

KANCELARIA GŁÓWNA  
Ministerstwa  
Przedsiębiorczości i Technologii

Wpłynęło  
dnia

2018 -07- 0 3

NK .....



Ministerstwo PiT  
RPW/64111/2018 P  
Data: 2018-07-03



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Krzysztof Kwiatkowski

LKI.410.005.02.2018  
P/18/072

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/072 – Bariery prawne w rozwoju firm rodzinnych w Polsce.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
Kontrolerzy	1. Krzysztof Kopeć, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/34/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. 2. Marcin Sudół, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKI/35/2018 z dnia 9 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii <sup>1</sup> , poprzednio Ministerstwo Rozwoju, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa (dalej: Ministerstwo lub MPiT).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pani Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio Ministrem Rozwoju i Finansów był Pan Mateusz Morawiecki <sup>2</sup> .

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli<sup>3</sup> Minister kierujący działem gospodarka prawidłowo realizował działania, mające na celu wprowadzenie ułatwień dla przedsiębiorców, w wyniku których wdrożono m.in. rozwiązania zaprojektowane w ramach *Pakietu 100 zmian dla firm*<sup>4</sup> oraz *Konstytucji Biznesu*<sup>5</sup>. Ułatwienia te, zakładające w szczególności likwidację zbędnych obciążeń biurokratycznych oraz utrudnień w codziennej działalności firm skierowane były do wszystkich przedsiębiorstw.

Przygotowanie projektów wymienionych ustaw zostało poprzedzone konsultacjami, przeprowadzonymi zgodnie z wymogami określonymi w *Wytycznych do przeprowadzania*

<sup>1</sup> Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii z dniem 9 stycznia 2018 r. przejęło zadania realizowane przez dotychczasowe Ministerstwo Rozwoju (dalej także MR) na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 102). Minister Przedsiębiorczości i Technologii kieruje działem administracji rządowej – gospodarka na podstawie § 1 ust. 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. U. poz. 93). Skrótu Ministerstwo lub MPiT w treści niniejszego wystąpienia używa się dla określenia działań w przedmiocie kontroli realizowanych przez Ministerstwo Gospodarki, MR i MPiT.

<sup>2</sup> W dniu 16 listopada 2015 r. powołany został na stanowisko Ministra Rozwoju, a od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. zajmował stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów. W okresie od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. funkcję ministra właściwego ds. gospodarki sprawował Janusz Piechociński.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>4</sup> *Pakiet 100 zmian dla firm* – pakiet ustaw służących poprawie otoczenia prawnego przedsiębiorców, na który składają się m.in.: ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców (Dz. U. poz. 2255), ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 935), ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności (Dz. U. poz. 933, ze zm.), ustawa o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (7 czerwca 2018 r. ustawa została przyjęta przez Sejm RP, 8 czerwca 2018 r. została przekazana do Senatu RP), ustawa z dnia 10 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną (Dz. U. poz. 357), projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw. Pakiet został ogłoszony w czerwcu 2016 r. W rzeczywistości zmian przewidzianych w pakiecie jest nieco ponad 100.

<sup>5</sup> Pakiet ustaw, których celem jest zreformowanie i uproszczenie przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. *Konstytucję* tworzy pięć ustaw z 6 marca 2018 r.: ustawa – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646), ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz. U. poz. 647), ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. poz. 648), ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649), ustawa Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. poz. 650).



oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, w wyniku których swoje uwagi zgłosiły m.in. organizacje zrzeszające przedsiębiorców.

Podstawą opracowania rozwiązań wchodzących w skład *Pakietu 100 zmian dla firm i Konstytucji Biznesu* były m.in. wyniki prac zespołów wspierających Ministra właściwego ds. gospodarki w identyfikowaniu problemów w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz projektowaniu rozwiązań służących ich likwidacji oraz wyniki ogólnodostępnych badań, opracowań i analiz m.in. Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: GUS), Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (dalej: ZUS). Na zlecenie Ministerstwa zostało również przeprowadzone przez PARP badanie ankietowe wśród przedsiębiorców, w którym ich ocenie poddano wybrane rozwiązania przewidziane w ramach *Pakietu 100 zmian dla firm*.

Mimo wdrożenia wielu ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej, w dalszym ciągu na etapie projektu znajdowały się prace nad ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym<sup>6</sup>. Prace nad tym projektem ustawy, zawierającym uproszczenia w prawie podatkowym, którego nieprzejrzystość wskazywana jest przez przedsiębiorców jako jedna z głównych barier w prowadzeniu i rozwoju działalności gospodarczej, trwają od 2016 r.

Dla projektów badanych ustaw nie ustalono sposobu monitorowania efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie likwidacji barier prawnych dla przedsiębiorców. Nie przeprowadzono także badania ankietowego przed wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców, co może utrudnić ocenę skuteczności wprowadzonych rozwiązań i uzyskanie pełnej informacji o ich rzeczywistych efektach.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Diagnozowanie barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych oraz projektowanie stosownych zmian legislacyjnych w tym zakresie

Opis stanu  
faktycznego

##### 1.1. Ustalenie skali działalności gospodarczej prowadzonej przez firmy sektora MŚP, w tym firmy rodzinne

W kontrolowanym okresie MPiT dysponowało danymi o liczbie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowanych w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG). Ustalając skalę działalności firm sektora MŚP wykorzystywano w Ministerstwie powszechnie dostępne dane zawarte w publikacjach i opracowaniach GUS, PARP oraz innych instytucji.

(dowód: akta kontroli str. 45, 462)

Ministerstwo nie dysponowało informacjami dotyczącymi liczby firm rodzinnych funkcjonujących w Polsce. W MPiT nie prowadzono również prac analitycznych dotyczących wyodrębnienia sektora firm rodzinnych.

Marek Niedużak, Dyrektor Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (dalej: Dyrektor DDR) wyjaśnił: *Utrudnieniem dla prowadzenia takich prac był brak jednolitości definicji firmy rodzinnej. Również opracowanie takiej definicji byłoby utrudnione, ze względu na różnice w podejściu do tego zagadnienia, przedstawiane przez prawników, ekonomistów i socjologów w kraju, jak i na forum Unii Europejskiej. Co do zasady definicje te koncentrują się na zależności w zarządzaniu przedsiębiorstwem przez członków rodziny i udziale we własności przedsiębiorstwa.* Dyrektor dodał, że *przyjęcie jednej definicji ustawowej nie jest w opinii Ministerstwa potrzebne. Prawo powinno zapewniać osobom powiązanim ze sobą rodzinnie takie same uprawnienia do prowadzenia działalności gospodarczej jak osobom nie posiadającym takich powiązań. Szczególne zaś regulacje są uzasadnione, tak jak w przypadku zmian w zakresie sukcesji przedsiębiorstwa osoby fizycznej, ze względu na*

<sup>6</sup> Zgodnie z danymi zamieszczonymi na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacyjnego projekt ustawy był na etapie rozpatrzenia w trybie korespondencyjnego uzgadniania stanowisk przez osoby uczestniczące w pracach Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji (stan na 29 czerwca 2018 r.)



specyfikę danej formy prowadzenia działalności gospodarczej oraz specyfikę prawa własności przedsiębiorstwa bądź udziałów w przedsiębiorstwie. Przy projektowaniu i ocenie rozwiązań prawnych w Ministerstwie staramy się uwzględnić powyższe założenie.

(dowód: akta kontroli str. 373, 462, 672)

## **1.2. Identyfikowanie barier prawnych w rozwoju przedsiębiorstw sektora MŚP, w tym firm rodzinnych**

Zadania związane ze zgłaszaniem lub realizacją inicjatyw, w tym legislacyjnych, na rzecz poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz identyfikowaniem barier prawnych w rozwoju przedsiębiorczości, stosownie do § 26 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii<sup>7</sup>, przypisano Departamentowi Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (dalej: DDR).

(dowód: akta kontroli str. 10)

Zarządzeniem Ministra Gospodarki z 29 maja 2015 r. został powołany Zespół do spraw Prawa Gospodarczego<sup>8</sup> (dalej: Zespół PG). Obok przedstawicieli Ministerstwa, w skład Zespołu PG weszli m.in. przedstawiciele wskazani przez organizacje gospodarcze, zawodowe i społeczne<sup>9</sup>. Do zadań ww. Zespołu należało wspieranie działań Ministra w zakresie kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej m.in. poprzez: ocenę efektywności i skuteczności funkcjonowania obowiązujących regulacji, w tym identyfikację obszarów, w których niezbędna jest interwencja prawodawcy.

W zarządzeniu powołującym Zespół PG założono, że będzie on realizował swoje zadania na posiedzeniach lub w trybie obiegowym (§ 7 ust. 1), posiedzenia będą zwoływane nie rzadziej niż raz na kwartał (ust. 2), a z posiedzeń sporządzany będzie protokół podpisany przez przewodniczącego bądź inną osobę, która przewodniczyła posiedzeniu i sekretarza (§ 9 ust. 1).

