czerwca danego roku.

## **Rozdział 8**

### **Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe**

**Art. 36.**  
**(działy administracji rządowej)**

W ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.):

1. w art. 9:
  1. 1) ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. dział gospodarka obejmuje sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, energetyki, oceny zgodności miar i probiernictwa, własności przemysłowej, innowacyjności, działalności gospodarczej, promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego.

2. 2) w ust. 2 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: „6) promocji gospodarki, w tym wspierania rozwoju eksportu i inwestycji polskich poza granicami kraju oraz wspierania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych;”;
  3. ust. 3 otrzymuje brzmienie:  
„3. Minister właściwy do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad Prezesem Głównego Urzędu Miar i Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki oraz nad działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej i działalnością Agencji Promocji Gospodarczej.”.
2. W art. 32 ust 1, pkt. 4, lit. a. skreśla się wyraz „gospodarczej”.

**Art. 37.****(Polska Organizacja Turystyczna)**

W ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689, z późn. zm.<sup>52</sup>)w art. 3:

1) w ust. 2 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) Agencję Promocji Gospodarczej, utworzoną na podstawie ustawy z dnia ...o systemie promocji gospodarczej (Dz. U. Nr ..., poz. ...) – w szczególności w zakresie zadania, o którym mowa w ust. 1 pkt. 1.”;

**Art. 38.****(Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości)**

W ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. z 2007 Nr 42, poz. 275 oraz z 2008 r. Nr 116, poz. 730 i 732 i Nr 227, poz. 1505) w art. 4 w ust. 1 uchyla się pkt 2.

**Art. 39.**

1. Pierwszą Strategię wieloletnią minister właściwy do spraw gospodarki przedstawi Radzie Ministrów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.
2. Plan działania Agencji w pierwszym roku obrotowym Prezes przedstawia ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie ustawy.

**Art. 40.****(likwidacja PAIiZ S.A.)**

1. Z dniem wejścia w życie ustawy Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. podlega wykreśleniu z rejestru przedsiębiorców.
2. Z dniem wejścia w życie ustawy Agencja Promocji Gospodarczej wstępuje we wszelkie prawa i obowiązki Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.
3. Agencja Promocji Gospodarczej przejmuje, z dniem wejścia w życie ustawy, mienie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.
4. Bilans zamknięcia Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. staje się bilansem otwarcia Agencji Promocji Gospodarczej. Suma kapitałów własnych Polskiej

<sup>52</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 273, z 2001 r. Nr 22, poz. 249, z 2006 r. Nr 170, poz. 1217 i Nr 249, poz. 1832 oraz z 2008 r. Nr 227, poz. 1505.

Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. staje się funduszem statutowym Agencji Promocji Gospodarczej.

5. Agencja Promocji Gospodarczej jest zwolniona z podatków i innych danin publicznych z tytułu przejęcia majątku Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.

#### **Art. 41.**

##### **(przekształcenie WPHI)**

1. Z dniem wejścia w życie ustawy, wydziały promocji, handlu i inwestycji placówek zagranicznych stają się oddziałami zagranicznymi Agencji, o których mowa w art. 23.
2. Należności i zobowiązania wydziałów promocji, handlu i inwestycji stają się należnościami i zobowiązaniami oddziałów zagranicznych Agencji.
3. Prawa i obowiązki wynikające z umów i porozumień zawartych przez wydziały promocji, handlu i inwestycji przejmuje Agencja.

#### **Art. 42.**

##### **(przejęcie pracowników PAIiIZ S.A. i WPHI)**

1. Z dniem wejścia w życie ustawy pracownicy Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. stają się, z mocy ustawy, pracownikami Agencji Promocji Gospodarczej.
2. Stosunki pracy z pracownikami Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. wygasają:
  1. po upływie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy - jeżeli przed upływem 2 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie nie zostaną im zaproponowane nowe warunki pracy lub płacy na dalszy okres, albo
  2. w razie odmowy przyjęcia nowych warunków pracy lub płacy, o których mowa w pkt 1, przez pracownika w terminie nie późniejszym niż 2 tygodnie przed upływem 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy.
3. Nowe warunki pracy lub płacy, o których mowa w ust. 2 pkt 1 mogą być przedstawione wyłącznie pracownikom spełniającym kryteria wskazane w art. 26 ust. 3. Agencja Promocji Gospodarczej jest obowiązana powiadomić na piśmie pracownika odpowiednio o terminie wygaśnięcia stosunku pracy i o skutkach nieprzyjęcia nowych warunków pracy i płacy.
4. Wcześniejsze rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę może nastąpić za wypowiedzeniem.
5. Pracownicy, o których mowa w ust. 2, zachowują uprawnienia pracownicze wynikające z aktów, na podstawie których powstał ich stosunek pracy przed dniem wejścia w życie ustawy, do dnia:
  1. wymienionego w ust. 2 pkt 2 - jeżeli przyjęli proponowane warunki pracy lub płacy na dalszy okres, albo
  2. wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 2, albo
  3. wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 4.
6. W przypadku wygaśnięcia stosunku pracy, o którym mowa w ust. 2, lub wypowiedzenia, o którym mowa w ust. 4, pracownikom przysługuje odprawa, o której mowa w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami

stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. Nr 90, poz. 844, z późn. zm.<sup>53</sup>).

7. Przepisy ust. 1-6 stosuje się odpowiednio do pracowników wydziałów promocji, handlu i inwestycji, o których mowa w art. 26

#### **Art. 43.**

##### **(nadzór nad organizowaniem Agencji)**

1. Minister właściwy do spraw skarbu państwa w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki sprawuje nadzór nad likwidacją Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.
2. Minister właściwy do spraw skarbu państwa podejmuje działania konieczne do realizacji celu, o którym mowa w ust. 1, a w szczególności:
  1. powołuje Komisję Inwentaryzacyjną w celu ustalenia mienia Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., które zostanie przejęte przez Agencję Promocji Gospodarczej, w tym określenia, które ze składników majątkowych Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. pochodzą z mienia Skarbu Państwa;
  2. sporządza wykazy mienia Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.;
  3. przygotowuje przejęcie przez Agencję mienia Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A., w szczególności środków trwałych i wyposażenia;
  4. przygotowuje przejęcie przez Agencję praw majątkowych i niemajątkowych Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A.;
  5. złoży, w formie aktu notarialnego, oświadczenie woli o wniesieniu do Agencji Promocji Gospodarczej mienia Skarbu Państwa, o którym mowa w pkt 2.
3. Mienie Skarbu Państwa, o którym mowa w ust. 2 pkt 2, zalicza się na poczet funduszu statutowego Agencji.
4. Do czasu złożenia oświadczenia, o którym mowa w ust. 2 pkt 5, Agencja wykonuje uprawnienia Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. w zakresie, w jakim ta spółka wykonywała te uprawnienia do dnia wejścia w życie ustawy.
5. Ujawnienie w księgach wieczystych praw własności nieruchomości i użytkowania wieczystego nieruchomości, wynikających z przejęcia przez Agencję mienia, o którym mowa w art. 38 ust. 3, następuje na wniosek Prezesa, na podstawie oświadczenia woli, o którym mowa w ust. 2 pkt 5.

#### **Art. 44.**

##### **(vacatio legis)**

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem art. 5-12, art. 37 ust. 1 i art. 41, które wchodzi w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia.

---

53) Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2003 r. Nr 213, poz. 2081 i Nr 223, poz. 2217, z 2004 r. Nr 96, poz. 959, z 2005 r. Nr 62, poz. 551 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 550 i Nr 149, poz. 1077.

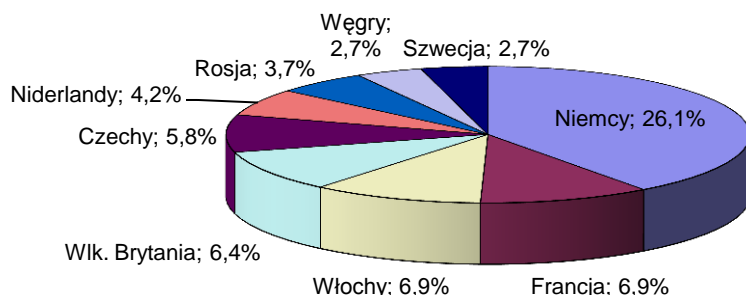
**Projekt z dnia 30 września 2009 r.****UZASADNIENIE****I. Wstęp**

Posiadanie dobrze zorganizowanego, efektywnego i skutecznego systemu promocji gospodarki wspierającego przedsiębiorców w ich aktywności za granicą jest niezmiernie ważne w każdej sytuacji, lecz szczególnie w dobie dekonunktury. Polska natomiast nie tylko, że nie posiada systemowego rozwiązania w zakresie realizacji zadań dotyczących promocji gospodarki i rozwoju współpracy gospodarczej z zagranicą, to w dodatku system promocji i wspierania biznesu oparty jest u nas na anachronicznym modelu praktycznie niestosowanym już w żadnym kraju Europy. W dodatku wkroczyliśmy w okres kryzysu światowej gospodarki i dekonunktury także i w Polsce. W tym okresie jeszcze bardziej, niż w czasach prosperity potrzebne są więc rozwiązania wspomagające przedsiębiorców – zarówno w kraju jak i za granicą.

Analizując obroty handlowe Polski z zagranicą z łatwością można dojść do konkluzji, iż nasza gospodarka uzależniona jest od nielicznej grupy partnerów. Zgodnie z danymi za rok 2009 spośród całego polskiego eksportu 80% było skierowane do krajów Unii Europejskiej, z czego 26% trafiło do Niemiec. Przy tego rodzaju proporcjach można mówić już o uzależnieniu polskiej gospodarki od jednego obszaru ekonomiczno-geograficznego. Jak bardzo zjawisko to jest groźne niech świadczą miesiące, które przyniosły krajom Europy kryzys finansowy i w konsekwencji gospodarczy. Każde zachwianie koniunktury w Unii Europejskiej, nie wspominając nawet o regularnej recesji, od razu w sposób dotkliwy daje się odczuć na rynku krajowym spadkiem obrotów w handlu, załamaniem produkcji i błyskawicznym wzrostem bezrobocia.

Jedynym realnym sposobem zapobiegania takim trudnościom jest zdobycie silnej pozycji na innych rynkach niż europejskie. Dlatego powinniśmy aktywnie działać na innych obszarach ekonomicznych świata, takich jak Bliski Wschód, Azja, Ameryka Łacińska czy kraje arabskie. Zwiększenie aktywności polskich przedsiębiorców w tych regionach będzie wyjątkowo trudne, wręcz niemożliwe, jeśli ich wysiłki nie zostaną wsparte w odpowiednim zakresie przez władzę publiczną. Szczególnej uwagi będą wymagały firmy z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. A to z powodu zupełnej odmienności tych rynków w porównaniu z rynkami europejskimi. Różnice dotyczą praktycznie wszystkiego: odległość od Polski, inne systemy prawne, inna kultura biznesu oraz inna mentalność społeczna, nieznanne języki, inna kultura, religia, inne formy kontaktów. To wszystko powoduje, że firmy, zwłaszcza z sektora MŚP będą napotykały znaczące trudności w przestawieniu się z kierunku europejskiego na inne kontynenty. Firmy te na nowych, odległych rynkach bez wsparcia będą zupełnie bezradne, a tymczasem Polska, jak już wspomniano, jest jednym z nielicznych krajów świata, nieposiadających w tym zakresie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i systemowych.

### Struktura geograficzna eksportu w 2009 r. (dane GUS)



#### Struktura eksportu w 2009 r. według grup krajów

Unia Europejska	79,61%
Pozostałe kraje rozwinięte	5,98%
Kraje rozwijające się	6,94%
Europa Środkowo-Wschodnia	7,47%
Kraje b. ZSRR	9,90%

Anachroniczny model wspierania aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, wiąże się także ze słabym i mało efektywnym systemem ściągania bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski. Te natomiast są niebywale ważne dla podtrzymania siły polskiej gospodarki zwłaszcza w dobie kryzysu.

W XXI w. istota ładu międzynarodowego opiera się na idei współpracy, sojuszu i networkingu. O ile historycznie wspólnym mianownikiem stosunków międzynarodowych była polityka wspierana misternym kunsztem dyplomacji, to obecnie rolę tę spełnia gospodarka, będąca fundamentem międzynarodowych powiązań, często układających się zupełnie skośnie wobec politycznych celów i dyplomatycznych zabiegów aktywnych państw świata, czy poszczególnych regionów. Systemowa globalizacja dotyczy przede wszystkim więc biznesu, choć nie tylko, i to właśnie transgraniczne budowanie więzi i kooperacji dało początki międzynarodowym układom wzajemnych interesów. Siła, rola i znaczenie państw świata w dużym stopniu zaczynają być więc postrzegane głównie za pośrednictwem ich siły ekonomicznej. Intensyfikacja relacji wśród aktorów areny międzynarodowej odbywa się w naszych czasach nie tylko w obszarze polityki i dyplomacji, ale przede wszystkim gospodarki na poziomie regionów, państw, organizacji międzynarodowych, czy w końcu korporacji transnarodowych. Wraz z rozszerzaniem i wydłużaniem się sieci powiązań między nimi następują procesy ewolucji obszarów politycznych i ekonomiczno-gospodarczych, ku jeszcze większej transakcyjności i płynności w wymianie informacji, towarów i wartości



finansowych. Wkraczanie – mniej lub bardziej intencjonalne – w kolejne sieci regionalnych lub międzynarodowych powiązań, o charakterze politycznym bądź gospodarczym, skłania organizacje regionalne i transnarodowe korporacje, a w końcu rządy państw do poszukiwania dźwigni konkurencyjności oraz siły oddziaływania. W czasie galopującej globalizacji to wypracowanie przewagi konkurencyjnej, w różnych dziedzinach, stanowi istotę gry na międzynarodowym rynku. Gospodarka i sieć wzajemnych powiązań staje się więc fundamentem nie tylko siły ale i rozwoju. To ekonomia w XXI wieku zaczyna decydować o sile i znaczeniu państwa na międzynarodowej arenie świata.

Aby w obliczu ekonomicznego globalnego kryzysu nasza gospodarka mogła skutecznie konkurować z ofertą innych krajów, Polska musi być rozpoznawana na świecie nie jako „zimny” kraj leżący gdzieś w środku Europy, niedaleko Rosji, ale przede wszystkim jako swoisty znak jakości. Słowo „Polska” musi budzić skojarzenie z wysoką jakością produktów, nowoczesną i innowacyjną technologią, wzorcowym poziomem edukacji, aktywnością kulturową na najwyższym światowym poziomie, cenioną powszechnie sztuką czy wreszcie walorami przyrody i atrakcyjnością turystyczną. Słowo „Polska” winno stać się marką „Polska”.

Promocja nie jest i nie może być celem samym w sobie, jest bowiem jedynie instrumentem do osiągnięcia celów, którymi są wzmocnienie konkurencyjności polskiej gospodarki na rynkach międzynarodowych, w tym wzrost gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą oraz zwiększenie zaufania do polskich produktów i usług oraz wzrost popytu na nie na rynkach międzynarodowych.

Celem strategicznym jest jednak trwałe zakotwiczenie polskiej gospodarki (i jej *imagé*) w gronie rynków o najlepszej rozpoznawalności na świecie oraz w gronie gospodarczo rozwiniętych państw świata o efektywniej rozwijającej się gospodarce.

Ministerstwo Gospodarki, podobnie jak wiele instytucji niezależnych, prowadziło w przeszłości analizy barier utrudniających wzmocnienie rozpoznawalności Polski na świecie oraz rozwoju przewagi konkurencyjnej naszej gospodarki. Jak się wydaje ograniczenia leżą tak po stronie programowej (błędne strategie), jak i w obszarze rozwiązań instytucjonalnych, w tym również w braku systemu powiązań funkcjonalnych pomiędzy różnego rodzaju instytucjami państwa. Podejmując się więc wyzwanie naprawienia tego stanu rzeczy należy te wnioski wziąć pod uwagę projektując konieczne zmiany, tak legislacyjne jak i praktyczne.

Jak wskazuje raport Krajowej Izby Gospodarczej z prac badawczych i rozwojowych w zakresie przygotowania „Ramowej strategii promocji Polski”, wizerunek kraju jest elementem dynamicznym, ulegającym zmianom, między innymi pod wpływem informacji w mediach, kontaktów z mieszkańcami danego kraju oraz efektów działań służb dyplomatycznych, handlowych i instytucji promujących kulturę danego kraju. Większość narodów wie bardzo niewiele o innych narodach. Im bardziej odległy jest to geograficznie naród/kraj, tym na ogół wiedza o nim jest mniejsza i mniej różnorodna. Wzrasta też poziom ugruntowania tej wiedzy w stereotypach i anegdotach. Tak więc zawsze występuje rozbieżność pomiędzy rzeczywistością danego kraju a jego zewnętrznym wizerunkiem. W przypadku Polski, szereg badań wizerunkowych potwierdza małą spójność, atrakcyjność i wyrazistość wizerunku naszego kraju w porównaniu z najbardziej rozwiniętymi państwami OECD.

Opierający się na sześciu kluczowych kanałach komunikacji (Turystyka, Eksport, Jakość rządzenia, Inwestycje i imigracja, Kultura i dziedzictwo oraz Ludzie) model Anholt-GfK Roper Nation Brand Index badania siły i atrakcyjności wizerunków marek narodowych pozycjonuje Polskę na 30 miejscu spośród 50 badanych krajów<sup>54</sup>.

---

54 źródło: The Anholt - GfK Roper Nation Brands Index, 2008, Simon Anholt/GfK Roper, 2008)

Z prowadzonych badań wynika, że wizerunek Polski w wielu krajach tworzył się w oparciu o specyficzny zestaw czynników (głównie wydarzenia historyczne o charakterze politycznym), wyjątkowo odpornych na zmianę, albowiem głęboko zakorzenionych w miejscowym systemie edukacyjnym, przekazie rodzinnym i społecznym oraz kulturze. Taki stan rzeczy nie jest dla nowoczesnej Polski żadnym atutem.

## II. STAN OBECNY

Wszystkie badania potwierdzają, iż nasz kraj jest mało lub niedostatecznie znany w świecie, nawet wśród najbliższych sąsiadów, przy czym jego wizerunek bardzo często obciążony, jak już wspomniano, rozmaitymi negatywnymi stereotypami i uprzedzeniami. Zmiana tego stanu rzeczy, istotna sama w sobie, jest szczególnie ważna i pożądana dzisiaj, w dobie postępującej globalizacji polityki, idei, gospodarki, handlu, nauki i kultury, ponieważ posiadanie łatwo rozpoznawalnej i pozytywnie kojarzonej za granicą „marki” jest dla każdego kraju potężnym atutem w rywalizacji o liczącą się pozycję na arenie międzynarodowej, wpływy polityczne, udział w globalnym rynku, a także napływ obcych inwestycji i turystów oraz wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.

Polska nie posiada wyraźnego wizerunku, jeśli chodzi o swoją pozycję w Europie, a tym bardziej na świecie. Nie posiada również satysfakcjonującej nas pozycji w rankingach rozwoju gospodarczego, a szczególnie siły w poszczególnych sektorach istotnych dla gospodarki. Nie kojarzymy się w świecie z jakimś szczególnym produktem lub zjawiskiem, choć niektóre jej wyspecjalizowane produkty są znane gronu specjalistów. Polskie marki są nieznane, a istniejące wzornictwo nie wyróżnia się rozpoznawalnością na tle produktów pochodzących z krajów wysokorozwiniętych. Stosunkowo nieliczne inicjatywy promocyjne Polski nie przynoszą pożądanego efektów, ponieważ są słabo skoordynowane, często wyrwane z kontekstu budowania konkurencyjnej tożsamości Polski, o niskim stopniu synergii działań. Do tego najczęściej są „niskobudżetowe” i co gorsza, rzadko podejmowane, a więc i szybko zapomniane.

Jednocześnie jesteśmy krajem o wyjątkowej drodze rozwoju w ostatnich kilkunastu latach, który stoi obecnie, przed co najmniej kilkunastoletnim okresem jeszcze bardziej dynamicznych zmian. W okresie do roku ok. 2020 polska rzeczywistość ekonomiczna i społeczna ulegnie w Polsce przeobrażeniom trudnym do porównania z jakimkolwiek innym okresem w naszych dziejach. Pojawia się więc zasadna obawa, czy międzynarodowa percepcja Polski, już w punkcie startu obciążona zapóźnieniem w stosunku do teraźniejszości, nie pozostanie jeszcze bardziej w tyle za tak dynamicznie zmieniającą się rzeczywistością. Pojawia się też pytanie, czy rozszerzające się nożyce obiektywnej rzeczywistości i jej zagranicznej percepcji nie staną się barierą na drodze do realizacji naszych interesów.

W całym okresie po 1989 r. nie powstał w Polsce dostatecznie rozbudowany, skoordynowany i nowoczesny system promocji interesów kraju ani polskiej gospodarki. Podejmowane próby zmiany tej sytuacji miały charakter bądź wyłącznie sektorowy (jak np. poprzez powołanie PAliIZ, POT czy IAM), bądź też wręcz akcyjny. Najbardziej rozbudowany program promocyjny Polski, przyjęty w 2000 r. i towarzyszący naszym zabiegom o członkostwo w UE, z oczywistych względów ograniczał się do obszaru Europy, a jego pierwszorzędym celem nie była gruntowna reforma krajowego systemu promocji. Na początku dekady doszło do oddolnej próby pogłębionej refleksji nad wizerunkiem Polski i promocją naszych interesów, w postaci projektu pod nazwą „Marka dla Polski”, sygnowanego przez KIG i zespół prof. W. Olinsa z Londynu, co przyczyniło się do profesjonalizacji debaty nad zagadnieniami promocji w Polsce. Dopiero w ostatnich latach zaczęło się kształtować rozumienie dla podejścia o charakterze systemowym, od elementu strategicznego programowania i koordynacji do aspektu tworzenia nowych instytucji wykonawczych (np. przekształcenie PAliIZ w profesjonalną strukturę promocji również polskiego

eksportu i inwestycji za granicą), ewentualnie ich reformy. Z badań tych, również porównawczych, wynika, że dotychczasową promocję Polski cechowały następujące słabości:

1. brak spójności i koordynacji promocji Polski zarówno na poziomie programowania jak i realizacji,
2. brak uznania pewnych dziedzin aktywności państwowej za mające istotny walor promocyjny (np. polityka stypendialna wobec zagranicy, wymiana młodzieżowa, pomoc rozwojowa, nauczanie języka polskiego jako obcego),
3. brak efektywnego systemu rządowego wsparcia pewnych działań niezbędnych dla skutecznej promocji kraju (np. w sferze promocji poprzez naukę),
4. brak właściwego instrumentarium prawnego, organizacyjnego i finansowego w poszczególnych dziedzinach promocji (zwłaszcza w zakresie promocji gospodarczej i kulturalnej),
5. niewystarczające finansowanie niektórych dziedzin promocji Polski (zwłaszcza turystyki i nauki),
6. braki w zakresie metodologii nowoczesnego realizowania celów promocyjnych,
7. nieuzasadnione skupianie energii i wydatków na niektórych, oderwanych projektach promocyjnych (np. niektóre wystawy EXPO po 1989 r.),
8. brak jasnego podziału kompetencji w przypadku niektórych działań promocyjnych za granicą.

Jednak najtrudniejszym problemem był najpierw zupełny brak, a następnie niedostatek mechanizmów i struktur koordynacji działalności promocyjnej państwa. Powołanie Rady Promocji Polski stanowiło posunięcie pozorne, w żaden sposób nie wsparte kolejnymi elementami koncepcyjnymi i organizacyjnymi. W efekcie Rada nie ma dzisiaj żadnych sformalizowanych uprawnień wymuszających angażowanie jej do inicjowania i oceny projektów o charakterze interdyscyplinarnym i/lub długofalowym, niosących ze sobą znaczące wydatki dla budżetu. Z kolei Minister Gospodarki realizuje działania z zakresu promocji gospodarczej, ale co jest paradoksalne i godne krytyki nie mając w tym zakresie nawet przypisanej kompetencji wprost w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2007 r., Nr 65, poz. 437, z późn. zm.), wyprowadzając ją jedynie z szeroko rozumianej współpracy gospodarczej z zagranicą, która należy do właściwości Ministra Gospodarki, realizującego ją również przy pomocy placówek zagranicznych, obecnie funkcjonujących jako wydziały promocji handlu i inwestycji Ambasad RP.

Brakowi odpowiednich instytucji towarzyszy brak spójnej podstawy do formułowania rządowych dokumentów strategicznych, pomimo tego, że promocja gospodarcza wymaga działań z wieloletnim wyprzedzeniem. Brak rządowych dokumentów strategicznych sprzyjał popularyzowaniu przez różne ośrodki jednostkowych, wąskich projektów, które deklarowały gotowość rozwiązania wszystkich problemów wizerunkowych i promocyjnych Polski przy pomocy jednego działania lub jednego instrumentu. W wielu wypadkach podejmowane decyzje nie były poprzedzane dogłębnym rachunkiem kosztów i zysków, z uwzględnieniem całego obrazu promocji kraju w danym rejonie świata.

W ostatnich latach nie powstała również żadna kompleksowa strategia promocyjna, rozciągnięta od etapu koncepcyjnego po ściśle realizacyjny. Sytuacja taka dotyczyła zarówno obszaru inwestycji zagranicznych, promocji eksportu, jak i promocji kultury i nauki, a także turystyki. Nie wykształciły się zatem także właściwe mechanizmy konsultacji i realizacji poszczególnych koncepcji.

W efekcie, na początku XXI wielu Polska jest jednym z absolutnie nielicznych państw wysokorozwiniętych, w którym do dzisiaj nie funkcjonuje agencja promocji gospodarczej na prawach instytucji publicznej z siecią własnych placówek za granicą.

Na każdym niemal kroku ujawnia się zupełny brak zaplecza instytucjonalnego krajowego systemu promocji oraz brak dostatecznego nad nim nadzoru i jego koordynacji, a co za tym idzie, zupełnie

niespójne jest stawianie i rozliczanie zadań promocyjnych, zarówno wobec różnych instytucji w kraju jak i polskich przedstawicielstw za granicą. W sytuacji braku sprawnego koordynatora i zaplecza krajowego, placówki zagraniczne same stawiają sobie odcinkowe cele. Środki przyznawane na finansowanie bezpośrednich przedsięwzięć promocyjnych stanowią równowartość tylko kilku procent ogólnego budżetu dzisiejszych WPHI. Ich planowanie i przydzielanie następuje w cyklu rocznym, co nierzadko ma charakter fikcyjny, jak bowiem planować precyzyjnie w listopadzie kwoty na imprezę w grudniu następnego roku? Wydziały realizują zadania na rzecz podmiotów gospodarczych, a oceniane są przez administrację rządową. Opinie o „wpływie WPHI na rozwój dwustronnych stosunków z krajami” przygotowują tzw. departamenty geograficzne MG, które nie nadzorują ich od strony merytorycznej. Wyjątkowo uciążliwe dla obecnych zagranicznych placówek promocyjnych są niedostatki kadrowe i budżetowe. Większość wydziałów promocji handlu i inwestycji to obecnie tylko 2-osobowe zespoły pracowników merytorycznych, nierzadko 1 osobowe. Dodatkowo, w warunkach znacznych ograniczeń budżetowych po wydzieleniu wydziałów ekonomicznych przed 2 lata, doszło do likwidacji części etatów. Z drugiej strony kilkanaście placówek dysponuje obszernymi nieruchomościami, których powierzchnie biurowych po ostatniej „reformie” nie są w stanie wykorzystać.

Funkcjonuje oprócz tego wiele działań z zakresu szeroko rozumianej promocji, realizowanych przez różne podmioty ze sfery publicznej przy zupełnej niewiedzy innych podmiotów publicznych. Wspomnieć należy w tym miejscu na przykład o aktywności samorządów czy środowisk gospodarczych, które często realizują swoje projekty wspólnie z administracją rządową lub samorządową, lecz nie mają takiej współpracy właściwie w żaden sposób zagwarantowanej systemowo, a więc i skoordynowanej.

Brak trwałych i skutecznych uregulowań coraz wyraźniej ogranicza możliwości dalszego rozwoju. Wydaje się, iż etap wykorzystania czynników ekstensywnych dobiega lub już dobiegł końca. Oceny na przykład Banku Światowego wg najnowszego raportu „Doing Business 2009” w wypadku szeregu wskaźników są gorsze niż w roku ubiegłym, co obniża naszą i tak daleką pozycję w konfrontacji z innymi krajami świata.

Gdyby uznać za cel strategiczny osiągnięcie poziomu rozwoju gospodarczego na szczeblu tzw. „starej piętnastki” UE, to będzie on możliwy do osiągnięcia jedynie poprzez utrzymanie wysokiego (wyższego niż średnia dla w/w „piętnastki”) wzrostu gospodarczego w perspektywie długookresowej. Ten warunek – przy ograniczonym potencjale rynku wewnętrznego - może być jednak spełniony jedynie dzięki wyraźnemu zwiększeniu dotychczasowego udziału polskiej gospodarki w obrocie międzynarodowym.

Zakładany na rok 2008 wzrost PKB nie sięgnął prognozowanego pułapu. Pozostałe wskaźniki ekonomiczne też nie pozostawiają złudzeń co do tragicznych skutków światowej recesji.

Według danych z opublikowanej w lipcu 2009 r. przez resort finansów Informacji o sytuacji makroekonomicznej i stanie budżetu Państwa w 2009 r. wzrost PKB w 2009 r. wyniesie 0,2 % wobec 4,9 % w 2008 r. Zdaniem resortu finansów głównym powodem tak słabej dynamiki PKB jest załamanie eksportu i inwestycji prywatnych.

W 2008 roku napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski sięgnął poziomu 7 mld Euro, co jest wynikiem słabszym o 1/3 od planowanego.

W okresie styczeń – maj 2009 r. napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski spadł o 83 % w porównaniu z analogicznym okresem roku ubiegłego i wyniósł jedynie 1.163,0 mln euro.

Z danych NBP wynika, że w maju 2009 r. saldo zagranicznych inwestycji bezpośrednich było ujemne i wyniosło 474 mln euro wobec dodatniego salda w kwietniu na poziomie 328 mln euro. W maju ubiegłego roku napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych wyniósł 1.162, 04 euro.

W 2009 roku wzrost PKB wyniósł w Polsce 1,7 %. Według danych z opublikowanej w październiku 2010 r. przez Ministerstwo Finansów Informacji kwartalnej o sytuacji makroekonomicznej i stanie budżetu Państwa, wzrost PKB w drugim kwartale 2010 r. (w porównaniu do drugiego kwartału 2009) wynosi 3,5 %.

Według szacunków NBP napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski wyniesie w 2010 r. ok. 9,8 mld euro, natomiast polskie inwestycje bezpośrednie za granicą wyniosą ok 2,5 mld euro. Saldo zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Polsce wyniosło 547 mln euro we wrześniu 2010 r.. wobec -489 mln euro miesiąc wcześniej i wobec 1.177 mln euro rok wcześniej.

Ponadto, coraz więcej zagranicznych inwestorów zamyka swoje fabryki w Polsce i zwalnia pracowników. W związku z tym stopa bezrobocia rośnie, a coraz więcej firm sygnalizuje zamiar zwolnień grupowych. To musi powodować myślenie o podejmowaniu koniecznych działań zmierzających do tego, by nasz kraj i jego gospodarka potrafiły przeciwstawić się niekorzystnym trendom na świecie.

Aby uratować wskaźniki, a zarazem przygotowywać swoją gospodarkę i społeczeństwo do zwiększonej konkurencji na globalnym rynku, Polska już teraz, bo czasu stracono wystarczająco, musi we wszystkich dziedzinach międzynarodowej aktywności starać się być lepszą i skuteczniejszą od innych krajów. Temu właśnie służy budowanie pozytywnego wizerunku naszej gospodarki i temu podporządkowana musi być polityka promocyjna państwa.

## **CELE I ZAŁOŻENIA SYSTEMU**

Jak już wcześniej wspomniano, nie istnieje w Polsce spójny system promocji gospodarczej. Podejmowane w przeszłości w obszarze promocji prace legislacyjne ograniczały się wyłącznie do rozwiązań instytucjonalnych w postaci rządowej agencji promocji gospodarczej. Pomijano zupełnie konieczność stworzenia warunków do wspólnego realizowania działań promocyjnych w obszarze gospodarczym, wszędzie tam, gdzie administracja rządowa podejmuje jakiegokolwiek działania promujące polską gospodarkę w świecie.

Na obecnym etapie rozwoju kraju, mimo iż administracja państwowa w gospodarce rynkowej nie powinna bezpośrednio wpływać na zmiany zachowań podmiotów gospodarczych, również w zakresie umiędzynarodowienia ich działalności, to w sposób pośredni, dysponując odpowiednimi instytucjami i instrumentami, może ukierunkowywać te zmiany, tworząc system wspierający rozwój przy wykorzystaniu środków publicznych. Tak też się dzieje w większości państw Europy, Ameryki i reszty świata.

Zasadniczym celem projektu jest więc wprowadzenie do polskiego systemu prawnego aktu rangi ustawowej, który w sposób kompleksowy ureguluje zagadnienia związane z promocją polskiej gospodarki. Projekt zarazem ma na celu stworzenie ram organizacyjnych umożliwiających wspieranie gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym w zakresie rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz promowanie pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki za granicą, definiowanych jako promocja gospodarcza. Jednocześnie wprowadzenie systemu ma na celu rozwój współpracy gospodarczej z zagranicą zarówno w zakresie wymiany handlowej, jak i w zakresie współpracy multi- i bilateralnej.

Ideą przewodnią niniejszego projektu jest stworzenie systemu promocji gospodarczej jako całości; systemu, który obejmuje w zasadzie wszelkie działania administracji publicznej w tym zakresie. Celem do osiągnięcia jest stan, w którym wszelkie podmioty realizujące działania promocyjne posiadają wzajemną wiedzę o swoich planach i poczynaniach i starają się swoje działania

realizować w korelacji z innymi w ramach spójnej strategii całego rządu, a nie poszczególnych ministerstw. W takim postulowanym systemie organy administracji rządowej mają współdziałać ze sobą tak samo jak i z jednostkami samorządu terytorialnego. Wspólna realizacja działań promocyjnych ma wynikać, jak wspomniano, ze wspólnej strategii, tworzonej na szczeblu rządowym przy aktywnym udziale przedstawicieli samorządu i partnerów społecznych. Uspołecznienie tych planów i mechanizmów działania ma bowiem szczególne znaczenie. Wszyscy razem możemy bowiem osiągnąć znacznie szybciej, efektywniej i skuteczniej cele ważne dla państwa, samorządu i biznesu, niż podejmując realizację zdań zupełnie niezależnie od siebie.

W stanie optymalnych rozwiązań, wszelkie działania z zakresu promocji, podejmowane na rzecz Polski, na rzecz polskich regionów czy też polskiej gospodarki mają być podejmowane i realizowane w ramach jednej, spójnej koncepcji, na podstawie jednego wspólnego planu i przy pomocy jednego ośrodka koordynującego, ale przez wiele podmiotów. W konsekwencji, dzięki naturalnemu efektowi synergii, podejmowane wspólnie wysiłki mają dawać lepsze skutki, a finansowanie spójnych działań ma być racjonalniejsze i oszczędniejsze. Zaznaczyć należy, że nie oznacza to centralizacji czy też ograniczenia samodzielności podmiotów – uczestników systemu, wręcz przeciwnie.

Projektowana ustawa ustanawia pierwszy w historii od czasów zmian w latach 1989-1990 system współpracy pomiędzy administracją rządową, organami samorządu terytorialnego i sferą prywatną skierowany na stworzenie i utrzymanie pozytywnego wizerunku Polski w świecie.