Posiedzenia Zespołu PG odbyły się czterokrotnie: 29 czerwca 2015 r., 30 lipca 2015 r., 4 listopada 2015 r. oraz 20 stycznia 2016 r.<sup>10</sup> Po każdym z nich został sporządzony protokół, podpisany przez upoważnione osoby. Na posiedzeniu inauguracyjnym 29 czerwca 2015 r. omówiono koncepcję pracy w Zespole i jego grupach roboczych. Jako zadanie Zespołu wskazano przeprowadzenie wybiórczej analizy obecnego stanu regulacji związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorców w Polsce oraz przedstawienie konstruktywnych wniosków wynikających z analizy. Na posiedzeniu tym przedstawiono propozycje, które mogłyby stać się przedmiotem prac Zespołu. Podczas spotkania ustalono, że każdy z członków przedstawi - do 20 lipca 2015 r. - w formie elektronicznej proponowane obszary prawa, które wymagają diagnozy i być może interwencji. Członkowie powinni zgłosić swój udział w pracach tworzących się grup tematycznych. Na spotkaniu 30 lipca 2015 r. przedstawiono propozycję zagadnień, które będą przedmiotem prac Zespołu i propozycję podziału na grupy tematyczne. Ustalono również, że wynik prac Zespołu zostanie udokumentowany w rekomendacjach. Na posiedzeniu 20 stycznia 2016 r. skierowano prośbę do koordynatorów prac oraz osób wspomagających o przygotowanie wraz z zainteresowanymi członkami Zespołu, projektu rekomendacji w zakresie wybranych zagadnień do 15 lutego 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 464-485)

Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu wyjaśnił: *Rekomendacje wypracowane w ramach prac Zespołu PG zostały wykorzystane w pracach nad rozwiązaniami legislacyjnymi*

<sup>7</sup> Stanowiącego załącznik do zarządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. Urz. Min. PiT poz. 23). W Ministerstwie Rozwoju zakres działania Departamentu regulowało zarządzenie Nr 11 Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju (Dz. Urz. Min. Rozw. poz. 8, ze zm.).

<sup>8</sup> Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 2015 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego (Dz. Urz. Min. Gosp. poz. 15).

<sup>9</sup> Business Center Club, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Izba Radców Prawnych, Krajowa Izba Doradców Podatkowych, Naczelna Organizacja Techniczna, Naczelna Rada Adwokacka, Polska Rada Biznesu, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Związek Rzemiosła Polskiego.

<sup>10</sup> Na podstawie dostępnej w Ministerstwie dokumentacji.



wprowadzonymi ustawą o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wiarytelności w zakresie: zmian w postępowaniu grupowym, zmian w postępowaniu zabezpieczającym i egzekucyjnym oraz zmian w odpowiedzialności solidarnej inwestora za zobowiązania wobec podwykonawcy w procesie budowlanym (...). Dodał, że Zespołowi PG nie udało się ostatecznie wypracować propozycji legislacyjnej nad wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego: notarialnych nakazów zapłaty (wskutek zgłoszonych uwag) oraz utworzenia stowarzyszeń ochrony praw wierzycieli w postępowaniu upadłościowym i restrukturyzacyjnym (problem zapewnienia finansowania działalności takiego rodzaju stowarzyszeń).

(dowód: akta kontroli str. 679, 681-682)

Zarządzeniem Ministra Rozwoju z 11 kwietnia 2016 r. powołany został Zespół do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych<sup>11</sup> (dalej: Zespół DRG). Do 11 kwietnia 2016 r. Zespół DRG funkcjonował na podstawie zarządzenia Ministra Gospodarki z 23 maja 2012 r.<sup>12</sup> Do zadań Zespołu DRG należało:

- 1) analiza przepisów prawa regulujących podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w celu identyfikowania barier prawnych rozwoju przedsiębiorczości i formułowanie propozycji działań, służących likwidacji lub ograniczeniu tych barier, w tym proponowanie zmian regulacji prawnych,
- 2) wskazywanie obszarów działań organów administracji rządowej wymagających zmian pozalegislacyjnych, w celu poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej,
- 3) zgłaszanie propozycji w zakresie poprawy jakości regulacji prawnych, w szczególności poprzez rozwijanie systemu Oceny Skutków Regulacji (dalej: OSR),
- 4) proponowanie rozwiązań w zakresie dialogu obywatelskiego, w szczególności mających na celu poprawę regulacji gospodarczych.

Zgodnie z § 4 ust. 1 ww. zarządzeń przewodniczący został zobowiązany do zwoływania posiedzeń z własnej inicjatywy:

- nie rzadziej niż raz na pół roku albo na umotywowany wniosek co najmniej 1/3 liczby przedstawicieli (zarządzenie z 2016 r.);
- nie rzadziej niż raz na trzy miesiące, na wniosek Pełnomocnika do spraw deregulacji gospodarczych lub na umotywowany wniosek co najmniej 1/3 liczby członków Zespołu (zarządzenie z 2012 r.).

W obu zarządzeniach wskazano, że z posiedzenia Zespołu DRG sporządzana jest notatka podpisywana przez przewodniczącego i sekretarza (§ 5 ust. 1 zarządzenia z 2012 r. i § 6 ust. 1 zarządzenia z 2016 r.)

W 2015 r. odbyło się jedno spotkanie Zespołu DRG<sup>13</sup>, na którym m.in. został pozytywnie zaopiniowany projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy w zakresie przechowywania dokumentacji pracowniczej. 11 marca 2016 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli organizacji i instytucji, którzy będą brali udział w pracach Zespołu DRG. Ponadto, posiedzenia Zespołu miały miejsce: 29 kwietnia 2016 r., 1 grudnia 2016 r., 15 grudnia 2016 r. oraz 19 grudnia 2017<sup>14</sup>. Na spotkaniu 11 marca 2016 r. ustalono, że Ministerstwo prześle przedstawicielom organizacji i instytucji, którzy biorą udział w pracach zespołu – celem przekazania uwag i komentarzy – założenia dotyczące określenia zasad sukcesji przedsiębiorstw rodzinnych, założenia dotyczące elektronicznej akt pracowniczych oraz projekt zmian ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Organizacje i instytucje prześlą natomiast na kwestionariuszu otrzymanym z Ministerstwa informacje dotyczące dostrzeganych barier i utrudnień związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (w tym zwłaszcza występujących w procesie inwestycyjnym) oraz propozycje, które powinny zostać objęte projektem *Konstytucja Biznesu*.

<sup>11</sup> Zarządzenie Nr 18 Ministra Rozwoju z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (Dz. Urz. Min. Rozw. poz. 20).

<sup>12</sup> Zarządzenie Ministra Gospodarki z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (Dz. Urz. Min. Gosp. poz. 16).

<sup>13</sup> 14 stycznia 2015 r.

<sup>14</sup> Na podstawie dostępnej w Ministerstwie dokumentacji.



(dowód: akta kontroli str. 452, 454-455, 486-499)

W opracowanych przez Ministerstwo kwestionariuszach przedstawiono m.in. następujące bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz postulaty:

- w zakresie podatków (podwyższenie w podatkach dochodowych wartości początkowej środka trwałego; zwiększenie limitu przychodów uprawniających do prowadzenia ksiąg rachunkowych; umożliwienie odliczania składki na Fundusz Pracy od dochodu przed opodatkowaniem w przypadku wspólników spółek osób fizycznych; podniesienie limitu kwoty, od której dokonuje się odpisów amortyzacyjnych samochodu osobowego; podniesienie limitu przychodu uprawniającego do korzystania z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych; zmienność i złożoność przepisów podatkowych),
- w zakresie procesu inwestycyjnego (niejasny przepis definiujący zasady podania informacji do publicznej wiadomości w ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko; brak jednolitego i spójnego, ujętego w jednym akcie prawnym, wykazu dokumentów niezbędnych do uzyskania pozwolenia na użytkowanie; nadmiernie rozbudowane procedury odbiorowe inwestycji oraz przekazywania do użytkowania i eksploatacji; skomplikowana procedura uzyskania pozwoleń konserwatorskich; skomplikowane procedury ubiegania się o zezwolenia budowlane),
- w obszarze zamówień publicznych (brak przepisów regulujących szczegółowo zasady określania pozacenowych kryteriów oceny ofert; przedłużające się procedury odwoławcze KIO; długa i skomplikowana procedura wyłonienia wykonawcy i udzielenia zamówienia; niska efektywność systemu zamówień publicznych objawiająca się tym, że małe firmy najczęściej występują w roli podwykonawcy; brak stabilności cen usług na rynku, szczególnie na rynku zamówień publicznych),
- w zakresie ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych (uproszczenie przepisów normujących zasady podlegania ubezpieczeniom społecznym pracy wykonywanej na podstawie umów zlecenia w przypadku tzw. zbiegu tytułów ubezpieczeń emerytalnych i rentowych; ograniczenie biurokratycznego systemu przywracania uprawnień do dobrowolnego ubezpieczenia chorobowego; ustalenie jednej składki zdrowotnej z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej),
- w zakresie prawa pracy (zwolnienie pracodawców będących osobami fizycznymi z obowiązku przechowywania, przez okres 50-ciu lat, dokumentów pracowniczych dla celów emerytalno-rentowych),
- w obszarze ogólnych obciążeń o charakterze ekonomicznym i administracyjnym (nadmierna liczba i czasochłonność kontroli przeprowadzanych przez urzędy kontroli skarbowej; nadmiar regulacji i brak bezpieczeństwa prawnego; wprowadzenie nowych obowiązków administracyjno-podatkowych bez okresu *vacatio legis*; niewystarczające ulgi dla firm inwestujących w badania, patenty, innowacje; brak jednolitych interpretacji przepisów prawa; długi czas dochodzenia należności na drodze sądowej i egzekucyjnej; przewlekłość postępowań; upowszechnienie stosowania oświadczeń w miejsce zaświadczeń; odmienne traktowanie soboty, jako ostatniego dnia terminu na dokonanie czynności, w procedurze administracyjnej i sądowej; coraz większe obciążenia m.in. w zakresie wysokości składek ZUS lub opłat środowiskowych; długotrwałe procedury zwrotu VAT-u, dotyczącego nieopłaconych faktur; wysokie pozapłacowe koszty zatrudnienia).

Ponadto przedstawiono propozycje podjęcia lub wzmożenia działań o charakterze edukacyjnym m.in. edukacja w mediach; uruchomienie jednego portalu zawierającego ogół informacji, m.in. z zakresu spraw gospodarczych, podatkowych, ZUS, itd.; darmowe szkolenia dla przedsiębiorców, np. urzędu skarbowego w zakresie prawa podatkowego, Urzędu Zamówień Publicznych w zakresie zamówień publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 109-240)

Na spotkaniu 29 kwietnia 2016 r. omówiono propozycje zmian legislacyjnych przesłanych w kwestionariuszach. Ustalono, że będą one podlegały dalszej szczegółowej analizie. Przedstawiono także propozycje dotyczące sukcesji przedsiębiorstw rodzinnych oraz propozycje w zakresie elektronicznej archiwizacji akt pracowniczych. Przed spotkaniem 1 grudnia 2016 r. członkom Zespołu przesłane zostały projekty wchodzące w skład



*Konstytucji Biznesu*, a głównym tematem spotkania była dyskusja nad rozwiązaniami zmierzającymi do utworzenia Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców. Na spotkaniu 15 grudnia 2016 r. kontynuowana była dyskusja dotycząca utworzenia Komisji Wspólnej Rządu i Przedsiębiorców, w szczególności kryteriów wyboru do Komisji. Ustalono, że dalsze omawianie spraw i projektów związanych z *Konstytucją Biznesu* odbędzie się na kolejnym posiedzeniu.

Spotkanie 19 grudnia 2017 r. zostało poświęcone barierom prawnym, które utrudniają przedsiębiorcom zatrudnianie cudzoziemców w Polsce. Na posiedzeniu pracodawcy zwrócili uwagę na kwestie wymagające interwencji dotyczące m.in.:

- zatrudnienia krótkookresowego – zezwoleń na prace sezonowe, oświadczeń o powierzeniu pracy (zapewnienia możliwości elektronicznego składania wniosków),
- zezwolenia na pracę, zezwolenia na pobyt i pracę dla cudzoziemców (długość trwania procedur),
- zaświadczeń A1 dla obywateli państw trzecich (skrócenie okresu rozpatrywania wniosków).

(dowód: akta kontroli str. 492-494, 510-515)

W toku prac nad przygotowaniem udogodnień dla przedsiębiorców w ramach *Pakietu 100 zmian dla firm* oraz *Konstytucji Biznesu* w Ministerstwie wykorzystano m.in. informacje zawarte w następujących raportach i analizach:

- *Małe i średnie przedsiębiorstwa niefinansowe w Polsce w latach 2009-2013*<sup>15</sup>,
- *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania*<sup>16</sup>,
- *Raport o stanie małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*<sup>17</sup>,
- *Badanie firm rodzinnych 2015. Polska na tle Europy Środkowo-Wschodniej i świata*<sup>18</sup>.

Źródłem identyfikacji problemów związanych z sektorem MŚP, w tym firm rodzinnych były również ogólnie dostępne materiały analityczne GUS, ZUS (portal statystyczny), CEIDG. Posiłowano się również m.in. danymi pozyskanymi z urzędów marszałkowskich, Krajowej Rady Komorniczej, Ministerstwa Sprawiedliwości, od Rzecznika Praw Obywatelskich (informacje roczne o działalności RPO) i PARP (raporty o stanie sektora MŚP). Informacje w tym zakresie uzyskiwano także, bazując m.in. na sygnałach i informacjach napływających do Ministerstwa na przestrzeni ostatnich lat<sup>19</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 7-10)

W dwóch opracowaniach: *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania* z 2009 r. oraz *Badanie firm rodzinnych 2015. Polska na tle Europy Środkowo-Wschodniej i świata* poruszono tematykę firm rodzinnych.

Na potrzeby opracowania *Firmy rodzinne w polskiej gospodarce – szanse i wyzwania* z 2009 r. firmę rodzinną zdefiniowano jako każdy podmiot gospodarczy z sektora mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw, o dowolnej formie prawnej, zarejestrowany i działający w Polsce, w którym: co najmniej dwóch członków rodziny wspólnie pracuje w tym przedsiębiorstwie, co najmniej jeden członek rodziny ma istotny wpływ na zarządzanie, członkowie rodziny posiadają udziały w przedsiębiorstwie. W ww. raporcie wskazuje się, że firmy rodzinne stanowią 36% sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw<sup>20</sup> (dalej: MMSP), a ich liczbę szacować można na około 219 tysięcy. W opracowaniu tym przedstawiono następujące informacje: *Udział firm rodzinnych w tym sektorze maleje wraz ze wzrostem przedsiębiorstwa: wśród mikroprzedsiębiorstw firmy rodzinne stanowią 38%, wśród firm małych – 28%, zaś wśród firm średniej wielkości – 14%. Gdyby uznać a priori, że podmioty prowadzone w formie działalności gospodarczej osoby fizycznej i nie zatrudniające pracowników (wyłączone z definicji firmy rodzinnej, w związku z czym nie uwzględnione w badaniu MMSP, choć w niektórych krajach zaliczane do grona firm*

<sup>15</sup> Opracowanie Głównego Urzędu Statystycznego z 2015 r.

<sup>16</sup> Opracowania zrealizowane na zlecenie PARP w 2009 r.

<sup>17</sup> Opracowanie PARP z 2017 r.

<sup>18</sup> Badanie przeprowadzone przez PwC (PriceWaterhouseCoopers) i Instytut Biznesu Rodzinnego.

<sup>19</sup> Zarówno od pojedynczych przedsiębiorców, organizacji przedsiębiorców, jak i instytucji zajmujących się ich wspieraniem.

<sup>20</sup> Sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw z wykluczeniem niektórych sekcji PKD i osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą, nikogo niezatrudniających.



rodziny) kwalifikują się do firm rodzinnych, to udział firm rodzinnych w MMSP wyniósłby 78%. Większość przedsiębiorstw spełniających kryteria definicji firmy rodzinnej przyjętej na potrzeby projektu badawczego (blisko 90%) ma świadomość rodzinnego charakteru – określa się jako firmy rodzinne. Można szacować, że firmy rodzinne należące do sektora MMSP wytwarzają co najmniej 10,4% ogółu polskiego PKB (ponad 121 miliardów złotych<sup>21</sup>). Firmy rodzinne w Polsce zatrudniają około 1 miliona 300 tysięcy pracowników, co daje około 21% ogółu zatrudnionych przez MMSP.

W opracowaniu *Badanie firm rodzinnych 2015. Polska na tle Europy Środkowo-Wschodniej i świata*<sup>22</sup> firmę rodzinną zdefiniowano jako przedsiębiorstwo, w którym: decydująca liczba głosów (udziałów) znajduje się w rękach osoby, która to przedsiębiorstwo utworzyła bądź zakupiła (lub jej partnerów, rodziców, dzieci, etc.); co najmniej dwóch z członków rodziny jest zaangażowanych w zarządzanie lub administrację lub posiada udziały w firmie; w przypadku firm notowanych na giełdzie, rodzina posiada decydującą liczbę głosów oraz przynajmniej jeden z jej członków jest zaangażowany w zarządzanie firmą. Autorzy badania podnoszą w ww. opracowaniu, że w zależności od stosowanych definicji, do przedsiębiorstw rodzinnych można zaliczyć do 90% firm działających w Polsce. Twierdzą, że nawet przy nieuwzględnieniu osób samozatrudnionych okazuje się, że firmy rodzinne zatrudniają prawie 1,5 miliona pracowników oraz wytwarzają prawie 50% PKB. Średni poziom udziału sprzedaży zagranicznej w sprzedaży całkowitej wśród polskich firm rodzinnych wynosi obecnie 24%, a firmy zakładają, że wzrośnie on do 2019 r. do średniego poziomu 29%.