W większości państw świata i we wszystkich państwach wysoko rozwiniętych istnieją struktury wyspecjalizowane, z nielicznymi wyjątkami – agencje lub instytuty rządowe odpowiedzialne za promocję eksportu i inwestycji:

1. **w Wielkiej Brytanii** - agencja „UK Trade & Investment”, posiadająca 243 oddziały zagraniczne działające jako biura handlowe i posiadające status dyplomatyczny;
2. **we Francji** -dwie instytucje: Francuska Agencja ds. Inwestycji Międzynarodowych, posiadająca 55 oddziałów zagranicznych (w tym 30 o statusie dyplomatycznym) oraz Francuska Agencja ds. Międzynarodowego Rozwoju Przedsiębiorstw (eksport), posiadająca 120 oddziałów zagranicznych;
3. **w Hiszpanii**- agencja inwestycyjno- eksportowa ICEX, posiadająca 95 oddziałów zagranicznych, wszystkie o statusie dyplomatycznym;
4. **w Irlandii** działa jedna agencja rządowa- Enterprise Ireland, posiadająca 32 oddziały zagraniczne, działające jako biura handlowe;
5. **w Austrii** -dwie agencje: Austriacka Agencja Biznesowa (ds. inwestycji, bez oddziałów zagranicznych) oraz Austriacka Federalna Izba Gospodarcza (eksport) posiadająca 70 oddziałów zagranicznych (o statusie dyplomatycznym w ramach ambasady);
6. **w Czechach** - Czech Invest (inwestycje) z 9 oddziałami zagranicznymi o statusie dyplomatycznym oraz Czech Trade Promotion Agency (eksport), posiadająca 32 oddziały zagraniczne o statusie dyplomatycznym;
7. **na Węgrzech**- Węgierska Agencja Rozwoju Handlu i Inwestycji, posiadająca 33 oddziały zagraniczne o statusie dyplomatycznym;
8. **w Portugalii** - agencja ICEP Portugal, posiadające 50 oddziałów zagranicznych, wszystkie o statusie dyplomatycznym;
9. **we Włoszech** - dwie agencje: Sviluppo Italia (inwestycje) i Istituto Nazionale del Commercio Estero (Narodowy Instytut Handlu Zagranicznego) posiadające razem 107 oddziałów zagranicznych, działających jako biura handlowe o statusie dyplomatycznym;
10. **w Niderlandach**- agencje- Niderlandzka Agencja Inwestycji Zagranicznych NFIA (inwestycje) oraz Agencja Międzynarodowej Przedsiębiorczości EVD (eksport) posiadające 13 biur zagranicznych, wszystkie o statusie dyplomatycznym.

Poza Unią Europejską podobne modele funkcjonują w większości ekspansywnych gospodarczo państw świata, w tym w Japonii, Kanadzie, Izraelu, Tajwanie, Singapurze i wielu innych krajach – „rekinach inwestycji i eksportu”. Różnice pomiędzy tymi modelami sprowadzają się głównie do dyskusji, czy właściwym rozwiązaniem jest agencja promocyjna wspólna dla wszystkich dziedzin, czy też dwie lub więcej agencje wyspecjalizowane osobno do spraw inwestycji zagranicznych i osobno do spraw eksportu i współpracy gospodarczej. Jedno jest jednak wspólne dla tych wszystkich organizacji – zawsze są one państwowymi (rządowymi) osobami prawnymi i w znakomitej większości przypadków podlegają resortom gospodarki lub handlu.

Polska jest jedynym państwem Unii Europejskiej, w którym system ten nie został w pełni wprowadzony, tzn. działa jedynie agencja odpowiedzialna za problematykę inwestycyjną (PAIiIZ), czyli ściąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Polski (BIZ-e), i to raczej tylko dużych inwestycji (tak więc w zasadzie nie zajmuje się inwestycjami i działalnością innego typu firm małych i średnich). Brak natomiast odrębnej instytucji odpowiedzialnej za promocję eksportu. Problematyką tą – w formie administracyjnej – zajmuje się bezpośrednio więc nadal resort gospodarki. Jest to rozwiązanie w zasadzie nie spotykane w świecie.

Przeniesienie zadań rządu związanych z koniecznością ścisłej współpracy z przedsiębiorcami ze szczebla administracji państwowej na poziom wyspecjalizowanej agencji rządowej, jako rozwiązanie dominujące w skali światowej, w znaczący sposób zwiększy skuteczność pomocy państwa dla firm, oraz umożliwi korzystanie z ich środków finansowych (warto w tym miejscu zauważyć, iż większość agencji może pobierać opłaty za część świadczonych na rzecz firm usług w wysokości kosztów danej usługi, działając na zasadach non profit).

Obecnie stworzona została w Polsce unikalna w skali światowej konstrukcja organizacyjną – brak agencji ani wyspecjalizowanej ani uniwersalnej odpowiadającej za promocję kraju i wspieranie firm i ich eksportu, w zasadzie likwidacja polskich delegatur handlowych za granicą, handlowcy zastępowani są przez analityków ekonomicznych, zaś zamiast działań na rzecz wsparcia przedsiębiorstw prowadzona jest rozbudowana działalność analityczna, formalistyczna, biurokratyczna i w zasadzie nikomu nie potrzebna. Wiedza gromadzona przez tego typu analityków dostępna jest jedynie instytucjom administracji państwowej, bo dla niej, a nie dla przedsiębiorców zbierane są materiały, i co ciekawe, dla administracji, która zatrudniając własnych specjalistów może pozyskać analogiczne informacje makroekonomiczne choćby z Internetu, nie konieczne wysyłając rzesze pracowników na placówki za granicę.

Rozwiązania przyjęte przez inne kraje wskazują na prymat działań promocyjno – handlowych nad makroekonomicznymi. Wśród placówek działających w Warszawie praktycznie wszystkie mają stanowiska ds. ekonomiczno – handlowych, niezależnie od formalnej nazwy wykorzystywane do działań lobbingsowych i wsparcia przedsiębiorstw z danego kraju. Poza najliczniejszymi kadrowo ambasadami USA i Rosji brak natomiast dyplomatów, zajmujących się jedynie makroekonomicznymi analizami polskiej gospodarki.

Stanowiska ds. ekonomicznych w Warszawie obsadzone są zazwyczaj przez osoby delegowane do Polski przez wyspecjalizowane rządowe agencje ds. handlu i inwestycji. Na przykład. w ambasadzie Wielkiej Brytanii z UK Trade & Investments, w ambasadzie Holandii z EVD, w Ambasadzie Austrii z Austrian Federal Economic Chamber, itd. Wszystkie te osoby posiadają stopień dyplomatyczny. Szefowie komórek posiadają przeważnie stopień Radcy (Commercial Counsellor) a ich podwładni – od attache do I Sekretarza, analogicznie jak w wypadku placówek polskich (zarówno Wydziałów Ekonomicznych MSZ, jak i Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji MG). Do ich obowiązków należy m.in. świadczenie doradztwa i usług na rzecz własnych firm. Ambasada amerykańska ma np. formalny i oficjalnie zatwierdzony cennik usług na rzecz przedsiębiorców (począwszy od transportu z lotniska). Działania te nie naruszają w sposób formalny Konwencji Wiedeńskiej, ponieważ placówki nie pobierają na terenie kraju urzędowania

jakichkolwiek opłat poza konsularnymi. Wszystkie kwestie finansowe załatwiane są na terenie państw macierzystych.

Wśród rozwiązań organizacyjnych stosowanych na świecie dominują dwa modele. Część państw utrzymuje oddzielne struktury ds. promocji eksportu i oddzielne ds. inwestycji (np. Irlandia lub Francja, gdzie obie agencje funkcjonują pod wspólnym adresem), część powierza zadania z obu tych dziedzin jednej instytucji, jak np. Wielka Brytania czy Słowacja. W niektórych krajach, zwłaszcza nowo przyjętych do UE (np. Węgry i Czechy) następowały procesy dzielenia i łączenia agencji. Konsolidacja jednak działań w jednej agencji wydaje się obecnie procesem często obserwowanym na świecie. Wspólną cechą charakterystyczną jest znacznie liczniejsza obsada kadrowa części zajmującej się promocją eksportu, zarówno w centralach tych instytucji, jak i w delegaturach zagranicznych. Nigdzie jednak nie występuje sytuacja analogiczna do polskiej, w której partnerem na przykład dla ETPO czy WTPO z naszej strony jest nie polska agencja, lecz polskie Ministerstwo Gospodarki.

O ile w przypadku innych obszarów promocji nie występują znaczące kontrowersje, o tyle w przypadku promocji gospodarczej niespójność i chaotyczność działań podjętych w przeszłości jest szczególnie odczuwalna. Projekt nie musi regulować szczegółowo sposobu prowadzenia promocji Polski np. w zakresie kultury, gdyż w obszarze tym nie występują kolizje kompetencji i interesów, a sposób promowania przedsięwzięć kulturalnych jest ugruntowany zarówno co do trybu finansowania jak i zakresu i trybu współpracy z podmiotami spoza administracji rządowej. Instytut Adama Mickiewicza jest jednostką podległą Ministrowi Kultury i Dziedzictwa Narodowego i służy realizacji jego zadań, szczególnie promocji polskiej kultury za granicą. Podobnie Polska Organizacja Turystyczna, która jako jednostka wcześniej podległa Ministrowi Gospodarki, a obecnie Ministrowi Sportu i Turystyki prowadzi poprzez sieć POIT-ów promocję turystyczną Polski w świecie. Tak jest w wielu dziedzinach, ale stan najgorszy i najbardziej krytykowany paradoksalnie utrzymuje się w najważniejszej dla funkcjonowania państwa w XXI wieku dziedzinie, a mianowicie w promocji gospodarczej. Sytuacja taka nie może być dłużej tolerowana.

### **III. CHARAKTERYSTYKA PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ**

Zarówno systematyka redakcyjna, jak i niektóre rozwiązania instytucjonalne projektu nawiązują do konstrukcji przyjętych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. Nr 227, poz. 1658). Intencją projektodawców było posłużenie się sprawdzonymi i powszechnie akceptowanymi rozwiązaniami.

Projekt w art. 1 definiuje system promocji gospodarczej funkcjonalnie, zarazem wskazując podmioty prowadzące działania promocyjne, określa zasady ich działania i ustala tryb współpracy między nimi. Sama promocja gospodarcza jest w projekcie opisana również funkcjonalnie, jako zespół wzajemnie powiązanych działań, podejmowanych w celu wspierania gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym w zakresie rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz promowanie pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki za granicą.

Konstrukcja omawianego projektu wzorowana jest na rozwiązaniach przyjętych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zarówno w odniesieniu do koncepcji planowania strategicznego, jak i identyfikacji uczestników systemu oraz określenia trybu współpracy między nimi.

Istotnym elementem projektu jest wskazanie w art. 3 podmiotów prowadzących promocję Rzeczypospolitej Polskiej wraz z określeniem ich roli. Projekt wskazuje, iż w zakresie planowania strategicznego promocję prowadzi Rada Ministrów, natomiast na płaszczyźnie wykonawczej, w zakresie zadań należących do poszczególnych działów administracji rządowej- właściwi



ministrowie. Zasada ta znajduje swój wyraz w dalszych przepisach, określających tryb i dokumenty planowania strategicznego i wykonawczego.

Projekt zakłada jednocześnie, iż dokumenty strategiczne będą przedmiotem szerokich uzgodnień z partnerami społeczno - gospodarczymi identyfikowanymi jako statutowe władze ogólnopolskich organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego, organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. Nr 35, poz. 195, z późn. zm.), reprezentatywne organizacje pracodawców, o których mowa w art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego (Dz.U. Nr 100, poz. 1080, z późn. zm.), samorządy zawodowe, izby gospodarcze, organizacje pozarządowe oraz jednostki naukowe w rozumieniu art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. Nr 238, poz. 2390, z późn. zm.), organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. z 2002 r. Nr 112, poz. 979, z późn. zm.), organizacje działające na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2001, Nr. 79, poz. 855) oraz ustawy z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach (Dz.U. z 1991 Nr. 46, poz.203) (art. 8 w zw. z art. 4).

Znaczącą nowością wobec dotychczasowych koncepcji prowadzenia promocji gospodarczej, jest wprowadzenie zasady planowania strategicznego i wykonawczego w tym zakresie. (art. 5) To jest cecha funkcjonalnego powiązania wspólnym celem różnych podmiotów promocji. Projekt przewiduje, iż promocję prowadzi się na podstawie strategii wieloletniej i planów rocznych, przy czym strategia wieloletnia jest dokumentem planowania strategicznego, wspólnym dla wszystkich podmiotów uczestniczących w systemie, natomiast plany roczne stanowią wykonanie jej założeń, dla każdego podmiotu osobno.

Projekt w art. 6 stanowi, iż Strategia promocji gospodarczej, zwana Strategią wieloletnią, jest dokumentem planistycznym określającym priorytety państwa w zakresie promocji gospodarczej. Okres programowania dla strategii wieloletniej wynosi co najmniej 7 lat. Przyjęcie takiego horyzontu czasowego jest konieczne z uwagi na fakt, iż procesy gospodarcze wywołują odczuwalne skutki w kilkuletnich interwałach, wobec czego należy stworzyć możliwość aby w ramach tego samego okresu programowania ocenić skutki podjętych decyzji strategicznych. Uzupełnieniem jest obowiązek aktualizacji obowiązującej strategii w okresach czteroletnich.

Przepis art. 6 określa elementy niezbędne strategii wieloletniej. Zgodnie z tymi wskazaniem strategia musi zawierać diagnozę wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej, w tym stanu współpracy gospodarczej z zagranicą, prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią, określenie celów strategicznych promocji Rzeczypospolitej Polskiej, w tym promocji gospodarczej, określenie kierunków finansowania promocji gospodarczej środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych, wskaźniki realizacji oraz określenie sposobu realizacji i ram finansowych. Zapewnienie zgodności planowania strategicznego w zakresie promocji z innymi obszarami regulacji państwowej i wspólnotowej zapewnia dyrektywa uwzględniania w strategii wieloletniej kierunków rozwoju gospodarczego zawartych w rządowych dokumentach strategicznych oraz politykach Unii Europejskiej.

Projekt strategii wieloletniej (art. 7) jest przygotowywany przez ministra właściwego do spraw gospodarki w porozumieniu z innymi właściwymi ministrami. Rozwiązanie takie stanowi wykonanie zasady wyrażonej w art. 3 projektu mówiącym, iż promocję w zakresie zadań należących do poszczególnych działów administracji prowadzą ministrowie właściwi na podstawie przepisów ustawy z dnia 4 września 1997 r o działach administracji rządowej (Dz. U. Z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.). Stanowi to zarazem określenie zakresu podmiotowego regulacji

Jak zostało już wspomniane, zgodnie z art. 8 projekt strategii podlega konsultacjom społecznym o bardzo szerokiej formule. Przede wszystkim informacja o konsultacjach jest podawana do powszechnej wiadomości poprzez ogłoszenia prasowe i internetowe. Projekt strategii będzie

publikowany na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki, a podmioty zainteresowane zgłoszeniem uwag będą mogły to uczynić na piśmie, w terminie 21 dni od dnia ogłoszenia, pod rygorem pominięcia w procesie konsultacyjnym opinii zgłoszonych po tym terminie. W terminie 30 dni od zakończenia konsultacji Minister Gospodarki jest zobowiązany do sporządzenia sprawozdania z przebiegu uzgodnień i ustosunkowania się do zgłoszonych uwag, wraz z podaniem tych informacji do publicznej wiadomości na swojej stronie internetowej.

Zgodnie z art. 9 strategia wieloletnia jest przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Przyjęcie takiego rozwiązania przesądza o tym, iż Rada Ministrów jest koordynatorem planowania strategicznego w zakresie promocji Polski, w tym promocji gospodarczej. Dzięki koordynacji planowania na tym poziomie, zostanie zapewniona właściwa współpraca organów administracji - uczestników systemu promocji Polski. Wobec przyjęcia strategii wieloletniej jako uchwały Rady Ministrów - dokumentu rządowego, organy administracji rządowej będą zobowiązane do jej stosowania, a nadzór nad jej realizacją zapewni system funkcjonowania Rady Ministrów.

Strategia wieloletnia jako dokument planistyczny obowiązujący w kilkuletnim okresie programowania, będzie podstawą do tworzenia przez wszystkich uczestników systemu planów rocznych, zawierających wskazanie projektów przewidzianych do realizacji w danym roku budżetowym. Plany roczne będą zatem stanowiły dokumenty planistyczne na płaszczyźnie wykonawczej. W związku z tym tworzenie planów rocznych musi przebiegać w korelacji z tworzeniem budżetu. Z tego względu projekt przewiduje obowiązek sporządzania planów rocznych na nadchodzący rok budżetowy w terminie do dnia 15 maja każdego roku, a więc w terminie składania przez jednostki sektora finansów publicznych pierwszych dokumentów planowania budżetowego (RZ). Projekt zawiera dyrektywę tworzenia planów rocznych na podstawie obowiązującej strategii wieloletniej i w celu wykonania jej postanowień. Projekt zarazem przewiduje, iż w niezbędnym zakresie podmioty uczestniczące w systemie tworzą plany roczne we współpracy z innymi organami administracji rządowej, jednostkami samorządu terytorialnego lub partnerami społecznymi i gospodarczymi (art.11).

Jednocześnie projekt przewiduje delegację ustawową dla Rady Ministrów do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad tworzenia planu rocznego oraz współpracy w tym zakresie, zgodnie z dyrektywą konieczności zapewnienia prawidłowej realizacji strategii wieloletnich (art. 11 ust. 5)

Plany roczne będą przyjmowane przez organy administracji rządowej wykonujące zadania z zakresu promocji gospodarczej. Organy te przy realizacji planów będą mogły działać również poprzez podległe sobie jednostki i inne podmioty. Praktyczne znaczenie tej normy odnosi się zarówno do instytucji funkcjonujących obecnie jak i instytucji, których utworzenie przewidują przepisy projektu. W przypadku realizacji zadań Ministra Gospodarki instytucją taką będzie przewidziana przepisami projektu Agencja Promocji.

Powołanie Agencji (art. 14) jest głównym rozwiązaniem instytucjonalnym projektu. Pozostałe rozwiązania mają charakter funkcjonalny. Utworzenie rządowej agencji do spraw promocji gospodarczej wynika z konieczności zwiększenia aktywności polskich przedsiębiorców za granicą a zarazem koordynacji rozproszonych środków i kompetencji w zakresie promocji eksportu i promowania inwestycji zagranicznych.

Uregulowanie ustawą statusu podmiotu publicznego promującego polską gospodarkę na rynkach zagranicznych, wspierającego polskich przedsiębiorców za granicą oraz współpracującego z potencjalnymi inwestorami zagranicznymi w zakresie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest niewątpliwie wyrazem znaczenia, jakie obszary te mają dla państwa polskiego. Również z punktu widzenia kontrahentów takiej instytucji istotne jest jej właściwe umocowanie prawne. Obecnie część zadań przypisywanych w projekcie Agencji Promocji Gospodarczej wykonuje Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych (PAIIIZ). Działa ona w formie spółki

akcyjnej. Jej obecne zadania są mocno zawężone, a status spółki akcyjnej uniemożliwia lub utrudnia realizację wielu zadań publicznych, w tym związanych z wydatkowaniem środków budżetowych, także pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Formuła funkcjonowania rządowej agencji wykonawczej jako podmiotu *de iure* prywatnego, jest nie do przyjęcia zarówno z punktu widzenia konieczności realizacji zadań administracji, jak i z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej.

Polska Agencja Informacji i Inwestycji Zagranicznych Spółka Akcyjna, która obecnie wykonuje zadania m.in. w zakresie zwiększania napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz kreowania pozytywnego wizerunku Polski w świecie, ulegnie likwidacji w trybie określonym w przepisach projektu. Projekt zakłada, że likwidacja Spółki zostanie przeprowadzona tak, aby składnikami mienia, którymi obecnie dysponuje PALiIZ S.A. została wyposażona nowotworzona Agencja (art. 38).

Będziemy mieli więc do czynienia z procesem tylko formalnie likwidacji, a tak faktycznie z przekształceniem Agencji o mocno okrojonych kompetencjach i działającej w formie spółki prawa handlowego w agencję będącą państwową osobą prawną o szerokich kompetencjach i pełnym zakresie zadań. Będzie to agencja wykonawcza w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240).

Za najważniejsze zadania Agencji w art. 17 uznano:

1. wspieranie gospodarczej aktywności polskich przedsiębiorców za granicą, w tym rozwoju eksportu i polskich inwestycji za granicą, w szczególności poprzez:
  1. podejmowanie działalności informacyjnej, w tym:
    - a. prowadzenie baz danych dotyczących rynków zagranicznych, z uwzględnieniem , kategorii produktów, prognoz koniunktury oraz tendencji popytu i podaży,
    - b. gromadzenie i udostępnianie informacji dotyczących przepisów warunkujących dostęp do rynków zagranicznych,
    - c. prowadzenie bazy danych polskich eksporterów wraz z produktami i ofertami oraz bazy danych zagranicznych importerów wraz z ich zapytaniami ofertowymi, z zastrzeżeniem jawnego charakteru zapytań i ofert,
    - d. gromadzenie i udostępnianie informacji o targach i wystawach, innych wydarzeniach promocyjnych, a także o zagranicznych przetargach,
  2. inicjowanie i wspieranie współpracy między przedsiębiorcami a podmiotami zagranicznymi,
  3. współpracę z instytucjami udzielającymi wsparcia finansowego przedsiębiorcom w tym eksporterom,
  4. prowadzenie analizy polskiego eksportu i sytuacji polskich eksporterów,
  5. bieżącą współpracę z instytucjami i organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, a także z jednostkami samorządu terytorialnego;
  6. gromadzenie i udostępnianie informacji o potencjalnych możliwościach inwestowania polskich przedsiębiorców za granicą oraz gromadzenie i udostępnianie ofert składanych Agencji w tym zakresie, w tym o przetargach publicznych w krajach poza Unią Europejską;
2. wspieranie napływu inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności poprzez:
  1. gromadzenie i udostępnianie inwestorom zagranicznym informacji dotyczących warunków inwestowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  2. identyfikację potencjalnych inwestorów zagranicznych,

3. występowanie do potencjalnych inwestorów zagranicznych z ofertą inwestowania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w szczególności w zakresie nowych inwestycji wprowadzających innowacje technologiczne lub tworzących nowe miejsca pracy,
  4. prowadzenie i udział w negocjacjach z inwestorami zagranicznymi na podstawie udzielonych upoważnień,
  5. podpisywanie z inwestorami zagranicznymi, na podstawie udzielonych upoważnień, listów intencyjnych i zawieranie umów określających warunki podejmowania i wykonywania przez nich działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,
  6. prowadzenie analizy lokowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i na świecie w oparciu o dane statystyczne i informacje posiadane przez Agencję,
  7. analizę inwestycyjnej atrakcyjności poszczególnych regionów Rzeczypospolitej Polskiej,
  8. współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego przy opracowywaniu ofert dla inwestorów zagranicznych oraz w zakresie kształtowania warunków sprzyjających inwestycjom, w tym prowadzenie szkoleń i świadczenie usług doradczych,
  9. udzielanie pomocy inwestorom zagranicznym w załatwianiu spraw i formalności związanych z podejmowaniem i wykonywaniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
3. promocja wizerunku gospodarki polskiej za granicą, we współpracy z innymi organizacjami i instytucjami, w szczególności poprzez:
1. kreowanie pozytywnego wizerunku polskiej gospodarki,
  2. promowanie potencjału gospodarczego, naukowego i badawczego Rzeczypospolitej Polskiej,
  3. inicjowanie i wspieranie współpracy instytucji rządowych i podmiotów, o których mowa w art. 10 ust. 4 z ich odpowiednikami zagranicznymi,
  4. organizację imprez promocyjnych.

Przewidując możliwość szerokiego i elastycznego działania Agencji, uznano za stosowne wskazać, iż będzie ona mogła wykonywać również inne zadania, pod warunkiem, że będą one wynikały z przepisów prawa.

Do zadań Agencji zaliczono, w art. 17, także udzielanie przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w tym pomocy publicznej, również z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej. Wsparcie to będzie mogło być przeznaczone na projekty zwiększające międzynarodową konkurencyjność przedsiębiorców, projekty inwestycyjne i tworzenie nowych miejsc pracy oraz dofinansowanie szkoleń pracowników zatrudnianych w związku z tymi projektami - w zakresie zwiększania międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorców oraz napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a także dofinansowanie szkoleń pracowników i przedsiębiorców. Środki na powyższe wsparcie zapewnione będą przez ministra właściwego do spraw gospodarki oraz inne jednostki sektora finansów publicznych.

Elastyczność temu instrumentowi zapewni również określanie w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw gospodarki szczegółowego przeznaczenie wsparcia finansowego, szczegółowych warunków i trybu jego udzielania, a także mając na względzie zapewnienie przejrzystości procedur udzielania tej pomocy oraz zgodność z zasadami udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej

Poza zadaniami wynikającymi dla Agencji *expressis verbis* z przepisów projektu ustawy będzie ona mogła wykonywać, zgodnie z art. 18, także inne zadania powierzone przez jednostki sektora finansów publicznych, pod warunkiem, że zadania te będą zbliżone charakterem do zadań

określonych ustawą. Oczywiście jednostki sektora finansów publicznych będą obowiązane do sfinansowania powierzonych Agencji zadań.

Warto przy tym wspomnieć, iż Agencja przede wszystkim będzie narzędziem w ręku Ministra Gospodarki, więc jest naturalne, iż powinna być również zaangażowana w przygotowywanie dokumentów strategicznych zwłaszcza strategii wieloletniej.

Jak już wyżej wspomniano, ramy prawne działalności Agencji będą nadawać w kolejności rangi przepisy ustawy oraz statutu, który nada jej Minister Gospodarki w drodze zarządzenia (art. 16).

Organem zarządzającym i reprezentującym Agencję na zewnątrz będzie Prezes Agencji powoływany i odwoływany przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Projekt nie przewiduje kadencyjności Prezesa, co gwarantuje pełny nadzór ministra nad Agencją. Określono minimalne kwalifikacje, jakie powinien spełniać kandydat na Prezesa Agencji, oraz możliwość powoływania jego zastępców. (art. 21 i 22).

Istotną cechą Agencji będzie umożliwienie realizacji jej zadań poprzez powiązanie funkcjonalne z innymi podmiotami. W tym celu projekt przewiduje dla Agencja możliwość zawierania porozumień i umów cywilnoprawnych z innymi jednostkami sektora finansów publicznych, jednostkami samorządu terytorialnego, organizacjami przedsiębiorców oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. Obok doraźnie zawieranych umów i porozumień w sprawie konkretnych projektów, przepisy te otworzą Agencji drogę do tworzenia sieci trwałych powiązań, pełniących funkcję quasi-oddziałów regionalnych, bez tworzenia dodatkowych struktur Agencji. Formy powiązań funkcjonalnych nie muszą ograniczać się wyłącznie do aktywności w kraju, mogą być również nawiązywane dla potrzeb Agencji za granicą. Agencja będzie mogła uczestniczyć również w projektach w formule partnerstwa- publiczno prywatnego, w trybie określonym przez przepisy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno- prywatnym (Dz.U. Nr 19, poz. 100). (art. 17 ust. 4 i 5).

Pojawiający się wielokrotnie w dyskusjach nad kształtem przyszłej agencji promocyjnej postulat powołania jej oddziałów krajowych nie został w projekcie uwzględniony. Wszelkie bowiem zadania Agencji realizowane w kraju, które wymagają szczególnego zaangażowania na szczeblu regionalnym, powinny być realizowane właśnie z ramach kooperacji na zasadach przedstawionych powyżej z jednostkami zewnętrznymi, o różnym statusie i pochodzeniu, które uczestniczyłyby w systemie akredytacji. Dotyczy to również wdrażania instrumentów finansowych pochodzących z Programów Operacyjnych. W ten sposób funkcjonują obecnie Centra Obsługi Inwestorów i Eksporterów (COIE) w kooperacji z PALIZ S.A., w ten również sposób sieci terenowe tworzą KUKE S.A. i PARP.

Agencja będzie natomiast związana w sposób formalny z siecią placówek zagranicznych, zorganizowanych jako jej oddziały. Oddziały zagraniczne będą tworzone i likwidowane przez Prezesa Agencji w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw gospodarki, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw zagranicznych. W takiej formie oddziały zagraniczne Agencji będą stanowiły pośrednio placówki zagraniczne Ministra Gospodarki, jako następcy dawnych Biur Radców Handlowych, potem Wydziałów Ekonomiczno – Handlowych, a ostatnio Wydziałów Promocji Handlu i Inwestycji Ambasad i Konsulatów Generalnych RP za granicą. (art. 23).

Wymaga podkreślenia, iż pozostając w ścisłej strukturze Agencji oddziały zagraniczne będą nadal podlegały Ministrowi Gospodarki zarówno kadrowo, jak merytorycznie i finansowo. Jednocześnie nie można dopuścić do sytuacji, o co postulują niektóre środowiska, aby oddziały zagraniczne pozostając w strukturze Agencji podlegały jednocześnie bezpośrednio Ministrowi. Układ hierarchiczny byłby wtedy poziomo - pionowy, co wyklucza sprawne funkcjonowanie systemu.

Projekt w art. 24 przewiduje dwie kategorie pracowników oddziałów zagranicznych. Pierwszą będą stanowili pracownicy posiadający stopień dyplomatyczny, nadany im w trybie ustawy

o służbie zagranicznej tzw. personel dyplomatyczny oraz personel pomocniczy, który stanowić będą pracownicy Agencji skierowani do pracy za granicą oraz pracownicy zatrudniani na podstawie prawa miejscowego. W ten sposób zostanie spełniony postulat o konieczności posiadania przez oddziały zagraniczne Agencji statusu dyplomatycznego.

Warto w tym miejscu przypomnieć, iż tzw. status dyplomatyczny biura jest pochodną stopni dyplomatycznych posiadanych przez jego pracowników a zasady funkcjonowania miejsc o statusie dyplomatycznym na terenie państwa przyjmującego określa konwencja wiedeńska oraz zgodnie z nią prawo miejscowe. Dotyczy to zarówno sfery eksterytorialności (co akurat przy prowadzeniu biznesu może być przeszkodą a nie atutem), jak i sfery podatkowej, karnej etc.

Nie ma przy tym przeszkód, aby wzmocnienie kadrowe placówek zagranicznych Ministra Gospodarki, które może być finansowane w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, dotyczyło oddziałów zagranicznych Agencji.

Art. 28 projektu proponuje, aby Agencja prowadziła swoją działalność na podstawie rocznego planu działania, w którego skład wchodzi roczny plan finansowy Agencji, o którym mowa w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Projekt w sposób szczegółowy określa treść planu finansowego Agencji, który będzie określał między innymi stan środków finansowych na początek roku obrotowego, przewidywane wpływy środków finansowych w roku obrotowym, limity kwot poszczególnych wydatków w danym roku, przewidywane saldo różnic kursowych oraz przewidywany stan środków finansowych na koniec roku obrotowego. Określono również procedurę tworzenia, zatwierdzania i zmiany w trakcie obowiązywania rocznego planu działania Agencji.

Konsekwencją planowania realizacji działań Agencji będzie sprawozdawczość. Proponuje się w tym zakresie, aby Prezes Agencji, w terminie 30 dni od zakończenia każdego kwartału przedstawiał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdanie z działalności Agencji. (art. 31)

W celu ustalenia zasad gospodarki finansowej Agencji, w art. 29 określono katalog jej przychodów. Należą do nich będą: dotacje celowe z budżetu państwa przeznaczone na realizację konkretnych zadań, środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, oraz pochodzące z funduszy Unii Europejskiej przeznaczone na realizację zadań Agencji, odsetki od środków zgromadzonych na rachunkach bankowych, przychody osiągane w związku z działalnością wykonywaną na podstawie porozumień z innymi jednostkami sektora finansów publicznych oraz dotacje podmiotowe z budżetu państwa przeznaczone na pokrycie bieżących kosztów działalności Agencji.

W celu realizacji samodzielnej gospodarki finansowej Agencja na podstawie art. 32 będzie obowiązana utworzyć fundusz statutowy, fundusz rezerwowy oraz inne fundusze, których obowiązek utworzenia wynika z przepisów o rachunkowości. Określono sposób zadysponowania zyskiem netto i pokrywania straty. O podziale lub pokryciu wyniku finansowego decydować będzie minister właściwy do spraw gospodarki, na podstawie propozycji Prezesa, co należy uznać za istotne uprawnienie o charakterze nadzorczym.

Konsekwencją wprowadzenia ustawy o systemie promocji Rzeczypospolitej Polskiej będzie konieczność szerokich zmian w obowiązujących przepisach. Zmianą o charakterze fundamentalnym będzie zmiana w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej ( Dz. U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437, z późn. zm.) polegająca na wpisaniu do opisu działu gospodarka spraw związanych promocją polskiej gospodarki w kraju i za granicą (art. 34). Zmiana ta jest konieczna wobec przypisania w systemie Ministrowi Gospodarki wiodącej roli w zakresie promocji gospodarczej.

Zmiany dotyczyć będą również ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (Dz. U. Nr 62, poz. 689, z późn. zm.), której ustawowo wprowadzi się obowiązek

współpracy z Agencją Promocji Gospodarczej (art. 35). Konieczne będzie również dokonanie zmian ustawy z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (Dz. U. Z 2007, Nr 42, poz. 275), z której należy usunąć przepisy o wdrażaniu przez PARP niektórych instrumentów wspierania eksportu (tzw. pomoc *de minimis*) wobec powierzenia tych zadań nowotworzonej Agencji (art. 36).

W zakresie przepisów przejściowych w art. 37- 40 projekt przewiduje zasadę sukcesji generalnej w przekształceniu istniejącej obecnie Polskiej Agencji Informacji i Inwestycji Zagranicznych S.A. w Agencję Promocji Gospodarczej, polegającej na wniesieniu do nowotworzonej Agencji środków i mienia po likwidowanej spółce PAIiIZ S.A. Na podobnej zasadzie istniejące Wydziały Promocji Handlu i Inwestycji zostaną przekształcone w oddziały zagraniczne Agencji. Określony w projekcie tryb przejścia pracowników PAIiIZ S.A. i WPHI przewiduje automatyczne nawiązanie stosunku pracy z Agencją na okres 3 miesięcy, po których stosunek pracy wygasa w razie nie zaproponowania nowych warunków pracy i płacy.

W art. 37 przewidziane zostały przepisy przejściowe dla tworzenia pierwszej Strategii wieloletniej oraz dla planu działania Agencji w pierwszym roku obrotowym.

Zgodnie z zasadami wykonywania nadzoru właścicielskiego nad mieniem Skarbu Państwa, nadzór nad likwidacją PAIiIZ S.A. i wniesieniem mienia do nowej Agencji został powierzony Ministrowi Skarbu Państwa (art. 41).

Art. 42 projektu przewiduje, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2011 r., z wyjątkiem przepisów art. 5 -12, art. 37 ust. 1 i art. 41, dotyczących wieloletnich strategii promocji gospodarczej i planów rocznych, a także przepisu przejściowego w tym zakresie oraz inwentaryzacji mienia PAIiIZ S.A. oraz likwidacji tej spółki, dla których przewiduje się wejście w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia ustawy.

## Projekt propozycji zmian w poszczególnych przepisach prawa dotyczących procesu dochodzenia należności

### I. W obszarze postępowania sądowego w celu podniesienia jego efektywności proponujemy:

#### 1. Odstąpienie od wymogu dołączania w trakcie procesu i egzekucji pełnomocnictwa, jeśli pełnomocnik wykonuje zawód radcy prawnego, adwokata lub rzecznika patentowego- proponycja zmiany przepisów art. 89 i 126 kpc

W świetle obowiązujących przepisów kodeksu postępowania cywilnego pełnomocnik do każdej sprawy zobowiązany składać dokument pełnomocnictwa procesowego. Jest to szczególnie uciążliwe dla podmiotów składających masowo pozwy do sądów, a z punktu widzenia sądów stanowi wymóg gromadzenia i przetwarzania zbędnej dokumentacji. Skoro ustawodawca uwzględnił brak obowiązku przedkładania pełnomocnictwa w elektronicznym postępowaniu upominawczym, zasadne jest rozszerzenie tej praktyki także na inne rodzaje postępowań. Efektem zmian będzie ujednoczenie i uproszczenie procedury oraz obniżenie jej kosztów

#### Propozycja zmian legislacyjnych

W art. 89 § 1 proponuje się następującą zmianę brzmienia oraz dodanie § 2:

„Pełnomocnik obowiązany jest przy pierwszej czynności procesowej dołączyć do akt sprawy pełnomocnictwo z podpisem mocodawcy lub wierzytelny odpis pełnomocnictwa. Zdania pierwszego nie stosuje się w przypadku dokonania czynności procesowej przez adwokata, radcę prawnego i rzecznika patentowego. W takim wypadku pełnomocnik zobowiązany jest wskazać podstawę swojego umocowania i jego zakres. Sąd może zażądać przedstawienia pełnomocnictwa z podpisem mocodawcy, a w razie wątpliwości urzędowego poświadczenia podpisu strony. Adwokat i radca prawny, a także rzecznik patentowy mogą sami uwierzytelnić odpis udzielonego im pełnomocnictwa oraz odpisy innych dokumentów wskazujących na ich umocowanie.”.

W art. 126 § 3<sup>1</sup> proponuje się zmianę brzmienia na następujące:

„Przepisu § 3 nie stosuje się do pism wnoszonych przez adwokata, radcę prawnego, i rzecznika patentowego oraz pism w elektronicznym postępowaniu upominawczym.

#### 2. Propozycja zmiany przepisów art. 505<sup>33</sup>, 505<sup>34</sup> i 505<sup>36</sup>kpc uwzględniająca właściwość przemienną i umowną sądu.