Dane dotyczące firm rodzinnych przedstawione w publikacji Instytutu Biznesu Rodzinnego zostały wykorzystane w uzasadnieniu do *projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej z projektami aktów wykonawczych*<sup>23</sup>. Wskazano, że firmy rodzinne stanowią 36% wszystkich polskich przedsiębiorstw oraz wytwarzają 10% PKB kraju. W uzasadnieniu przywołano również inne badania, w myśl których w Polsce w 2014 r. firmy rodzinne stanowiły ok. 1-1,2 mln podmiotów gospodarczych, z czego duży odsetek stanowiły firmy jednoosobowe, reprezentujące sektor MŚP, które generowały prawie 40% polskiego PKB oraz dawały zatrudnienie dla ok. 50% polskich pracowników<sup>24</sup>. W OSR ww. projektu ustawy zwrócono uwagę, że określenie liczby firm rodzinnych było przedmiotem wielu badań. Wskazano, że zostały one przywołane m.in. w przygotowanym przez PARP w 2016 r. *Raporcie o stanie sektora MŚP w Polsce*<sup>25</sup>. W odwołaniu do ww. raportu podano, że sektor firm rodzinnych w Polsce obejmuje ok. 60% całego sektora MŚP, co daje około 1 mln podmiotów. Jako najważniejsze cechy charakteryzujące firmy rodzinne wymieniono: budowanie przedsiębiorstwa na własność, sukcesja rodzinna oraz zaangażowanie rodziny w prowadzenie biznesu.

(dowód: akta kontroli str. 262-364)

Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli 2 grudnia 2016 r. w konferencji zorganizowanej przez Instytut Wolności w Warszawie z udziałem przedsiębiorców pn. „Uprośćmy prawo dla drobnych przedsiębiorców”. Wśród postulatów zgłoszonych przez prelegentów w trakcie konferencji znalazły się m.in. możliwość oficjalnego zatrudnienia testowego (na kilka dni), likwidacja obowiązku rejestracji bazy danych osobowych w małych firmach, ujednoczenie stawki VAT w firmach gastronomiczno-hotelarskich, możliwość jednorazowej płatności za zezwolenie na sprzedaż alkoholu, stworzenie jasnego systemu informacji o regulacjach Sanepidu, możliwość odbioru przez Sanepid mobilnych gastronomii w innym mieście powiatowym niż zarejestrowana firma, umożliwienie sprzedaży wyrobów z własnej produkcji w małej gastronomii, ulepszenie dostępu do informacji związanych z regulacjami dotyczącymi działalności gospodarczej, w tym sprzedaży w Internecie. Jak wyjaśniła Dorota Rosińska, Dyrektor Biura Kontroli, (...) *tematy podjęte przez przedsiębiorców podczas*

<sup>21</sup> Przy powyższych obliczeniach wykorzystano dane z Raportu o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008, PARP, 2009 r., wg którego cały sektor MSP wytwarza 47,4% polskiego PKB (w tym firmy mikro - 30,1%, małe - 7,3% oraz średnie - 10%).

<sup>22</sup> W Polsce badanie zostało przeprowadzone jesienią 2014 r. w postaci ankiet (ok. 50) oraz wywiadów pogłębionych z właścicielami oraz osobami zarządzającymi przedsiębiorstwami rodzinnymi.

<sup>23</sup> Pkt I. Potrzeba regulacji.

<sup>24</sup> Zaobserwowane różnice między wynikami badań mogą wynikać z odmiennego rozumienia pojęcia „firm rodzinnych” przyjętego na potrzeby analizy statystycznej – przedsięwzięcia te przybierają różne formy prawne.

<sup>25</sup> „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce”, ISBN 978-83-7633-311-3, sporządzony przez PARP, Warszawa, grudzień 2016 r.



konferencji były następnie przedmiotem wewnętrznych analiz Departamentu Handlu i Usług<sup>26</sup> (...). Część z nich znalazła swoje odzwierciedlenie w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym. Dotyczyło to zmiany ustawy - Kodeks pracy (zatrudnianie specjalisty do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy), ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (wnoszenie opłat za zezwolenia), ustawy o bezpieczeństwie żywności i żywienia (zgłoszenie do SANEPID-u mobilnych gastronomii).

(dowód: akta kontroli str. 12, 14)

Propozycje rozwiązań w ustawie z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw opracowano m.in. w oparciu o raporty zespołów eksperckich, sprawozdania statystyczne z ruchu i sposobu załatwienia spraw za 2014 r., 2015 r., za I półrocze 2016 r., ekspertyzy, opinie prawne dotyczące przyjaznej interpretacji przepisów, opracowania własne Ministerstwa oraz stanowiska organizacji skupiających przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 12, 14)

Podstawowe założenia projektów ustaw wchodzących w skład *Pakietu 100 zmian dla firm* były przedmiotem zleconych badań ankietowych *Nowe rozwiązania prawne dla firm*, przeprowadzonych przez PARP w dniach 13-23 maja 2016 r. Wyniki tych badań ankietowych stanowiły podstawę opracowania *Analiza opinii przedsiębiorców nt. propozycji nowych rozwiązań prawnych* i zostały przekazane Ministerstwu przez PARP. Celem ww. badania było pozyskanie opinii przedsiębiorców, w szczególności należących do sektora MŚP, na temat m.in. proponowanych zmian legislacyjnych. Zakres badania obejmował pięć bloków tematycznych:

- sukcesja przedsiębiorstw,
- wybrane zagadnienia prawa pracy,
- ułatwienie dochodzenia zaległych wierzytelności,
- usprawnienie postępowań administracyjnych,
- ułatwienia tworzenia przedsiębiorstw innowacyjnych.

Wyniki badań potwierdziły, że w ramach powyższych obszarów istnieją bariery stanowiące istotny problem w prowadzeniu i rozwijaniu działalności gospodarczej, które powinny być rozwiązane w trybie ustawowym.

W ankiecie poproszono respondentów również o podanie propozycji innych zmian w prawie, które ułatwiłyby im prowadzenie działalności gospodarczej. Postulaty przedsiębiorców wskazywane w ramach pytania otwartego dotyczyły przede wszystkim uproszczenia przepisów podatkowych, zmniejszenia biurokracji i zbędnych formalności oraz minimalizowania wpływu urzędnika na sposób załatwiania spraw administracyjnych.

Również inne analizy sporządzane przez PARP były wykorzystywane w pracach poszczególnych komórek organizacyjnych Ministerstwa, np. sporządzona przez PARP *Diagnoza rynku instrumentów finansowych wspieranych ze środków publicznych wraz z propozycjami nowych rozwiązań*.

(dowód: akta kontroli str. 50, 623-670)

W zakresie analiz i identyfikowania barier w rozwoju przedsiębiorstw sektora MŚP poszczególne Departamenty Ministerstwa współpracowały m.in. z następującymi podmiotami:

- Departament Gospodarki Elektronicznej (dalej: DGE) z Krajową Izbą Gospodarczą, PARP, Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców,
- DDR z Ministerstwem Finansów (zmiany podatkowe), Ministerstwem Sprawiedliwości (zmiany w Kodeksie cywilnym i Kodeksie spółek handlowych).

(dowód: akta kontroli str. 49-50)

<sup>26</sup> Dalej: DHU.



### **1.3. Inicjatywy dotyczące ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej w planach działalności Ministerstwa**

W Ministerstwie w kontrolowanym okresie corocznie opracowywano plan działalności na rok następny dla działów administracji rządowej i sprawozdanie z jego wykonania, zgodnie z art. 70 ust. 1-3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>27</sup>. W przyjętych na lata 2016-2018 *Planach działalności Ministra dla działów administracji rządowej: gospodarka, rozwój regionalny*<sup>28</sup> wyznaczono m.in. cel: *Lepsze otoczenie regulacyjne dla przedsiębiorców*. Celowi temu przypisano dwa mierniki określające stopień jego realizacji wraz z ich planowanymi wartościami docelowymi, tj. średni czas rejestracji działalności gospodarczej w CEIDG<sup>29</sup> (wartość docelowa: ≤1,8 dnia) i liczbę zaprojektowanych do wprowadzenia uproszczeń lub redukcji barier w wykonywaniu działalności gospodarczej na etapie rządowym (wartość docelowa: ≥50). W latach 2016-2017 ww. mierniki<sup>30</sup> osiągnęły odpowiednio wartość 0,34 dnia i 99 oraz 0,72 dnia i 51. Warto zauważyć, że drugi miernik w tych latach jest miernikiem produktu a nie rezultatu. Wśród najważniejszych zadań dotyczących realizacji ww. celu znalazły się m.in.: działania służące do zbudowania stabilnego otoczenia legislacyjnego i fiskalnego dla przedsiębiorstw (przeгляд obowiązującego ustawodawstwa oraz procedur, niezbędne zmiany przepisów prawnych). Realizacja tych działań wymaga przygotowania projektów inicjatyw legislacyjnych; doskonalenia regulacji gospodarczych: wzmocnienia procesu konsultacji, poprzez zacieśnienie współpracy z przedsiębiorcami i organizacjami reprezentującymi przedsiębiorców, w celu identyfikowania barier w wykonywaniu działalności gospodarczej; wzmocnienia oceny wpływu regulacji na gospodarkę, zwłaszcza MŚP. W Planie działalności na 2015 r.<sup>31</sup> dla działu administracji rządowej gospodarka określono cel: *Istotna poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej*. Do ww. celu przypisano dwa mierniki określające stopień jego realizacji wraz z ich planowanymi wartościami docelowymi: *Liczba rocznie zredukowanych obciążeń administracyjnych oraz barier utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej* (wartość docelowa: ≥35) i *Średni czas rejestracji działalności gospodarczej* (wartość docelowa: ≤2 dni). W sprawozdaniu z wykonania planu działalności za 2015 r. pierwszy miernik (będący jednak miernikiem produktu a nie rezultatu) osiągnął planowaną wartość, a drugi wyniósł 0,72 dnia a więc był znacznie poniżej przyjętej wartości docelowej.

(dowód: akta kontroli str. 425-446)

Dyrektor DDR odnośnie przyjętych bazowych wartości wskaźników i ich urealnienia wyjaśnił: *Wartość bazowa miernika liczba rocznie zredukowanych obciążeń administracyjnych oraz barier utrudniających prowadzenie działalności gospodarczej corocznie była szacowana w oparciu o propozycje rozwiązań zawarte w projektach legislacyjnych, które były planowane do przyjęcia przez Radę Ministrów w danym roku. Natomiast wartość bazowa miernika średni czas rejestracji działalności gospodarczej dotyczy osób fizycznych rejestrujących działalność gospodarczą w CEIDG i wyliczana jest na podstawie danych z Systemu Teleinformatycznego CEIDG. Obecna wartość bazowa miernika określona została na podstawie doświadczeń zbieranych w pierwszych trzech latach funkcjonowania CEIDG (2012, 2013, 2014). Istnieje wiele czynników, które wpływają na czas przetwarzania wniosków w CEIDG (np. weryfikacja w systemie PESEL), które nie wynikają jedynie z zadań realizowanych przez ministra właściwego ds. gospodarki. Obecny miernik o wartości bazowej 1,8 dnia uwzględnia wysoki poziom niepewności związanej z realizacją zadań innych organów, na które minister właściwy ds. gospodarki nie ma bezpośredniego wpływu oraz niepewność związaną z trudnymi do przewidzenia zmianami legislacyjnymi. Jednakże bazując na obserwacjach z ostatnich trzech lat oraz analizując przewidywane zmiany przepisów, może się okazać, że miernik ten powinien zostać w najbliższym czasie urealniony poprzez zmniejszenie jego wartości bazowej.*

<sup>27</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

<sup>28</sup> Część C. Inne cele przyjęte do realizacji.

<sup>29</sup> W 2017 r. nazwa miernika brzmiała: średni czas rejestracji działalności gospodarczej.

<sup>30</sup> Zgodnie ze sprawozdaniami Ministra z wykonania planu działalności za rok 2016 i 2017 dla działu administracji rządowej gospodarka.

<sup>31</sup> Część A: Realizacja najważniejszych celów w roku 2015.



#### **1.4. Przygotowanie projektów zmian legislacyjnych mających na celu ułatwienie prowadzenia działalności przez firmy sektora MŚP, w tym firmy rodzinne**

W Ministerstwie w kontrolowanym okresie opracowano projekty aktów prawnych mających na celu wprowadzenie ułatwień w prowadzeniu działalności gospodarczej. Główną rolę w tym zakresie, zgodnie z regulaminem organizacyjnym, odgrywał DDR. Do jego zadań należało podejmowanie lub realizacja inicjatyw, w tym legislacyjnych, na rzecz poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Odpowiedzialność za realizację zadań dotyczących instrumentów wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, w szczególności związanych z konkurencyjnością i przedsiębiorczością; realizację zadań związanych z opracowywaniem i koordynowaniem wdrażania programów rozwoju gospodarczego w zakresie polityki przedsiębiorczości; prowadzenie spraw związanych z CEIDG w zakresie interpretowania przepisów i podejmowania prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania CEIDG oraz wydawanie decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z CEIDG i postanowień o sprostowaniu wpisu w CEIDG<sup>32</sup>, stosownie do postanowień ww. regulaminu, przypisano Departamentowi Małych i Średnich Przedsiębiorstw (dalej: DMP).

(dowód: akta kontroli str. 10)

Zarządzeniem Ministra Rozwoju z 21 marca 2016 r. powołano Zespół do opracowania projektu *Konstytucji Biznesu*<sup>33</sup> (dalej: Zespół KB). Do zadań Zespołu należało wspieranie działań Ministra w zakresie opracowania projektu nowej ustawy regulującej podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej. W skład Zespołu KB weszli m.in. przedstawiciele naukowego środowiska prawniczego, samorządu adwokackiego oraz radcowskiego. Zgodnie z § 7 ust. 1 ww. zarządzenia, Zespół realizował swoje zadania na posiedzeniach lub w trybie obiegowym. Z § 7 ust. 2 zarządzenia wynikał obowiązek zwoływania posiedzeń raz na kwartał, natomiast z § 9 – obowiązek sporządzania notatki, podpisywanej przez koordynatora i przekazania jej Ministrowi.

Pierwsze inauguracyjne spotkanie Zespołu odbyło się 21 marca 2016 r. W trakcie dyskusji zgłoszone zostały m.in. postulaty:

- stworzenia *Konstytucji biznesu* jako nierozbudowanego aktu prawnego,
- zawarcia w *Konstytucji Biznesu* przepisów regulujących zasady podjęcia, wykonywania, zawieszenia i zakończenia działalności gospodarczej,
- skupienia się na funkcji kontrolnej administracji poprzez przeniesienie ciężaru kontroli z kontroli ex post na kontrolę ex ante.

(dowód: akta kontroli str. 500-507)

Po posiedzeniu w dniu 21 marca 2016 r. część członków Zespołu KB przesłała generalne uwagi odnośnie kształtu *Konstytucji Biznesu*. Posiedzenie Zespołu KB w dniu 13 kwietnia 2016 r. skutkowało wypracowaniem listy kluczowych zagadnień w budowaniu systematyki ustawy Prawo przedsiębiorców. Dorota Rosińska, Dyrektor Biura Kontroli wyjaśniła, że *w ramach prac zespołu ustalono, że przygotowanie projektu ustawy poprzedzone zostanie opracowaniem roboczych założeń. Pod koniec prac nad tymi założeniami, postanowiono o wydzieleniu dwóch podzespołów. (...) Następnie, w ramach każdego z podzespołów prowadzone były prace nad projektem, a ich zwieńczeniem było ogłoszenie wstępnej („połączonej”) oficjalnej wersji projektu ustawy – Prawo dla przedsiębiorców podczas Kongresu 590, mającego miejsce w Rzeszowie w dniach 17 i 18 listopada 2016 r. (...).* Z ww. posiedzeń sporządzone zostały notatki. Ponadto w 2016 r., zgodnie z wyjaśnieniami Mariusza Haładyja, Podsekretarza Stanu, odbyły się jeszcze dwa posiedzenia plenarne Zespołu KB (26 września i 7 października) oraz osiem spotkań roboczych. Z posiedzeń tych nie sporządzono notatek.

(dowód: akta kontroli str. 10-11, 500-507, 679-788)

<sup>32</sup> Zgodnie z § 28 pkt 6 zarządzenia Nr 11 Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, za prowadzenie obsługi technicznej systemu teleinformatycznego CEIDG oraz Pojedynczego Punktu Kontaktowego (PPK) w Ministerstwie Rozwoju odpowiadał DGE.

<sup>33</sup> Zarządzenie nr 16 Ministra Rozwoju z dnia 21 marca 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do opracowania „Konstytucji Biznesu” (Dz. Urz. Min. Rozw. poz. 13) zmienione zarządzeniem nr 40 Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. (Dz. Urz. Min. Rozw. poz. 38).



W kontrolowanym okresie w wyniku prac prowadzonych w Ministerstwie, przygotowane zostały m.in. następujące zmiany legislacyjne mające na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej:

- projekty ustaw wchodzących w skład *Pakietu 100 zmian dla firm*, tj. m.in. projekty: ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców, ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu ułatwienia dochodzenia wierzytelności, ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej, ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze skróceniem okresu przechowywania akt pracowniczych oraz ich elektroniczną, ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw,
- projekty ustaw tworzące *Konstytucję Biznesu* m.in. projekty: ustawy – Prawo przedsiębiorców, ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców,
- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym.