Regulacja zawarta w wymienionych powyżej przepisach wyłącza w elektronicznym postępowaniu upominawczym możliwość wyboru sądu przez powoda, na podstawie art.



i 46 Kodeksu postępowania cywilnego. Stosownie bowiem do art. 505<sup>33</sup>, 505<sup>34</sup> i 505<sup>36</sup>kpc, po stwierdzeniu przez sąd w elektronicznym postępowaniu upominawczym braku podstaw do wydania nakazu zapłaty, zaistnienia podstaw do jego uchylecia z urzędu oraz w razie prawidłowego wniesienia sprzeciwu od nakazu zapłaty i utraty mocy przez nakaz zapłaty, sąd obligatoryjnie przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej, tj. sądu pierwszej instancji, w którego okręgu pozwany ma miejsce zamieszkania.

Brak jest logicznego i systemowego uzasadnienia dla tego rodzaju wyłączenia wyboru sądu w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Nie wynika ono z istoty elektronicznego postępowania upominawczego, albowiem dotyczy dalszego rozpoznania sprawy przez sąd przekazany, w trybie właściwym stosownie do rodzaju sprawy. Obecne rozwiązanie powoduje istotną, ujemną konsekwencję wyboru powoda trybu dochodzenia roszczeń w elektronicznym postępowaniu upominawczym. Dla podmiotów dochodzących roszczeń z tytułu świadczenia usług masowo (dla których w szczególności ten tryb postępowania jest dedykowany), przyjęte przez ustawodawcę aktualne rozwiązanie powoduje "rozsianie" setek spraw z powództw o zapłatę na terenie całego kraju, co w poważnym stopniu utrudnia sprawną obsługę tych spraw (stawiennictwo w sądzie, wgląd w akta przy jednocześnie istniejących ograniczeniach w komunikacji telefonicznej z sądem) oraz efektywne i sprawne zarządzanie wierzytelnościami.

Skutkiem obecnie stosowanych regulacji jest m.in. przekazanie pozwu do sądu w okręgu którego pierwotnie niemożliwe było doręczenie dłużnikowi pozwu i nakazu zapłaty. Wierzyciel powinien mieć możliwość wyboru sądu na zasadach ogólnych ze względu na miejsce wykonania umowy.

### Propozycja zmian legislacyjnych:

- w art. 505<sup>33</sup> kpc proponuje się następujące brzmienie § 1:  
„ W przypadku braku podstaw do wydania nakazu zapłaty sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej, jeżeli powód nie zażądał w pozwie przekazania sprawy do innego sądu na podstawie art. 31 albo art. 46.”
- w art. 505<sup>34</sup> kpc proponuje się następujące brzmienie § 1::  
„ W przypadkach wskazanych w art. 502<sup>1</sup> § 1 i 2 sąd z urzędu uchyła nakaz zapłaty i przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej albo do innego sądu zgodnie z żądaniem powoda w pozwie, na podstawie art. 31 albo 46, chyba że powód w wyznaczonym terminie usunie przeszkodę w doręczeniu nakazu zapłaty”.
- w art. 505<sup>36</sup>kpc proponuje się następujące brzmienie § 1:  
„W razie prawidłowego wniesienia sprzeciwu nakaz zapłaty traci moc w całości, a sąd przekazuje sprawę do sądu według właściwości ogólnej, jeżeli powód nie zażądał w pozwie przekazania sprawy do innego sądu na podstawie art. 31 albo art. 46”

### 3. Usprawnienie procedury doręczeń w toku procesu,

W związku z regulacjami zawartymi w ustawie z dnia 14 września 2010r. o ewidencji ludności, istotnym problemem, powodującym ograniczenie prawa do sądu, będzie brak dostępności dla powodów (wierzycieli) danych dotyczących adresu dłużników. Wskazana ustawa znosi bowiem od dnia 1 stycznia 2014r. obowiązek meldunkowy oraz stanowi, iż od tego momentu dane dotyczące miejsca zamieszkania osób fizycznych nie będą gromadzone w podstawowym rejestrze PESEL. Istnieje w tym zakresie istotna różnica pomiędzy osobami fizycznymi, podlegającymi wpisowi do ewidencji działalności

gospodarczej, a osobami fizycznymi, nie będącymi przedsiębiorcami. O ile bowiem w przypadku tych pierwszych w postępowaniu sądowym cywilnym mamy do czynienia z fikcją doręczenia (art. 139 § 3 k.p.c.), o tyle w przypadku drugiej grupy osób fizycznych sytuacja procesowa powoda przedstawia się zgoła odmiennie. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, na powódzie ciąży obowiązek prawidłowego oznaczenia adresu pozwanego, co w przypadku niemożności jego ustalenia w oparciu o dostępne rejestry prowadzone przez organy gminy spowoduje znaczne utrudnienia w dochodzeniu roszczeń (łącznie z możliwością przedawnienia roszczenia powoda), zwiększenie kosztów z tym związanych oraz przedłużenie okresu w jakim możliwe jest uzyskanie tytułu niezbędnego do zaspokojenia. Przedłożona propozycja ma na celu zastosowanie do wszystkich osób fizycznych tych samych mechanizmów uznawania skuteczności doręczeń w postępowaniu sądowym cywilnym, jakie już funkcjonują wobec m.in. tej grupy osób fizycznych, które podlegają, na podstawie odrębnych przepisów, wpisowi do ewidencji działalności gospodarczej. Propozycja ta pozostaje w ścisłym związku z obowiązkiem meldunkowym, o którym mowa w ustawie o ewidencji ludności, tj. powinności ujawnienia adresu miejsca zamieszkania, w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego. Należy przy tym wskazać, iż proponowane rozwiązanie nie narusza praw tych osób, albowiem będą one mogły nadal kwestionować uznanie doręczenia za skuteczne w drodze czynności procesowych.

Procedura doręczeń w toku procesu wymaga zmian, które z jednej strony umożliwią pozwanemu obronę jego praw, ale z drugiej strony nie będą blokowały wierzycielowi szybkiego i skutecznego dochodzenia roszczeń oraz nie będą podnosiły kosztów tego postępowania. Obecne regulacje w zakresie doręczeń znacznie wydłużają procedurę sądową. Komornicy sądowi mają możliwość odpytywania bazy pesel o adres zamieszkania dłużnika, nie ma powodu by z takich samych narzędzi nie mógł skorzystać sąd po zaistnieniu przesłanek wskazanych w art. 499 pkt 4 kpc. Proponowana zmiana ma na celu głównie przyspieszenie dokonywania ustaleń adresowych i tym samym przyspieszenie całej procedury dochodzenia należności na drodze sądowej.

#### **Propozycja zmian legislacyjnych:**

##### **Propozycja zmiany ustawy z dnia 24 września 2010r. o ewidencji ludności (Dz.U.2006.139.993)**

Zgodnie z art. 80 ustawa wchodzi w życie z dniem 1 sierpnia 2011r.

Zgodnie z art. 74 ust. 1, 75 i 76 ustawy od dnia 1 stycznia 2014r. znosi się obowiązek meldunkowy, podlegają likwidacji rejestry mieszkańców i rejestry zamieszkania cudzoziemców, prowadzone przez organy gminy (pozostaje jedynie rejestr PESEL) oraz nie gromadzi się danych, o których mowa w art. 8 pkt 6, 14-21 i 25 ustawy, m. in. adresu zameldowania na pobyt stały.

Ustawa stanowi w art. 74 ust. 2, iż ilekroć w przepisach prawa jest mowa o zameldowaniu na pobyt stały lub zameldowaniu na pobyt czasowy, od dnia 1 stycznia 2014r. należy przez to rozumieć miejsce zamieszkania, o którym mowa w art. 25 ustawy Kodeks cywilny.

##### **Proponowane zmiany w art. 32 ustawy o ewidencji ludności:**

W miejsce ust. 1 i 2 proponuje się ust. 1 w następującym brzmieniu:

„Organ dokonujący zameldowania na pobyt stały wydaje z urzędu osobie zaświadczenie o zameldowaniu na pobyt stały lub pobyt czasowy”.

Zmianę numeracji, dotychczasowe ust. 3 i 4 stałyby się ustępami odpowiednio 2 i 3,

W ust. 3 (po zmianie numeracji -2) po pkt 4) proponuje się dodanie pkt 5) w brzmieniu:

5) pouczenie o skutkach nie wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 24 ustawy, w tym wynikających z zasad doręczania pism w postępowaniu sądowym.

Proponuje się skreślenie **art. 74 ust. 1 , art. 75 i art. 76 ustawy**.

**W art. 74 ust. 2** proponuje się skreślić wyrażenie „od dnia 1 stycznia 2014r.”

W treści **art. 78** proponuje się wykreślenie następujących wyrażen : „art. 1 pkt 4”, „art. 6 ust. 2, art. 7 ust. 3”, „art. 10 ust. 1 pkt 5”, „art. 13 ust. 2, art. 24-44, art. 49, art. 50 ust. 2”, „art. 52 ust. 3”. Proponuje się zmianę polegającą na utracie mocy jedynie ust. 14-15, 17-19 art. 8 ustawy.

### **Propozycje dotyczące zmian w ustawie z dnia 17 listopada 1964r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964,43,296 ze zm.).**

**służba doręczeniowa** – wydanie przez Ministra Sprawiedliwości rozporządzenia stosownie do delegacji ustawowej zawartej w art. 131 § 4 k.p.c.

W art. 126 § 2 proponuje się dodanie zdania drugiego w następującym brzmieniu:

„W przypadku powzięcia przez sąd wiadomości, że wskazane w piśmie procesowym miejsce zamieszkania pozwanego, jest nieaktualne, sąd z urzędu, na podstawie danych zawartych w rejestrze lub ewidencji, prowadzonych przez odpowiednie organy administracji publicznej lub sąd, ustala aktualny adres pozwanego.”

w art. 133 kpc po § 2a proponuje się dodanie § 2b w następującym brzmieniu:

„ § 2a stosuje się odpowiednio do osób fizycznych, podlegających obowiązkowi meldunkowemu na podstawie odrębnych przepisów, w przypadku nieujawnienia przez osobę w rejestrze adresu jej miejsca zamieszkania”.

w art. 139 po § 3 proponuje się dodanie § 3a w następującym brzmieniu:

„§ 3 stosuje się do osób fizycznych, podlegających obowiązkowi meldunkowemu na podstawie odrębnych przepisów, w przypadku nieujawnienia przez osobę w rejestrze adresu jej miejsca zamieszkania”.

W art. 177 § 1 w pkt 6) proponuje się wykreślenie wyrażenia: „albo niewskazania przez powoda w wyznaczonym terminie adresu pozwanego”.

W art. 499 w pkt 4) po słowach: „miejsce pobytu pozwanego nie jest znane” proponuje się dodanie słów: „ z zastrzeżeniem art. 133 § 2b”.

### **Propozycja dotycząca zmian w ustawie z dnia 28 lipca 2005r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych**

Proponuje się w art. 95.1 dodanie pkt 8 w następującym brzmieniu:

8) " o wydanie odpisu nakazu zapłaty wraz z klauzulą wykonalności nadaną przez sąd z urzędu"

Zgodnie z art. 782 § 2 k.p.c, nakazowi zapłaty sąd nadaje klauzę wykonalności z urzędu niezwłocznie po jego uprawomocnieniu się. Propozycja ma na celu usankcjonowanie zasady działania sądu z urzędu (w domyśle nieodpłatnie). Regulacja ta powieliła identyczny mechanizm kosztowy doręczania stronom odpisu wyroku zaocznego (art. 343 k.p.c.) lub doręczenia odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem,

zgłoszonym w terminie tygodniowym od ogłoszenia sentencji (art. 4 ust. 3 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).

## **II. W obszarze postępowania egzekucyjnego, w celu podniesienia jego skuteczności, proponujemy:**

1. Wprowadzenie możliwości wysyłania do dłużnika korespondencji egzekucyjnej niestanowiącej czynności procesowej listem zwykłym- zmiana przepisów regulujących wysyłanie do dłużników korespondencji egzekucyjnej- art. 19 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2005r. w sprawie określenia szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych

Wielu dłużników celowo i systematycznie nie odbiera korespondencji od komornika, korespondencja awizowana przez Poczta nie jest odbierana. Z praktyki wierzycieli masowych wynika, że wysyłanie korespondencji listem zwykłym wywołuje bardzo pozytywne skutki, bowiem korespondencja ta dociera do rąk adresatów- dłużników. Proponowana zmiana ma na celu dopuszczenie możliwości wysyłania na etapie egzekucji korespondencji do dłużników listem zwykłym, np. monitów, stanu rozliczeń – za wyjątkiem korespondencji wymienionej w procedurze sądowo-egzekucyjnej, która powinna być doręczona dłużnikowi za potwierdzeniem, w szczególności zawiadomienia o wszczęciu egzekucji. Obecne regulacje nie pozwalają komornikowi na kierowanie do dłużnika korespondencji listem zwykłym. Możliwość wysłania do dłużnika wezwania do zapłaty listem zwykłym będzie skutecznym narzędziem zdecydowanie podnoszącym skuteczność egzekucji.

### **Propozycje zmian legislacyjnych:**

Propozycja zmiany legislacyjnej w § 19 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 grudnia 2005r. w sprawie określenia szczegółowych przepisów o biurowości i ewidencji operacji finansowych kancelarii komorniczych:

§. 19 – po ustępie 2 proponuje się dodanie ustępu 3 w następującym brzmieniu

„3. Korespondencja egzekucyjna może być kierowana do Dłużnika listem zwykłym bez wymogu potwierdzenia doręczenia, o ile nie jest korespondencją podlegającą obostrzeniom procedur sądowych”.

2. **Zmianę przepisów prawa bankowego w zakresie egzekucji ze środków na rachunku bankowym dłużnika (art. 54 Prawa bankowego)**

Obecnie skuteczność egzekucji z rachunków bankowych jest niska, przepisy umożliwiają egzekucję z rachunku bankowego, jeśli wartość środków na rachunku jest większa niż trzykrotność średniego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw (ogłoszone przez GUS w III Q 2010r, przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło 3385,23 zł- publikacja M.P. nr 78/2010 , poz. 967, a więc kwota  $3 \times 3385,23 \text{ zł} = 10155,69 \text{ zł}$  jest kwotą wolną od zajęcia - egzekucja może dotyczyć wówczas nadwyżki ponad trzy średnie wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw). Brak racjonalnego uzasadnienia by tak wysoka kwota środków na rachunku bankowym była wolna od egzekucji. Określenie kwoty wolnej od zajęcia komorniczego na poziomie 80% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, wpłynie na podniesienie skuteczności egzekucji z rachunków bankowych.

**Propozycja zmiany legislacyjnej w art. 54.1 Prawa bankowego:**

Art. 54. 1 „Środki pieniężne znajdujące się na rachunkach oszczędnościowych, rachunkach oszczędnościowo-rozliczeniowych oraz na rachunkach terminowych lokat oszczędnościowych jednej osoby, niezależnie od liczby zawartych umów, są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego do wysokości 80% kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów.”

3. **Zmianę przepisów dotyczących egzekucji z wynagrodzenia za pracę, poprzez dozwolenie potrąceń z kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę do wysokości 20 % jego wartości- art. 87<sup>1</sup> Kodeksu pracy**

Kwota wynagrodzenia minimalnego nie podlega zajęciu jednak ten sam konsument zarabiający minimalne wynagrodzenie ma możliwość systematycznego zaciągania zobowiązań w bankach, instytucjach finansowych, u dostawców usług masowych, nie płacąc wcześniejszych zobowiązań. Mimo iż sprawy trafiają do egzekucji komorniczej, wyegzekwowanie zadłużenia jest niemożliwe właśnie ze względu na minimalne wynagrodzenie.. Teoretycznie taki konsument ma możliwość nieograniczonego zaciągania dalszych zobowiązań o ile nie trafi wcześniej do BIGu lub BIKu, stąd tak ważne jest zapewnienie równych praw w obrocie gospodarczym dla podmiotów dostarczających produkty i usługi i konsumentów zaciągających zobowiązania. Obecna regulacja stwarza pole do nadużyć i celowego działania na szkodę potencjalnych wierzycieli,

**Propozycja zmiany legislacyjnej w art. 87<sup>1</sup> Kodeksu pracy:**

Art. 87<sup>1</sup>. § 1. Wolna od potrąceń jest kwota wynagrodzenia za pracę w wysokości:

1) 80% minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie odrębnych przepisów, przysługującego pracownikom zatrudnionym w pełnym wymiarze czasu pracy, po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne oraz zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych – przy potrącaniu sum egzekwowanych na mocy tytułów wykonawczych na pokrycie należności innych niż świadczenia alimentacyjne

4. **Uproszczenie procedury uzyskania tytułu wykonawczego w miejsce utraconego – bez konieczności wyznaczenia rozprawy, art. 794 kpc.**

Utrata tytułu wykonawczego blokuje wierzycielowi możliwość dochodzenia należności na drodze egzekucyjnej. Rozpatrzenie wniosku wierzyciela o ponowne wydanie tytułu wykonawczego w miejsce utraconego na posiedzeniu niejawnym **bez obligatoryjnego wyznaczenia rozprawy w każdej sprawie**, zarówno dla dłużnika jak i dla wierzyciela oraz sądu znacznie uprości i skróci całą procedurę, w szczególności, jeśli okoliczności utraty tytułu wykonawczego zostały wykazane w sposób niewątpliwy we wniosku.

**Propozycja zmiany legislacyjnej w art. 794kpc:**

Art. 794 kpc „ Ponowne wydanie tytułu wykonawczego zamiast utraconego może nastąpić na mocy postanowienia sądu wydanego na posiedzeniu niejawnym. Na ponownie wydanym tytule wykonawczym czyni się wzmiankę o wydaniu go zamiast tytułu pierwotnego. W postępowaniu tym sąd ogranicza badanie do faktu utraty tytułu wykonawczego.

5. **Propozycja zmian art. 797 wraz z uzasadnieniem do zmiany pozwalającej na zastosowanie technik informatycznych w postępowaniu egzekucyjnym zgodnie z wymogami ustawowymi zawartymi w Ustawie z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. z dnia 20 kwietnia 2005 r.)**

**Wprowadza się nowy artykuł Art. 797<sup>1</sup>**

Art. 797<sup>1</sup>.

§ 1. Strona powołująca się w piśmie na tytuł wykonawczy obowiązana jest na żądanie przeciwnika złożyć jego oryginał.

§ 2. Zamiast oryginału tytułu wykonawczego strona może złożyć odpis lub elektroniczny skan tytułu wykonawczego, jeżeli jego zgodność z oryginałem została poświadczona przez notariusza albo przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub radcą Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa.

§ 3. Zawarte w odpisie/elektronicznym skanie tytułu wykonawczego poświadczenie zgodności z oryginałem przez występującego w sprawie pełnomocnika strony będącego adwokatem, radcą prawnym, rzecznikiem patentowym lub radcą Prokuratorii Generalnej Skarbu Państwa ma charakter dokumentu urzędowego.

§ 4. Jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, komornik, na wniosek strony albo z urzędu, zażąda od strony składającej odpis dokumentu, o którym mowa w § 2, przedłożenia oryginału tego dokumentu.

§ 5. wniosek lub żądanie przeprowadzenia egzekucji z urzędu wraz z odpisem lub elektronicznym skaniem tytułu wykonawczego wniesione drogą elektroniczną powinno być opatrzone podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.).

§ 6. Ilekroć w ustawie jest mowa o przedstawieniu (okazaniu, dołączeniu, doręczeniu albo złożeniu) tytułu wykonawczego, należy przedstawić przez komornika dokument uzyskany z systemu teleinformatycznego opatrzone podpisem elektronicznym w rozumieniu art. 3 pkt 1 lub pieczęcią elektroniczną w rozumieniu art. 3 pkt. 2 ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.).

**Dotychczasowy Art. 797<sup>1</sup> zostaje zmieniony na art.797<sup>2</sup>**

Art. 797<sup>2</sup>. Wierzyciel może zlecić komornikowi poszukiwanie za wynagrodzeniem majątku dłużnika.

Proponowana zmiana umożliwi nii wymianę informacji drogą elektroniczną, w tym dokumentów elektronicznych, pomiędzy podmiotami publicznymi a podmiotami niebędącymi podmiotami publicznymi. Pozwoli też na wprowadzenie rozwiązania hybrydowego tzn. możliwość składania drogą elektroniczną wniosków egzekucyjnych wraz z poświadczonymi elektronicznymi kopiami tytułu wykonawczego, wydawanego w tradycyjnej wersji oraz na skorzystanie z możliwości wymiany korespondencji w postępowaniu egzekucyjnym – na dzień dzisiejszy sądy uruchamiają elektroniczne skrzynki podawcze za pośrednictwem platformy ePUAP (w przypadku kancelarii komorniczych wszystkie są przygotowane do obsługiwaniania Elektronicznego Postępowania Upominawczego (posiadają stosowne oprogramowanie, pełna infrastrukturę do przetwarzania oraz przechowywania danych w wersji elektronicznej), Dodatkowo

istniejące przepisy dają możliwość tworzenia, przetwarzania i przechowywania akt komorniczych w wersji elektronicznej.

Należy podkreślić, iż wprowadzenie proponowanego rozwiązania nie tylko wyeliminuje zbędną korespondencję tradycyjną (papierową), co bardzo przyspieszy obieg korespondencji między wierzycielom i komornikiem i pozwoli znacznie skrócić czas egzekucji – obecnie średnio około jednego roku (zamiast przesyłania korespondencji pocztą co trwa od 3-7 dni wnioski o egzekucję byłyby przekazywane on-line, dodatkowo każda korespondencja pomiędzy komornikiem a wierzycielem będzie mogła być prowadzona w wersji elektronicznej co będzie skutkowało kolejnym skróceniem czasu egzekucji).

Co najważniejsze te wszystkie rozwiązania już są gotowe a jedyną przeszkodą jest praktykowana konieczność składania tytułu wykonawczego w oryginale. Przedłożona propozycja nie stoi w sprzeczności z obowiązującym porządkiem prawnym gdyż zgodnie z art. 804. „Organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym” czyli rola komornika sprowadzała się do administracyjnego – badania papierowego dokumentu, w żaden sposób przy obecnym stanie technik poligraficznych nie jest możliwe zweryfikowanie czy jest to autentyczny dokument (organ egzekucyjny nie posiada żadnej wiedzy ani uprawnień do badania autentyczności dokumentu), dlatego też w propozycji zastosowano wprost rozwiązania stosowane przez sąd dotyczące możliwości składania odpisu dokumentu. Takie uprawnienie nadane tylko bardzo wąskiej grupie zawodów zaufania publicznego (adwokat, radca prawny, rzecznikiem patentowym lub radca Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa ) wyeliminuje możliwość składania podrobionych lub sfałszowanych kopii dokumentów. Natomiast kwestia formatów załączników jest określona Rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 września 2005 roku w sprawie warunków organizacyjno-technicznych doręczania dokumentów elektronicznych podmiotom publicznym (Dz.U.05.200.1651) oraz rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 listopada 2006 roku w sprawie sporządzania i doręczania pism w formie dokumentów elektronicznych (Dz.U.06.227.1664)

#### **6. Przekazywanie przez komorników danych o bezskutecznych egzekucjach do KRS**

Wprowadzenie obowiązku przekazywania przez komorników do KRS informacji o bezskutecznych egzekucjach i niewypłacalności dłużników ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Co roku setki tysięcy egzekucji kończą się bezskutecznie. Nie ma uzasadnienia, by np. banki nie posiadały dostępu do danych komorniczych, że w stosunku do podmiotu ubiegającego się o kredyt toczyło się postępowanie egzekucyjne, umorzone z powodu jego bezskuteczności. Dotychczasowe regulacje prawne spowodowały, iż baza dłużników w Krajowym Rejestrze Sądowym nie spełnia funkcji związanych z informowaniem o zaległościach płatniczych. Ze względu na wysokie koszty wierzyciele nie wpisują do niego swoich dłużników. Dzięki zmianie regulacji możliwe będzie zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Innym efektem będzie efekt edukacyjny mobilizujący dłużników do spłaty zobowiązań. Dlatego należy przyznać komornikom dodatkowe uprawnienia i stworzyć możliwość udostępniania innym podmiotom informacji zawartych w KRS drogą elektroniczną on-line.

#### **Propozycja zmiany legislacyjnej: po art. 824 kpc proponuje się:**

Dodanie art. 824<sup>1</sup> o następującym brzmieniu:

*„W przypadku umorzenia postępowania w trybie art. 824 § 1 pkt 3 komornik przekazuje dane o niewypłacalnym dłużniku do Rejestru Dłużników Niewypłacalnych w Krajowym Rejestrze Sądowym. Dane mogą być przekazywane z wykorzystaniem elektronicznych nośników informacji. Wniosek komornika o wpis dłużnika do KRS nie podlega opłacie sądowej.”*

W ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym w art. 55 dodanie punktu 6) o treści”

Art. 55. 6) „dłużników, w stosunku, do których postępowanie zostało umorzone w trybie art. 824 § 1 pkt. 3 kodeksu postępowania cywilnego”.

**7. Wprowadzenie ograniczenia maksymalnej kwoty zaliczki z tytułu korespondencji pobieranej przez komorników od wierzycieli w art. 40 art. 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o komornikach i egzekucji.**

Obecna regulacja prowadzi do powszechnych przypadków nieuzasadnionego obciążania wierzycieli nadmierną liczbą korespondencji prowadzonej przez komornika w ilości od 10 do 20 szt w sprawie liczonych ryczałtem po 5, 65 zł. Proponowana zmiana powinna zachęcać komorników do zwiększenia wykorzystania technik informatycznych do możliwości prowadzenia korespondencji w wersji elektronicznej zwłaszcza w przypadku zapytań do banków, Centralnego Biura Adresowego, ZUS itd.. Dodatkowo pozwoli obniżyć nadmierne koszty postępowania egzekucyjnego obciążające wierzycieli ( w przypadku 79% bezskutecznych egzekucji ) jak i dłużników. Należy podkreślić ,że obecnie pobierana zaliczka na poczet korespondencji nigdy nie jest szczegółowo rozliczana wobec wierzyciela – komornik w postanowieniu o zakończeniu postępowania nie określa liczby faktycznie wysłanej korespondencji .

**Propozycja zmiany legislacyjnej w art. 40 art. 2 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji:**

2. Na pokrycie wydatków, o których mowa w art. 39. 2. pkt.8, komornik może żądać zaliczki w maksymalnej wysokości 1 % przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego

**8. Wprowadzenie jawności statystyk dotyczących pracy komorników, art. 85.4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o komornikach i egzekucji.**

Obecne regulacje oraz bardzo ograniczony dostęp do informacji a w zasadzie ich brak, nie pozwalają wierzycielowi na wybór komornika w oparciu o jego efektywność i skuteczność podejmowanych działań. Wprowadzenie jawnej oceny pracy komorników pod względem ich skuteczności, czasu trwania egzekucji, czy liczby prowadzonych spraw pozwoli na realistyczną ocenę wykonywanej przez nich pracy i świadome dokonywanie wyboru komornika przez wierzycieli.

**Propozycja zmiany legislacyjnej w art. 85.4 ustawy o komornikach sądowych i egzekucji:**

art., 85.4 „ Krajowa Rada Komornicza składa Ministrowi Sprawiedliwości raz w roku, w terminie do 31 marca, informację o stanie egzekucji. Informacja składana do Ministra Sprawiedliwości jest jawna i publikowana na stronie internetowej Ministerstwa Sprawiedliwości oraz Krajowej Rady Komorniczej”



---

## **Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw**

**Art. 1. W ustawie z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:**

1. w art. 19:

1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kierownik zamawiającego powołuje komisję do przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia oraz do nadzoru i kontroli wykonywania zamówienia, zwaną dalej „komisją przetargową”, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.”

2. ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Komisja przetargowa może mieć charakter stały lub być powoływana do przygotowywania i przeprowadzania postępowań o udzielanie określonych zamówień oraz nadzoru i kontroli wykonywania tych zamówień.”

2. w art. 20:

1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego powoływanym do oceny spełniania przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia, badania i oceny ofert, a także nadzoru i kontroli wykonywania zamówienia.”

2. ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Komisja przetargowa w szczególności przedstawia kierownikowi zamawiającego propozycje wykluczenia wykonawcy, odrzucenia oferty oraz wyboru najkorzystniejszej oferty, występuje z wnioskiem o unieważnienie postępowania o udzielenie zamówienia, a także z wnioskami wynikającymi z nadzoru lub kontroli wykonywania zamówienia.”

3. w art. 24 ust. 1:

1. pkt 1 otrzymuje brzmienie:

---

1) Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 171, poz. 1058, Nr 220, poz. 1420 i Nr 227, poz. 1505 oraz z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 171, poz. 1058, Nr 219, poz. 1706,

„1) wykonawców, którzy, umyślnie lub wskutek rażącego niedbalstwa nie wykonując zamówienia lub wykonując je nienależycie wyrządzili szkodę przekraczającą 10% wartości zamówienia, chyba że na mocy ustawy ponoszą odpowiedzialność bez względu na zawinienie, jeżeli szkoda ta została stwierdzona prawomocnym orzeczeniem sądu wydanym w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania, a wykonawca jej nie naprawił w terminie określonym w orzeczeniu, a w braku takiego terminu - w terminie 30 dni od dnia jego uprawomocnienia się.”

2. pkt 1a otrzymuje brzmienie:

„1a) wykonawców, z którymi dany zamawiający w okresie 3 lat przed wszczęciem postępowania rozwiązał albo wypowiedział umowę albo odstąpił od umowy w sprawie zamówienia publicznego, z powodu okoliczności, za które wykonawca ponosi odpowiedzialność, jeżeli przedmiotem nowego zamówienia jest dalsza realizacja zamówienia w związku z którym zamawiający rozwiązał albo wypowiedział umowę albo odstąpił od umowy, a wartość niezrealizowanego zamówienia wyniosła co najmniej 5 % wartości umowy,”.

4. art. 24a otrzymuje brzmienie:

„Art. 24a. Zamawiający niezwłocznie po bezskutecznym upływie terminów, o których mowa w art. 24 ust.1 pkt 1, przekazuje odpis orzeczenia Prezesowi Urzędu, informując o tym równocześnie wykonawcę. Prezes Urzędu niezwłocznie po otrzymaniu odpisu orzeczenia dokonuje zmiany w wykazie, o którym mowa w art. 154 pkt 5a.”;

5. w art. 26:

1. ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Zamawiający, według swojego wyboru, żąda od:

- 1) wszystkich wykonawców,
- 2) wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę albo
- 3) dwóch wykonawców, których oferty otrzymały najwyższą ocenę

- dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu, jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.”

2. b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:

„1a. Jeżeli wykonawcy, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i 3 zostali wykluczeni z postępowania, zamawiający żąda dokumentów od wykonawcy albo wykonawców, których oferty otrzymały kolejno najwyższe oceny.,,

3. ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. Jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, zamawiający może żądać dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Przepis ust. 1 stosuje się odpowiednio.

3. Wykonawca na żądanie zamawiającego i w zakresie przez niego wskazanym jest zobowiązany wykazać spełnianie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1, i brak

podstaw do wykluczenia z powodu niespełnienia warunków, o których mowa w art. 24 ust. 1, nie później niż na dzień składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu albo dzień składania ofert, a w przypadku określonym w ust. 1 pkt 2 i 3 – na dzień wskazany przez zamawiającego w ogłoszeniu o zamówieniu, w którym przewiduje zakończyć ocenę ofert. W trybie negocjacji bez ogłoszenia, dzień, w którym przewiduje zakończyć ocenę ofert, zamawiający wskazuje w zaproszeniu do negocjacji lub zaproszeniu do składania ofert”;

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Zamawiający wzywa wykonawców, którzy w określonym terminie nie złożyli wymaganych przez zamawiającego oświadczeń lub dokumentów, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub którzy nie złożyli pełnomocnictw, albo którzy złożyli wymagane przez zamawiającego oświadczenia i dokumenty, o których mowa w art. 25 ust. 1, zawierające błędy lub którzy złożyli wadliwe pełnomocnictwa, do ich złożenia w wyznaczonym terminie, chyba że mimo ich złożenia oferta wykonawcy podlega odrzuceniu albo konieczne byłoby unieważnienie postępowania. Złożone na wezwanie zamawiającego oświadczenia i dokumenty powinny potwierdzać spełnianie przez wykonawcę warunków udziału w postępowaniu oraz spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego, nie później niż w dniu, o którym mowa w ust. 3.”

6. w art. 36 ust. 2 po pkt 9 dodaje się pkt 10 w brzmieniu:

„10) przewidywany termin zakończenia oceny ofert, o którym mowa w art. 26 ust. 3.”

7. w art. 36 po ust. 5 dodaje się ust. 6-8 w brzmieniu:

„6. Minister właściwy ze względu na przedmiot zamówienia, po zasięgnięciu opinii zainteresowanych organizacji, w tym organizacji wpisanych na listę, o której mowa w art. 154 pkt 5, może ogłosić, w drodze obwieszczenia, wytyczne, w których określi minimalne wymagania, którym powinien odpowiadać opis przedmiotu zamówienia, terminy w postępowaniu o udzielenie zamówienia, kryteria oceny ofert i istotne postanowienia umów w sprawie zamówienia publicznego, mając na względzie zapewnienie wysokiej jakości dostaw, usług i robót budowlanych oraz osiągnięcia wiedzy, zwłaszcza technicznej i medycznej, a także uwzględniając koszt nabycia oraz eksploatacji przedmiotu zamówienia w ciągu całego okresu używania.

7. Minister właściwy ze względu na przedmiot zamówienia określa, w zależności od potrzeb, w drodze rozporządzenia minimalne wymagania, którym ma odpowiadać opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert lub istotne postanowienia umów w sprawie zamówienia publicznego, mając na uwadze przepisy prawa Unii Europejskiej.

8. Wytyczne, o których mowa w ust. 6, podlegają ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” oraz Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu.”

8. w art. 38 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wykonawca może zwrócić się do zamawiającego o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Zamawiający jest obowiązany udzielić wyjaśnień niezwłocznie, jednak nie później niż:

1. na 6 dni przed upływem terminu składania ofert,

2. na 4 dni przed upływem terminu składania ofert:
    - a. w przetargu ograniczonym oraz negocjacjach z ogłoszeniem, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia, oraz w dialogu konkurencyjnym,
    - b. jeżeli wartość zamówienia na roboty budowlane jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
  3. na 2 dni przed upływem terminu składania ofert – jeżeli wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8
- pod warunkiem, że wniosek o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia wpłynął do zamawiającego nie później niż do końca:
- a. 10 dnia przed upływem terminu składania ofert,
  - b. 5 dnia przed upływem terminu składania ofert:
    - w przetargu ograniczonym oraz negocjacjach z ogłoszeniem, gdy zachodzi pilna potrzeba udzielenia zamówienia, oraz w dialogu konkurencyjnym,
    - jeżeli wartość zamówienia na roboty budowlane jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8,
  - c. 3 dnia przed upływem terminu składania ofert – jeżeli wartość zamówienia na usługi lub dostawy jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8.”
9. w art. 41 dodaje się pkt 16 w brzmieniu:
- „16) przewidywany termin zakończenia oceny ofert, o którym mowa w art. 26 ust. 3.”
10. art. 44 otrzymuje brzmienie:
- „Art. 44. 1. Wykonawca wraz z ofertą składa oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli zamawiający żąda dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków od wszystkich wykonawców, również te dokumenty.
2. Wykonawca, o którym mowa w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3, dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu składa w terminie wyznaczonym przez zamawiającego.”
11. w art. 46 ust. 4a otrzymuje brzmienie:
- „4 a Zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana jako najkorzystniejsza, w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 26 ust. 3, nie złożył dokumentów lub oświadczeń, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub pełnomocnictw, chyba że uprawdopodobni, że nie ponosi winy. Przepis zdania 1 stosuje się do wadium wniesionego przez wykonawcę, którego oferta byłaby wybrana, gdyby w odpowiedzi na wezwanie złożył żądane dokumenty, oświadczenia lub pełnomocnictwa.”
12. w art. 48 dodaje się pkt 16 w brzmieniu:
- „16) przewidywany termin zakończenia oceny ofert, o którym mowa w art. 26 ust. 3.”
13. w art. 50 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wykonawca wraz z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w przetargu ograniczonym składa oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli zamawiający żąda dokumentów potwierdzających spełnianie warunków od wszystkich wykonawców, również te dokumenty. ”;

14. art. 53 otrzymuje brzmienie:

„Art. 53. Do przetargu ograniczonego stosuje się przepisy art. 44 ust. 2, 45 i 46.”

15. w art. 60d ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zamawiający zaprasza do dialogu konkurencyjnego wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu, w liczbie określonej w ogłoszeniu o zamówieniu, zapewniającej konkurencję, nie mniejszej niż 3”;

16. w art. 63 w ust. 2 po punkcie 8 dodaje się pkt 9 w brzmieniu:

„9) przewidywany termin zakończenia oceny ofert, w przypadku określonym w art. 26 ust. 1 pkt 2 i 3.”

17. w art. 91 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Kryteriami oceny ofert są cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty eksploatacji w czasie używania przedmiotu zamówienia, serwis, termin wykonania zamówienia, warunki gwarancji i rękojmi. Cena może być jedynym kryterium oceny ofert, jeżeli jest to uzasadnione charakterem przedmiotu zamówienia, w szczególności ustalonymi standardami jakościowymi i normami.”