Propozycje ww. aktów prawnych poddane były konsultacjom publicznym. Analizą objęto konsultacje projektu ustawy Prawo przedsiębiorców. Propozycja ta była przedmiotem prac Zespołu KB oraz przedmiotem wstępnych konsultacji w ramach Zespołu DRG. Wstępny projekt ustawy został upubliczniony 18 listopada 2016 r., podczas Kongresu 590 w Rzeszowie, będącego forum wymiany idei i doświadczeń polskich specjalistów z zakresu biznesu, nauki, polityki i legislacji, w ramach *Konstytucji Biznesu*. Wstępny projekt został też zamieszczony na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju w dniu 18 listopada 2016 r. Projekt ustawy został również przekazany ponad 120 podmiotom reprezentującym środowiska gospodarcze. Nie został on natomiast przekazany stowarzyszeniom lub fundacjom zrzeszającym firmy rodzinne. Dyrektor DDR wyjaśnił: (...) *Ministerstwo dokłada wszelkich starań, aby proces konsultacji publicznych był prowadzony zgodnie z najlepszymi standardami, tj. aby dotrzeć z propozycjami legislacyjnymi do jak najszerszego grona podmiotów. Projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców to regulacja, która dotyczyła niezwykle szerokiego spektrum potencjalnych zainteresowanych. W celu przeprowadzenia jak najszerszych konsultacji projekt skierowano do ok. 120 podmiotów. Sporządzona lista była zgodna ze standardową listą projektów, z którymi prowadzone były konsultacje publiczne z zakresu projektów dotyczących przedsiębiorczości, obowiązującą w tamtym okresie (...). Warto podkreślić, że aktualnie Ministerstwo prowadzi Wykaz podmiotów do konsultacji społecznych, który zawiera listę organizacji społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji reprezentujących przedsiębiorców. Wykaz stanowi listę pomocniczą w trakcie doboru podmiotów do konsultowania konkretnych projektów aktów prawnych, nie jest katalogiem zamkniętym, a zatem jest uzupełniany (...).*

(dowód: akta kontroli str. 273-285, 676-678)

Udogodnienia wdrożone w ramach ww. aktów prawnych obejmowały m.in.:

- podniesienie limitu przychodów netto ze sprzedaży towarów, produktów i operacji finansowych, do którego podatnicy PIT mogą prowadzić podatkowe księgi przychodów i rozchodów, z 1,2 mln euro do 2 mln euro oraz limitu przychodów uprawniającego do korzystania z opodatkowania działalności gospodarczej w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, ze 150 tys. euro do 250 tys. euro,
- wprowadzenie zasady przyjaznej interpretacji przepisów oraz zasady rozstrzygnięcia wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony,
- zwolnienie początkujących przedsiębiorców z obowiązku odprowadzania składek na ubezpieczenia społeczne przez pierwsze sześć miesięcy działalności,
- powołanie Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

W Departamencie Rozwoju Inwestycji Ministerstwa w trakcie niniejszej kontroli toczyły się prace nad projektem ustawy o wspieraniu nowych inwestycji oraz aktami wykonawczymi. Projekt ten nie koncentruje się wyłącznie na przedsiębiorstwach z sektora MŚP, ale tworząc mechanizm zachęt inwestycyjnych odnosi się także do tego sektora. Trwały także prace nad nowelizacją uchwały Rady Ministrów – Programu Wspierania Inwestycji o istotnym



znaczeniu dla gospodarki polskiej. Planowane jest obniżenie kryteriów ilościowych wejścia do programu w celu dostosowania ich do możliwości polskich przedsiębiorstw z sektora MŚP. Departament Prawny w Ministerstwie prowadził w 2017 r. prace nad ustawą o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014 - 2020 oraz niektórych innych ustaw.

(dowód: akta kontroli str. 50)

Do rozwiązań prawnych przygotowanych w Ministerstwie w kontrolowanym okresie i skierowanych wprost do firm rodzinnych należały projekt ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej oraz propozycja legislacyjna umieszczona w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym<sup>34</sup>, pozwalająca uznać za koszt uzyskania przychodu koszt zatrudnienia małżonka oraz małoletniego dziecka.

(dowód: akta kontroli str. 11-12,16)

Prace nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym zostały rozpoczęte z inicjatywy Ministra Rozwoju i Finansów w październiku 2016 r. Propozycje zmian w obszarze podatkowym i finansowym zostały przygotowane przez Ministerstwo Finansów. W oparciu o przesłane przez to Ministerstwo materiały przygotowany został zbiorczy dokument *Ministerstwo Finansów – propozycje zmian*, zawierający konkretne propozycje zmian w przepisach. Propozycje zmian dotyczyły m.in.: zracjonalizowania stawek podatku VAT, przyspieszenia możliwości korzystania przez podatników VAT z tzw. ulgi na złe długi, dopuszczenia większej liczby sprzedawców do samodzielnego zwrotu podatku VAT podróżnym spoza UE w systemie TAX FREE poprzez złagodzenie warunków (zmniejszenie o połowę wymaganego limitu obrotów z 400 tys. zł do 200 tys. zł), usunięcie obowiązku składania odrębnych wniosków o zwrot podatku VAT w terminie 25 dni i 180 dni.

Propozycje Ministerstwa Finansów stały się podstawą do przygotowania wstępnej wersji projektu ustawy o uproszczeniach podatkowych dla przedsiębiorców z 18 listopada 2016 r.<sup>35</sup> W toku wewnętrznych uzgodnień część propozycji, m.in. zmiany dotyczące rozliczania firmowych samochodów osobowych, zostały wyłączone z projektu. Dalsze zmiany w projekcie zostały zaproponowane w piśmie Ministerstwa Finansów z 1 czerwca 2017 r. i zawarte w projekcie z 31 maja 2017 r. W wyniku wewnętrznych uzgodnień w Ministerstwie do projektu włączono również rozwiązania legislacyjne przygotowane przez DMP<sup>36</sup>, nowelizujące m.in. przepisy BHP w prawie pracy. Zmiany te były wynikiem sugestii ze strony przedsiębiorców zgłoszonych m.in. w trakcie spotkania konsultacyjnego *Uprośćmy prawo dla drobnych przedsiębiorców* oraz analiz przepisów przeprowadzonych w Ministerstwie. Propozycje nowelizacji prawa spółek handlowych zostały przygotowane przez Departament Prawny Ministerstwa i były wynikiem analizy piśmiennictwa oraz orzecznictwa Sądu Najwyższego. Proponowane brzmienie przepisów było przedmiotem uzgodnień z Ministerstwem Sprawiedliwości. Projekt ustawy został wpisany do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów 27 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 11-12, 16, 516-622)

W OSR z 1 lutego 2018 r. projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym zaplanowano termin wejścia w życie ustawy na 1 czerwca 2018 r., z tym, że zmiany w prawie podatkowym wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. W trakcie niniejszej kontroli (na dzień 12 czerwca 2018 r.) projekt tej ustawy nie został jeszcze skierowany do Sejmu. Dyrektor DDR wyjaśnił: *W toku uzgodnień i konsultacji projektu wpłynęły uwagi wymagające analizy, a z uwagi na to, że projekt został przygotowany we współpracy z innymi resortami, ich rozpatrzenie wymagało uzyskania stanowisk odpowiednich resortów. Trwający nadal proces uzgodnień z Ministerstwem Finansów oraz Ministerstwem Sprawiedliwości okazał się czasochłonny z uwagi na skomplikowaną materię zagadnień. W przypadku zmian*

<sup>34</sup> Numer projektu UD278.

<sup>35</sup>[https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5835968/5\\_projekt\\_ustawy\\_o\\_uproszczeniach\\_podatkowych\\_dla\\_przedsiębiorców.pdf](https://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/5835968/5_projekt_ustawy_o_uproszczeniach_podatkowych_dla_przedsiębiorców.pdf)

<sup>36</sup> Wcześniej Departament Handlu i Usług.



o charakterze podatkowym, konieczne było również rozważenie ich wpływu na różne grupy: przedsiębiorców, budżet państwa oraz budżety samorządów terytorialnych w realiach obejmujących sytuację finansową w latach 2017-2018, podczas gdy pierwotne propozycje powstały w 2016 r. Podczas prac nad projektem weszły również w życie gruntowne zmiany w ustawach podatkowych (ustawa z dnia 27 października 2017 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne), co spowodowało konieczność dostosowania projektu do nowych regulacji. Odnośnie nowego terminu wejścia w życie ustawy Dyrektor wskazał, że nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja w tej sprawie.

NIK zauważa potrzebę zintensyfikowania prac związanych z przygotowaniem projektu tej ustawy, gdyż uproszczenia w prawie podatkowym są jedną z najbardziej oczekiwanych zmian przez przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 314-364, 373-374)

### **1.5. Funkcjonowanie wybranych rozwiązań przewidzianych w Konstytucji Biznesu dotyczących CEIDG oraz Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy**

Stosownie do wymogów określonych w art. 2 i 51 ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (dalej: ustawa o CEIDG) w Ministerstwie zapewniono prowadzenie CEIDG oraz Punktu Informacji dla Przedsiębiorcy (dalej: PIdP). Zgodnie z § 25 regulaminu organizacyjnego MPiT za prowadzenie PIdP za pośrednictwem serwisu biznes.gov.pl i CEIDG odpowiadał DGE. Przy czym prowadzenie spraw związanych z CEIDG w zakresie interpretowania przepisów i podejmowanie prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania CEIDG oraz wydawanie decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z tego systemu i postanowien o sprostowaniu w nim wpisu należało do kompetencji DMP<sup>37</sup>, a realizacja zadań związanych z budową, rozwojem, utrzymaniem oraz zapewnieniem bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych (w tym CEIDG i biznes.gov.pl) – do zadań Biura Dyrektora Generalnego.

(dowód: akta kontroli str. 10)

Zgodnie z art. 51 ust. 3 pkt 1 ustawy o CEIDG, PIdP umożliwiał dopełnienie procedur i obowiązków związanych m.in. z:

- podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- uznawaniem kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej<sup>38</sup>;
- świadczeniem usług transgranicznych<sup>39</sup> oraz wykonywaniem usługowej działalności transgranicznej<sup>40</sup>;
- wydaniem europejskiej legitymacji zawodowej.