18. w art. 144:

1. ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Każda ze stron umowy, do końca czasu jej trwania, może żądać zmiany wynagrodzenia przysługującego wykonawcy, jeżeli zmianie uległy stawki podatku od towarów lub usług (podatku od wartości dodanej) lub wysokość minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów odrębnych, w zakresie w jakim zostały poniesione przez wykonawcę w bezpośrednim związku z wykonaniem zamówienia, oraz zostały wyraźnie wskazane w ofercie. Zmiana może dotyczyć wyłącznie podatku ciężącego osobiście na wykonawcy i wynagrodzeń minimalnych przysługujących pracownikom wykonawcy.

2. po ust. 2 dodaje się ust. 3-5 w brzmieniu:

„3. Jeżeli strona umowy wystąpiła do sądu powszechnego o ustalenie, że żądanie zmiany wynagrodzenia jest uzasadnione, do chwili uprawomocnienia się orzeczenia sądu obowiązuje wynagrodzenie ustalone w umowie. Ciężar dowodu, w jakiej

wysokości zostały poniesione koszty, o których mowa w ust. 2, spoczywa na wykonawcy.”

4. Przepis ust. 2 i 3 stosuje się odpowiednio do poniesionych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego kosztów odpowiadających kosztom określonym w ust. 2. Wobec wykonawców z innych państw przepis ust. 2 stosuje się na zasadzie wzajemności, jeżeli umowy międzynarodowe tak stanowią.

5. Zmiana umowy dokonana z naruszeniem ust. 1-4 podlega unieważnieniu.”

19. w art. 146 ust. 5 otrzymuje brzmienie::

„5. Przepis ust. 1 nie wyłącza możliwości żądania unieważnienia umowy na podstawie art. 70<sup>5</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny. ”

20. w art. 150 ust. 3 otrzymuje brzmienie::

„3. Jeżeli okres realizacji zamówienia jest dłuższy niż rok, zabezpieczenie, na żądanie wykonawcy, jest tworzone przez potrącenia z należności za wykonane części dostawy, usługi lub robót budowlanych.”

21. w art. 154 pkt 5a otrzymuje brzmienie:

„5a) prowadzi, ogłasza i aktualizuje na stronie internetowej Urzędu wykaz wykonawców, którzy podlegają wykluczeniu na podstawie art. 24 ust. 1 pkt 1.”;

22. w art. 180 w ust. 1 dodaje się pkt 5-7 w brzmieniu:

„5) opisu przedmiotu zamówienia,

6) oceny oferty odwołującego lub oferty wybranej jako najkorzystniejsza,

7) unieważnienia postępowania na podstawie art. 93 ust. 1 punkt 6 i 7.”

23. w art. 183 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Rozpoznania wniosku, o którym mowa w ust. 2, dokonuje Izba w składzie trzyosobowym. W skład rozpoznający wniosek wchodzi członek wyznaczony do rozpoznania odwołania oraz dwóch członków wyznaczonych przez Prezesa Izby. Jeżeli odwołanie rozpoznaje Izba w składzie trzyosobowym, ten skład rozpoznaje również wniosek. Przepisy art. 188 ust. 2—7 stosuje się.”;

Art. 2. W ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 14, 114, z późn. zm.<sup>3)</sup>) w art. 17 dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

<sup>3)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114, Nr 249, poz. 2104, z 2006 r. Nr 79, poz. 551, z 2009 r. Nr 19, poz. 101, Nr 157, poz. 1241, Nr 223, poz. 1778.

„8. Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest nie przedstawienie, wskutek zaniedbania obowiązków, kierownikowi jednostki wniosków wynikających z nadzoru lub kontroli wykonywania zamówienia publicznego, jeżeli doprowadziło to do przekroczenia kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym albo uszczuplenia wpływów należnych zamawiającemu.”

Art. 3. W ustawie z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. Nr 167, poz. 1398, z późn. zm.<sup>4)</sup>) art. 34 otrzymuje brzmienie:

„Art. 34. 1. Od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej przy Prezesie Urzędu Zamówień Publicznych pobiera się opłatę stałą w wysokości wpisu wniesionego od odwołania w sprawie, której dotyczy skarga, z zastrzeżeniem ust. 2.

Jeżeli skarga, o której mowa w ust. 1, dotyczy czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego podjętych po otwarciu ofert, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5 % ceny podanej w ofercie skarżącego wykonawcy, a jeżeli skargę wnosi zamawiający – 5% ceny podanej w ofercie z najniższą ceną. Jeżeli skarga dotyczy czynności w konkursie podjętych po złożeniu prac konkursowych, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości nagród. Opłata wynosi nie więcej niż 100 000 zł.”

Art. 4. 1. Do postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz konkursów wszczętych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe, z zastrzeżeniem ust. 2-4.

2. Przepis art. 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 1a ustawy wymienionej w art. 1, stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą w postępowaniach, w których nie upłynął termin składania ofert lub termin składania wniosków o dopuszczenie do postępowania.

3. Do terminu na składanie wniosków o wyjaśnienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, przepis art. 38 ust. 1 ustawy wymienionej w art. 1, stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, choćby rozpoczął już bieg.

4. Przepis art. 46 ust. 4a ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się do postępowań w których do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy nie upłynął termin na uzupełnienie dokumentów, oświadczeń i pełnomocnictw.

Art. 5. Jeżeli do 30 dnia od dnia ogłoszenia ustawy wykonawca, którego dotyczy orzeczenie, o którym mowa w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy wymienionej w art. 1, dobrowolnie naprawił szkodę stwierdzoną tym orzeczeniem i nie zostało wszczęte npostępowanie egzekucyjne, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych odmawia wpisu na wykaz, o którym mowa w art. 154 pkt 5a ustawy wymienionej w art. 1, a dokonane wpisy wykreśla.

Art. 6. 1. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Przepisy art. 24 ust. 1 pkt 1 i pkt 1a, 24a, art. 38 ust. 1, art. 46 ust. 4a i 154 pkt 5a ustawy wymienionej w art. 1 oraz art. 3, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, wchodzi w życie po upływie 7 dni od ogłoszenia.

## UZASADNIENIE

### Wstęp

Polski system zamówień publicznych jest trapiiony wieloma niedomaganiem. Przyczyny takiego stanu rzeczy z pewnością są różnorodne. Wiele z nich wynika z zachwiania równowagi między prawami zamawiających i wykonawców. Postępujące ograniczanie praw przedsiębiorców nie tylko pogarsza warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, ale także skutkuje podrożeniem kosztów wykonywania zadań publicznych, zwykle z równoczesnym obniżeniem ich jakości.

Należy mieć jednak świadomość, że nie wszystkie problemy dadzą się rozwiązać w drodze zmian ustawowych. Przepisy ustawy – Prawo zamówień publicznych mają charakter ramowy, muszą zatem pozwolić na takie ukształtowanie postępowania, które zapewni najlepszy efekt. Jest w pełni zrozumiałe, że inaczej musi wyglądać postępowanie o niewielkiej wartości na proste dostawy zestandaryzowanych towarów, a inaczej na złożone inwestycje wymagające ogromnej wiedzy i nakładów kapitałowych.

Dlatego, przesyłając niemniejszy projekt ustawy, zwracamy się o wsparcie inicjatyw poza ustawowych. Wiele bolączek polskiego systemu zamówień publicznych może być rozwiązanych w drodze poprawy praktyki. Przykładowo, aby wyznaczać realistyczne terminy na składanie ofert (zamiast minimalnych terminów ustawowych) czy posługiwanie się adekwatnymi do przedmiotu zamówienia kryteriami oceny ofert (zamiast wyłącznie kryterium ceny), zmiany ustawowe mogą wesprzeć kształtowanie dobrych praktyk, ale ich nie wymuszają.

Stąd obok koniecznych zmian ustawowych, należy poświęcić znaczną uwagę na rozwój pozalegisłacyjnych instrumentów poprawy efektywności systemu zamówień publicznych w Polsce. Przede wszystkim powinna zmienić się optyka służb odpowiedzialnych za zamówienia publiczne. Obok systemu nadzoru nad poprawnością formalną procedur, niezbędne jest podniesienie poziomu merytorycznego. Celem stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych powinno być nie tylko poprawne przeprowadzenie procedury, ale przede wszystkim nabycie wysokiej jakości usług, dostaw i robót budowlanych, których długoterminowy koszt będzie możliwie najniższy.

Proponowane w projekcie zmiany mają dwojaki cel. Po pierwsze, usunięcie ewidentnie wadliwych rozwiązań ustawy – Prawo zamówień publicznych. Po drugie, wprowadzenie mechanizmów podniesienia efektywności systemu zamówień publicznych w Polsce.

### Uzasadnienie poszczególnych zmian

- 1) Zadania kierownika zamawiającego oraz komisji przetargowej (art. 19 i 20 PZP oraz art. 2 nowelizacji dodający art. 17 ust. 8 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).**

### Diagnoza stanu obecnego

Zgodnie z obowiązującymi przepisami za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego odpowiada kierownik zamawiającego. Inne osoby



odpowiadają w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności. Przy zamówienia powyżej tzw. progów unijnych kierownik zamawiającego ma obowiązek powołać komisję przetargową, poniżej tych progów może powołać komisję przetargową.

W myśl art. 20 ustawy Prawo zamówień publicznych komisja przetargowa jest zespołem pomocniczym kierownika zamawiającego powoływanym do:

- oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu
- badania i oceny ofert,
- innych czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz czynności związanych z przygotowaniem postępowania, jeżeli kierownik zamawiającego tak postanowi.

Z powyższego wynika, że Prawo zamówień publicznych w części dotyczącej zadań kierownika zamawiającego i komisji przetargowej w ogóle nie przewidują rozwiązań dotyczących wykonywania zamówienia. To wąskie nakreślenie zadań kierownika zamawiającego i komisji przetargowej ma doniosłe konsekwencje praktyczne. Brak jasnych podstaw do przypisania osobom przeprowadzającym postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego odpowiedzialności za etap wykonania zamówienia oznacza, że w sektorze publicznym etap wyboru oferty jest oderwany od etapu wykonania umowy, co skutkuje często nieracjonalnymi decyzjami zamawiających. Zamawiający na pierwszym miejscu stawiają bowiem poprawność formalną procedury udzielenia zamówienia publicznego, a na dopiero w następnej kolejności uwzględniają zasady gospodarności efektywności zakupów dokonywanych w trybie ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Podsumowując, skoncentrowanie regulacji ustawy – Prawo zamówień publicznych na poprawności postępowania w sprawie wyboru oferty skutkuje tym, że w sektorze publicznym nie przywiązuje się wystarczającej wagi do całkowitego kosztu pozyskania dostaw, usług lub robot budowlanych (uwzględniający nie tylko koszt zakupu, ale także koszty napraw i konserwacji, a nawet dalsze koszty w „cyklu życia”). Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest rozdzielenie funkcji organizacji przeprowadzenia wyboru oferty, od funkcji zarządzania wykonaniem umową. Osoby przeprowadzające postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia nie są odpowiedzialne za długofalową efektywność zawartych umów. Ogólna odpowiedzialność kierowników zamawiających za działalność jednostek nie stanowi wystarczająco skutecznego mechanizmu wymuszenia podejścia gospodarczego do udzielanych zamówień.

Przedstawiona diagnoza obecnego stanu funkcjonowania systemu zamówień publicznych jest zbieżna z wnioskami z kontroli przeprowadzanych przez Najwyższą Izbę Kontroli.<sup>55</sup>

### **Projekt zmiany przepisów**

W związku z powyżej opisaną sytuacją proponuje się rozszerzyć zadania kierownika jednostki oraz członków komisji przetargowej na nadzór i kontrolę wykonywania umowy w sprawie zamówienia publicznego. Dzięki temu zachowana zostanie tożsamość osób organizujących i przeprowadzających postępowanie w sprawie udzielenia zamówienia publicznego oraz osób odpowiedzialnych za nadzór i kontrolę wykonywania umowy.

Realne powiązanie postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego z późniejszym wykonywaniem zamówienia jest najbardziej efektywne, bowiem zmniejsza ryzyko, a nawet wyklucza rozmycie odpowiedzialności za błędne decyzje.

---

55 Wskazują na to wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli, np.:

Informacja o wynikach kontroli żywienia i utrzymania czystości w szpitalach publicznych, Nr ewid. 9/2009/P08141/LKR., str. 48;  
2) Informacja o wynikach kontroli ochrony brzegów morskich LSZ-410-62-02/2009 Nr ewid. 169/2009/P/09/175/LSZ, str. 15 i n.

Rozszerzeniu zadań powinno towarzyszyć odpowiednie uregulowanie w zakresie sankcji. Dlatego proponuje się dodać przepis do ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 2 nowelizacji).

W myśl obowiązujących przepisów ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, naruszeniem dyscypliny finansów jest dopuszczenie przez kierownika jednostki sektora finansów publicznych do m.in. przekroczenie wydatków lub uszczuplenie wpływów należnych jednostce (por. art. 5 ust. 2, art. 11 ust. 2 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych).

Za finanse jednostki sektora finansów publicznych odpowiada przede wszystkim kierownik tej jednostki, i najczęściej tylko kierownik ma kompetencje do decydowania o jej zobowiązaniach. Dlatego, zgodnie z projektowanym art. 18 ust. 7 ww. ustawy naruszeniem dyscypliny finansów publicznych powinno zaniechanie przez członków komisji przetargowej przedstawienia kierownikowi wniosków z kontroli i nadzoru nad wykonywaniem zamówienia, które doprowadza do:

1. przekroczenia kwoty wydatków ustalonej w rocznym planie finansowym albo
2. uszczuplenia wpływów należnych zamawiającemu.

Takie ukształtowanie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych z jednej strony pozwoli na przypisanie członkom komisji przetargowych odpowiedzialności za bierne działanie, które wywołałoby odpowiedzialność kierownika jednostki, z drugiej zaś nie obciąży odpowiedzialnością za bierność podmiotu właściwego do podejmowania decyzji, tzn. właśnie kierownika jednostki.

## **2) Wykluczenie wykonawców z powodu wyrządzenia szkody przy wykonaniu zamówienia publicznego (art. 24 ust. 1 pkt 1, art. 24a, art. 154 pkt 5a PZP).**

### **Odróżnienie podstawy wykluczenia od mechanizmu „czarnej listy”.**

W myśl art. 24 ust. 1 pkt. 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych wykonawcy, którzy wyrządzili szkodę wykonując nienależycie lub nie wykonując zamówienia publicznego podlegają wykluczeniu z postępowania. Sprawcy szkody trafiają na listę na stronie internetowej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (tzw. potoczenie „czarna lista”). Ten przepis został wprowadzony do ustawy na mocy nowelizacji z 4 września 2008 r. (Dz. U. z 2008 r., Nr. 171, poz. 1058). Obowiązujące przepisy składają się więc z dwóch grup:

- przepisu przewidującego wykluczenie, czyli podstawę wykluczenia, oraz
- mechanizmu upowszechnienia wiedzy o wyrządzeniu szkody („czarna lista”).

Te dwie grupy przepisów należy oceniać oddzielnie. Na negatywną ocenę zasługuje bowiem tylko podstawa wykluczenia, nie zaś mechanizm zabezpieczający skuteczność wykluczenia przez wpis na listę.

### **Obowiązująca podstawa wykluczenia jest nieproporcjonalnie rygorystyczna.**

Zgodnie z obowiązującym przepisem art. 24 ust. 1 pkt 1 przesłanką wykluczenia jest stwierdzenie prawomocnym wyrokiem sądu wyrządzenia szkody.

Powyższy przepis jest wadliwy z co najmniej z dwóch powodów:

1. Przepis *de facto* zamyka przedsiębiorcom drogę do sądu.

Ponieważ podstawą wykluczenia jest stwierdzenie wyrządzenia szkody w prawomocnym wyroku sądu, wejście na drogę sądową obciążone jest dodatkowym ryzykiem dla przedsiębiorców.

Przepis art. 24 ust. 1 pkt 1 PZP w ogóle nie uwzględnia tego, że spory sądowe są normalnym sposobem rozwiązywania sporów w obrocie gospodarczym. Nie zawsze poddanie sporu rozstrzygnięciu sądowemu świadczy o niesolidności wykonawcy. Przez przyjęcie tak surowej sankcji, przepis art. 24 ust. 1 pkt 1 *de facto* zamyka wykonawcom drogę do sądowego rozstrzygnięcia sporu z zamawiającym także w przypadku wysunięcia przez zamawiającego rażąco wygórowanego lub bezpodstawnego roszczenia odszkodowawczego.

Wejście na drogę sądową oznacza dla wykonawców ryzyko wykluczenia z art. 24 ust. 1 pkt. 1 PZP. Ponieważ w wielu branżach wykluczenie z rynku zamówień publicznych oznacza po prostu plajtę przedsiębiorstwa, wykonawcy są zmuszeni do uznania nawet rażąco wygórowanych roszczeń. Tym samym przepis art. 24 ust. 1 pkt 1 stoi w wyraźnej sprzeczności z art. 45 Konstytucji RP, zgodnie z którym „każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd.”

Dlatego, aby poszanować prawo do sądu, podstawą wykluczenia powinno być uchylanie się od wykonania prawomocnego wyroku, nie zaś samo wydanie wyrok sądu.

2. Przepis art. 24 ust. 1 pkt 1 nie uzależnia wykluczenia od rozmiaru szkody.

Przepis art. 24 ust. 1 pkt 1 PZP nie jest wymierzony tylko w wykonawców „niesolidnych”. W rzeczywistości jest wymierzony we wszystkich wykonawców, którzy zdecydowali się poddać spór pod rozagę sądu, choćby dotyczył kwestii marginalnych dla całości zamówienia.

Paradoksalnie, wykonawca, który wprawdzie wyrządził nawet bardzo dużą szkodę (np. na poziomie kilkudziesięciu milionów złotych), nie będzie podlegał wykluczeniu, jeżeli nie doszło do sporu sądowego. Równocześnie wykonawca, który wyrządził szkodę o wiele mniejszą (np. kilka tysięcy złotych), ale wobec wygórowanych roszczeń wykonawcy zdecydował się poddać sprawę pod rozagę sądu, będzie podlegał wykluczeniu nawet wówczas, gdy roszczenie zamawiającego w znacznej części zostanie oddalone.

### **3) Wykluczenie wykonawców z powodu odstąpienia (rozwiązania, wypowiedzenia) od umowy przez zamawiającego (art. 24 ust. 1 pkt 1a PZP).**

Obowiązujący przepis art. 24 ust. 1 pkt. 1a ustawy – Prawo zamówień publicznych przewiduje, że wykonawca będzie podlegał wykluczeniu przez zamawiającego, który rozwiązał z nim umowę z powodu okoliczności za które wykonawca ponosi odpowiedzialność. Ten przepis uniemożliwia wykonawcy ponowne ubieganie się o zamówienie u danego zamawiającego nie tylko o zamówienia na „dokończenie” przerwanej umowy, ale także w kolejnych postępowaniach tego zamawiającego, nawet w zupełnie innych dziedzinach.

Impulsem dla przyjęcia tego przepisu był przypadek, w którym wykonawca z którym zamawiający rozwiązał umowę, następnie wygrał przetarg na dokończenie tego samego zamówienia<sup>56</sup>. W reakcji na to wydarzenie przyjęty został przepis, który ma jednak dużo szerszy zakres zastosowania, niż tylko takie przypadki. Tymczasem, nie ma powodu, aby wykonawca był

---

<sup>56</sup> Autostradę do Czech dokończy firma wcześniej wyrzucona z tej inwestycji . Gazeta Wyborcza, 1.10.2010.

wykluczony z postępowań, które nie są w żaden sposób związane z umową, która została zakończona.

Przepis art. 24 ust. 1 pkt 1a zasadnicze wady konstrukcyjne – zakłóca bowiem równowagę stron umowy o zamówienia publiczne. Trzeba bowiem podkreślić, że przesłanki odstąpienia od umowy (rozwiązania, wypowiedzenia) nie są ustalane obiektywnie przez ustawodawcę, ale wynikają z dokumentów przygotowanych przez samych zamawiających. To pozwala zamawiającym na takie ukształtowania warunków odstąpienia od umowy (rozwiązania, wypowiedzenia), aby całe ryzyko wykonania umowy przerzucić na wykonawców (wraz z ryzykiem za błędy w przygotowaniu postępowania). Te nowe ryzyka znajdują odbicie w cenach – przedsiębiorcy nie przyjmą na siebie ryzyka bez rekompensaty. W ten sposób oddano w ręce organizatorów przetargów potężny instrument władzy nad wykonawcami, który wprawdzie pozwoli im przerzucić konsekwencje błędnie skonstruowanych specyfikacji i umów na wykonawców, ale nie sprzyja podniesienia jakości postępowań (specyfikacji istotnych warunków zamówienia, planowania, postanowień umownych itp.).

Przepis art. 24 ust. 1 pkt 1a wykracza poza obiektywną potrzebę zapewnienia prawidłowego toku postępowania i wykonania umowy o zamówieniach publicznych.

Natomiast uniemożliwienie wykonawcy dokończenia zamówienia, który dopuścił się nieprawidłowości w jego wykonaniu jest zrozumiałe i uzasadnione. Stąd proponuje się taką zmianę art. 24 ust. 1 pkt 1a Prawa zamówień publicznych, aby wykluczenie obejmowało dokończenie zadania przerwane wypowiedzeniem umowy (odstąpieniem, rozwiązaniem).

Poprawka nie zmienia pozostałych przesłanek wykluczenia w art. 24 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

#### **4) Dopuszczenie żądania pełnej dokumentacji tylko od zwycięzcy postępowania lub dwóch wykonawców, którzy złożyli najwyższe ocenione oferty (art. 26 ust. 1-3 i 6, art. 36 ust. 2 pkt 10, art. 41 pkt 16, art. 44, art. 48 ust. 2, art. 50 ust. 1 i art. 53 PZP).**

##### **Dokumenty formalne podmiotowe i dokumenty będące istotą oferty.**

Od wielu lat jednym z podstawowych problemów zamówień publicznych w Polsce jest nadmierne sformalizowanie. Bez przesady można stwierdzić, że każda nowelizacja była przeprowadzana pod hasłem zmniejszenia biurokracji w obszarze zamówień publicznych. Mimo to, procedury udzielania zamówień publicznych są nadal zbiurokratyzowane.

W obszarze zamówień publicznych formalności, które nie są bezpośrednio związane z gospodarczym (handlowym) aspektem zawierania umowy jest procedura żądania i składania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Dlatego przepis art. 25 ust. 1 PZP wyraźnie rozróżnia dwie grupy dokumentów i oświadczeń:

1. potwierdzające spełnianie przez wykonawców warunków udziału w postępowaniu,
2. potwierdzające spełnianie przez oferowane dostawy, usługi lub roboty budowlane wymagań określonych przez zamawiającego dokumenty, które mają na celu wykazanie.

W myśl obecnego art. 44 PZP w przetargu nieograniczonym wszyscy wykonawcy są zobowiązani do składania dokumentów potwierdzających spełnianie tych warunków (jeżeli zamawiający żąda dokumentów) wraz ofertą. To rozwiązanie ma zastosowanie także w trybie zapytania o cenę (art. 73 w zw. z art. 44 PZP).

W przetargu ograniczonym wykonawcy są zobowiązani do składania dokumentów wraz z wnioskiem o dopuszczenie do postępowania (art. 50 ust. 1 PZP). Rozwiązanie obowiązujące w przetargu ograniczonym ma odpowiednie zastosowanie w postępowaniu w trybie negocjacji z

ogłoszeniem (art. 56 ust. 2 w zw. z art. 50 PZP) oraz dialogu konkurencyjnego (art. 60c ust. 2 w zw. z art. 50 PZP).

Podsumowując, w polskim prawie zasadą<sup>57</sup> jest składanie dokumentów przez wszystkich wykonawców przy pierwszej czynności, tj. wraz ze złożeniem oferty lub wniosku o dopuszczenie do postępowania.

### **Obowiązujące reguły składania dokumentów są ciężarem administracyjnym.**

Obowiązujące rozwiązanie należy uznać za po prostu za marnotrawstwo zasobów. Ustawodawca najwidoczniej dostrzega obciążeń administracyjnych (ang. *administrative burden*), jakie wynikają z konieczności wystarania się i złożenia dokumentów przez wykonawców, a także konieczności oceny ich przez zamawiających. Wszystkie te czynności angażują czas i środki uczestników postępowań.

Tymczasem, procedury zamówień publicznych powinny być nastawione na wybór najkorzystniejszej oferty. Konieczność składania dokumentów przez wszystkich wykonawców to nic innego jak zbędny ciężar administracyjny, sprzeczny z zasadami Reformy Regulacji (określanej w języku angielskim jako program *Regulatory Reform*).

Polska na forum Unii Europejskiej<sup>58</sup> i Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)<sup>59</sup>, uczestniczy w pracach programowych reformy regulacji. Warto, aby w ślad za kosztowną aktywnością teoretyczną i organizacyjną (komórki organizacyjne urzędów, konferencje, publikacje, delegacje itd.) podjęte zostały w Polsce kroki praktyczne także w dziedzinie zamówień publicznych. Istnieją ku temu konkretne podstawy – Rząd polski zobowiązał do redukcji obciążeń administracyjnych o 25% do roku końca 2010 r.<sup>60</sup>

### **Uregulowanie chwili składania dokumentów w prawie Unii Europejskiej.**

Przepisy dyrektywy 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi nie wskazują momentu składania dokumentów przez wykonawców, ani nie nakazują, aby dokumenty składali wszyscy wykonawcy. Jedyne wymóg jaki jest wskazany, to konieczność wyznaczenia jednego terminu dla wszystkich zainteresowanych uzyskaniem zamówienia oraz odpowiednie upublicznienie tego terminu.

Przepis art. 45 dyrektywy 2004/18/WE<sup>61</sup> nie przewiduje wykluczenia z postępowania, ale ustanawia zakaz udzielenia zamówienia niektórym wykonawcom, czyli zakaz zawarcia umowy. Wyraził to słowami „z udziału w zamówieniu<sup>62</sup> wykluczany...”. Gdyby prawodawca europejski

57 Z naturalnych względów inne rozwiązanie obowiązuje w trybie z wolnej ręki. Art. 68 ust. 2 PZP:

“Najpóźniej wraz z zawarciem umowy w sprawie zamówienia publicznego wykonawca składa oświadczenie o spełnieniu warunków udziału w postępowaniu, a jeżeli wartość zamówienia jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8, również dokumenty potwierdzające spełnianie tych warunków. Przepis art. 25 stosuje się odpowiednio.”

58 Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego Program działań na rzecz zmniejszenia obciążeń administracyjnych w UE. Sektorowe plany zmniejszenia obciążeń i działania w 2009 r. KOM(2009) 544 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 22.10.2009.

59 „Indicators of Regulatory Management Systems. Regulatory Policy Committee. 2009 Report”, OECD 2009, Paris

60 W dniu 11 marca 2008 r. Rada Ministrów przyjęła, zaproponowany przez Ministra Gospodarki, cel redukcji obciążeń administracyjnych w priorytetowych obszarach polskiego prawa\*. Do końca 2010 r. mają one zostać zmniejszone o 25 % (komunikat Ministerstwa Gospodarki z 12 marca 2008 r.). Zob. także projekt Ministerstwa Gospodarki pt.: "Reforma procesu stanowienia prawa i uproszczenie obowiązujących przepisów" współfinansowany jest z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Priorytetu V. Działania 5.3 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki."

61 Artykuł 45 Podmiotowa sytuacja kandydata lub oferenta

Z udziału w zamówieniu wykluczany jest każdy kandydat lub oferent, który został skazany prawomocnym wyrokiem sądu z powodu dopuszczenia się co najmniej jednego z poniższych czynów i który znany jest instytucji zamawiającej: [...]

2. Z udziału w zamówieniu można wykluczyć każdego wykonawcę: [...]

62 Art. 1 Definicje

zamierzał nakazać wykluczenia z postępowania, wyraźnie zostałyby to uregulowane. Tymczasem, nie użył w tym przepisie np. sformułowania: „z procedury o udzielenie zamówienia publicznego”. Prawo unijne nie nakazuje zatem wykluczenia z samego postępowania, ale tylko zakazuje udzielania zamówień niektórym wykonawcom zamówienia. W świetle prawa Unii Europejskiej, składanie dokumentów podmiotowych nie musi następować przy pierwszej czynności wykonawcy. Jest to zrozumiałe i logiczne, ponieważ mają one znaczenie dopiero przy udzieleniu zamówienia (zawarciu umowy).

Prawo unijne nie określa też chwili, która jest miarodajna dla oceny spełniania przesłanek dopuszczalności udzielenia zamówienia danemu wykonawcy (którym w polskim prawie odpowiadają przesłanki wykluczenia z postępowania). Tutaj należy przytoczyć *in extenso* stanowisko Trybunału Sprawiedliwości zajęte w sprawie *La Cascina*<sup>63</sup>. Oceniając przesłankę „wypełniania zobowiązań” publicznoprawnych określoną w art. 45 ust. 2 lit. e) i f) dyrektywy 2004/18/WE<sup>64</sup> Trybunał podkreślił, że:

„31 Do krajowych przepisów należy zatem określenie terminu, do którego lub w przeciągu którego zainteresowani powinni dokonać płatności odpowiadających ich zobowiązaniom lub też – jeśli chodzi o inne sytuacje<sup>65</sup> uwzględnione przez sąd krajowy i które zostały omówione w pkt 34-39 niniejszego wyroku – udowodnić spełnienie przesłanek późniejszego uregulowania. Termin tym może być w szczególności data upływu terminu do złożenia wniosku o dopuszczenie do udziału w zamówieniu, data nadania przesyłki z zaproszeniem do złożenia oferty, data upływu terminu do złożenia ofert kandydatów, data dokonania oceny ofert przez instytucję zamawiającą, czy nawet moment bezpośrednio poprzedzający udzielenie zamówienia.”

### **Propozycja: dokumenty składają tylko ci wykonawcy, którzy obiektywnie powinni.**

Prawdziwe odbiurokratyzowanie procedur zamówień publicznych wymaga stworzenia możliwości do żądania dokumentów tylko od tych wykonawców, wobec których są one faktycznie będą one zastosowane. Dlatego do ustawy – Prawo zamówień publicznych należy wprowadzić możliwość żądania dokumentów podmiotowych tylko od wykonawcy, który złożył najkorzystniejszą ofertę, względnie dwóch wykonawców, których oferty zostały najwyżej ocenione.

Takie rozwiązanie już obowiązuje w polskim prawie, tj. w ustawie z dnia 9 stycznia 2010 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. Nr 19, poz. 101). Zgodnie z art. 18 ust 2 tej ustawy „oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, jest obowiązany w terminie wskazanym przez koncesjodawcę złożyć wskazane w opisie warunków koncesji dokumenty potwierdzające spełnianie warunków udziału w postępowaniu.”

Skoro takie nowoczesne, ekonomiczne rozwiązanie przyjęto w postępowaniu o udzielenie koncesji, zwanej niekiedy „małym partnerstwem publiczno-prywatnym”, to nie ma przekonujących argumentów za utrzymaniem sztywnych, biurokratycznych reguł w ustawie –

1. Do celów niniejszej dyrektywy zastosowanie mają definicje określone w ust. 2–15 poniżej.

2. a) „Zamówienia publiczne” oznaczają umowy o charakterze odpłatnym zawierane na piśmie pomiędzy jedną lub więcej instytucjami zamawiającymi a jednym lub więcej wykonawcami, których przedmiotem jest wykonanie robót budowlanych, dostawa produktów lub świadczenie usług w rozumieniu niniejszej dyrektywy.

63 Połączone sprawy C-226/04 i 228/04 *La Cascina* i *Zilch*, [2006] ECR I-1347.

64 e) który nie wypełnia zobowiązań dotyczących opłacania składek na ubezpieczenie społeczne, zgodnie z przepisami prawnymi kraju, w którym ma siedzibę [...], lub zgodnie z przepisami prawnymi kraju instytucji zamawiającej;

f) który nie wypełnia zobowiązań dotyczących płatności podatków, zgodnie z przepisami prawnymi kraju instytucji zamawiającej;

<sup>65</sup> Te inne sytuacje to rozważane przez Trybunał instytucje odroczenia, abolicje i rozłożenia na raty zobowiązań publicznoprawnych.

Prawo zamówień publicznych. Zamówienia publiczne są przecież najczęściej prostszymi przedsięwzięciami niż niewielkie nawet partnerstwo.

Projekt nowelizacji pozwala zamawiającym żądać dokumentów po ocenie ofert. Oczywiście, żądanie dokumentów po dokonaniu oceny ofert jest sensowne w szczególności od oferenta, którego oferta została najwyższej oceniona (projektowany art. 26 ust. 1 pkt 2 PZP). Przedłożony projekt przewiduje także możliwość żądania przez zamawiającego dokumentów także od wykonawcy, którego oferta zajęła „drugie miejsce” rankingu (projektowany art. 26 ust. 1 pkt 3 PZP). W ten sposób zamawiający mogą się zabezpieczyć przed brakiem możliwości udzielenia zamówienia wykonawcy, którego oferta została najwyższej oceniona.

Skorzystanie z powyższych rozwiązań, projekt ustawy pozostawia do uznania zamawiającym. W niektórych przypadkach ocena strony podmiotowej może być równie złożona co sama ocena ofert. Dlatego najpraktyczniej nie narzucać zamawiającym jakiegokolwiek rozwiązania.

W każdym przypadku zamawiający będzie musiał wskazać w ogłoszeniu i specyfikacji z którego rozwiązania korzysta. W ten sposób wypełniane zostaną wymogi prawa unijnego. Projektowane rozwiązanie zakłada zatem żądanie dokumentów wykazujących niepodleganie wykluczeniu w chwili „bezpośrednio poprzedzającej udzielenie zamówienia”, które wyraźnie dopuścił Trybunał Sprawiedliwości.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że dzień, na który wykonawcy muszą potwierdzać brak przesłanek wykluczenia musi być znany wszystkim uczestnikom postępowania z góry, i ten termin musi być jednakowy dla wszystkich uczestników<sup>66</sup>. Dlatego termin miarodajny dla oceny podmiotowej wykonawców, zgodnie z projektowanym art. 26 ust. 3 *in fine*) zamawiający wskazuje przede wszystkim w ogłoszeniu o zamówieniu.

W związku z tym dodano punkty dotyczące przewidywanego terminu zakończenia oceny ofert w przepisach określających treść ogłoszenia o zamówieniu, tzn. w :

- art. 41 (przetarg nieograniczony),
- art. 48 ust. 2 (przetarg ograniczony, negocjacje z ogłoszeniem – na podstawie odesłania w art. 56 ust. 1, dialog konkurencyjny – na podstawie odesłania w art. 60c ust. 1, zaproszenie w dziedzinie zamówień sektorowych – na podstawie odesłania w art. 135 ust. 7 PZP).

Z uwagi na konieczność zapewnienia spójności regulacji, analogiczny punkt dodano w art. 36 ust. 2, który określa treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

W przypadku trybów bez ogłoszenia, a więc negocjacji bez ogłoszenia i trybu z wolnej ręki obecne rozwiązania są dostosowane dla tych procedur. W trybie udzielenia zamówienia publicznego z wolnej ręki dokumentów zamawiający żądają przed zawarciem umowy (art. 68 ust. 2 PZP). Natomiast w trybie negocjacji bez ogłoszenia ustawodawca nie przewidział żadnej szczególnej regulacji, pozostawiając tą kwestię wyłącznie przepisom z części ogólnej ustawy.

W związku z powyższym, gdy chodzi o tryby bez ogłoszenia, to uzupełnienia wymaga tylko regulacja negocjacji bez ogłoszenia. Jeżeli zamawiający skorzysta z możliwości żądania dokumentów tylko od wykonawców, którzy złożyli oferty najwyższej ocenione, dzień na który wykonawcy mają potwierdzić spełnianie warunków udziału w postępowaniu – zamawiający wskaże w zaproszeniu do negocjacji lub zaproszeniu do składania ofert (projektowany art. 26 ust.

66 Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawie La Cascina:

32. Należy jednak sprecyzować, że obowiązujące we wszystkich procedurach udzielania zamówień publicznych zasady przejrzystości i równego traktowania, w myśl których przesłanki materialne i formalne dotyczące udziału w zamówieniu powinny być z góry określone, stawiają wymóg jasnego określenia terminu i podania go do publicznej wiadomości, tak aby zainteresowani mogli dokładnie poznać wymogi procedury oraz uzyskać pewność, że takie same wymogi obowiązują wszystkich konkurentów. Termin ten mogą określać przepisy krajowe lub jego określenie może zostać w nich powierzone instytucjom zamawiającym.

3 zd. 2, 63 ust. 2 pkt 9 PZP). Jest przecież oczywiste, że zamawiający mają harmonogram postępowania. Racjonalnie działający zamawiający znają planowany termin oceny ofert wystosowując zaproszenie do negocjacji.