Stosownie do art. 52 ustawy o CEIDG, PIdP umożliwiał złożenie drogą elektroniczną dokumentów, w szczególności wniosków, oświadczeń lub notyfikacji w sprawach, o których mowa w art. 51 ust. 3 pkt 1, w tym wniosków do CEIDG.

Ponadto, PIdP udostępniał informację o adresach stron internetowych pojedynczych punktów kontaktowych w innych państwach<sup>41</sup>, zapewniał możliwość wykonania za pomocą środków komunikacji elektronicznej uprawnień lub obowiązków związanych z ww. procedurami i obowiązkami<sup>42</sup> oraz umożliwiał przesyłanie uwag dotyczących treści publikowanych w PIdP lub funkcjonalności systemu teleinformatycznego.

Prowadzona w systemie teleinformatycznym CEIDG umożliwiała m.in.:

<sup>37</sup> § 30 pkt 13 oraz § 37 pkt 7 regulaminu organizacyjnego.

<sup>38</sup> Z wyłączeniem odbycia stażu adaptacyjnego i przystąpienia do testu umiejętności.

<sup>39</sup> W rozumieniu przepisu art. 5 pkt 10 ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2016 r. poz. 65 oraz z 2018 r. poz. 650).

<sup>40</sup> W rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. poz. 649).

<sup>41</sup> Stosownie do wymogów określonych art. 55 ustawy o CEIDG.

<sup>42</sup> Art. 56 ustawy o CEIDG.



- udostępnianie informacji o pełnomocniku lub prokurencie, w tym o zakresie udzielonego pełnomocnictwa lub o rodzaju i sposobie wykonywania prokury (art. 2 ust. 2 pkt 5 ustawy o CEIDG);
- przekazywanie danych i informacji do CEIDG oraz przekazywanie danych i informacji z CEIDG m.in. za pośrednictwem teleinformatycznego CEIDG (art. 3 ust. 1),
- zmianę charakteru wpisu informacji o istnieniu lub ustaniu małżeńskiej wspólności majątkowej z obligatoryjnego na fakultatywny (art. 5 ust. 2 pkt 16);
- automatyczne dopisywanie do wpisu przedsiębiorcy informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, począwszy od dnia następującego po upływie ostatniego dnia okresu zawieszenia wskazanego we wniosku o zawieszenie działalności gospodarczej, o którym mowa w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, chyba że przedsiębiorca złoży wniosek o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej wskazujący inny dzień (art. 19);
- przekazywanie drogą elektroniczną określonych informacji i danych (oraz ich zmian) wpisanych do CEIDG m.in. do Centralnego Rejestru Podmiotów – Krajowej Ewidencji Podatników, GUS, ZUS, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (art. 22);
- opublikowanie informacji o swoim pełnomocniku lub prokurencie (art. 38).

Na dzień 10 maja 2018 r.<sup>43</sup> nie działała funkcjonalność systemu polegająca na dokonywaniu zmian z urzędu w zakresie danych ewidencyjnych (m.in. imię i nazwisko przedsiębiorcy, numer PESEL oraz data urodzenia), a także danych dotyczących adresu do doręczeń oraz – jeżeli przedsiębiorca takie miejsce posiada – adresu stałego miejsca wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli dane te zostały zmienione w krajowym rejestrze urzędowym podziału terytorialnego kraju, o ile to w danym przypadku jest możliwe.

Adam Samulnik, główny specjalista w Wydziale Centrum Pomocy Przedsiębiorcy w DGE Ministerstwa w trakcie oględzin wyjaśnił, że *znajdujące się w trakcie oględzin w realizacji funkcjonalności CEIDG prawdopodobnie zostaną uruchomione do końca miesiąca. Funkcjonalności te znajdują się obecnie w fazie testów.* Funkcjonalności zostały wdrożone w czerwcu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 38-41, 508-509)

Dyrektor DGE w złożonych wyjaśnieniach wskazał na przyczyny opóźnienia w uruchomieniu powyższej funkcjonalności, a w szczególności, że wynikało to ze „skomplikowanych sytuacji” związanych z identyfikacją przedsiębiorcy w systemie CEIDG.

(dowód: akta kontroli str. 367-368)

Zgodnie z ustawą o CEIDG od 1 lipca 2018 r. PIdP ma zapewnić:

- umożliwienie wysyłania drogą elektroniczną wniosku i uzyskania zaświadczenia o niezaleganiu: w opłaceniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; z realizacją ciężących na przedsiębiorcy zobowiązań podatkowych (art. 52 ust. 2);
- umożliwienie uiszczenia opłaty skarbowej, o ile taka jest wymagana, na rachunek właściwego organu, w przypadku złożenia ww. wniosku (art. 52 ust. 9);
- możliwość dokonania płatności elektronicznej z możliwością wystawienia elektronicznego poświadczenia dokonania opłaty (art. 57).

W MPiT podjęto działania zmierzające do wprowadzenia ww. funkcjonalności w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 38-41)

Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw<sup>44</sup>, przedsiębiorcy powinni uzupełnić brakujący wpis o numer PESEL w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie tej ustawy, a ci<sup>45</sup> którzy tego nie uczynią powinni zostać wykreśleni z CEIDG (do 19 maja 2018 r.). Dominik Wójcicki, Dyrektor DGE wyjaśnił: *W zakresie zagadnień dot. obowiązku uzupełnienia do*

<sup>43</sup> W tym dniu przeprowadzono oględziny CEIDG.

<sup>44</sup> Dz. U. poz. 1893.

<sup>45</sup> Powyższe dotyczy wyłącznie przedsiębiorców, którym nadano numer PESEL.



19 maja 2018 r. wpisów nie zawierających nr PESEL oraz usuwania z rejestru wpisów przedsiębiorców, którzy nie dopełnili tego obowiązku, na wstępie należy poczynić trzy ważne zastrzeżenia:

1. Problem braku numeru PESEL we wpisie przedsiębiorców w systemie CEIDG nie dotyczy przedsiębiorców, którzy zarejestrowali działalność gospodarczą po 1 stycznia 2012 r. (system teleinformatyczny nie pozwalał na dokonanie wpisu bez podania numeru PESEL) oraz przedsiębiorców, którzy zarejestrowali się przed ww. datą a dokonywali jakichkolwiek zmian w swoim wpisie (system wymuszał uzupełnienie wpisu o numer PESEL).
2. Obowiązek posiadania numeru PESEL we wpisie do ewidencji gospodarczej funkcjonuje od kilkunastu lat. Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw wprowadziła do przepisów ustawy - Prawo działalności gospodarczej art. 7b, zgodnie z którym zgłoszenie do ewidencji powinno zawierać numer PESEL. Dodatkowo, art. 8 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy - Prawo działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw przewidywał obowiązek uzupełnienia przez przedsiębiorców brakujących danych (w tym nr PESEL) w terminie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy (1 stycznia 2014 r.).
3. To przedsiębiorca wpisany do CEIDG ma obowiązek zmieniać i uaktualniać swój wpis. Zarówno na podstawie przepisów ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (art. 30 ust. 1) jak i w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (art. 15 ust. 1) przedsiębiorca jest zobowiązany złożyć wniosek o zmianę wpisu w przypadku zmiany danych wpisowych. Dodatkowo zgodnie z art. 16 ustawy o CEIDG i PIP osoba fizyczna wpisana do CEIDG ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zgłoszeniem do CEIDG nieprawdziwych danych lub niezgłoszeniem zmian danych.

Mając na względzie powyższe można stwierdzić, że brak numeru PESEL w systemie CEIDG wynikał:

- z niedopełnienia obowiązków ciążących na przedsiębiorcach lub
- był wynikiem błędnej migracji przeprowadzonej przez organy gminy.

Organy gmin miały obowiązek przekazania danych przedsiębiorców do ST CEIDG w terminie do dnia 31 grudnia 2011 r.

Analiza wpisów niezawierających numerów PESEL w CEIDG wykazała, że wiele z nich posiada szczątkowe dane. Dotyczy to zwłaszcza adresów (wpisy z określeniem: obszar całego kraju), kodów PKD, a zdarzają się wpisy bez imienia lub nazwiska.

W związku z powyższym ówczesne Ministerstwo Gospodarki postanowiło uporządkować ww. problem. W efekcie ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw przewidywała wykreślenie tych wpisów, które nie zawierają numeru PESEL. Należy podkreślić, że numer PESEL jest kluczową daną ewidencyjną przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą, bowiem pozwala na zidentyfikowanie go, powiązanie danych z konkretną osobą. Ma to szczególne znaczenie w przypadku składania i podpisywania wniosków o wpis on-line.

Podkreślenia wymaga bardzo długie (30 miesięcy) *vacatio legis*, które dawało przedsiębiorcom dużo czasu na dostosowanie się do zmian.