Jeżeli zamawiający zamierza ograniczyć liczbę uczestników w postępowaniu w trybie negocjacji z ogłoszeniem i dialogu konkurencyjnego (art. 60d ust. 2, art. 57 ust. 2 PZP) – naturalnie nie będzie mógł skorzystać projektowanego rozwiązania. Także w tym miejscu, projektowana regulacja pozwala zamawiającym tak kształtować postępowanie, aby było w ich ocenie najbardziej efektywne.

Projektowana regulacja zakłada, że ten sam dzień będzie miarodajny dla oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, także w przypadku uzupełniania dokumentów (projektowany art. 26 ust. 3 *in fine*). Jest to rozwiązanie analogiczne do obecnie obowiązującego.

Gdy wykonawcy, których oferty zostały najwyżej ocenione, złożą dokumenty niewystarczające do wykazania spełniania warunków udziału w postępowaniu (zostaną wykluczeni na podstawie art. 24 ust. 1 lub art. 24 ust. 2 pkt 4 PZP), to zgodnie z projektowanym art. 26 ust. 1a PZP zamawiający będzie żądał dokumentów od wykonawców, których oferty zostały kolejno ocenione najwyżej. Projektowany przepis daje zatem zamawiającym możliwość „uratowania” postępowania. Ten przepis służy więc temu samemu celowi, co art. 94 ust. 4 PZP.

Uzupełnieniem projektowanego rozwiązania jest propozycja art. 26 ust. 1b PZP. W przypadku, gdy wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy<sup>67</sup> zamawiający będzie uprawniony do żądania dokumentów od wykonawcy, którego oferta zostaje ostatecznie wybrana. Dzięki temu proponowana regulacja jest wyczerpująca.

### **5) Delegacje do wydania wiążących i niewiążących minimalnych wymogów, którym ma odpowiadać opis przedmiotu zamówienia, kryteria oceny ofert i istotne postanowienia umowy (art. 36 ust. 6-8 PZP)**

Środowisko przedsiębiorców jako jedno z większych niedomagań polskiej praktyki zamówień publicznych wskazuje błędy w opisach przedmiotu zamówienia oraz określeniu kryteriów oceny ofert.

W związku z tym, należy sięgnąć do sprawdzonych w świecie wzorców i rozpocząć proces tworzenia w Polsce zbioru dokumentacji wzorcowych. Taka dokumentacja powinna zostać przygotowana w toku konsultacji ze środowiskami zainteresowanymi jej przedmiotem. Dokumentacja nie powinna być bezwzględnie wiążąca, a powinna wskazywać jedynie minimalne wymagania. Dlatego odpowiednią formą będą wytyczne ministra właściwego ze względu na przedmiot zamówienia.

Kryteria oceny ofert i opis przedmiotu zamówienia stanowią także ważny instrument realizacji celów, które wykraczają poza „tradycyjne” cele prawa zamówień publicznych. Taką, doniosłą rolę uznał także Trybunał Sprawiedliwości.<sup>68</sup> Uznając zamówienia publiczne za ważne narzędzie w

67 Art. 94 ust. 4 PZP: „Jeżeli wykonawca, którego oferta została wybrana, uchyla się od zawarcia umowy w sprawie zamówienia publicznego lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zamawiający może wybrać ofertę najkorzystniejszą spośród pozostałych ofert, bez przeprowadzania ich ponownej oceny, chyba że zachodzą przesłanki, o których mowa w art. 93 ust. 1.”

68 Por. np wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 17 września 2002 r. w sprawie C-513/99 Concordia Bus Finland [2002] ECR I-7213



polityce ochrony środowiska przyjęta została nawet dyrektywa 2009/33/WE w sprawie proponowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego<sup>69</sup>.

Z tych względów, w ustawie – Prawo zamówień publicznych powinny się znaleźć dwie podstawy prawne do wydawania dokumentów wzorcowych. Po pierwsze powinna znaleźć się podstawa do wydawania niewiążących wytycznych. Po drugie, powinna znaleźć się podstawa prawna do wydawania rozporządzeń wdrażających do prawa polskiego odpowiednie postanowienia prawa Unii Europejskiego.

W polskim systemie prawnym wytyczne nie stanowią źródła prawa, a więc będą oddziaływały na ukształtowanie pożądanych praktyk i standardów w systemie zamówień publicznych w sposób mało uciążliwy, niemniej będą kształtowały prawidłowe praktyki siłą autorytetu władzy państwowej.

Wydając wytyczne, minister powinien kierować się zapewnieniem wysokiej jakości dostaw, usług i robót budowlanych oraz osiągnięcia wiedzy, zwłaszcza technicznej i medycznej, a także uwzględniając koszt nabycia oraz eksploatacji przedmiotu zamówienia w ciągu całego okresu używania. Wśród kryteriów oceny ofert powinien znaleźć się okres gwarancji i wykonania zamówienia publicznego. Należy zwrócić uwagę zwłaszcza na końcową część projektowanego przepisu. Uwzględnienie zarówno kosztu nabycia, jak i kosztu eksploatacji przedmiotu zamówienia w ciągu całego okresu używania ma na celu promowanie w Polsce sprawdzonego w świecie podejścia kładącego nacisk na tzw. wartość zamówienia (*value for money*)<sup>70</sup>, czyli ocenę całościową kosztu, nie ograniczającą się do porównania cen wyjściowych.

Minister właściwy ze względu na przedmiot zamówienia, będzie zobowiązany do zasięgnięcia opinii organizacji zainteresowanych przedmiotem wytycznych, w szczególności organizacji już uczestniczących w systemie zamówień publicznych, tj. organizacji uprawnionych do wnoszenia środków odwoławczych (art. 154 ust. 5 w zw. z art. 179 ust. 2 PZP). Ten fragment przepisu ma na celu pogłębienie współpracy administracji rządowej ze środowiskami bezpośrednio uczestniczącymi w procesie udzielania zamówień publicznych: zamawiającymi i wykonawcami.

Wytyczne powinny podlegać ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”<sup>71</sup>, a ze względów czysto praktycznych także w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu Zamówień Publicznych.

## **6) Wydłużenie terminów na składanie wniosków o wyjaśnienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia (art. 38 ust. 1 PZP)**

### **Obecny przepis bardzo ogranicza prawo do wyjaśnień.**

Wprowadzone nowelizacją z dnia 5 listopada 2009 r. brzmienie art. 38 ust. 1 PZP wprowadziło znaczne ograniczenia zadawania pytań zamawiającemu do treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ). Zgodnie z tym przepisem:

1. zamawiający jest zobowiązany do odpowiedzi na pytania, jeżeli wnioski o udzielenie wyjaśnień zostały złożone do połowy terminu na składanie ofert (poprzednio był zobowiązany jeżeli pytania wpłynęły do niego na 6 lub 4 dni przed tym terminem),

69 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. Urz. L 120 z 15 maja 2009 r., str. 5).

70 OECD Principles for Integrity in Public Procurement, Paris 2009, m.in. str. 11.

71 Przyjęte w projekcie rozwiązanie jest już stosowane w polskim prawie. Por. np. art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz. U. z 2006 r. Nr 191, poz. 1410 ze zm.).

2. zamawiający jest zobowiązany udzielić odpowiedzi niezwłocznie, nie później jednak niż na 6, 4 lub 2 dni przed upływem terminu składania ofert (poprzednio był zobowiązany udzielić odpowiedzi „niezwłocznie”, bez terminu granicznego),
3. zamawiający może uchylić się od udzielenia wyjaśnień:
  - a. na wnioski o wyjaśnienia wniesione po połowie terminu na składanie ofert,
  - b. jeżeli wniosek dotyczy udzielonych już wyjaśnień (art. 38 ust. 1a).

Terminy 6 i 4 dni przed upływem terminu składania ofert (obecnie nie ma terminu 2-dniowego) nie są już terminami adresowanymi do wykonawców na złożenie wniosku o wyjaśnienie specyfikacji, ale są adresowanymi do zamawiających terminami na udzielenie odpowiedzi.

Proponowane skrócenie terminu na składanie wniosków o wyjaśnienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia do połowy terminu składania ofert jest rozwiązaniem nietrafnym.

Po zniesieniu w polskim systemie zamówień publicznych instytucji protestu, zadawanie pytań jest jedynym prawnie dopuszczalnym instrumentem dialogu pomiędzy zamawiającym a wykonawcą. Stąd ukształtowanie prawa zadawania pytań ma obecnie absolutnie kluczowe znaczenie.

### **Obowiązujący przepis nie jest odpowiedzią na przedłużające się postępowania.**

Jak wynika z uzasadnienia do projektu nowelizacji z 5 listopada 2010 r. (str. 4 uzasadnienia w druku sejmowym nr 2154), przyjęte rozwiązanie ma na celu zapobieżenie „negatywnym konsekwencjom” wcześniejszego brzmienia przepisu art. 38, które polegały na kierowaniu do zamawiającego licznych pytań tuż przed upływem terminu na składanie ofert, co uniemożliwiało terminowe udzielenie odpowiedzi. W ocenie autorów, wywoływało to „negatywne” skutki w postaci przedłużania się udzielania zamówień publicznych.

Niewątpliwie ustawodawca powinien podejmować inicjatywy zmierzające do zwalczania przewlekłości postępowań w sprawie udzielenia zamówienia publicznego. Skrócenie terminu na składanie wniosków o wyjaśnienie treści specyfikacji istotnych warunków zamówienia opiera się o błędne założenia.

Przyjęte w nowelizacji brzmienie art. 38 ust. 1 *in fine* nie dotyczy przyczyny zadawania licznych zapytań do specyfikacji w ostatniej chwili, ale próbując postawić tamę temu zjawisku drastycznie ogranicza samo prawo wykonawców do poznania zamierzeń zamawiających. Prawdziwą przyczyną tego typu działań wykonawców jest notoryczne wyznaczanie zbyt krótkich terminów na składanie ofert przez zamawiających. Zbyt krótkie terminy skutkują tym, że badanie specyfikacji wypełnia niemal cały okres na składanie ofert. Uwadze projektodawcy nowelizacji z 5 listopada 2009 r. umknęło to, że tylko wykonawcy znający prawdziwe i pełne zamierzenia zamawiającego mogą właściwie przygotować oferty.

Powszechne stosowanie minimalnych terminów ustawowych na składanie ofert bardzo utrudnia prawidłowe przygotowanie się do ubiegania o realizację dużych projektów, nie mówiąc o zawiązaniu konsorcjum. Przygotowanie skomplikowanej oferty i warunków współpracy w ramach konsorcjum w 40, czy nawet 47 dni jest bardzo trudne.<sup>72</sup> Przeanalizowanie specyfikacji technicznej do projektów infrastrukturalnych nawet w 24 dni (czyli raptem 18 dni roboczych) w ramach konsorcjum graniczy wręcz z niemożliwością. Termin na zadawanie pytań to często *de facto* czas na nie tylko na analizę specyfikacji, ale także na stworzenie konsorcjum.

---

<sup>72</sup> Bank Światowy, w swojej „Instrukcji”<sup>72</sup> dla dużych projektów wyznacza 12-tygodniowy (84 dni) okres na składanie ofert. Guidelines: Procurement under IBRD Loans and IDA Credits May 2004 Revised October 2006, The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington, D.C., U.S.A. (ISBN 0-8213-5829-4 (English)), str. 23.

Niestety wytyczna, że „zamawiający wyznacza termin składania ofert, z uwzględnieniem czasu niezbędnego do przygotowania i złożenia oferty” (np. z art. 43 ust. 1 PZP, który reguluje zamówienia o wartości poniżej progów unijnych) nie jest traktowana przez zamawiających z należytą powagą. Także uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 10 czerwca 2010 r. w sprawie w sprawie zastrzeżeń od wyniku kontroli doraźnej przeprowadzonej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych zgłoszonych przez zamawiającego (sygn. akt KIO/KD 15/09) jednoznacznie potwierdza legalność wyznaczania minimalnych terminów przez zamawiających. Zapewnienia, że tej szkodliwej praktyce położy kres egzekwowanie powyższej wytycznej nie znajdują zatem oparcia w orzecznictwie Izby.

W efekcie skrócenia terminów na zadawanie pytań, zamawiający od rzetelnych wykonawców będą otrzymywać oferty mniej atrakcyjne, niż mogliby otrzymywać, gdyby wykonawcy mieli szanse kompleksowego oszacowania ryzyk. Niemożność szczegółowej analizy ryzyk będzie skłaniać do zachowania ostrożnego, czyli ich wycenienia w postaci wyższej ceny. W takich przypadkach – co pokazują ostatnie wydarzenia – przetargi wygrywają wykonawcy nierzetelni.

Podsumowując, zmieniony w nowelizacji z 5 listopada 2009 r. przepis art. 38 ustawy to rozwiązanie chybione i niewłaściwy środek zaradczy na przedłużające się procedury. W poszukiwaniu tamy dla przedłużających się postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przepisy nie powinny ograniczać praw wykonawców, ale w pierwszym rzędzie stwarzać warunki do profesjonalnego przygotowania inwestycji publicznych.

### **Zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej.**

Drastyczne ograniczenie prawa do składania wniosków o wyjaśnienia specyfikacji rodzi także zasadnicze wątpliwości co do zgodności z prawem Unii Europejskiej.

W myśl art. 39 ust. 2 dyrektywy 2008/18/WE, zamawiający zobowiązany jest do udzielenia odpowiedzi na wszystkie pytania wykonawców, które zostały skierowane „w odpowiednim czasie”. Trudno przyjąć, aby ów odpowiedni czas na zadawanie pytań kończył się już w połowie okresu na składanie ofert. W świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, który konsekwentnie stoi na straży praw wykonawców, tworząc nawet nowe instytucje<sup>73</sup>, projektowane ograniczenie trzeba ocenić negatywnie.

### **Kompromisowa regulacja terminu na składanie wniosków o wyjaśnienie SIWZ.**

Propozycja zawarta w niniejszym projekcie polega na wyznaczeniu ostatecznych terminów na składanie wniosków o wyjaśnienie treści specyfikacji na które zamawiający będzie zobowiązany odpowiedzieć. Te terminy – w zależności od sytuacji – będą od 1 dnia do 4 dni poprzedzały termin na udzielenie odpowiedzi, dając zamawiającym czas na udzielenie odpowiedzi. Jeżeli zamawiający nie zdąży z udzieleniem odpowiedzi, będzie oczywiście mógł przedłużyć termin składania ofert nie „narażając” się na nowe pytania. Należy bowiem bardzo mocno podkreślić, że proponowana zmiana nie obejmuje dodanego na mocy nowelizacji z 5 listopada 2009 r. przepisu art. 38 ust. 1b PZP. To właśnie ten przepis jednoznacznie wyznacza zakończenie fazy wyjaśniania specyfikacji istotnych warunków zamówienia.

Jak łatwo dostrzec z poniższej tabeli, poprawka nie wydłuża terminów na zadanie pytań w postępowaniach uwarunkowanych pilnością – termin 4 dni przed upływem terminu na składanie ofert pozostanie bez zmiany.

---

<sup>73</sup> Zob. np. orzeczenie C-81/98 Alcatel Austria, w którym Trybunał nakazał wprowadzenie terminu zawieszenia zawarcia umowy, który w czasie orzekania nie był w ogóle przewidziany dyrektywami.

Wprowadzone nowelizacją z 5 listopada 2010 r. radykalne skrócenie terminu na zadawanie pytań do specyfikacji należy rozpatrywać w całości w regulacji. Ponieważ termin zadawanie pytań został ściśle powiązany z terminem na składanie ofert, trzeba wskazać, że sytuacja przedsiębiorców została jeszcze bardziej pogorszona nowelizacją ustawy – Prawo zamówień publicznych z 2 grudnia 2009 r., która dodatkowo skróciła terminy na składanie ofert (nowelizacja weszła w życie 29 stycznia 2010 r.). Obrazuje to poniższa tabela, w której wskazano terminy, na zadawanie pytań przy minimalnych terminach na składanie ofert zarówno przed (oznaczone gwiazdką), jak i po 29 stycznia 2010 r..

Tryb	Przypadek zamówienia – minimalne terminy	Termin na składanie ofert	Podstawa prawna	Termin na wnioski o wyjaśnienia	
				Przed / po* noweli z 29.01.2010	Proponowana poprawka
przetarg nieograniczony	poniżej progu unijnego na dostawy lub usługi	7 dni	art. 43 ust. 1	4 dni	
	poniżej progu unijnego na roboty budowlane	20 dni / 14 dni*	art. 43 ust. 1 <i>in fine</i>	10 dni / 7 dni*	9 dni*
	powyżej progu unijnego	40 dni	art. 43 ust. 2 pkt 1	20 dni	
	powyżej progu unijnego (ogłoszenie wstępne)	29 dni / 22 dni*	art. 43 ust. 3 pkt 1	15 dni / 11 dni*	16 dni*
przetarg ograniczony	poniżej progu unijnego na dostawy lub usługi	7 dni	art. 52 ust. 1	4 dni	
	poniżej progu unijnego na roboty budowlane	14 dni / 10 dni*	art. 52 ust. 1 <i>in fine</i>	7 dni / 5 dni*	5 dni*
	powyżej progu unijnego	35 dni	art. 49 ust. 1 w zw. z 5	18 dni	
	powyżej progu unijnego (ogłoszenie wstępne)	36 dni / 22 dni	art. 52 ust. 3	18 dni / 11 dni*	12 dni*
	powyżej progu unijnego pilnie	10 dni	art. 49 ust. 3 pkt 1	5 dni	
negocjacje z ogłoszeniem pilnie		10 dni	art. 60 ust. 3	5 dni	
dialog konkurencyjny		10 dni	art. 60e ust. 4	5 dni	

Podsumowując trzeba stwierdzić, że obowiązujące obecnie skrócone terminy na składanie ofert skutkują nie tylko ograniczeniem praw wykonawców, ale także skłaniają do składania pytań „na zapas” w przypadku każdej, najmniejszej nawet, wątpliwości u wykonawcy.

Wychodząc na przeciw ewentualnym obawom, zamawiającemu przyznaje się czas na udzielenie odpowiedzi, bez radykalnego ograniczania terminu na wnoszenie wniosków o wyjaśnienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia. W ten sposób regulacja będzie kompromisem między oczekiwaniami zamawiających, a prawami wykonawców. Należy podkreślić, że w przypadku minimalnych terminów ustawowych, różnice pomiędzy obowiązującym stanem prawnym a proponowanymi zmianami nie są znaczne. Jednak gdy zamawiający wyznaczy terminy odpowiednie do przedmiotu i stopnia złożoności zamówienia – pozwolą one obu stronom procesu przeprowadzić produktywny „dialog” co do specyfikacji.

Przedstawiony projekt zmierza wyłącznie do usunięcia wad obecnej regulacji, zachowując jej zalety (tj. art. 38 ust. 1b PZP). Celem przedstawionego w niniejszym projekcie rozwiązania jest przyznanie pełnych, rzeczywistych praw przedsiębiorców. O stworzeniu warunków do obstrukcji postępowań przez zadawanie pytań nie ma mowy.

## 7) Modyfikacja instytucji zatrzymania wadium w przypadku nieuzupełnienia dokumentów na wezwanie zamawiającego (art. 46 ust. 4a PZP).

### Obecne rozwiązanie

Obecnie obowiązujący przepis art. 46 ust. 4a ustawy – Prawo zamówień publicznych przewiduje, że zamawiający zatrzymuje wadium wraz z odsetkami, jeżeli wykonawca w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 26 ust. 3, nie złożył dokumentów lub oświadczeń, o których mowa w art. 25 ust. 1, lub pełnomocnictw, chyba że udowodni, że wynika to z przyczyn nieleżących po jego stronie.

Powyższy przepis został dodany do ustawy z dnia 4 września 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw. Ponieważ uzasadnienie wprowadzenia tego przepisu jest kluczowe dla oceny tego rozwiązania, należy przytoczyć je w całości:

„Istotna z punktu widzenia ochrony interesów zamawiającego jest propozycja zawarta w art. 46 ust. 4a. Wprowadza ona sankcję utraty wadium dla wykonawcy, który w odpowiedzi na wezwanie, o którym mowa w art. 26 ust. 3, nie przedstawił dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu. Obecna regulacja sprzyja sytuacji, w której grupa będących w porozumieniu wykonawców może powodować, że zamówienie jest udzielane temu spośród nich, który zaoferował najwyższą cenę. Wykonawcy ci mogą celowo składać oferty bez wymaganych dokumentów lub oświadczeń, a następnie, już po zapoznaniu się z ofertami konkurentów, bez negatywnych konsekwencji wycofać się z udziału w postępowaniu, podlegając jedynie wykluczeniu z postępowania na podstawie art. 24 ust. 2 pkt 3. Mając to na uwadze, celowe jest zrównanie sytuacji wykonawcy, który nie przedstawił dokumentów lub oświadczeń potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu w trybie art. 26 ust. 3, z sytuacją wykonawcy, który uchyla się od zawarcia umowy lub nie wnosi wymaganego zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Przyczyni się to do zracjonalizowania wydatkowania środków publicznych.”

Jednym celem tego przepisu jest zapobieganie zмовie przetargowej. Tymczasem, przepis art. 46 ust. 4a w ogóle nie odnosi się to tego nagannego zjawiska. Tym samym wykracza poza założony cel, co narusza zasadę proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 17 listopada 2008 r. (Sygn. akt SK 62/06) orzekł o zgodności z konstytucyjną zasadą proporcjonalności zatrzymania wadium z powodu nie przedłożenia oświadczenia przez wykonawcę. W myśl przepisu art. 42 ust. 6 dawnej ustawy zamówieniach publicznych z 1994 r.<sup>74</sup>, zamawiający zatrzymywał wadium złożone przez wykonawcę, który nie złożył oświadczenia, czy pozostają w stosunku zależności lub dominacji w rozumieniu ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. - Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi (Dz.U. z 2002 r. Nr 49, poz. 447) z innymi uczestnikami postępowania lub zamawiającym albo osobami po stronie zamawiającego biorącymi udział w postępowaniu.

Należy jednak podkreślić zasadniczą odmienność rozwiązania dawnej ustawy z 1994 r. o zamówieniach publicznych oraz obowiązującego przepisu art. 46 ust. 4a PZP.

Po pierwsze, dawny przepis przewidywał sankcję za niezłożenie oświadczenia, czyli dokumentu, który pochodzi od samego wykonawcy. Tymczasem, obecne przepisy przewidują sankcję za nieuzupełnienie także dokumentów urzędowych. To oznacza istotne ograniczenie dostępu do rynku zamówień publicznych, najczęściej bowiem tylko wykonawcy stale dysponujący pełnym zestawem potrzebnych dokumentów przed upływem terminu składania ofert lub wniosków o dopuszczenie do postępowania mogą bez ryzyka utraty wadium ubiegać się o zamówienie. Zwykle

---

<sup>74</sup> ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664, Nr 113, poz. 984 i Nr 197, poz. 1661 oraz z 2003 r. Nr 2, poz. 16, Nr 130, poz. 1188 i Nr 165, poz. 1591).

bowiem dokumenty urzędowe potwierdzają określone fakty na dzień wydania, nie zaś na dzień wskazany przez wnioskodawcę. Przykładowo, nie jest możliwe uzyskanie informacji z Krajowego Rejestru Karnego potwierdzającej figurowanie w rejestrze na dzień wskazany przez wnioskodawcę.<sup>75</sup>

Po drugie, oświadczenie wymagane na gruncie dawnej ustawy było bezpośrednio związane ze ścisłymi związkami między przedsiębiorcami. Tymczasem, obecny przepis dotyczy niezłożenia dokumentów dotyczących wyłącznie wykonawcy, bez związku z uczestnictwem innego podmiotu w tym samym postępowaniu. W tym sensie obecny przepis trudno inaczej zakwalifikować jako oparty na swoistym „domniemaniu uczestnictwa w zмовie przetargowej”, co gorsza – domniemaniu niewzruszalnym.

W tym miejscu należy wskazać na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie *Serrantoni*<sup>76</sup>, w którym Trybunał podtrzymał wcześniejszą linię orzecniczą, że nie można domniemywać naruszenia uczciwej konkurencji przez udział w zмовie, bez umożliwienia wykonawcom „wykazania, że ich oferty zostały sformułowane w sposób całkowicie niezależny”.<sup>77</sup> Chociaż wyrok Trybunału dotyczył wykluczenia z postępowania, to jego ustalenia należy rozumieć szerzej. Niewątpliwie bowiem – jak stwierdził Trybunał – niewzruszalne domniemanie bezsprzecznie zniechęca do uczestnictwa w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, co jest sprzeczne z unijnymi zasadami swobody przepływu usług i przedsiębiorczości.<sup>78</sup>

Jedynym sposobem uniknięcia zatrzymania wadium w razie nieuzupełnienia dokumentów na wezwanie zamawiającego jest udowodnienie, że brak wynika z „przyczyn nieleżących po stronie wykonawcy”. Należy zauważyć, że sformułowanie to obciąża sankcją zatrzymania wadium także w razie nieuzupełnienia dokumentów, gdy wykonawca nie ponosi winy.

W myśl obowiązującego art. 46 ust. 4a ustawy – Prawo zamówień publicznych, nieuzupełnienie dokumentów z przyczyn nieleżących po stronie wykonawcy musi być przez wykonawcę „udowodniona”. Także ten wymóg stawia wykonawców w bardzo trudnej sytuacji. Tymczasem, w

75 Wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z 11 marca 2009 r. (KIO/UZP/229/09).

76 C-376/08 *Serrantoni Srl, Consorzio stabile edili Scal* przeciwko *Comune di Milano*, [2008] ECR I-3565.

77 Z uzasadnienia wyroku w sprawie *Serrantoni*:

„39 Reguła ta zawiera bowiem niewzruszalne domniemanie wzajemnego wpływu, w przypadku gdy konsorcjum i jedno lub kilka z wchodzących w jego skład przedsiębiorstw złożyły w ramach tego samego postępowania w zakresie zamówień publicznych konkurencyjne oferty, nawet jeśli rzeczony konsorcjum nie wystąpiło w postępowaniu na rachunek i w interesie tych przedsiębiorstw, nie dając konsorcjum ani zainteresowanym przedsiębiorstwom możliwości wykazania, że ich oferty zostały sformułowane w sposób całkowicie niezależny i że w konsekwencji brak jest ryzyka wpływu na konkurencję pomiędzy oferentami [zob. podobnie, w odniesieniu do zamówień publicznych objętych odpowiednio zakresem stosowania dyrektywy Rady 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane (Dz.U. L 199, s. 54) oraz dyrektywy Rady 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. odnoszącej się do koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi (Dz.U. L 209, s. 1), ww. wyroki: w sprawie *Michaniki*, pkt 67; w sprawie *Assitur*, pkt 30].

40 Taka reguła systematycznego wykluczenia, obejmująca bezwzględny obowiązek wykluczenia przez instytucje zamawiające zainteresowanych jednostek, również w przypadku gdy istniejące stosunki między tymi ostatnimi pozostają bez wpływu na ich zachowanie w ramach postępowań, w których uczestniczą, jest sprzeczna z interesem wspólnotowym w zakresie zapewnienia uczestnictwa w przetargu jak największej liczby oferentów i wykracza poza to, co niezbędne dla osiągnięcia celu polegającego na zapewnieniu stosowania zasad równości traktowania i przejrzystości (zob. podobnie w odniesieniu do zamówień publicznych objętych zakresem stosowania dyrektywy 92/50, ww. wyrok w sprawie *Assitur*, pkt 26–29).”

78 Z uzasadnienia wyroku w sprawie *Serrantoni*:

„41 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 43 WE i 49 WE sprzeciwiają się wszelkim krajowym środkom, które nawet stosowane bez dyskryminacji ze względu na narodowość są tej natury, że zakazują, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli wspólnotowych ze swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług, zagwarantowanych przepisami traktatu (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 października 2004 r. w sprawie C-299/02 *Komisja przeciwko Niderlandom*, Zb.Orz. s. I-9761, pkt 15; z dnia 9 listopada 2006 r. w sprawie C-433/04 *Komisja przeciwko Belgii*, Zb.Orz. s. I-10653, pkt 28).”

polskim prawie w zbliżonej instytucji uchybienia terminu, wystarczające jest „uprawdopodobnienie” braku winy.<sup>79</sup>

### Proponowane zmiany

Z tych względów proponuje się wprowadzenie zmian, które ukierunkują sankcję zatrzymania wadium na sytuację, gdy uczestnicy zmowy mogliby rzeczywiście odnieść korzyść z uchylenia się od zawarcia umowy przy użyciu art. 46 ust. 4a. Ten przypadek, to nieuzupełnienie dokumentów przez wykonawcę, którego oferta:

- już została wybrana jako najkorzystniejsza albo
- została wybrana, gdyby dokumenty zostały uzupełnione.

Tylko w takich przypadkach zмова w ogóle mogłaby odnieść zamierzony skutek. Jeżeli dokumentów nie uzupełni wykonawca, który i tak nie ma szans na uzyskanie zamówienia, to nie wpływa to w żaden sposób na interesy zamawiającego, a uczestnicy zmowy nie uzyskują żadnej rzeczywistej korzyści.

Proponowana zmiana w najmniejszym nawet stopniu osłabi odstrasżającego efektu zatrzymania wadium wobec uczestników zmów przetargowych. Jednocześnie jednak ma bardzo doniosłe skutki dla wykonawców.

Praktyka życia gospodarczego pokazuje bowiem, że po uzyskaniu wiadomości o zajęciu dalszego miejsca w rankingu oceny ofert, w oczach przedsiębiorców gospodarczy sens uczestnictwa w postępowaniu zostaje wyczerpany. W takiej sytuacji poświęcają oni swoją uwagę i zasoby na poszukiwanie kolejnych klientów. Jest to zachowanie racjonalne i w pełni zrozumiałe. Wymaganie, aby w takiej sytuacji wykonawca uzupełniał dokumenty pod rygorem sankcji zatrzymania wadium jest niczym innym niż „pustym” obowiązkiem administracyjnym. Na dodatek obowiązkiem skrajnie nieżyciowym i nieprzyjaznym przedsiębiorcom. Nie służy on żadnemu celowi gospodarczemu i, co równie ważne, nie jest podyktowany koniecznością zapewnienia prawidłowości postępowania w sprawie o udzielenie zamówienia.

Dlatego wykonawcy, którzy nie mają szansy na uzyskanie zamówienia, ponieważ złożyli mniej atrakcyjne oferty, powinni być zwolnieni z obowiązku uzupełniania dokumentów tylko po to, aby odzyskać wadium.

### **8) Nadanie większego znaczenia pozacenowym kryteriom oceny ofert (art. 91 ust. 2 PZP).**

Jedną z największych bolączek systemu zamówień publicznych w Polsce jest nauzywanie kryterium ceny. Często można spotkać nawet pogląd, że cena jest kryterium obowiązkowym i jedynym, które można zastosować w danym postępowaniu. Wprawdzie cena jest koniecznym kryterium udzielenia zamówienia, to doświadczenia polskiego rynku zamówień publicznych pokazują, że jest ona w Polsce stanowczo zbyt często kryterium jedynym.

Tymczasem, nadużywanie kryterium ceny prowadzi do znacznego wzrostu kosztów ponoszonych przez jednostki publiczne, czyli całe społeczeństwo. Powszechnie przecież wiadomo, że bardzo często najtańsze oferty oznaczają niską jakość dostaw, usług, a także robót budowlanych. Mimo

---

<sup>79</sup> Por. art. 169 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, art. 162 § 1 Ordynacji podatkowej, art. 58 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego.

to, dotąd nie zostały w Polsce podjęta żadne spójne działania, które ograniczyłyby nadużywanie kryterium ceny w wyborze ofert.

W związku z powyższym, w niniejszym projekcie zostały zaproponowane dwie zmiany mające na celu przeniesienie do polskiej praktyki zamówień publicznych najlepszych praktyk udzielania zamówień. Pierwsza z nich, to delegacja w art. 36 PZP do wydania wzorcowych opisów przedmiotu zamówienia i kryteriów oceny ofert. Druga propozycja, to zmiana art. 91 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych.

Proponowana zmiana art. 91 ust. 2 ma na celu wyraźne wskazanie, że oparcie wyboru oferty wyłącznie o kryterium ceny to ostateczność, a nie rozwiązanie podstawowe. Wysunięcie na pierwszy plan mieszanych kryteriów oceny ofert pozwoli na nadanie większego znaczenia w praktyce kryteriom merytorycznym, jakościowym.

Należy zauważyć, że projektowany przepis nie wyklucza posłużenia się tylko ceną, ale jedynie wskazuje, że powinno to być uzasadnione charakterem przedmiotu zamówienia. Przykładowo podaje się ustalone standardy jakościowe i normy.

W tym miejscu należy z całą mocą podkreślić, że w proponowanym art. 91 ust. 2 zd. 2 „ustalone standardy jakościowe” nie będą przesłanką posłużenia się ceną jako jednym kryterium oceny oferty. Propozycja nie zawęży możliwości stosowania kryterium ceny tylko do przypadków, które obecnie uzasadniają tryb zapytania o cenę. Takie utożsamienie byłoby rażącym błędem interpretacyjnym. Ustalone standardy jakościowe i normy zostały podane jedynie jako przykład okoliczności usprawiedliwiających posłużenie się jedynie kryterium ceny.

Prawo Unii Europejskiej przewiduje, że umowę zawiera się na podstawie (1) oferty zawierającej najniższą cenę albo (2) oferty najkorzystniejszej ekonomicznie.<sup>80</sup> Ponieważ proponowane przepisy nie wyłączają swobody wyboru kryteriów, niewątpliwie są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

### **9) Zmniejszenia dopuszczalnej minimalnej liczby wykonawców zapraszanych do dialogu z 5 wykonawców do 3 (art. 60d ust. 2 PZP).**

Obowiązujący przepis art. 60d PZP przewiduje, że zamawiający zaprasza do dialogu konkurencyjnego wykonawców, którzy spełniają warunki udziału w postępowaniu w liczbie określonej w ogłoszeniu. Określenie w ogłoszeniu liczby zaproszonych do dialogu dotyczy etapu oceny podmiotowej wykonawcy.

Jeżeli wartość zamówienia przekracza progi określone w rozporządzeniu wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 PZP (progi unijne), zamawiający jest zobowiązany do zaproszenia do dialogu nie mniej niż 5 wykonawców. Polska ustawa nakazuje zaproszenie do dialogu większą liczbę wykonawców w postępowaniu o udzielenie dużych zamówień (a do takich należą partnerstwa publiczno-prywatne), niż w przypadku mniejszych zamówień. Paradoks polega na tym, że to właśnie w przypadku większych zamówień koszty uczestnictwa dla przedsiębiorców są nieporównywalnie większe.

---

80 Art. 53 ust. 1 dyrektywy 2004/18/WE:

1. Bez uszczerbku dla krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych dotyczących wynagradzania z tytułu niektórych usług, kryteriami, na podstawie których instytucje zamawiające udzielają zamówień publicznych, są:

a) w przypadku gdy zamówienia udziela się na podstawie oferty najkorzystniejszej ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej, różne kryteria odnoszące się do danego zamówienia publicznego, przykładowo jakość, cena, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, aspekty środowiskowe, koszty użytkowania, rentowność, serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, termin dostarczenia lub czas dostarczenia lub realizacji; lub  
b) wyłącznie najniższa cena.



W tym miejscu należy podkreślić, że przepis art. 60d PZP nie odzwierciedla przepisów dyrektywy 2004/18/WE. Przepis art. 44 ust. 3 ak. 2 dyrektywy jednoznacznie bowiem stanowi, że „w procedurze dialogu konkurencyjnego minimalna liczba oznacza trzech kandydatów”. Dopiero, gdy uczestnictwo w postępowaniu trzech wykonawców nie zapewni konkurencji, zamawiający jest zobowiązany zaprosić większą ich liczbę.

W opinii przedsiębiorców, popartej doświadczeniami z państw, w których partnerstwo publiczno-prywatne odniosło sukces, przepis podwyższający w stosunku do regulacji europejskich minimalną liczbę zaproszonych do dialogu wbrew pozorom nie sprzyja wzmocnieniu konkurencji. Zwiększenie liczby zaproszonych do dialogu nie zawsze jest korzystne dla sektora publicznego, ponieważ najpoważniejsi oferenci są bardziej wstrzemięźliwi w angażowaniu środków w postępowanie. Zapewne jest to wbrew intencjom ustawodawcy. Krótka rzecz ujmując, wskutek tego przepisu być może będzie więcej ofert, ale najpewniej będą one gorzej przygotowane i będą pochodziły od mniej doświadczonych oferentów. Budżety przedsiębiorców zawsze bowiem są wypadkową ryzyka i spodziewanych korzyści.

Zaproponowane rozwiązanie przyczyni się do wzmocnienia realnej konkurencji, której nie można w prosty sposób zawsze wiązać z większą liczbą wykonawców w postępowaniu. Jeżeli zamawiający – po rozeznaniu rynku – uzna, że może liczyć na więcej niż trzy interesujące oferty, nic nie stoi na przeszkodzie aby w ogłoszeniu określił liczbę uczestników postępowania na więcej niż 3. Ustawodawca w tym przypadku powinien powierzyć zamawiającym określenie liczby wykonawców zapraszanych do dialogu konkurencyjnego.

#### **10) Wprowadzenie ustawowego prawa do żądania zmiany wynagrodzenia w razie zmiany wysokości zobowiązań publicznoprawnych lub minimalnego wynagrodzenia (art. 144 ust. 2-4 PZP).**

Pomimo wielu dyskusji, nadal w praktyce zamówień publicznych w Polsce zadziwiająco rzadko stosuje się klauzule waloryzacyjne. To powoduje niepewność po obu stronach umowy o zamówienia publicznego. Tymczasem, dopuszczalność stosowania klauzul waloryzacyjnych nie budzi wątpliwości prawnych.<sup>81</sup>

W powszechnym obrocie handlowym stosowanie klauzul waloryzacyjnych jest uznaną praktyką. Ma ono szczególnie doniosłe znaczenie w mało stabilnym systemie prawnym i zmiennych warunkach gospodarczych. Trudno oczekiwać, że przedsiębiorcy będą narażać się na straty. Wprowadzenie waloryzacji ustawowej w ściśle określonym zakresie jest opłacalne w dłuższym okresie. Doświadczenie uczy bowiem, że koszty zaniechania inwestycji mogą wielokrotnie przewyższyć oszczędności wynikające z odmowy waloryzacji wynagrodzenia.

Treść umowy najczęściej jest załączana do specyfikacji istotnych warunków zamówienia, co oznacza, że wykonawcy mają niewielkie możliwości wpływania na ich postanowienia. Zwłaszcza obecnie, po zniesieniu protestów, wykonawcom trudno jest nawet zaproponować zmianę specyfikacji, choćby była zaczerpnięta z dobrych praktyk handlowych.

Szczególnie dotkliwe dla wykonawców są zmiany kosztów wynikające z przepisów prawa, takich jak stawki podatkowe, wysokość różnych opłat czy minimalnego wynagrodzenia za pracę. Zmiana tych obciążeń najczęściej w żaden sposób nie może być złagodzona przez wykonawców, bo zmiany te dotyczą całego rynku.

---

<sup>81</sup> Por. wyrok Sądu Najwyższego z 7 października 2004 r., sygn. akt IV CK 75/04., Legalis.

Z tych względów proponuje się zmianę art. 144 PZP, która przyzna obu stronom umowy o zamówienie publiczne prawo żądania zmiany wynagrodzenia przysługującego wykonawcy jeżeli zmianie uległy niektóre ciężary publicznoprawne lub obowiązkowe koszty. Proponuje się ograniczenie waloryzacji ustawowej do dwóch kosztów:

- stawki podatku od towarów od towarów od usług (w przypadku obciążenia podatkiem w innych krajach członkowskich Wspólnoty Europejskiej (Unii Europejskiej) – podatkiem od wartości dodanej, por. art. 2 pkt 11 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.);<sup>82</sup>
- stawki minimalnego wynagrodzenia określonego w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679 ze zm.).

Możliwość skorzystania z ustawowej waloryzacji powinna zostać ograniczona rygorystycznymi warunkami. Proponuje się, aby waloryzacja była dopuszczalna jeżeli wykonawca spełni dwa warunki:

1. poniósł powyższe zobowiązania w bezpośrednim związku z wykonaniem zamówienia,
2. wyraźnie wskazał je w ofercie.

Ustawowe prawo żądania waloryzacji zamówienia będzie ściśle związane z poniesieniem konkretnych kosztów, które zostaną wskazane w ofercie. Dzięki temu zamawiający zyska instrument łatwej kontroli, czy żądanie waloryzacji jest uzasadnione. Ponadto, wskazanie w ofercie umożliwi sprawdzenie, czy proponowany mechanizm jest wykorzystywany zgodnie z celem ustawy.

Ponadto, ustawowe prawo waloryzacji obejmowałoby tylko podatek VAT, który ciąży osobiście na wykonawcy. Nie dotyczyłoby zatem zmian podatku naliczonego od np. usług podwykonawców, ani podatku VAT uiszczanego przez podwykonawcę. Takie zmiany są „objęte” umowami między podmiotami prywatnymi, a więc nie są ograniczone zakazami zmian umowy o zamówienie publiczne. Prawo waloryzacji uzupełniłoby bowiem sztywne ograniczenia dopuszczalności zmian umowy o zamówienie publiczne. Takie ograniczenia nie obowiązują w odniesieniu do umów zawieranych pomiędzy podmiotami prywatnymi na wolnym rynku.

Jeżeli chodzi o waloryzację wynagrodzenia z powodu zmiany ustawowo określonego wynagrodzenia minimalnego za pracę, waloryzacja będzie mogła dotyczyć tylko wynagrodzeń należnych pracownikom wykonawcy. Strona umowy o zamówienie publiczne będzie mogła domagać się zmiany wynagrodzenia tylko w tej części, w której zamówienie jest faktycznie wykonywane przez pracowników wykonawcy pobierających minimalne wynagrodzenie z płacę. Mechanizmem nie będą objęte wyższe wynagrodzenia, ich wysokość bowiem nie jest powiązana z wynagrodzeniem minimalnym.

W razie sporu co do zasadności żądania zmiany wynagrodzenia, każda ze stron umowy mogłaby wystąpić do sądu powszechnego o ustalenie, że żądanie jest uzasadnione. W każdym jednak sporze, to wykonawca byłby zobowiązany przedstawić dokumenty, z których wynika w jakiej wysokości i na co poniósł wydatki. Takie rozwiązanie jest podyktowane tym, że to wykonawca dysponuje pełną dokumentacją księgową swojej działalności gospodarczej. Dlatego obciążenie zamawiającego ciężarem dowodu w tej kwestii byłoby nieuzasadnione i niepraktyczne.

---

<sup>82</sup> Art. 2. Ilekroć w dalszych przepisach jest mowa o:

2) państwie członkowskim - rozumie się przez to państwo członkowskie Wspólnoty Europejskiej;

11) podatku od wartości dodanej - rozumie się przez to podatek od wartości dodanej nakładany na terytorium państwa członkowskiego, z wyjątkiem po-datku od towarów i usług nakładanego tą ustawą;

W celu zapewnienia zgodności projektowanego rozwiązania z prawem Unii Europejskiej, analogiczne prawo zostanie przyznane w związku z poniesieniem analogicznych kosztów w państwie Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Na wypadek, gdyby wykonawca pochodził z państwa, z którym Polska jest związana umową międzynarodową, mechanizm waloryzacji będzie miał zastosowanie także do tych wykonawców z innych państw, jeżeli umowa międzynarodowa tak stanowi., ale tylko na zasadzie wzajemności. W projektowanym art. 144 ust. 4 PZP nie chodzi więc o umowy gwarantujące niedyskryminacyjne traktowanie przedsiębiorców z tych krajów trzecich, ale o wskazanie, że systemy prawne tych krajów także przewidują skuteczny mechanizm waloryzacji ustawowej.

#### **11) Umożliwienie wykonawcom dochodzenia unieważnienia umowy z powodu naruszenia zasad przetargu lub z umowy przetargowej (art. 146 ust. 5 PZP).**

Nowelizacja ustawy – Prawo zamówień publicznych z 2 grudnia 2009 r. wprowadziła zasadnicze zmiany dotyczące podważania zawartych umów w sprawie zamówień publicznych. Wśród tych zmian wprowadzone został nowy przepis art. 146. W ust. 1 tego przepisu zawarto nowy katalog podstaw unieważnienia umowy. Ten katalog uzupełnia ust. 5.

W myśl przepisu art. 146 ust. 5, zamawiający może dochodzić unieważnienia umowy przez zamawiającego także na podstawie art. 70<sup>5</sup> Kodeksu cywilnego. *A contrario*, takiego prawa nie przyznano wykonawcy.

Należy podkreślić, że ten przepis Kodeksu początkowo uprawniał do żądania stwierdzenia nieważności umowy tylko organizatora przetargu (tutaj: zamawiający) oraz stronę umowy (czyli zwycięzcę przetargu). W wyniku nowelizacji z 2003, w art. 70<sup>5</sup> przyznano legitymację do wystąpienia z takim żądaniem innym, czyli „przegranym”, uczestnikom przetargu.

Podsumowując, ustawa – Prawo zamówień publicznych ogranicza prawa przedsiębiorców, które zostały im przyznane na mocy przepisu Kodeksu cywilnego. Obecnie obowiązujący przepis bezzasadnie uprzywilejowuje organizatorów publicznych przetargów, w stosunku do pozycji uczestników postępowania oraz organizatorów prywatnych przetargów. Prawo zamówień publicznych zamiast zbliżać obrót handlowy z podmiotami publicznymi do zasad ogólnych, stopniowo od tych reguł odchodzi. Niestety nieodparcie przychodzi to na myśl odrębne reguły obrotu „uspołecznionego” sprzed 1990 r. .

Przedłożony projekt zrównuje pozycję zamawiających oraz wykonawców.

#### **12) Tworzenie zabezpieczenia należytego wykonania umowy przez potrącenia z należności za częściowo wykonane zamówienia na wniosek wykonawcy (art. 150 ust. 3 PZP).**

W myśl art. 150 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych jeżeli „okres realizacji zamówienia jest dłuższy niż rok, zabezpieczenie należytego wykonania umowy, za zgodą zamawiającego, może być tworzone przez potrącenia z należności za częściowo wykonane dostawy, usługi lub roboty budowlane. Zatem zamiana formy zabezpieczenia, na kwoty potrącane z wynagrodzenia za wykonaną część zamówienia zależna wyłącznie jest od woli zamawiającego.

Tymczasem, odmowa zmiany formy zabezpieczenia prowadzi do sytuacji, w której wykonawca ponosi koszty utrzymania zabezpieczenia w ustawowej wysokości (od 2% do 10% ceny całkowitej podanej w ofercie albo maksymalnej wartości nominalnej zobowiązania zamawiającego wynikającego z umowy), a jednocześnie otrzymuje wynagrodzenie. Jest to rozwiązanie

nieracjonalne, bowiem zmusza równoczesnego ponoszenia kosztów zabezpieczenia i otrzymywania z tego samego tytułu wynagrodzenia.

Dlatego proponuje się dopuszczenie zmiany formy zabezpieczenia, gdy wnioskuje o to wykonawca. W takim przypadku zamawiający nadal przecież będzie dysponował zabezpieczeniem w wysokości określonej w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, czyli interesy zamawiającego nie zostaną w najmniejszym nawet stopniu naruszone. Jednocześnie wykonawca będzie mógł zaoszczędzić na koszcie utrzymania wadium. Dzięki temu możliwe będzie obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez znaczną część przedsiębiorców w Polsce.

### **13) Wzmocnienie i rozszerzenie ochrony prawnej wykonawców (art. 180 ust. 1 pkt 5 i 6 PZP)**

W polskim systemie prawa zamówień publicznych dostęp środków ochrony prawnej jest uzależniony od wartości zamówienia. W przypadku postępowań o udzielenia zamówienia o wartościach poniżej progów unijnych, dostęp jest niezwykle ograniczony. Zgodnie art. 180 ust. 2 PZP wykonawcy mogą składać odwołania jedynie od następujących czynności zamawiającego:

1. wyboru trybu negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki lub zapytania o cenę,
2. opisu sposobu dokonywania oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu,
3. wykluczenia odwołującego się z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego,
4. odrzucenia oferty odwołującego.

Podstawy odwoławcze dotyczą zatem tylko niektórych czynności zamawiających. Przepis art. 180 ust. 1 pkt 2 dopuszcza odwołanie od opisu spełniania warunków udziału w postępowaniu, ale już nie dopuszcza odwołań od opisu przedmiotu zamówień. Jest to o tyle niezrozumiałe, że to właśnie opis przedmiotu zamówienia kryje w sobie większe możliwości naruszenia zasady niedyskryminacji, niż warunki udziału w postępowaniu. Dlatego proponuje się dodanie punktu 5, który pozwoli na odwoływanie się od opisu przedmiotu zamówienia.

W myśl obowiązującego art. 180 ust. 1 pkt 3 i 4, wykonawcy mogą odwoływać się od decyzji eliminujących ich z postępowania (tzn. wykluczenia i odrzucenia oferty). Nie mają natomiast prawa domagania się kontroli poprawności oceny oferty. Innymi sam wybór oferty pozostaje poza wszelką kontrolą z inicjatywy wykonawców. W celu usunięcia tej ewidentnej luki w systemie ochrony prawnej w zamówieniach publicznych, proponuje się dodanie pkt 6 pozwalającego na odwołanie się od oceny oferty samego odwołującego lub oferty wybranej jako najkorzystniejsza. Obecnie zamawiający, nie musi się obawiać kontroli ze strony KIO i sądu nawet gdy dopuści się rażących błędów w ocenie ofert.

Ustawodawca dopuszcza już obecnie możliwość wnoszenia odwołań od zastosowania trybów niekonkurencyjnych. Poza kontrolą organu odwoławczego i sąd pozostaje natomiast unieważnienie postępowania. Spośród przesłanek unieważnienia w art. 93, szczególnie duże pole do arbitralnych decyzji zamawiających pozostawia art. 93 ust. 1 pkt 6. Zgodnie z tym przepisem zamawiający unieważnia postępowanie, gdy „wystąpiła istotna zmiana okoliczności powodująca, że prowadzenie postępowania lub wykonanie zamówienia nie leży w interesie publicznym, czego nie można było wcześniej przewidzieć”. Jak wynika z powyższego brzmienia, niemal cała przesłanka składa się z szeregu klauzul generalnych, które muszą być interpretowane przez zamawiającego. Kompletny system ochrony prawnej powinien umożliwić poddanie kontroli odwoławczej przede wszystkim czynności zamawiającego obarczonych dużym ryzykiem arbitralności.

#### **14) Wprowadzenia trzysobowego składu orzekającego Krajowej Izby Odwoławczej do rozpatrzenia wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed rozstrzygnięciem odwołania (art. 183 ust. 3 PZP).**

##### **Zawarcie umowy przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy.**

Nowelizacja PZP z 4 września 2008 r. (Dz. U. Nr 171, poz. 1058) wprowadziła możliwość złożenia przez zamawiającego wniosku do Krajowej Izby Odwoławczej o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu (wówczas w systemie prawa zamówień publicznych były przewidziane protesty). To rozwiązanie zastąpiło udzielenie zgody przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w drodze decyzji administracyjnej. Obie instytucje są wyjątkiem od zasady, że umowa jest zawierana po prawidłowo przeprowadzonym postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego.

Zasada kontroli działań zamawiającego jest warunkiem i podstawową gwarancją praworządności w dziedzinie zamówień publicznych. W polskim systemie prawnym zawarcie umowy – wobec braku jakichkolwiek ułatwień w dochodzeniu odszkodowania, czy choćby odszkodowania ryczałtowego<sup>83</sup> – oznacza, że ochrona wykonawcy staje się w dużej mierze iluzoryczna.

W myśl obowiązującego przepisu art. 183 ust. 2 PZP, zamawiający może złożyć do KIO wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ogłoszeniem przez Izbę wyroku lub postanowienia kończącego postępowanie odwoławcze. W nowelizacji z 2 grudnia 2009 r. dotychczasową zasadę, że Izba orzeka w składzie trzysobowym, zastąpiono w art. 198 ust. 1 zasadą orzekania jednoosobowo. Zatem niezależnie od wartości zamówienia publicznego, obecnie spór jest rozstrzygany przez jednego członka Krajowej Izby Odwoławczej.

W tym miejscu należy mocno podkreślić, że postanowienie Krajowej Izby Odwoławczej w przedmiocie wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem odwołania ma fundamentalne znaczenie z kilku względów:

1. wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy jest (powinien być) środkiem nadzwyczajnym, wyjątkiem od zasady zakazu zawarcia umowy przed merytorycznym rozstrzygnięciem sporu;
2. zawarta umowa najczęściej będzie już niepodważalna;
3. prawo polskie w żaden sposób nie ułatwia dochodzenia odszkodowania od zwycięzcy sporu merytorycznego (któremu w normalnym toku postępowania powinno przecież przyspaść zamówienie), gdy umowa zostanie już zawarta.

Z tych względów rozpoznanie wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy powinno być traktowane przez ustawodawcę z najwyższą starannością. Decyzja Krajowej Izby Odwoławczej będzie miała nieodwracalne skutki.

W sądownictwie powszechnym spory o wartości ponad 100 000 zł należą do właściwości sądów okręgowych (art. 17 pkt 4 Kodeksu postępowania cywilnego). W tym przypadku sądy okręgowe orzekają w pierwszej instancji w także sprawach, których wartość przedmiotu sporu jest istotnie

---

<sup>83</sup> Odszkodowanie ryczałtowe byłoby przecież uzupełnieniem istniejących już „ryczałtowych” odszkodowań w prawie polskim: kary umownej i odstępnego.

niższa od tzw. progów unijnych w prawie zamówień publicznych.<sup>84</sup> To oznacza, że w sądownictwie spory o większej wartości są powierzane doświadczonym sędziom.

Sięgając znowu do pewnego porównania z procedurą cywilną, nie bez przyczyny zabezpieczenie roszczenia przed merytorycznym rozpoznaniem sprawy, co do zasady nie może prowadzić do zaspokojenia roszczenia (art. 731 Kpc). Innymi słowy pierwszeństwo ma merytoryczne rozpoznanie sprawy. Środek doraźny nie może niweczyć praw strony sporu. Tymczasem, zawarcie umowy w sprawie zamówienia publicznego oznacza, że dalsze prowadzenie sporu ma w istocie znaczenie wyłącznie symboliczne – nawet w razie wygrania sporu odwołujący nie ma już bowiem szansy na uzyskanie zamówienia.

Dlatego powierzenie rozpoznania wniosku jednemu członkowi Krajowej Izby Odwoławczej należy ocenić negatywnie. Nie kwestionując kwalifikacji poszczególnych członków Izby w sprawach postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, zezwolenie na wcześniejsze zawarcie umowy powinno poddane rozważeniu przez szersze ich grono.

Skład trzyosobowy to minimum gwarancji poprawności postanowienia w przedmiocie zgody na wcześniejsze zawarcie umowy, skoro już polski ustawodawca zamknął drogę do kontroli sądowej postanowienia KIO o zezwoleniu na przedwczesne zawarcie umowy.

### **Brak kontroli sądowej postanowienia zezwalającego na wcześniejsze zawarcie umowy w świetle dyrektywy 89/665/EWG.**

Postulat rozszerzenia składu orzekającego jest tym bardziej uzasadniony, że obecne przepisy w ogóle nie przewidują kontroli sądowej postanowienia o uchyleniu zakazu zawarcia umowy.

Izba rozstrzyga wnioski na posiedzeniu niejawnym postanowieniem, na które nie przysługuje skarga do sądu. Co więcej, należy podkreślić, że decyzja KIO oparta będzie na klauzulach generalnych, których zastosowanie w państwie prawa powinno być szczególnie ostrożne.

Zamknięcie drogi sądowej w tak wyjątkowej sytuacji, nie może spotkać się z uznaniem. Jest to także sprzeczne z art. 2 ust. 9 dyrektywy 89/665/WE<sup>85</sup>. Wykluczenie kontroli sądowej tak kluczowego rozstrzygnięcia Izby klóci się też z zasadami konstytucyjnymi.

Na znaczenie kontroli sądowej nacisk położył Sąd Najwyższy w uchwale z 14 października 2005 r. („Jest oczywiste, że byłoby najlepiej, gdyby umowa na wykonanie prac stanowiących przedmiot zamówienia publicznego mogła być zawarta dopiero po zakończeniu całego tego trybu odwoławczego, z sądową kontrolą włącznie.”).<sup>86</sup> Wobec – niestety nadużywania czasami – argumentów wywodzonych z prawa unijnego, trzeba zauważyć, że Sąd Najwyższy w tej uchwale uwzględnił właśnie dyrektywę 89/665/EWG.

Nie powinno się także zapominać, że Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Alcatel* uznał dochodzenie odszkodowania za rozwiązanie mniej korzystne dla pokrzywdzonych uczestników

<sup>84</sup> Najniższy próg unijny to 125 000 euro, albo 479 000 złotych (Komunikat Komisji z 2 grudnia 2009 r. – Równowartość progów określonych w dyrektywach 2004/17/WE, 2004/18/WE i 2009/81/WE Parlamentu Europejskiego i Rady; Dz. Urz. C 292 z 2 grudnia 2009 r., str. 1).

<sup>85</sup> „Art. 2 ust. 9. W przypadku gdy organy odwoławcze nie mają charakteru sądowego, ich decyzje są zawsze uzasadnione na piśmie. Ponadto w takim przypadku należy wprowadzić przepisy gwarantujące postępowanie, dzięki któremu wszelkie ewentualnie bezprawne środki podjęte przez organ odwoławczy lub wszelkie uchybienia w wykonywaniu nadanych mu uprawnień będą mogły być przedmiotem odwołania w sądzie lub odwołania rozpatrywanego przez inny organ będący sądem w rozumieniu art. 234 Traktatu i niezależny zarówno od instytucji zamawiającej, jak i organu odwoławczego.

Członkowie tego niezależnego organu powoływani są i odwoływani na takich samych warunkach jak sędziowie, jeżeli chodzi o urząd odpowiedzialny za ich powołanie, okres kadencji oraz ich odwołanie. Przynajmniej przewodniczący tego niezależnego organu ma takie same kwalifikacje zawodowe i prawne jak sędziowie. Niezależny organ podejmuje decyzje po przeprowadzeniu postępowania, w którym wysłuchane są obie strony, a decyzje te są prawnie wiążące, w sposób określony przez każde państwo członkowskie.”

<sup>86</sup> Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna 2006/7-8/121

postępowania od zawarcia samej umowy. Rzecznik Generalny Mischo w tej samej sprawie wprost nawet stwierdził, że uzyskanie odszkodowania jest najczęściej niesatysfakcjonujące a wykazanie szkody – trudne do udowodnienia.<sup>87</sup> Dlatego właśnie, aby ochrona wykonawców nie była czysto iluzoryczna, w dyrektywie 2007/66/WE wprowadzono – w ślad za tym orzeczeniem – okres *standstill*. Wdrożenie dyrektywy nie powinno zwalniać projektodawcy z poszanowania całości dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości. Pomijanie każdego aspektu tego dorobku prowadzi bowiem do kazuistyki, kosztem utrwalonych zasad prawa.

Skład trzyosobowy do rozpoznania wniosku o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed merytorycznym rozpoznaniem sporu to minimum gwarancji praw wykonawców.

### **15) Obniżenie wysokości opłaty od skargi do Sądu Okręgowego od orzeczenia Krajowej Izby odwoławczej (art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).**

#### **Zróżnicowanie opłat od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej.**

Przed wejściem w życie w 2010 r. zmiany art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych opłata od skargi do sądu okręgowego na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej była stała i wynosiła 3 000 zł.

W uzasadnieniu projektu nowelizacji z 5 listopada 2009 r. projektodawca ocenił, że dawne ustalenie stałej opłaty w wysokości 3 000 zł „nie jest uzasadnione oraz może relatywnie zachęcać do wnoszenia skarg w postępowaniach o udzielenie zamówień o znacznych wartościach” (str. 8 druku 2154 z 29 czerwca 2009 r.). W państwie prawa „zachęcanie” do korzystania z drogi sądowej zostało wprost uznane za projektodawcę za zjawisko negatywne (sic!).

Nowelizacja ustawy z 5 listopada 2009 r. zróżnicowała opłaty w zależności od etapu postępowania o udzielenie zamówienia, na którym podjęta została czynność zamawiającego będąca przedmiotem skargi:

1. od skargi dotyczącej czynności podjętej przed otwarciem ofert pobierana jest opłata w wysokości pięciokrotności wpisu wniesionego od odwołania do KIO,
2. od skargi dotyczącej czynności podjętej po otwarciu ofert pobierana jest opłata w wysokości 5% wartości przedmiotu zamówienia, jednak nie więcej niż 5 000 0000 zł.

#### **Opłaty w sądownictwie powszechnym i wpisy od odwołań do KIO.**

Z uwagi na miejsce Krajowej Izby Odwoławczej w systemie środków ochrony prawnej, skarga na jej orzeczenie do sądu okręgowego jest zbliżona do apelacji. Potwierdza to także art. 194 ust. 2 PZP, który do postępowania ze skargi na orzeczenie KIO nakazuje odpowiednie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Tym samym należy uznać, że KIO zajmuje w systemie praw zamówień publicznych pozycję zbliżoną do sądu I instancji.

Od pozwu w sądownictwie powszechnym pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości przedmiotu sporu, ale pomiędzy 30 zł. a 100 000 zł. Do apelacji stosuje się przepisy ustawy o pozwie, jeżeli pozew podlega opłacie.

---

<sup>87</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Mischo w sprawie C-81/98 Alcatel Austria and Others v Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr, punkt 38.

Prawu zamówień publicznych podlegają zamówienia o wartości przekraczającej 14 000 euro, czyli ok. 54 300 zł (art. 4 pkt 8 PZP). W zwykłych sprawach gospodarczych o takiej wartości przedmiotu sporu opłata sądowa od pozwu wynosi zatem 2716 zł.

Tymczasem, w myśl § 1 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 lipca 2007 r. w sprawie wysokości oraz sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (Dz. U. Nr 128, poz. 886 ze zm.) wysokość wpisu od odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej jest znacznie wyższa, i wynosi w przypadku zamówień na dostawy i usługi:

1. mniejsza niż próg unijny, wynosi 7 500 zł.<sup>88</sup> ;
2. równa lub przekracza próg unijny wynosi 15.000 zł.

Z kolei wysokość wpisu od odwołania wnoszonego w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na roboty budowlane jest wyższa. Jeżeli wartość tego zamówienia jest:

1. mniejsza niż próg unijny, wpis wynosi 10.000 zł,
2. równa lub przekracza kwotę próg unijny, wpis wynosi 20.000 zł.

**Opłata od skargi dotyczącej czynności zamawiającego podjętej przed otwarciem ofert otwarciu ofert jest pięciokrotnie wyższa od wpisu.**

W myśl obowiązującego art. 34 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych opłata od skargi dotyczącej czynności zamawiającego podjętej przed otwarciem ofert wynosi pięciokrotność wpisu od odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej (5x, sic!). Zatem o faktycznej wysokości opłaty od skargi decyduje przepis rozporządzenia w oderwaniu od wartości przedmiotu zamówienia. Stanowi to nieuzasadniony wyłom od zasady określania opłat sądowych w ustawie. Budzi to poważne wątpliwości natury konstytucyjnej. W przypadku mniejszych zamówień wysokość opłat stanowi barierę w dostępie do sądu. Prawo do sądu w tych przypadkach stało się wyłącznie formalne, gdyż faktyczny dostęp został drastycznie ograniczony.

W przypadku zamówienia na usługi lub dostawy o wartości 54 300 zł. (najniższa wartość podlegająca PZP), kwota opłaty od skargi wynosi 37 500 zł. (7500 x 5), zaś w przypadku zamówienia na roboty budowlane wynosi 50 000 zł. (co stanowi odpowiednio ok. 70% i 92% wartości zamówienia, sic!). Takie same opłaty mają zastosowanie przy największych zamówieniach podprogowych (798 000 zł dla usług i dostaw oraz 19 mln. zł. dla robót budowlanych), co w tym przypadku oznacza odpowiednio 7% i 0,25%. Wystarczy, że wartości zamówień przekroczą nieznacznie progi unijne, to wysokości opłat będą dwukrotnie większe: ok. 14% i 0,5%.

Ta struktura opłat sprawia, że opłata jest skrajnie wygórowana przy mniejszych zamówieniach. Ustawodawca w ten sposób tamuje dostęp do sądu przede wszystkim małym i średnim przedsiębiorcom. Można przewrotnie stwierdzić, że w ich przypadku cel zmian na pewno został osiągnięty. Nowe opłaty skutecznie zniechęcą małych i średnich przedsiębiorców do obrony ich praw przed sądem.

Powyższe szacunki wykazują, że obecne regulacje są chaotyczne. Nie sposób dopatrzeć się spójności i godnego poparcia celu takiego kształtu regulacji. Chyba, że projektodawcy nowelizacji z 5 listopada 2009 r. przemilczeli w uzasadnieniu jeszcze inny, prawdziwy cel – mianowicie uwolnienie zamawiających od kontroli sądowej przy udzielaniu mniejszych zamówień.

---

<sup>88</sup> Kwota 7500 zł. stanowił 5% od 150 000 zł.



W tym miejscu należy koniecznie przywołać wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 2008 r. (sygn. akt P 17/07), stwierdzający niezgodność przepisu art. 18 ust. 2 w związku z art. 28 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych z art. 45 ust. 1 i art. 78, w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji. W tym orzeczeniu Trybunał uznał za niekonstytucyjną wygórowaną opłatę od apelacji. Analizując te przepisy ustawy Trybunał zwrócił uwagę na niezgodność z Konstytucją opłat, które powodują nadmierne obciążenie finansowe w stosunku do wartości przedmiotu zaskarżenia. Nadto, Trybunał krytycznie odniósł się do nieuporządkowanego charakteru opłaty będącej przedmiotem orzeczenia.

W stosunku do opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej można postawić te same zarzuty, które postawił Trybunał w wyroku z 16 grudnia 2008 r. Tym bardziej więc dziwi, że w połowie 2009 roku obok projektu nowelizacji ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (druk 2267 z 2 lipca 2009 r.), który wykonywał orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, do Sejmu trafił także projekt ustawy nowelizującej PZP i ustawę o kosztach cywilnych zawierający nawet większe wady niż te napiętnowane przez Trybunał.

Ustawodawca nowelizując ustawę o kosztach przy okazji nowelizacji PZP zupełnie zapomniał, że koszty postępowania nie mogą pełnić „funkcji negatywnej, ograniczając prawo dostępu do sądu w sposób, który nie jest uzasadniony żadną z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji”.<sup>89</sup>

#### **Górny pułap opłaty od skargi dotyczącej czynności zamawiającego podjętej przed otwarciem ofert.**

Nowelizacja PZP z 5 listopada 2009 r. w przepisie art. 34 ust. 2 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych ustaliła górny pułap opłaty od skargi na orzeczenie KIO na 5 000 000 zł. (pięć milionów). W stosunku do pułapu przyjętego w powszechnym sądownictwie gospodarczym oznacza to pięćdziesięciokrotne wyższą opłatę ( $50 \times 100\,000 = 5\,000\,000$ ).

Jasno z powyższego wynika, że obowiązujące rozwiązanie ma „zniechęcić” do wnoszenia skarg. Tym samym pełni „funkcję negatywną”, jednoznacznie napiętnowaną przez Trybunał Konstytucyjny. W państwie prawnym, takie stanowisko władz publicznych jest nie do zaakceptowania.<sup>90</sup>

Szczególny sprzeciw budzi utrudnienie dochodzenia praw przed sądem *de facto* wyłącznie w interesie sektora publicznego. Choć strony postępowań z sektora publicznego także będą podlegały nowym przepisom, to ciężar ekonomiczny poniesienia kilkumilionowej opłaty jest bardziej dotkliwy w przypadku przedsiębiorców. Przedsiębiorcy nie dysponują rezerwą budżetową, z której mogą czerpać poszczególne ograny państwa. Bezspornie bowiem aspekt finansowy angażowania się w spór ma mniejszą doniosłość w podejmowaniu decyzji przez sektor publiczny. W szczególności w okresie obniżonej koniunktury nie powinno się nakładać nowych ciężarów finansowych na przedsiębiorców. W ten sposób nie buduje się otoczenia prawnego przyjaznego przedsiębiorczości.

---

89 Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.”

90 Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 24 października 2007 r., sygn. SK 7/06, OTK ZU nr 9/A/2007, poz. 108).

**Obowiązująca opłata jest błędnie skonstruowana i zwykle rażąco wygórowana.**

Obowiązujący art. 34 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych przewiduje niezrozumiały system opłaty od skargi na orzeczenie Krajowej Izby Odwoławczej. Co więcej, wysokości opłat są ustanowione w istocie w akcie podstawowym – tzn. w rozporządzeniu.

Jedynie w celu uniknięcia wprowadzenia dodatkowego zamieszania, proponuje się utrzymanie podziału na opłaty uiszczane od skarg na czynności poprzedzające i następujące po otwarciu ofert. Niemniej, aby nadać zbliżyć wysokość odpłat do rozsądnego poziomu, proponuje się ustalenie opłaty od skargi na czynności poprzedzające otwarcie ofert na poziomie równym wpisom od odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej.

Jednocześnie proponuje się ustanowienie opłat od pozostałych czynności w sposób analogiczny do rozwiązania podstawowego w sądownictwie cywilnym, tj. ograniczenie górnego pułapu opłaty od skargi do 100 000 zł.

Opłata od skargi w art. 34 ust. 2 powinna być ustalona wysokości 5 % ceny podanej w ofercie skarżącego wykonawcy, a jeżeli skargę wnosi zamawiający – 5% ceny w ofercie z najniższą ceną, jednak nie więcej niż 100 000 złotych. Jeżeli skarga dotyczy czynności w konkursie podjętych po złożeniu prac konkursowych, pobiera się opłatę stosunkową w wysokości 5% wartości nagród. Obowiązujące przepisy zawierają ewidentną lukę, bowiem w przypadku skargi nie sposób wprost, bez daleko idącej interpretacji, określić wartości przedmiotu sporu.

Proponowana regulacja jasno wskazuje podstawę obliczenia opłaty od skargi do sądu okręgowego. Obecne regulacje błędnie posługują się pojęciem „wartości zamówienia”, które w ustawie – Prawo zamówień publicznych służy wyłącznie określeniu właściwych przepisów ustawy. Konkretna wartość zamówienia jest bowiem znana dopiero po jego udzieleniu, co jest bezużyteczne na potrzeby określania podstawy wyliczenia opłat od skarg kwestionujących czynności zamawiającego w toku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

**16) Przepisy przejściowe (art. 4-6 projektu nowelizacji).**

Projektowana ustawa ma na celu usunięcie błędnych rozwiązań obowiązujących przepisów. Stąd zdecydowanie należy przyjąć rozwiązania przejściowe rozszerzające prawa przedsiębiorców. Nie ma uzasadnionych powodów, aby nadmiernie odraczać projektowane przepisy. Przyjęcie innego rozwiązania byłoby krzywdzące dla wykonawców, którzy już pod rządami nowych przepisów nadal byliby nadal poddani starym przepisom.

Zgodnie z przyjętym w polskim prawie procesowym rozwiązaniem, do postępowań wszczętych przed wejściem w życie nowych przepisów stosuje się przepisy dotychczasowe (art. 4 ust. 1 projektu nowelizacji). Od tej zasady proponuje się jednak wyjątki. Nie ma przeszkód, aby niektóre poprawione przepisy ustawy miały zastosowanie to toczących się postępowań, skoro ich zastosowanie w nowym brzmieniu nie zakłóci procesu udzielania zamówienia publicznego.

Jeżeli nie upłynął jeszcze termin na składanie ofert lub wniosków o dopuszczenie do postępowania, to znaczy, że zamawiający nie przeprowadził jeszcze oceny spełniania warunków uczestnictwa w postępowaniu. Nie ma zatem przeszkód, aby w takich postępowaniach znalazły zastosowanie przepisy art. 24 ust. 1 pkt 1 i 1a w brzmieniu nadanym przedłożonym projektem (art. 4 ust. 2 nowelizacji).

W postępowaniach, w których została już przedstawiona wykonawcom specyfikacja istotnych warunków zamówienia, wykonawcy są uprawnieni do składania wniosków o jej wyjaśnienie jej treści. W takich przypadkach, termin powinien ulec odpowiedniemu wydłużeniu. Fakt, że termin na zadawanie pytań w chwili wejścia w życie ustawy już biegnie, nie stoi na przeszkodzie jego wydłużeniu. Projektowane rozwiązanie nie stwarza bowiem możliwości zadawania pytań „w

nieskończoność”, co zmuszałoby zamawiającego do przedłużania terminów – sprawność postępowania nie jest zagrożona. Stąd rozwiązanie przyjęte w art. 4 ust. 3 projektu nowelizacji.

Obecne przepisy nakładają na wykonawców sankcję zatrzymania wadium, gdy nie złożą odpowiednich dokumentów na wezwanie zamawiającego. Jeżeli zamawiający w postępowaniu toczącym się w dniu wejścia w życie nowego brzmienia art.46 ust. 4a jeszcze nie upłynął termin na uzupełnienie dokumentów (oświadczeń, pełnomocnictw) – uchybienie wykonawcy powinno podlegać już nowym przepisom.

Takie same założenia przyświecają przepisom przejściowym dotyczącym tzw. czarnej listy (art. 154 pkt 5a. Jeżeli wykonawca w ciągu 30 dni od wejścia w życie nowego brzmienia, nie naprawi dobrowolnie szkody stwierdzonej wyrokiem, który stanowił podstawę wpisu na wykaz firm wykluczonych z rynku („czarną listę”), a nie zostało wszczęte przez zamawiającego postępowanie egzekucyjne przymuszające wykonawcę do naprawienia szkody, Prezes Urzędu odmówi wpisu na podstawie nowo zgłoszonych orzeczeń, a dokonane już wpisy usunie. To rozwiązanie da wykonawcom szansę na uregulowanie swoich stosunków z zamawiającymi. Dzięki temu każdy wykonawca, który zastosuje się do prawomocnego orzeczenia bez zmuszania zamawiających do zastosowania przymusu egzekucyjnego, będzie mógł po wejścia w życie nowych przepisów uczestniczyć w rynku zamówień publicznych z „czystą kartą”. Stworzenie tej szansy nie jest jednak bezwarunkowe.

Co do zasady przepisy ustawy powinny wejść w życie po typowym, 14 dniowym okresie *vacatio legis*. Niektóre przepisy, które powinny – z opisanych względów – mieć zastosowanie także do toczących się postępowań. W przypadku tych przepisów w pełni zasadne jest skrócenie *vacatio legis* do 7 dni. Odraczenie wejścia w życie przepisów poprawiających sytuację przedsiębiorców jest w pełni uzasadnione. Jak już wyżej wskazano, powyższe przepisy nie będą negatywnie wpływały na sprawność toczących się postępowań. Dotyczą one bowiem instytucji uzupełniających główny tok postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

---

## Propozycja reformy Rady Zamówień Publicznych

### Wstęp

Zamówienia publiczne mają ogromne znaczenie gospodarcze<sup>91</sup>. Sprawnie funkcjonujący rynek zamówień publicznych to warunek racjonalnego wydatkowania publicznych pieniędzy. W wielu branżach obecność na tym rynku oznacza „być albo nie być” dla firmy. Niestety polski system nie działa efektywnie. Aby to zmienić potrzebne są zmiany w obszarze regulacji prawnych, praktyk oraz rozwiązań instytucjonalnych. Niniejszy materiał poświęcony jest tym ostatnim.

Zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych - centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zamówień publicznych jest Prezes Urzędu Zamówień Publicznych<sup>92</sup>. Przy Prezesie działa Rada Zamówień Publicznych, która jest organem doradczo-opiniotwórczym. Prezes UZP jest powoływany przez Prezesa Rady Ministrów i podlega jego nadzorowi. Prezes Rady Ministrów powołuje także członków Rady Zamówień Publicznych.

### Cechy polskiego systemu zamówień publicznych

Polski system zamówień publicznych charakteryzuje daleko posunięta decentralizacja udzielania zamówień publicznych. Co do zasady, każdy zamawiający samodzielnie wybiera oferty i zawiera umowy.<sup>93</sup>

W system zamówień publicznych zaangażowane są przynajmniej cztery grupy interesariuszy: organy rządowe jako centrum kształtowania polityki w tej dziedzinie, społeczeństwo jako odbiorcy usług i dostaw oraz zamawiający i wykonawcy. Prawa interesariuszy powinny być szanowane i równoważone. Tymczasem obecny system instytucjonalny tego nie zapewnia. Kluczowy jest udział interesariuszy bezpośrednio uczestniczących w procesie zamówień publicznych - zamawiających i wykonawców - w tworzeniu i monitorowaniu efektywności regulacji prawnych.

Wysiłki kolejnych Prezesów UZP skupiały się głównie na poprawności formalnej prowadzonych postępowań w sprawie udzielenia zamówień publicznych. Ekonomiczna efektywność zamówień nie była i nie jest traktowana priorytetowo. Ponadto w kolejnych nowelizacjach Prawa zamówień publicznych wprowadzono rozwiązania służące przede wszystkim wygodzie zamawiających, jak np. zniesienie możliwości oprotestowania specyfikacji istotnych warunków zamówienia, ograniczenie możliwości zadawania pytań odnośnie przedmiotu zamówienia czy ograniczenie prawa do sądu dla wykonawców. Często usprawiedliwieniem dla tych zmian była zgodność proponowanych rozwiązań z prawem Unii Europejskiej. Mniejszą uwagę poświęcano analizie, czy proponowane „usprawnienia” procedury zapewniają efektywność zamówień publicznych. Wśród

---

<sup>91</sup> Wartość rynku zamówień publicznych stanowiła ok. 9,4% PKB z 2009 r. Za: *Sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2009 roku*. Warszawa 2010, str. 21.

<sup>92</sup> Art. 152 ust. 1 PZP.

<sup>93</sup> Jedynymi istotnymi wyjątkami są zamówienia specjalistyczne w resorcie obrony i spraw wewnętrznych (zwłaszcza policji i straży pożarnej).

licznych zmian w ustawie, tylko nieliczne (jak np. uporządkowanie kwestii zwrotu wadium) usuwały przepisy szkodliwe albo krzywdzące wykonawców.

Wskutek takiego podejścia ustawodawcy i administracji zaniedbano rozwój dobrych praktyk w zamówieniach publicznych i nie wypracowano mechanizmów, które mogłyby zapewnić gospodarne wydatkowanie środków publicznych na wysokiej jakości dostawę, usługi i roboty budowlane.

Prezes UZP, jako typowy organ administracji rządowej, jest oddalony od praktyki rynkowej. Wynika to w części z jego pozycji ustrojowej. Tym można tłumaczyć niewielki dorobek Urzędu Zamówień Publicznych na polu promowania dobrych praktyk. Jego działalność od lat koncentruje się na aspektach *stricte* formalnych, a praktyczne znaczenie mają tylko opinie Departamentu Prawnego Urzędu Zamówień Publicznych. Ta działalność nie może być bagatelizowana, ale jest jednak zdecydowanie niewystarczająca. Brakuje wypracowanego wspólnie z zamawiającymi i wykonawcami oficjalnego zbioru wytycznych i wzorcowych dokumentów. Zamiast tego są np. publikacje, co do których zachodzi nawet wątpliwość, czy odzwierciedlają stanowisko Urzędu. Obecnie przepis art. 154 pkt. 10 PZP jest martwy<sup>94</sup>.

Daleko posunięta decentralizacja systemu nie sprawdza się w praktyce, a w połączeniu z niezadowolającą działalnością Urzędu prowadzi do upowszechnienia błędnych praktyk zamawiających. Szczególnie dotkliwe ujawnia się brak wyspecjalizowanych kadr. Obecnie zamawiający jest odpowiedzialny za zakupy z różnych dziedzin, co skutkuje wieloma błędami. Można retorycznie zapytać: ile razy w ciągu kariery urzędnicy mają szanse przygotować zamówienie publiczne na obiekt szpitalny, tomograf czy system komputerowy? Ponadto na utrwalenie złych praktyk, jak np. nieracjonalnie krótkie terminy złożenia oferty i realizacji zamówienia, nierzadko mają wpływ motywy mające niewiele wspólnego z autentycznymi potrzebami, ale np. kalendarzem wyborczym.

Wysoka specjalizacja wielu rodzajów najdroższych zamówień publicznych wymaga koncentracji specjalistycznej wiedzy i doświadczeń. Można ją osiągnąć dwojako: centralizując same postępowania albo przygotowując i upowszechniając wzorcowe dokumenty i kodeksy dobrych praktyk.

### **Zwiększenie udziału strony społecznej w kształtowaniu polityki w zakresie zamówień publicznych**

Wobec wyodrębnienia systemu odwoławczego (Krajowa Izba Odwoławcza - KIO), prawie całkowitego pozbawienia Prezesa UZP kompetencji do administracyjnej ingerencji w procedury oraz funkcjonowania rozwiniętego systemu kontroli państwowej (NIK, RIO i kontrole resortowe) – obecny ustrój administracji w dziedzinie zamówień publicznych jest anachroniczny. Należy wzmocnić partycypację zamawiających i wykonawców, a Urząd Zamówień Publicznych w większym stopniu powinien wykonywać funkcje usługowe na ich rzecz.

Trudno oczekiwać, że Urząd Zamówień Publicznych w obecnym kształcie doprowadzi do rychłej poprawy systemu. Dlatego należy szukać nowych rozwiązań. Jednym z nich - ewolucyjnym, niezakłócającym ciągłości pracy UZP - byłoby nadanie nowego statusu Radzie Zamówień Publicznych. Wzmocnienie pozycji Rady jest niezbędne do zwiększenia wpływu strony społecznej na politykę w dziedzinie zamówień publicznych.

Z racji pozycji ustrojowej, mimo daleko idącej decentralizacji, centralną jednostką systemu zamówień publicznych w Polsce jest UZP, Dzięki proponowanym zmianom stanie się on autentyczną platformą współdziałania uczestników rynku zamówień publicznych.

---

<sup>94</sup> Art. 154 pkt 10 Prawa zamówień publicznych: „Prezes Urzędu: 10) upowszechnia przykładowe wzory umów w sprawach zamówień publicznych, regulaminów oraz innych dokumentów stosowanych przy udzielaniu zamówień;

## Wnioski

Docelowo zmiany instytucjonalne w polskim systemie zamówień publicznych powinny być daleko idące. W miejsce tradycyjnego organu, jakim jest obecnie Prezes UZP, powinna powstać agencja będącą platformą współpracy interesariuszy systemu. Jednocześnie funkcje organu władzy państwowej i kontroli powinny zostać przeniesione na istniejące już podmioty, np. na Ministra Gospodarki. Takie zmiany są jednak czasochłonne.

Dlatego tymczasowo należy wprowadzić korektę roli Prezesa UZP i Rady Zamówień Publicznych, która nie powinna być jedynie organem opiniodawczo-doradczym Prezesa UZP, ale w sprawach merytorycznych powinna być raczej organem nadzorującym<sup>95</sup>.

Pierwszym krokiem do zmian powinno być ustanowienie nowych zasad powoływania członków Rady Zamówień Publicznych. Powinni oni być wyznaczani przez interesariuszy. Dzięki temu uzyskaliby znacząco silniejszy mandat do nadzoru działalności UZP. Obecny system wskazywania kandydatów do Rady nie daje im wystarczająco silnego umocowania.

W nowej Radzie powinni się znaleźć – w równej liczbie – przedstawiciele stron zamawiających i wykonawców<sup>96</sup>. W razie równej liczby głosów w sprawie, przeważać powinien głos przewodniczącego, wyznaczanego przez Prezesa Rady Ministrów lub ministra właściwego ds. gospodarki.

Ponadto Rada powinna mieć prawo i obowiązek przedstawiać publicznie opinie we wszystkich sprawach dotyczących systemu zamówień publicznych, a nie tylko w sprawach przedstawionych przez Prezesa UZP<sup>97</sup>. Rada powinna być także wyposażona w prawo żądania od Prezesa UZP informacji na temat funkcjonowania systemu i podejmowanych przez niego działań, a także proponowania działań Urzędu. Odpowiednie kompetencje do żądania informacji i wyjaśnień od Prezesa powinny zostać przyznane każdemu członkowi Rady indywidualnie. Tylko wówczas żaden z jej członków nie byłby ograniczany w wykonywaniu swoich praw i obowiązków.<sup>98</sup>

W celu nadania Radzie statusu zbliżonego do ciała nadzorującego, kadencja członków Rady powinna być niezależna od czasu trwania kadencji samego Prezesa UZP. Dzięki temu Rada mogłaby stać się prawdziwym forum wymiany ocen i doświadczeń interesariuszy systemu, a także bardziej skłonna do obiektywnego spojrzenia na pracę Urzędu.

Przekształcenie i wzmocnienie Rady Zamówień Publicznych pozwoli na nadanie pracy Urzędu Zamówień Publicznych nowej jakości. Polskiemu systemowi zamówień publicznych potrzebny jest bowiem impuls do przeprowadzania długo oczekiwanych zmian. Bez niego zwiększenie efektywności systemu będzie niemożliwe. W systemie zamówień publicznych na pierwszy plan należy wysunąć dobre praktyki i zrównoważenie uzasadnionych interesów zaangażowanych stron. Ignorowanie dobrych praktyk i dyktat którejkolwiek ze stron prowadzi do błędnych decyzji i marnotrawstwa zasobów, zarówno prywatnych, jak i publicznych.

95 Nadzór Prezesa Rady Ministrów powinien być ograniczony do spraw budżetowych. Nie byłoby to rozwiązanie nowe w Polsce.

Premier sprawuje ograniczony nadzór nad Polskim Komitetem Normalizacyjnym (por. art. 10 ustawy o normalizacji).!

96 Np. 3 przedstawiciele administracji rządowej, 3 przedstawiciele samorządów terytorialnych, 1 przedstawiciel prywatnych zamawiających sektorowych, 5 przedstawiciele wykonawców wyłonionych przez ogólnokrajowe organizacje przedsiębiorców, 2 przedstawiciele rzemiosła.

97 Art. 157 ust. 2 pkt 1) Prawa zamówień publicznych: „Rada w szczególności: 1) wyraża opinie w szczególnie istotnych sprawach systemu zamówień, przedstawionych jej przez Prezesa Urzędu;”

98 Por. co do pozycji członka Rady Nadzorczej w spółce z ograniczoną odpowiedzialnością : art. 215 § 5 Kodeksu spółek handlowych.

## ENERGETYKA I OCHRONA ŚRODOWISKA

### Uwolnienie rynku gazu

#### Cel i skutki

Program uwolnienia gazu (ang. *Gas Release Program*) (dalej także: Program) oznacza uwolnienie wolumenu gazu, w części bądź w całości, znajdującego się w portfelu podmiotu dominującego na rynku. Proces uwolnienia wolumenu gazu odbywa się poprzez publiczną ofertę sprzedaży gazu innym spółkom na tych samych warunkach, tj. po tej samej cenie, w podziale na standardowe produkty. Oferta sprzedaży gazu obejmuje okres od jednego roku do trzech kolejnych lat, jest organizowana cyklicznie, najczęściej raz do roku, według regulaminu i formuły cenowej akceptowanej przez organy regulacyjne, w polskim przypadku - Urząd Regulacji Energetyki (URE) oraz Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK).

Celem Programu w Polsce powinno być wprowadzenie płynnego i transparentnego hurtowego rynku gazu oraz pobudzenie konkurencji poprzez wyrównanie szans podmiotów działających na rynku. Do uzgodnienia pozostaje, czy w Programie powinny wziąć udział wyłącznie spółki obrotu posiadające koncesję na obrót gazem, sprzedające gaz do odbiorców końcowych bądź do innych spółek obrotu, które sprzedają gaz do odbiorców końcowych, czy także odbiorcy końcowi. Program powinien być połączony ze stopniowym odchodzeniem od regulacji cen gazu. W pierwszej kolejności należałoby zwolnić spółki obrotu, w tym również podmiot dominujący, z obowiązku przedkładania taryf do zatwierdzenia przez Prezesa URE w zakresie sprzedaży do dużych i średnich odbiorców. Bez tego zwolnienia realizacja programu nie ma ekonomicznego uzasadnienia, co potwierdza przykład rynku energii elektrycznej, na którym dopiero od momentu deregulacji cen dla odbiorców w wybranych segmentach można było zaobserwować wzrost konkurencji wywołany wzmożoną aktywnością „uwolnionych” odbiorców oraz spółek obrotu.

Program Gas Release został wprost zapisany w Trzecim Pakiecie Liberalizacyjnym rynku energii Unii Europejskiej jako narzędzie regulacyjne w celu zwiększenia transparentności i płynności krajowych rynków gazu w Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że realizacja programu prowadzi do zmniejszenia udziału rynkowego podmiotu dominującego w sprzedaży do odbiorcy końcowego, natomiast w żaden sposób nie stanowi ryzyka w zakresie wolumenu sprzedaży gazu i nie narusza w żaden sposób zobowiązań handlowych tego podmiotu w zakresie średnio- i długoterminowych kontraktów importowych.

#### Harmonogram Programu uwolnienia gazu

W przypadku Polski realizacja programu uwolnienia gazu powinna się zacząć jak najszybciej. Dla ilustracji listy koniecznych działań, jakie należy podjąć dla zapewnienia wykonalności przeprowadzenia takiego programu, pragniemy przedstawić poniższy harmonogram zakładający wprowadzenia w życie programu od dnia 1 stycznia 2013 roku:

1. Do końca marca 2012 roku muszą powstać ramy rynkowe dla prowadzenia działalności w zakresie obrotu gazem, tj. wprowadzenie:

- a. jednostek energii (kWh i MWh) w taryfach gazowych w zakresie obrotu, magazynowania, przesyłu i dystrybucji,
  - b. doby gazowej analogicznej jak w krajach Unii Europejskiej (6:00 – 6:00) i odpowiednio miesiąca oraz roku gazowego,
  - c. taryf przesyłowych jako integralnej części taryf dystrybucyjnych, tj. opłaty za punkty wyjścia z sieci przesyłowej są uwzględnione w taryfach dystrybucyjnych,
  - d. odpowiedzialności Operatorów Systemu Dystrybucyjnego za alokowanie mocy na punktach wyjścia z sieci przesyłowej,
  - e. Wirtualnego Punktu Handlu (ang. *Virtual Trading Point*); bez niego hurtowy, a w ślad za nim detaliczny obrót gazem przez spółki obrotu jest zasadniczo niemożliwy,
  - f. zasady tzw. jednego sklepu (właścicielem mocy przesyłowych, dystrybucyjnych i pojemności magazynowej jest odbiorca; wraz ze zmianą sprzedawcy gazu umowa przesyłowa, dystrybucyjna i magazynowa przechodzą z odbiorcą do nowego sprzedawcy),
2. Do końca kwietnia 2012 roku muszą być znane wiążące zasady Programu, czyli:
    - regulamin Programu,
    - formuła cenowa / cena sprzedaży gazu,
    - ramowe i szczegółowe umowy na zakup gazu od podmiotu dominującego.
  3. Do końca kwietnia 2012 roku muszą zostać opublikowane wytyczne UOKiK odnośnie maksymalnych okresów wypowiedzenia dotychczasowych umów przez odbiorców, dostosowanych do warunków rynkowych, np. maksymalnie 6 miesięcy. Bez tych wytycznych podmiot dominujący, wykorzystując swoją pozycję, poprzez wydłużanie okresów wypowiedzenia umów może de facto uniemożliwić uprawnionym odbiorcom korzystnie z prawa do zmiany sprzedawcy.
  4. Do końca sierpnia 2012 roku następuje zakończenie realizacji Programu na rok 2013 oraz 2 kolejne lata, czyli alokacja na spółki uczestniczące w programie wolumenu gazu podlegającego Programowi.
  5. Do końca listopada 2012 roku, Prezes URE zwalnia spółki obrotu z obowiązku przedstawiania taryf sprzedaży gazu do zatwierdzenia. Ten proces musiałby się odbywać na wniosek zainteresowanych spółek w zakresie:
    - spółek obrotu będących nowymi uczestnikami rynku dla wszystkich odbiorców,
    - podmiotu dominującego dla wszystkich odbiorców z wyjątkiem małych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych,
  6. Do końca listopada 2012 roku, Prezes URE zatwierdza taryfy podmiotu dominującego do grupy małych firm i gospodarstw domowych w oparciu o formułę cenową / cenę użytą w Programie uwolnienia gazu.



---

## Założenia Narodowego Programu Gazu Łupkowego

### 1. Przygotowanie strategii zagospodarowania zasobów gazu łupkowego

- Nowelizacja dokumentu *Polityka Energetyczna Polski do 2030* uwzględniająca zasoby gazu niekonwencjonalnego;
- Przygotowanie koncepcji rozwoju infrastruktury transportowej i magazynowej.
- Przygotowanie koncepcji wykorzystania gazu w innych sektorach niż energetyka.

### 2. Stworzenie ram instytucjonalnych

- Powołanie Pełnomocnika ds. gazu łupkowego funkcjonującego w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz interdyscyplinarnego zespołu doradczego.
- Stworzenie zespołu międzyresortowego pod kierunkiem Pełnomocnika Rządu w celu koordynacji działań administracji państwowej i zapewnienia odpowiedniego nadzoru oraz kontroli nad kierunkiem realizacji działań podejmowanych przez poszczególne instytucje.

### 3. Przygotowanie otoczenia prawnego wspierającego rozwój sektora gazu łupkowego

- Przygotowanie i wdrożenie regulacji dotyczących zasad funkcjonowania rynku gazu w Polsce (Prawo gazowe), w tym zapewniania dostępu do infrastruktury przesyłowej oraz magazynowej.
- Nowelizacja prawa górniczego pod kątem poszukiwania i wydobycia gazu łupkowego.
- Eliminacja barier inwestycyjnych – w tym w zakresie uporządkowania praw gruntów pod inwestycje liniowe.

### 4. Liberalizacja rynku gazu i stworzenie warunków do rozwoju energetyki gazowej w Polsce (Biała Księga str. 46).

### 5. Wypracowanie regulacji fiskalnych dotyczących wydobycia gazu łupkowego, gwarantujących odpowiedni poziom dochodów do budżetu państwa przy jednoczesnym utrzymaniu rentowności projektów wydobycia przez spółki wydobywcze.

- Przygotowanie ustawy regulującej poziom opłat i podatków za wydobywanie gazu łupkowego w Polsce. Przygotowanie takiego aktu prawnego powinno być poprzedzone dogłębną i rzetelną analizą różnych wariantów systemu fiskalnego połączone z oceną skutków zarówno dla budżetu Państwa jak i firm zajmujących się wydobyciem gazu łupkowego.
- Wypracowanie propozycji utworzenia specjalnego funduszu zapewniającego właściwe wykorzystanie dochodów Skarbu Państwa generowanych z wydobycia gazu łupkowego.

**6. Zapewnienie należytej ochrony środowiska oraz zdrowia ludzkiego przy wydobyciu gazu łupkowego**

- Opracowanie zestawienia istniejących regulacji prawnych w zakresie ochrony środowiska znajdujących zastosowanie w sektorze wydobycia węglowodorów
- Zestawienie dobrych praktyk związanych z poszukiwaniem ropy i gazu z zasobów niekonwencjonalnych
- Zapewnienie monitoringu procesu wydobycia gazu z łupków (z wykorzystaniem odpowiednich instytucji GIOŚ, GDOŚ, PIG)
- Utworzenie centralnej bazy danych zawierającej informacje nt. incydentów środowiskowych
- Stworzenie systemu zgłaszania incydentów zanieczyszczenia środowiska naturalnego wynikającego z wydobycia gazu łupkowego umożliwiające ich sprawne usuwanie
- Utworzenie Rady Doradczej (przy Pełnomocniku Rządu) ds. środowiskowych w skład której wejdą przedstawiciele instytucji monitorujących ochronę środowiska, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz specjaliści ds. środowiska z sektora wydobycia gazu.

**7. Przygotowanie i realizacja kompleksowej kampanii edukacyjno – informacyjnej na szczeblu lokalnym ze szczególnym uwzględnieniem regionów potencjalnego wydobycia gazu łupkowego.**

- Zbudowanie dialogu z władzami samorządowymi i instytucjami administracji szczebla lokalnego.
- Przekazanie pełnej wiedzy administracji lokalnej na temat zagrożeń i szans związanych z wydobyciem gazu łupkowego.
- Dialog z organizacjami pozarządowymi na temat zagrożeń i szans związanych z wydobyciem gazu łupkowego.

**8. Opracowanie strategii i planu działań na poziomie Unii Europejskiej**

- Utworzenie europejskiej platformy współpracy z udziałem przedstawicieli administracji rządowej, sektora prywatnego, świata nauki i organizacji pozarządowych,
- Ustanowienie dialogu z państwami UE oraz dialogu w wymiarze transatlantyckim z państwami, które mają doświadczenia w wydobyciu gazu łupkowego, w celu wykorzystania doświadczeń, wiedzy i know-how;

**9. Stworzenie warunków do rozwoju bazy naukowo- badawczej w obszarze gazu łupkowego ukierunkowanej na rozwój nowoczesnych technologii.**

- Wypracowanie instrumentów i mechanizmów umożliwiających tworzenie i realizację partnerskich projektów naukowo- badawczych przez instytucje naukowe i firmy zajmujące się poszukiwaniem i wydobyciem gazu łupkowego w Polsce
- Rozważenie stworzenia kierunków studiów wspierających kształcenie kadr w obszarze poszukiwania i wydobycia węglowodorów (ze szczególnym uwzględnieniem gazu ze źródeł niekonwencjonalnych) w sytuacji potwierdzenia potencjału zasobów gazu łupkowego.

---

## **Założenia do systemu rekompensat dla przemysłu energochłonnego wynikającego ze wzrostu cen energii w efekcie wprowadzenia ETS 1**

### **1. Założenia systemu pomocy publicznej dla przemysłów energochłonnych rekompensującego wzrost cen energii elektrycznej w efekcie działania europejskiego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (EU ETS) po 2013 roku**

1. Uprawnienia do emisji gazów cieplarnianych będą sprzedane przez Skarb Państwa na aukcjach od 2013 roku, zgodnie z Dyrektywą o wspólnotowym systemie handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dyrektywa 2009/29/WE: dalej Dyrektywa). Nabywcami uprawnień będą podmioty z sektora energetyki oraz przemysłu, właściciele instalacji objętych systemem EU ETS. Z analiz rządowych wynika, że przychody budżetu z tego tytułu wyniosą około 0,4% PKB, tj. 1,75 mld złotych w 2015 roku i będą rosły do ok. 1,25% PKB, tj. 40 mld złotych w 2030 roku. Dyrektywa EU ETS pozostawia dowolność państwom członkowskim w rozdysponowaniu dochodów z aukcji, sugerując jednakże, że połowa wpływów powinna być przeznaczona na wsparcie gospodarki niskoemisyjnej.
2. Artykuł 10a ust. 6 Dyrektywy dopuszcza możliwość wsparcia ze środków publicznych instalacji energochłonnych, które są narażone na negatywne skutki pośrednie działania systemu EU ETS poprzez wzrost cen energii elektrycznej. Komisja Europejska została zobowiązana Dyrektywą do przygotowania do grudnia 2010 wytycznych w sprawie zasad udzielania pomocy publicznej takim instalacjom w drodze odpowiednich zmian w Dyrektywie o pomocy publicznej. Przewiduje się, że wstępne propozycje zostaną przez Komisję przedstawione w listopadzie 2011.
3. Rekompensowanie pośrednich kosztów systemu EU ETS w postaci wzrostu cen energii ma zapobiegać:
  - a. Przenoszeniu produkcji energochłonnej poza obszar Unii Europejskiej ze szkodą dla ochrony klimatu Ziemi i skuteczności systemu EU ETS;
  - b. Utrzymaniu miejsc pracy i bazy przemysłowej w Unii Europejskiej, co ma oczywiste znaczenie ogólnogospodarcze, szczególnie istotne w okresie kryzysu ekonomicznego, ale jest także warunkiem rozwoju europejskiej gospodarki niskoemisyjnej. Takie podstawowe materiały jak aluminium, miedź, szkło, materiały izolacyjne, plastik są niezbędne do produkcji wyrobów finalnych takich jak turbiny wiatrowe, instalacje fotowoltaiczne, oszczędne energetycznie domy, samochody i urządzenia, bez których nie będzie możliwe obniżenie emisji gazów cieplarnianych.
4. Rekompensaty dla przemysłów energochłonnych nie stanowią zaburzenia systemu ETS, gdyż nawet w przypadku rekompensat, emisje nie mogą przekroczyć ustalonego limitu. Rekompensaty nie stanowią także obciążenia dla budżetu, gdyż ich wielkość mieści się we wpływach z aukcji CO<sub>2</sub>.
5. 30 maja 2011 Parlament Niemiec przyjął ustawę, zgodnie z którą, poczynając od 2013 roku, niemieckie przemysły energochłonne będą mogły ubiegać się o 500 mln Euro rocznie ze specjalnego funduszu „energia i klimat” utworzonego dla zrekompensowania kosztów

- wzrostu cen energii na skutek działania systemu EU ETS. Rząd Niemiec podjął także decyzję o przeznaczeniu całości wpływów z aukcji CO<sub>2</sub> na realizację polityki klimatyczno-energetycznej.
6. Brak wsparcia dla polskiego przemysłu energochłonnego w sytuacji, gdy inne kraje członkowskie będą udzielać takiego wsparcia swoim przemysłom, prowadzić będzie do utraty konkurencyjności polskiego przemysłu nie tylko na rynku globalnym, ale także wewnątrzunijnym.
  7. Postulowany kształt europejskiego systemu rekompensat.
    - a. Celem systemu rekompensat jest utrzymanie konkurencyjności przemysłu europejskiego, ale jednocześnie system nie może doprowadzić do powstania zaburzeń konkurencyjności na poziomie krajów członkowskich.
    - b. Kryteria systemu rekompensat powinny obejmować dwie podstawowe kategorie:
      - i. Kryteria kwalifikujące beneficjentów do wsparcia: np. wskaźnik intensywności energetycznej (zużycia energii) w odniesieniu do wartości dodanej brutto ustalony na poziomie gwarantującym szeroką listę sektorów uprawnionych do otrzymania rekompensaty;
      - ii. Kryteria ustalania maksymalnego poziomu wsparcia dla danego sektora (podsektora). Kryteria te powinny uwzględniać:
        - krajowy poziom emisji CO<sub>2</sub> w produkcji energii elektrycznej;
        - benchmarki efektywności energetycznej dla poszczególnych technologii jako zachęty do oszczędzania energii;
        - i zapewniać
        - pokrycie całości kosztów wzrostu cen energii z tytułu EU ETS w trzecim (lub drugim i trzecim) okresie rozliczeniowym;

## **2. 2011/2012. Przygotowanie krajowego planu wykorzystania środków z aukcji uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>.**

1. Wykonanie szczegółowych analiz efektywności makroekonomicznej i sektorowej wykorzystania środków z aukcji uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia rozwoju gospodarki niskoemisyjnej w Polsce.
2. Podjęcie decyzji o ilości i strukturze środków przeznaczanych w latach 2013 – 2020 na realizację polityki klimatyczno – energetycznej, w tym na system rekompensat dla utrzymania konkurencyjności przemysłu energochłonnego. PKPP Lewiatan postuluje przeznaczenie co najmniej połowy wpływów z aukcji na realizację polityki klimatyczno – energetycznej.

## **3. 2011/2012. Strategia i działania lobbingsowe na poziomie Unii Europejskiej**

1. Współpraca i wymiana informacji z innymi krajami członkowskimi o zakresie podejmowanych działań wspierających przemysły energochłonne poprzez planowany system rekompensat oraz inne instrumenty;
2. Aktywne działania Rządu na szczeblu UE w procesie tworzenia zasad UE udzielania pomocy publicznej ze środków krajowych na wsparcie przemysłów energochłonnych.

## **4. 2012. Stworzenie krajowego systemu rekompensat dla przemysłów energochłonnych narażonych na wzrost cen energii spowodowanych przez EU ETS.**

1. 2011/2012. Stworzenie przez Ministerstwo Gospodarki z udziałem organizacji branżowych systemu oceny potencjalnych skutków wzrostu cen energii dla pozycji konkurencyjnej polskich

przemysłów energochłonnych na rynkach europejskim i globalnym, zagrożenia migracją oraz skutków społeczno – gospodarczych takiej migracji.

2. 2012. Przygotowanie, zgodnych z obowiązującymi w UE zasadami udzielania pomocy publicznej, propozycji systemu rekompensat dla poszczególnych sektorów energochłonnych niwelującego skutki wzrostu cen energii wynikającego z działania systemu EU ETS. Oszacowanie skutków dla budżetu. Konsultacje społeczne. Wybór ostatecznej propozycji.
3. 2012. Notyfikacja systemu w Komisji Europejskiej.
4. 2012. Wdrożenie systemu rekompensat do regulacji krajowych.

**5. 2013-2020. Uruchomienie i bieżąca weryfikacja sytemu.**

---

## Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym

### Projekt ustawy o zmianie ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym

Art. 1. W ustawie z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2011 r. Nr 108, poz. 626 i Nr 120, poz. 690) wprowadza się następujące zmiany

1. w art. 89 po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:  
„Stawka akcyzy na energię elektryczną oraz wyroby energetyczne w przypadku ich zużycia:
  - a. w procesie produkcji wyrobów energetycznych;
  - b. w procesach redukcji chemicznej;
  - c. w procesach metalurgicznych;
  - d. w procesach mineralogicznych; procesy mineralogiczne oznaczają procesy sklasyfikowane w nomenklaturze NACE pod kodem DI 26 "produkcja produktów z pozostałych surowców niemetalicznych" w rozporządzeniu Rady (EWG) nr 3037/90 z dnia 9 października 1990 r. w sprawie statystycznej klasyfikacji działalności gospodarczej we Wspólnocie Europejskiej (Dz. U. UE L 293 z 24.10.1990, str. 1 -26 z późn. zm.; Dz.U. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 02, t. 04, str. 177-180 z późn. zm.);- wynosi 0 zł.”

---

## Założenia do ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE)

### Wsparcie rozwoju energetyki odnawialnej: założenia do ustawy o odnawialnych źródłach energii (OZE)

1. Celem systemu powinno być wspieranie rozwoju odnawialnych źródeł energii zapewniające osiągnięcie celów polityki klimatyczno-energetycznej w sposób efektywny kosztowo i nie powodujący zbędnych obciążeń dla odbiorców energii.
2. Także dla producentów energii z OZE, producentów urządzeń OZE oraz instytucji finansowych najważniejszy jest stabilny, długookresowy i proefektywnościowy system wsparcia, zmniejszający ryzyko inwestycyjne, a dzięki temu także koszt inwestycji.
3. Konieczne jest poprzedzenie założeń do nowej ustawy o OZE przeprowadzeniem analizy efektywnościowej dotychczasowego systemu wsparcia i wykorzystanie istniejących już mechanizmów po ich optymalizacji i dostosowaniu do celów polityki klimatyczno-energetycznej UE. Niezbędna jest rzetelna ocena bilansu korzyści i kosztów istniejącego systemu, ze szczególnym uwzględnieniem efektywności wykorzystania środków i identyfikacją barier administracyjnych utrudniających przepływy finansowe pozyskiwanych od odbiorców środków i przekazywanie ich do inwestorów i producentów. Ważne jest dokonanie analizy porównawczej efektów i kosztów systemu z innymi krajami UE.
4. Wsparcie **powinno być degresywne, zasadniczo nie uzależnione od stosowanych technologii**, choć w pierwszym rządzie należy wspierać produkcję energii w technologiach najbardziej efektywnych, tj. wymagających najniższych subwencji na jednostkę wyprodukowanej energii odnawialnej. Wsparcie technologii drogich, ale innowacyjnych, których rozwój leży w długookresowym interesie gospodarki, powinno być uzależnione od poprawy sytuacji budżetowej lub być finansowane (przynajmniej w podstawowym zakresie) ze środków pozyskiwanych z programów Komisji Europejskiej, a nie krajowych, pochodzących od odbiorców .
5. Należy **wyeliminować zbędne**, niewspółmierne do ponoszonych kosztów wytworzenia wsparcie zamortyzowanych źródeł energii odnawialnej (przede wszystkim dużych elektrowni wodnych).
6. Proporcjonalnie większym wsparciem powinni być objęci inwestorzy w małych i mikro instalacjach, w tym odbiorcy: gospodarstwa domowe, małe przedsiębiorstwa, gminy. Dla tych producentów w **mikrogeneracji** tj. produkcji energii elektrycznej w źródłach poniżej 50 kW (małoskalowych instalacji typu „prosumenckiego”) należy opracować odrębny system wsparcia w postaci gwarantowanych przez 15-20 lat, degresywnych cen energii elektrycznej.

System ten powinien charakteryzować się zdecydowanie mniejszymi obciążeniami biurokratycznymi niezależnych producentów zielonej energii i niższymi jednostkowymi kosztami transakcyjnymi niż ma to miejsce w systemie zielonych certyfikatów.

7. Wsparciem należy objąć **ciepło i chłód** wyprodukowane w odnawialnych źródłach energii. W przypadku małych źródeł, dla których niecelowe jest instalowanie skomplikowanych układów pomiarowo-rozliczeniowych, wsparcie powinno polegać na ulgach w PIT, VAT oraz na mikrodotacjach. W przypadku instalacji o mocy powyżej 20 MW system wsparcia powinien być wzorowany na systemie zielonych certyfikatów.
8. **Finansowanie rozwoju** energetyki odnawialnej (**źródeł oraz produkcji urządzeń**) musi być przemyślaną wypadkową środków prywatnych (inwestorów, instytucji rynku kapitałowego) oraz środków publicznych. Finalnie, istotna ich część zostanie pokryta przez odbiorców energii elektrycznej w cenie energii. W latach 2011- 2012 potrzebna jest koordynacja prac analitycznych definiujących niezbędny poziom i formy wsparcia energetyki odnawialnej z budżetu spójności w latach 2014-2020 oraz z dochodów budżetowych z aukcji CO2 w okresie 2013 – 2020. Poziom i harmonogram wsparcia powinien wynikać z celów polityki klimatycznej, energetycznej, przemysłowej oraz innowacyjnej polskiej gospodarki do 2020 roku.
9. Równoległe z wdrożeniem ustawy OZE, niezbędne jest usuwanie barier infrastrukturalnych, które blokują przyłączenia OZE oraz zintegrowanie prac nad ustawą OZE z ustawą o inteligentnych sieciach w celu uzyskania pełnej synergii wsparcia dla rozproszonych źródeł energii.
10. Postulujemy wprowadzenie odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych gwarantujących wdrożenie nowej ustawy, np. powołanie odrębnego departamentu ds. OZE w Ministerstwie Gospodarki/instytucji odpowiedzialnej za realizację programu.



---

## Uproszczenie systemu sprawozdawczości i systemu opłat za zanieczyszczanie środowiska

### Założenia do nowego systemu sprawozdawczości substancji emitowanych do powietrza:

1. Ograniczenie podmiotów przekazujących raporty do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji utworzonej na mocy *ustawy o systemie zarządzania emisjami gazów cieplarnianych i innych substancji*, do podmiotów mających znaczący udział w emisji krajowej tj. do podmiotów korzystających ze środowiska, eksploatujący na terenie zakładu instalację, która na podstawie przepisów – Prawo ochrony środowiska:
  - wymaga pozwolenia zintegrowanego lub pozwolenia na wprowadzenie gazów lub pyłów do powietrza, lub
  - jest objęta obowiązkiem sprawozdawczości w zakresie Europejskiego Rejestru Uwalniania i Transferu Zanieczyszczeń emisji do powietrza
2. Możliwość generowania z raportu przekazywanego drogą elektroniczną do Krajowej bazy o emisjach gazów cieplarnianych i innych substancji, innych raportów przekazywanych drogą elektroniczną na potrzeby innych systemów sprawozdawczości, w tym na potrzeby systemu opłat – *odciążenie podmiotów korzystających ze środowiska i zapewnienie spójności danych przekazywanych na potrzeby różnych polskich, unijnych i międzynarodowych systemów.*
3. Usprawnienia systemu opłatowego poprzez umożliwienie zwolnienia z obowiązku przygotowywania wykazów o zakresie korzystanie ze środowiska przez podmioty, których emisja wprowadzana do powietrza jest znikoma (nie generuje opłat) lub, które emitują zanieczyszczenia nie objęte wymaganiami w zakresie ochrony powietrza i klimatu (delegacja do POŚ do wydania rozporządzenia Rady Ministrów).
4. Ustalenie jednej listy substancji podlegających bilansowaniu na potrzeby różnych sprawozdawczości i na podstawie tej listy określenie węższej niż obecnie listy opłatowej biorąc pod uwagę wymagania w zakresie ochrony powietrza i klimatu (delegacja do POŚ do wydania rozporządzenia MŚ).
5. Ustawowe określenie elektronicznej ścieżki przepływu informacji pomiędzy KOBiZE, Urzędami Marszałkowskimi, GIOŚ, WIOŚ - *minimalizacja listy obowiązków podmiotów korzystających ze środowiska w zakresie sprawozdawczości.*
6. Określenie sposobów ustalania wielkości emisji oraz listy substancji podlegających bilansowaniu dla podstawowych rodzajów instalacji - m.in. instalacji spalania paliw (rozporządzenia MŚ do USZE) w celu ujednoczenia systemu na obszarze kraju.

## FUNDUSZE EUROPEJSKIE

### **Podstawowe założenia koncepcji badania: efektywność instytucji zaangażowanych we wdrażanie wsparcia w ramach programów operacyjnych 2007-2013**

W obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 kilkanaście programów operacyjnych jest realizowanych przez ponad 100 instytucji. W wielu przypadkach oferta wsparcia jest do siebie podobna: kierowana do tych samych beneficjentów, na zbliżone projekty, o podobnych warunkach realizacji. Taka sytuacja ma miejsce w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych i w komponencie regionalnym PO Kapitał Ludzki. Standardy pracy instytucji, które to wsparcie wdrażają, zwłaszcza tych organizujących konkursy, bywają jednak zasadniczo odmienne. Widoczne są zwłaszcza daleko idące różnice, jeśli chodzi o sprawność realizacji poszczególnych procesów związanych z organizacją konkursów, np. w przypadku oceny wniosków konkursowych czas tej oceny może się różnić nawet do 100 dni.

Wychodzimy z założenia, iż biorąc w obliczenie podobieństw systemowych, podstawowym czynnikiem różnicującym instytucje, który powoduje że osiągają inne wyniki w procesie wdrażania, musi być sposób organizacji i zarządzania tym procesem.

Jeśli ta teza jest uzasadniona, to powinniśmy również być w stanie zidentyfikować takie rozwiązania, które sprawiają iż organizację procesu wdrażania oceniamy jako sprawną bądź nie. Identyfikacja tych rozwiązań (benchmarków) to zasadniczy element proponowanego badania. Chcielibyśmy więc znaleźć czynniki sukcesu w ramach procesu zarządzania wsparciem europejskim w instytucjach to wsparcie wdrażających. Oznacza to, iż sam „proces zarządzania” także wymaga opisu, przede wszystkim identyfikacji kluczowych etapów (np. w przypadku konkursu: informowanie, organizacja naboru, organizacja oceny formalnej, merytorycznej, organizacja kontaktów z beneficjentami, zasoby ludzkie wykorzystywane w instytucji, zasady współpracy wewnętrznej, itd.).

Punktem wyjścia jednak powinno być ustalenie kluczowych mierników sprawności instytucjonalnej w odniesieniu do wdrażania wsparcia UE. Jednym z możliwych mierników wydaje się czas jaki zajmuje danej instytucji konkretny, powtarzalny element związany z wdrażaniem programów wsparcia – np. czas oceny formalnej, merytorycznej, zatwierdzenia listy, itp. Niezależnie od pewnych różnic pomiędzy programami, te instytucje w których ten czas jest b. długi mają też najczęściej najgorszą renomę/ ocenę.

Identyfikacja kluczowych czynników sukcesu i wskazanie benchmarków, w połączeniu z wyborem tych elementów procesu, które powinny być oceniane oraz określeniem mierników sprawności instytucjonalnej, pomoże stworzyć narzędzie „zarządzania jakością w procesie wdrażania wsparcia UE”. Jego funkcjonowanie oznacza konieczność okresowego zbierania danych z instytucji (aktualizacja benchmarków).

Obecnie takiego narzędzia instytucje nie mają. MRR tworzy różne zestawienia, np. w: „Raport o potencjale administracyjnym systemu instytucjonalnego Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013”, ale ich podstawową wadą jest to, że instytucje nie chcą traktować

ich jako benchmarków, powołując się na nieporównywalność danych. Dodatkowo samo MRR unika wyznaczania standardów. W efekcie duża ilość danych zbierana w cyklach półrocznych nie jest w zasadzie wykorzystywana w zarządzaniu pracą instytucji wdrażających wsparcie. Dlatego niezwykle istotne jest, aby taki zarzut zneutralizować, na przykład wybierając do badania bardzo zbliżone programy/ działania i opisując szczegółowo sam proces zarządczy. Wydaje się też, że wskazanie najlepszych rozwiązań i ich pozytywnych efektów wymusi ustosunkowanie się nich instytucji, które wyraźnie odstają od „standardu”.

Podsumowując, badanie powinno składać się z następujących faz:

1. określenie/ zbudowanie/ identyfikacja mierników sprawności instytucjonalnej
2. określenie czynników odpowiedzialnych za/ warunkujących poziom danego miernika (dobre praktyki)
3. propozycja wartości mierników, które można uznać za standard dla wsparcia o określonym charakterze (benchmarki).

Badanie powinno odnosić się do wąskiego obszaru wsparcia (np. dotacje inwestycyjne dla MŚP) podlegającego podobnym regułom (np. zasady dot. pomocy publicznej). Traktujemy je jako pilotaż.

1. Wyzwania/problemy, które mogą ograniczyć możliwość przeprowadzenia oceny :
  1. Brak lub utrudniony dostęp do wiarygodnych danych i porównywalnych informacji dotyczących efektywności działań instytucji, np. o długości oceny wniosków o dofinansowanie w danym konkursie, typie wsparcia
  2. Brak jakichkolwiek benchmarków krajowych w zakresie efektywnej organizacji pracy instytucji publicznych
  3. Brak narzędzia, które pozwalałoby na bieżąco kontrolować proces zarządzania w instytucjach (oraz brak zainteresowania taką kontrolą)
  4. Brak zdefiniowanych kryteriów jakościowych i ilościowych opisujących proces zarządzania wdrażaniem wsparcia UE,
  5. Niska jakość informacji przekazywanej na zewnątrz odnośnie różnych etapów aplikowania i realizacji projektów
  6. Brak wymiany informacji między instytucjami w celu wzajemnej edukacji, promowania skutecznych rozwiązań
2. Użyteczności/korzyści dla instytucji/uczestników systemu
  1. Możliwość bieżącej oceny efektywności kosztowej, procesowej pracy instytucji dzięki zastosowaniu w miarę prostego narzędzia, które nie będzie wymagać dużego nakładu dodatkowej pracy
  2. Stała/ciągła informacja nt. procesu wdrażania środków w danej instytucji, możliwość bieżącej autokontroli procesów w oparciu o gromadzone dane
  3. Możliwość diagnozy kluczowych czynników sukcesu w procesie wdrażania środków w danej instytucji/ogólnie w systemie
  4. Sformułowanie/wypracowanie benchmarków, które pozwoliłyby na bieżąco porównywać się samym instytucjom i diagnozować pola/obszary wymagające usprawnienia
  5. Identyfikacja najlepszych praktyk i możliwość wymiany doświadczeń

3. Główne problemy

1. Brak akceptacji instytucji dla kolejnego badania, niechęć do współpracy na etapie opracowywania narzędzia
2. Brak zainteresowania wypracowanym narzędziem – brak nawyku weryfikacji jakości realizowanych procesów w administracji.

## **Rekomendacje dotyczące organizacji systemu naborów i oceny wniosków**

### **Materiał źródłowy**

Raport PKPP Lewiatan: PRZEDSIĘBIORCY KONTRA PROCEDURY. Organizacja naboru i oceny projektów przedsiębiorców w 16 Regionalnych Programach Operacyjnych

### **I. PLANOWANIE KONKURSÓW**

#### **1. Dostępność harmonogramów naborów na stronach internetowych IOK**

Aktualnie obowiązujące, zatwierdzone przez IZ harmonogramy naborów powinny być umieszczone na stronach internetowych IOK we wszystkich regionach, przynajmniej na miesiąc przed rozpoczęciem kolejnego roku kalendarzowego.

#### **2. Rozłożenie naborów w czasie**

Optymalnym działaniem jest systematyczna organizacja konkursów. Regularne i odpowiednio wcześniej zapowiedziane ogłaszanie konkursów adresowanych do tych samych kategorii beneficjentów może wpłynąć na liczbę wniosków składanych w danym naborze, a tym samym na czas trwania oceny formalnej i merytorycznej. Ponadto, IOK, wykorzystując doświadczenia z poprzednich konkursów, mogą modyfikować kryteria wyboru projektów, udostępniać nowe interpretacje i dodatkowe wytyczne, co poprawia jakość wniosków w kolejnych naborach.

#### **3. Perspektywa czasowa ujęta w harmonogramach**

Właściwym rozwiązaniem jest opracowanie przez IOK dwóch rodzajów harmonogramów: wieloletniego, na lata 2007-2013, opracowanego w podziale na kwartały, w odniesieniu do wszystkich działań wdrażanych przez Instytucję, który wskazuje łączną liczbę planowanych konkursów w danym działaniu oraz rocznego, który zawiera uszczegółowione i zaktualizowane informacje o terminach naborów oraz kwotach przeznaczonych na dane konkursy. Roczny kalendarz naborów powinien być opracowany w podziale na miesiące i opublikowany najpóźniej na miesiąc przed końcem roku poprzedniego.

#### 4. Realizacja harmonogramów zgodnie z założonym planem

Terminy ogłoszenia konkursów oraz kwoty przeznaczone na dany konkurs powinny być formalnym zobowiązaniem instytucji. Pewne nieznaczne przesunięcia terminów (maksymalnie 30 dni) oraz alokacji (do 10%) są dopuszczalne. Nieprzestrzeganie terminów naboru wniosków utrudnia projektodawcom planowanie inwestycji oraz uniemożliwia przygotowanie i złożenie wniosków o dofinansowanie w najdogodniejszym dla nich momencie (tzn. takim, który wynika z planów rozwojowych firmy). Powtarzające się zmiany harmonogramów to także powód ograniczonego zaufania do instytucji i czynnik obniżający ich wiarygodność w oczach przedsiębiorców.

#### 5. Czas na przygotowanie dokumentacji aplikacyjnej – liczba dni jaka upływa od momentu udostępnienia dokumentacji konkursowej do momentu zamknięcia konkursu

Dokumentacja konkursowa niezbędna do przygotowania projektu powinna być zamieszczana na stronach internetowych IOK odpowiednio wcześniej. Minimalny termin od udostępnienia tej dokumentacji do zamknięcia konkursu, powinien wynosić dwa miesiące.

## II. DOSTĘP DO INFORMACJI

### 1. Pozycjonowanie portali RPO lub Instytucji Organizującej Konkurs w wyszukiwarce internetowej

Odnalezienie właściwych stron internetowych powinno być możliwe bez stosowania specjalistycznego słownictwa, przy wykorzystaniu haseł intuicyjnych, takich jak: „fundusze unijne”, „fundusze europejskie”, „dotacje dla przedsiębiorstw”. Szybkość dotarcia do właściwego źródła informacji zależy od tego, na którym miejscu wśród odpowiedzi wyszukiwarki pojawia się odnośnik. Optymalnie odnośniki do portalu RPO lub Instytucji Organizującej Konkurs powinny pojawiać się na pierwszej stronie wyszukiwarki internetowej; najlepiej, jeśli znajdują się wśród pierwszych pięciu wyników.

### 2. Przejście ze strony internetowej Regionalnego Programu Operacyjnego do portalu Instytucji Organizującej Konkurs

Z uwagi na dużą różnorodność źródeł informacji udostępnianej on-line, na wszystkich prowadzonych przez władze regionalne stronach (np. stronach regionu, Urzędu Marszałkowskiego, Regionalnego Programu Operacyjnego) powinny znajdować się dobrze widoczne odnośniki lub banery kierujące przedsiębiorców do strony właściwej dla niego Instytucji Organizującej Konkurs.

### 3. Dostęp na stronie Instytucji Organizującej Konkurs do dokumentów niezbędnych do opracowania dokumentacji aplikacyjnej i dodatkowych materiałów informacyjnych

Na stronie IOK przedsiębiorcy powinni mieć bezpośredni dostęp do następujących dokumentów:

1. dokumentów dotyczących Regionalnego Programu Operacyjnego:

- Szczegółowy Opis Priorytetów RPO
  - Kryteria oceny projektów obowiązujące w danym działaniu, priorytecie lub konkursie
  - Wytyczne z zakresu kwalifikowalności wydatków
2. pakiet dokumentów dotyczących danego konkursu, zawierający:
- Regulamin konkursu/ogłoszenie o konkursie
  - Wzór wniosku o dofinansowanie wraz z instrukcją wypełniania, wzory załączników / oświadczeń wymaganych w danym konkursie
  - Wzór umowy o dofinansowanie
3. informacje dodatkowe o wymiarze praktycznym:
- Poradnik beneficjenta
  - Lista najczęściej zadawanych pytań
  - Słownik pojęć
  - Listy rankingowe
  - Newsletter

### **III. TERMINY PRZEZNACZONE NA OCENĘ WNIOSKÓW**

#### **1. Terminy zaplanowane na przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej oraz na uzupełnienie / poprawę dokumentów**

Całkowity czas przeznaczony na ocenę (od momentu zamknięcia naboru do ogłoszenia list rankingowych) nie powinien przekraczać pół roku (180 dni). Obowiązkiem IOK jest zaplanowanie terminów oceny, ustalenie szczegółowego harmonogramu jej przeprowadzenia i przekazanie go do wiadomości uczestnikom konkursu. Harmonogram oceny powinien wskazywać czas trwania poszczególnych etapów oceny, w tym liczbę dni przeznaczoną na każdą podejmowaną czynność – począwszy od rozpoczęcia i zakończenia oceny formalnej i merytorycznej, poprzez wskazanie terminów na poinformowanie projektodawców o wynikach czy na uzupełnienie błędów formalnych lub merytorycznych, a skończywszy na przewidywanym terminie podpisania umowy o dofinansowanie. W efekcie, szczegółowy harmonogram powinien umożliwić wnioskodawcom określenie przybliżonego terminu pojawienia się listy rankingowej oraz podpisania umowy o dofinansowanie.

#### **2. Rzeczywiste terminy przeprowadzenia oceny formalnej i merytorycznej**

Terminowe przeprowadzenie oceny zwiększa prawdopodobieństwo realizacji inwestycji zgodnie z przyjętym harmonogramem, co jest równie ważne dla przedsiębiorców jak i instytucji wdrażających regionalne programy operacyjne, które muszą z wyprzedzeniem planować wydatkowanie środków. Pewna elastyczność terminów oceny jest uzasadniona, przesunięcia nie powinny jednak przekraczać 14 dni, na każdym z etapów (ocena formalna, merytoryczna).

#### **IV. KRYTERIA FORMALNE**

##### **1. Zgodność obowiązujących kryteriów formalnych z listą kryteriów wzorcowych oraz zasadami oceny zaproponowanymi przez PKPP Lewiatan**

Kryteria formalne powinny być proste, jednoznaczne oraz precyzyjnie sformułowane. Należy unikać kryteriów ogólnych, pozostawiających pole do interpretacji bądź odnoszących się do dokumentów innych niż zawarte w dokumentacji konkursowej. Błędem jest także stosowanie kryteriów złożonych, na podstawie których ocenie podlega kilka obszarów, które powinny być oceniane na podstawie odrębnych kryteriów.

##### **2. Spójność kryteriów zatwierdzonych przez Komitety Monitorujące Regionalne Programy Operacyjne z kryteriami zawartymi w Kartach Oceny Formalnej (lub w listach sprawdzających)**

Kryteria przyjmowane przez KM muszą w jednoznaczny sposób wskazywać wymagania wobec beneficjentów, tak aby decyzja o ich akceptacji lub modyfikacji była podejmowana przez KM na podstawie pełnej wiedzy nt. obciążeń formalnych i merytorycznych nakładanych na projektodawców. Definicja kryteriów przyjmowanych przez KM powinna zawierać wszystkie elementy, które mają bezpośredni wpływ na proces selekcji, zaś same kryteria powinny być jasnym i przejrzystym narzędziem dla Instytucji Zarządzającej oraz panelu ekspertów. Sytuacja, gdy w karcie oceny formalnej uszczegóławia się bardzo ogólne kryteria przyjęte przez KM, jest niewłaściwa.



## Wzorcowe kryteria formalne PKPP Lewiatan

### a) Wnioski składane w wersji papierowej

Wniosek	D
Wniosek został złożony w instytucji wskazanej w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został złożony w terminie wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został złożony na formularzu wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został wypełniony w jęz. polskim	U
Wniosek jest podpisany przez uprawnionego wnioskodawcę lub osobę upoważnioną do podejmowania decyzji w imieniu wnioskodawcy	U
Wniosek złożono w wersji papierowej i elektronicznej	U
Wniosek złożono w 2 egzemplarzach	U
Wersja papierowa (2 egzemplarze) jest tożsama z wersją elektroniczną wniosku (suma kontrolna na wszystkich stronach wniosku oraz wersji elektronicznej wniosku jest jednakowa)	U
Wniosek zawiera wszystkie strony	U
Wszystkie wymagane pola we wniosku zostały wypełnione (pola, których wypełnienie jest obligatoryjne wskazuje instrukcja wypełniania wniosku/generator wniosków)	U
Do wniosku załączono wszystkie wymagane załączniki określone w dokumentacji konkursowej	U
<b>Wnioskodawca</b>	
Wnioskodawca (oraz Partner, jeśli dotyczy) należy do kategorii beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie (wymienionych w dokumentacji konkursowej)	D
Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie na podstawie art. 207 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104)	D
<b>Projekt</b>	
Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia w ramach Działania (określonych w dokumentacji konkursowej: 1. kodów PKD/EKD, 2. sektorów wykluczonych na podstawie rozporządzeń z zakresu pomocy publicznej)	D
Projekt jest realizowany na terenie województwa	D
Okres realizacji projektu jest zgodny z terminem podanym w dokumentacji konkursowej	D
Wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z maksymalną lub minimalną wartością dotacji wskazaną w dokumentacji konkursowej *	U
Udział procentowy wnioskowanej kwoty wsparcia w kwocie wydatków kwalifikowanych projektu jest zgodny z maksymalnym limitem określonym w dokumentacji konkursowej *	U
Poziom cross- finansingu nie przekracza dopuszczalnego limitu *	U

\*Interaktywny formularz wniosku powinien ograniczać możliwość popełnienia błędów w ww. wskazanych kryteriach (np. poprzez wskazywanie pozycji, w których przekroczone właściwe pułapy – komunikat na ekranie).

**b) Wnioski składane wyłącznie w wersji elektronicznej**

<b>Wniosek</b>	<b>D</b>
Wniosek został zarejestrowany w systemie informatycznym wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został złożony w terminie wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został przygotowany na formularzu wskazanym w dokumentacji konkursowej	D
Wniosek został wypełniony w jęz. polskim	U
<b>Wnioskodawca</b>	
Wnioskodawca (oraz Partner, jeśli dotyczy) należy do kategorii beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie (wymienionych w dokumentacji konkursowej)	D
Wnioskodawca nie podlega wykluczeniu z ubiegania się o dofinansowanie na podstawie art. 207 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104)	D
<b>Projekt</b>	
Przedmiot projektu nie dotyczy rodzajów działalności wykluczonych z możliwości uzyskania wsparcia w ramach Działania (określonych w dokumentacji konkursowej: 1. kodów PKD/EKD, 2. sektorów wykluczonych na podstawie rozporządzeń z zakresu pomocy publicznej)	D
Projekt jest realizowany na terenie województwa	D
Okres realizacji projektu jest zgodny z terminem podanym w dokumentacji konkursowej	D
Wnioskowana kwota wsparcia jest zgodna z maksymalną lub minimalną wartością dotacji wskazaną w dokumentacji konkursowej*	U
Udział procentowy wnioskowanej kwoty wsparcia w kwocie wydatków kwalifikowanych projektu jest zgodny z maksymalnym limitem określonym w dokumentacji konkursowej*	U
Poziom cross- finansingu nie przekracza dopuszczalnego limitu*	U

\*Interaktywny formularz wniosku powinien ograniczać możliwość popełnienia błędów w ww. wskazanych kryteriach (np. poprzez wskazywanie pozycji, w których przekroczono właściwe pułapy – komunikat na ekranie).

## RÓWNOUPRAWNIENIE SEKTORÓW

### Projekt Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego

Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia ..... 2011 r. w sprawie warunków i trybu przekazywania uczelniom niepublicznym dotacji z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni

Na podstawie art. 95 ust. 1 ustawy z dnia 27 lipca 2005 r., - Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz. U. Nr 164, poz. 1365, ze zm.) zarządza się co następuje:

§ 1. Rozporządzenie określa warunki, jakie musi spełniać uczelnia niepubliczna, by otrzymać dotację przeznaczoną na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni (zwaną dalej dotacją), jak również sposób ustalania wysokości dotacji oraz tryb jej przekazywania.

§ 2. 1. Uczelnia niepubliczna kształcąca studentów na studiach stacjonarnych otrzymuje dotacje z budżetu państwa na zadania związane z kształceniem studentów studiów stacjonarnych, uczestników stacjonarnych studiów doktoranckich i kadr naukowych oraz utrzymaniem uczelni. Ilekroć w dalszych przepisach rozporządzenia jest mowa o studentach, rozumie się przez to także doktorantów.

2. Uczelnia niepubliczna traci prawo do otrzymania dotacji, o której mowa w ust. 1, w przypadku:

1. wykorzystania jej niezgodnie z przeznaczeniem,
2. otrzymania negatywnej oceny jakości kształcenia na danym kierunku studiów, dokonanej przez Państwową Komisję Akredytacyjną,
3. utworzenia jednostki zamiejscowej niezgodnie z przepisami ustawy.

3. Uczelnia nabywa ponownie prawo do otrzymania dotacji z chwilą usunięcia naruszeń prawa, o których mowa w ust. 2.

4. Negatywna ocena jakości kształcenia na danym kierunku studiów, dokonana przez Państwową Komisję Akredytacyjną, powoduje utratę prawa do dotacji tylko w zakresie zadań związanych z kształceniem studentów studiów stacjonarnych na tym kierunku i stopniu studiów.

§ 3. 1. Uczelnia niepubliczna otrzymuje dotację na zasadach i w wysokości określonych poniżej.

2. Ogólna kwota dotacji jest obliczana jako iloczyn liczby studentów studiów stacjonarnych na danym kierunku i stopniu studiów oraz średniej dotacji budżetowej dla uczelni publicznych na jednego studenta na danym kierunku i stopniu studiów, z uwzględnieniem wskaźnika wielkości dotacji, o którym mowa w ust. 3 - 5.

3. Wskaźnik wielkości dotacji zależy od:

1. stosunku liczby studentów studiujących na studiach stacjonarnych do liczby studentów ogółem na danym kierunku i stopniu studiów, oraz
2. stosunku pracowników pierwszoetatowych do liczby pracowników ogółem, którzy są wliczani do minimum kadrowego na danym kierunku i stopniu studiów.

4. Jeżeli uczelnia niepubliczna łącznie spełnia następujące warunki:

1. stosunek liczby studentów studiujących na studiach stacjonarnych do liczby studentów ogółem na danym kierunku i stopniu studiów jest niższy niż 50%, oraz
2. stosunek pracowników pierwszoetatuowych do liczby pracowników ogółem, którzy są wliczani do minimum kadrowego na danym kierunku i stopniu studiów jest nie niższy niż 50%, przy czym ten warunek obowiązuje od października 2012.

wówczas wskaźnik wielkości dotacji wynosi 50%.

5. Jeżeli uczelnia niepubliczna łącznie spełnia następujące warunki:

1. stosunek liczby studentów studiujących na studiach stacjonarnych do liczby studentów ogółem na danym kierunku i stopniu studiów jest co najmniej równy 50%, oraz
2. stosunek pracowników pierwszoetatuowych do liczby pracowników ogółem, którzy są wliczani do minimum kadrowego na danym kierunku i stopniu studiów wynosi 100%,

wskaźnik wielkości dotacji wynosi 100%.

6. We wszystkich pozostałych przypadkach wskaźnik wielkości dotacji wynosi 0%.

7. Wskaźnik wielkości dotacji ustala się na podstawie danych na dzień 1 października roku poprzedzającego rok, za który dotacja jest udzielana.

§ 4. 1. Do dotacji stosuje się przepisy o finansach publicznych. Dotacja będzie przekazywana w 12 równych ratach, do 15 dnia każdego miesiąca.

2. Uczelnia niepubliczna przedkłada ministrowi właściwemu ds. szkolnictwa wyższego sprawozdanie z wykorzystania dotacji, w terminie do 30 dni po zakończeniu roku budżetowego.

3. Dotacja może zostać wykorzystana wyłącznie na cele określone w § 1 rozporządzenia.

§ 5. 1. Rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ..... 2011 r.

2. Uczelnie niepubliczne pierwszą dotację otrzymują od października 2011, za trzy ostatnie miesiące roku budżetowego 2011.

3. Dotacja, o której mowa w ust. 2 wynosi 30% dotacji obliczonej za cały rok, tylko na podstawie liczby studentów pierwszego roku danego kierunku i stopnia, przy czym liczba ta zostanie określona jako średnia arytmetyczna liczby studentów pierwszego roku studiów stacjonarnych na danym kierunku i stopniu studiów w danej uczelni za lata 2008-2010, zgodnie z zasadami przyjętymi w przepisach o statystyce państwowej.

4. Dotacja w roku budżetowym 2012 zostanie obliczona tylko na podstawie liczby studentów pierwszego a od 1 października 2012 r. także drugiego roku danego kierunku i stopnia, przy czym liczba studentów pierwszego roku zostanie określona jako średnia arytmetyczna liczby studentów pierwszego roku studiów stacjonarnych na danym kierunku i stopniu studiów w danej uczelni za lata 2009-2011, zgodnie z zasadami przyjętymi w przepisach o statystyce państwowej.

6. Dotację za lata budżetowe 2011 i 2012, uczelnia niepubliczna może wykorzystać na cele, o których mowa w § 1, związane z kształceniem studentów na studiach stacjonarnych, także w wypadku gdy faktyczna liczba studentów na studiach stacjonarnych jest wyższa od liczby ustalonej na podstawie ust. 2 - 5.

**Komentarz:**

Dla łagodnego wprowadzania powyższego rozwiązania w życie, liczbę studentów będzie się obliczać jako średnią arytmetyczną za ostatnie 3 lata. Jeśli dotacja będzie ograniczana do nowoprzyjętych studentów, to w pierwszym roku funkcjonowania będzie kosztować budżet 120-160 mln zł, a docelowo maksymalnie do 500 mln zł. Czyli odpowiednio 1,5 % i do 5% dotacji dydaktycznej do uczelni publicznych. Jest to rozwiązanie bardzo tanie, a zarazem daje szansę na stabilizację i rozwój dobrych uczelni niepublicznych. To one głównie kształcą w trybie stacjonarnym i są głównie narażone na likwidację z powodu niżu demograficznego. Producenci łatwych dyplomów zawsze znajdą chętnych na swoją ofertę.

Powyższe rozwiązanie uruchomi zdrową konkurencję i zachęci uczelnie publiczne do gospodarności. Jeśli dzisiaj koszty kształcenia w uczelniach publicznych są wyższe o  $\frac{2}{3}$ , to jeśli różnice zmniejszymy o połowę, to jest do  $\frac{1}{3}$ , to zaoszczędzimy (i przeznaczymy na badania naukowe) ok. 1,5 mld zł. rocznie. Poprawi się także jakość kształcenia, co wymusi rywalizacja.

Chcemy wyraźnie podkreślić, że powyższa propozycja jest pierwszym koniecznym krokiem, a kolejnym powinna być zasadnicza modyfikacja algorytmu dotacyjnego w kierunku wspierania jakości kształcenia nowoczesnym dokumentem.

---

## Wybrane założenia nowej ustawy Prawo Pocztove stanowiącej implementację dyrektywy 2008/6/8/WE

Uchwalenie nowej ustawy Prawo pocztowe musi nastąpić w takim terminie, aby zgodnie z dyrektywą 2008/6/8/WE rynek został uwolniony najpóźniej z dniem 01 stycznia 2013 roku. Z każdym upływającym dniem czas, jaki zostanie przeznaczony na konsultacje nowego Prawa pocztowego zmniejsza się. Wzrasta, więc zagrożenie, że w wyniku przeprowadzonych pospiesznie uzgodnień i konsultacji nowe Prawo pocztowe nie spełni oczekiwań klientów i operatorów świadczących usługi.

Analiza przyjętych przez Radę Ministrów założeń do projektu ustawy Prawo pocztowe wskazuje na konieczność przeprowadzenia oceny proponowanych rozwiązań i wprowadzenia stosownych korekt zwłaszcza do tych propozycji, które budzą szczególne kontrowersje:

1. Doprecyzowania wymaga definicja ustawowa usługi o charakterze powszechnym. Nowa definicja proponowana w założeniach do projektu ustawy Prawo pocztowe z 5 października 2010 r. „*usługi powszechne – usługi pocztowe świadczone w ramach nałożonego obowiązku przez operatora wyznaczonego*” nie określa, tak jak ma to miejsce obecnie, katalogu usług powszechnych. Powołuje się na „nałożony na operatora publicznego obowiązek” nie wskazując, kto i w jakim trybie ten obowiązek nakłada.

**Należy dokładnie określić realizowane przez operatora wyznaczonego usługi o charakterze powszechnym poprzez enumeratywne ich wskazanie w ustawie.**

2. Analizy i doprecyzowania wymagają również proponowane w założeniach rozwiązania funduszu kompensacyjnego i kosztów netto. Propozycja pokrywania tych kosztów z wpłat operatorów pocztowych świadczących usługi tożsame z usługami powszechnymi stanowi dodatkowy znaczący koszt dla tworzącego się sektora pocztowego i jest zaprzeczeniem tezy o rozwoju konkurencji pocztowej w Polsce w zakresie usług pocztowych. Wprowadzenie tego rozwiązania do przepisów nowej ustawy, bez wątplenia przyczyniłoby się do spowolnienia procesów otwierania się na nowe rozwiązania unijne, plasując Polskę w szeregu krajów jedynie deklarujących wprowadzanie nowych rozwiązań.

**Należy dokonać ponownej analizy proponowanych zasad finansowania kosztów netto operatora wyznaczonego.**

3. Dyskusji należy również poddać propozycję wprowadzenia pojęcia „nadawcy masowego” – jako tego, który nadaje powyżej 100 tys. przesyłek rocznie. Przesyłki realizowane przez operatora wyznaczonego na rzecz nadawcy masowego nie będą miały charakteru usługi powszechnej. Zmienia to strukturę wewnętrzną usług powszechnych świadczonych przez operatora wyznaczonego i wyłącza tę grupę przesyłek z nadzoru UKE. Z tej regulacji ma być wyłączony sektor bankowy, co świadczy o nierównym traktowaniu podmiotów na

rynku i nie uregulowaniu ważnej dla tego obszaru usług kwestii podatku VAT. Zmiana struktury wewnętrznej przesyłek powszechnych może doprowadzić do poważnego deficytu w tym obszarze, pokrywanego przez firmy prywatne.

**Propozycja wprowadzenia pojęcia „nadawcy masowego” w połączeniu z nieprecyzyjną definicją usługi powszechnej i obowiązkiem rekompensaty przez sektor prywatny kosztów netto operatora wyznaczonego narusza zasady uczciwej konkurencji.**

4. Zmiany wymaga Art. 45 obowiązującej ustawy Prawo pocztowe z dnia 12.06.2003 roku. Art. 45 ustawy stanowi, że potwierdzenie nadania przesyłki lub przekazu pocztowego wydane w placówce operatora publicznego ma moc dokumentu urzędowego. Proponuje się przepis ten w nowym Prawie pocztowym pozostawić niezmienny. Takie stanowisko ustawodawcy, który poprzez przepis prawa wzmacnia pozycję obecnego monopolisty jest szczególnie znamienne. Artykuł 45 wprowadza w praktyce ustawowy monopol dla tej części rynku pocztowego, dla której potwierdzenie nadania przesyłki ma istotne znaczenie. Obrót w tym obszarze jest znaczący i obejmuje takie podmioty jak sądy, prokuratury, policję, urzędy skarbowe, firmy windykacyjne oraz klientów tych instytucji. Jest to jawne naruszenie zasady wolnej konkurencji, które w konsekwencji prędzej czy później wpłynąć będzie na jakość świadczonych usług przez tego właśnie operatora.

**Należy zmienić treść Art. 45 ustawy w następujący sposób – „*potwierdzenie nadania przesyłki lub przekazu wydane w placówce operatora pocztowego ma moc dokumentu urzędowego.*”**

5. Zmiany wymaga Art. 3 ust 15 ustawy Prawo pocztowe – definicja przekazu pocztowego. Przekaz pocztowy – polecenie doręczenia adresatowi określonej kwoty pieniężnej przez operatora wyznaczonego. Propozycja ustawodawcy pozostawienia treści tej definicji w nowym prawie pocztowym bez zmian jest nie do przyjęcia. To kolejna próba wprowadzenia monopolu na rynek przekazów, który od 2004 roku nie jest, zgodnie z zobowiązaniami wobec UE, zastrzeżony dla Poczty Polskiej SA.

**Należy dostosować ten przepis prawa do prawa unijnego.**

6. Zgodnie z obowiązującymi w Polsce przepisami zwolnione z podatku VAT są usługi świadczone przez operatora publicznego obowiązującego do świadczenia powszechnych usług pocztowych, jakim jest Poczta Polska SA oraz dostawa towarów ściśle z tymi usługami związana. Zwolnienie z podatku VAT ma charakter podmiotowy. Powoduje to nierówny dostęp do rynku usług pocztowych dla operatorów prywatnych, zwłaszcza w zakresie obsługi sektora bankowego oraz finansowego i jest niezgodne ze standardami prawa unijnego, które w zakresie zwolnienia z podatku VAT od usług pocztowych określił Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 23 kwietnia 2009 roku w sprawie C- 357/07 *TNT Post UK Ltd vs. The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*.

**W celu wprowadzenia jednolitych zasad opodatkowania usług pocztowych należy dostosować prawo polskie do prawa unijnego.**

---

**Lewiatan** 

---

Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan  
ul. Klonowa 6, 00-591 Warszawa  
tel. 22 845 95 50  
[www.pkpplewiatan.pl](http://www.pkpplewiatan.pl)