MPiT przed wykreśleniem wpisów z CEIDG nieposiadających PESEL zweryfikowało je w rejestrach publicznych, w tym bazie Ministerstwa Finansów i GUS, tak by nie doprowadzić do wykreślenia przedsiębiorców faktycznie prowadzących działalność gospodarczą. W ten sposób zweryfikowano ok. 13 tys. wpisów w CEIDG i dopisano z urzędu w maju 2018 roku numer PESEL. Zatem wszędzie tam, gdzie było to możliwe, Ministerstwo dokonało zmian bez konieczności angażowania przedsiębiorców. Należy wspomnieć, że działania związane z uzupełnieniem numeru PESEL były prowadzone już od II połowy 2017 r. Ministerstwo samodzielnie weryfikowano te wpisy, które nie posiadały numeru PESEL, ale posiadały numer NIP lub REGON i dla których była możliwość ustalenia numeru w bazie PESEL. W ten sposób sprostowano ponad 400 wpisów. Stworzono także formularz CEIDG-2, który w szybki sposób pomagał przedsiębiorcy uzupełnić dane.

Informacje o konieczności uzupełnienia numeru PESEL we wpisie były umieszczane w systemie CEIDG w komunikatach skierowanych do pracowników gmin. Biorąc pod uwagę liczbę wniosków składanych w urzędach (ponad 90%), datę rejestracji działalności



gospodarczej zawartą we wpisach bez PESEL (lata 90-te) to właśnie pracownicy urzędów gmin spotykają się z takimi przypadkami. Pierwszy z komunikatów został zamieszczony w dniu 15 grudnia 2015 r. i opisywał także inne najważniejsze zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W dniu 18 kwietnia 2018 r. odbywała się konferencja dotycząca zmian w CEIDG (transmitowana na żywo). W dniu 26 kwietnia 2018 r. zamieszczono komunikat w CEIDG zawierający informację o wykreślaniu z CEIDG ze względu na brak numeru PESEL. Dodatkowo Ministerstwo zwracało się z prośbą do gmin o kontakt z przedsiębiorcami działającymi na ich terenie (w niektórych przypadkach gminy, znając nawet tylko imię i nazwisko, były w stanie zidentyfikować przedsiębiorcę). Na stronach urzędów miast i gmin widniały informacje o konieczności uzupełnienia numeru PESEL we wpisie.

Warto podkreślić, że w przypadku wykreślenia przedsiębiorcy wskutek braku numeru PESEL z CEIDG może on dokonać nowego wpisu, w którym wskaże wymagane przepisami dane ewidencyjne i informacyjne, w tym datę rozpoczęcia działalności gospodarczej na faktyczną nawet sprzed kilku lat. Złożenie wniosku jest bezpłatne. Przedsiębiorca ma także możliwość zwrócić się z prośbą o sprostowanie wpisu na podstawie art. 34 ust 1 ustawy o CEIDG i PIP. Nie ma zatem ryzyka, że w przypadku jakichkolwiek pomyłek przedsiębiorca będzie miał problem z korektą swojego statusu.

W dniu 17 maja 2018 r. w CEIDG zidentyfikowano 234.828 wpisów bez wprowadzonego nr PESEL, z czego 70.667 posiadało wprowadzoną informację o posiadanym przez przedsiębiorcę obywatelstwie polskim, a 8.288 informację o innym obywatelstwie.

Podstawą prawną wykreślenia jest art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (...), który stanowi, że po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej wykreśla przedsiębiorcę, którego wpis nie zawiera numeru PESEL.

(dowód: akta kontroli str. 365-371)

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na organizowaniu posiedzeń zespołów wspierających Ministra kierującego działem gospodarka w zakresie kształtowania warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej z naruszeniem zasad określonych w zarządzeniach powołujących te zespoły.

Zgodnie z § 7 ust. 1 zarządzenia Ministra Gospodarki z dnia 29 maja 2015 r.<sup>46</sup> i § 7 ust. 2 zarządzenia Ministra Rozwoju z 21 marca 2016 r.<sup>47</sup> posiedzenia odpowiednio Zespołu PG i KB zwołuje się nie rzadziej niż raz na kwartał. Ponadto z posiedzeń Zespołu KB powinna być sporządzona notatka (§ 9 ust. 1 ww. zarządzenia). W myśl § 4 ust. 1 zarządzenia Ministra Gospodarki z 23 maja 2012 r.<sup>48</sup> i zarządzenia Ministra Rozwoju z 11 kwietnia 2016 r.<sup>49</sup> posiedzenia Zespołu DRG zwołuje się odpowiednio raz na kwartał (przed 11 kwietnia 2016 r.) i raz na pół roku (po 11 kwietnia 2016 r.).

Zgodnie z dostępną w Ministerstwie dokumentacją posiedzenia Zespołu PG odbyły się 29 czerwca 2015 r., 30 lipca 2015 r., 4 listopada 2015 r. oraz 20 stycznia 2016 r. Posiedzenia Zespołu DRG miały miejsce: 14 stycznia 2015 r., 11 marca 2016 r., 29 kwietnia 2016 r., 1 grudnia 2016 r., 15 grudnia 2016 r. oraz 19 grudnia 2017 r. Posiedzenia Zespołu KB z 21 marca 2016 r. i 13 kwietnia 2016 r. udokumentowano w postaci notatki<sup>50</sup>. Z posiedzenia plenarnego Zespołu KB z 26 września 2016 r.<sup>51</sup> nie sporządzono notatki, a posiedzenie z 7 października 2016 r. udokumentowano za pomocą listy obecności. Na ww. liście spośród wyszczególnionych 18 osób, podpis złożyło osiem osób. Z ośmiu spotkań roboczych<sup>52</sup> również nie sporządzono notatki (m.in. posiedzenie z 3 i 8 listopada

<sup>46</sup> Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego.

<sup>47</sup> Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do opracowania „Konstytucji Biznesu”.

<sup>48</sup> Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych.

<sup>49</sup> Zarządzenie w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych.

<sup>50</sup> Dodatkowo z posiedzenia z 13 kwietnia 2016 r. przedłożono kontrolującemu listę obecności uczestników.

<sup>51</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami Mariusza Haładyja, Podsekretarza Stanu.

<sup>52</sup> Zgodnie z wyjaśnieniami Mariusza Haładyja, Podsekretarza Stanu.



2016 r. udokumentowano m.in. w formie list obecności, na których spośród ośmiu osób widnieje podpis odpowiednio jednej i czterech osób).

Z powyższego wynika, że posiedzenia Zespołu PG i KB nie były kontynuowane odpowiednio po I kw. 2016 r. i po 7 października 2016 r. Zespół DRD odbył po jednym posiedzeniu w 2015 r. i w 2017 r., a powinien co najmniej cztery w 2015 r. i dwa w 2017 r. Ponadto, za wyjątkiem dwóch posiedzeń Zespołu KB, nie udokumentowano ich odbycia za pomocą stosownych notatek.

Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu wyjaśnił: *posiedzenia Zespołu PG nie odbywały się, ponieważ – po przyjęciu kilku zagadnień do szczegółowych prac – dalsze prace odbywały się w mniejszym gronie (w grupach tematycznych) (...). Prace nie wymagały zwoływania plenarnych posiedzeń zespołu. Miały formę roboczych konsultacji. Tak organizowana praca w poszczególnych obszarach tematycznych pozwalała na szybsze i bardziej efektywne przygotowanie i opiniowanie propozycji legislacyjnych. (...). W odniesieniu do prac Zespołu DGR wyjaśnił: Posiedzenia Zespołu zwoływane były z różną częstotliwością, ze względu na bieżące potrzeby Ministerstwa w zakresie uzyskania opinii jego członków. Stąd w 2016 r. odbyły się cztery spotkania, gdyż w takim zakresie wystąpiła konieczność konsultacji projektów/zagadnień objętych pracami legislacyjnymi. W 2017 r. natomiast odbyło się jedno posiedzenie, ze względu na brak nowych tematów/propozycji prac, które mogłyby przełożyć się na nowe działania Ministerstwa oraz ze względu na bieżące konsultowanie projektów Ministerstwa z członkami Zespołu na innych forach, np. Rady Dialogu Społecznego. W kwestii prac Zespołu KB Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu wyjaśnił: (...) posiedzenia Zespołu zwoływane były z częstotliwością dostosowaną do bieżących potrzeb Ministerstwa w zakresie uzyskania opinii jego członków. W tym przypadku istniała również konieczność skoordynowania terminów dostępności poszczególnych członków Zespołu, co było utrudnione zwłaszcza w okresie wakacyjnym, a także ich indywidualną pracą nad materiałą będącą przedmiotem „Konstytucji Biznesu”. Uwzględniając te okoliczności w 2016 r. odbyły się cztery posiedzenia plenarne Zespołu (21 marca, 13 kwietnia, 28 września i 7 października) oraz osiem spotkań w podzespołach. Nie wszystkie posiedzenia były protokołowane, ze względu na fakt, że w ich trakcie (zwłaszcza w drugiej poł. 2016 r.), członkowie Zespołu pracowali nad tekstem propozycji założeń projektu, a także nad tekstem przepisów w formie roboczej, tj. na bieżąco. Efektem tych posiedzeń były kolejne uaktualniane wersje tekstowe wspomnianych dokumentów, które w praktycznym sensie zastąpiły protokoły posiedzeń (...). Udział członków Zespołu w jego pracach był dokumentowany, np. w formie listy obecności (...) lub poprzez przekazanie drogą e-mailową informacji podsumowującej dane spotkanie (...).*

Podsumowując Mariusz Haładyj, Podsekretarz Stanu wyjaśnił: *Organizując pracę wszystkich Zespołów staraliśmy się wyważyć, z jednej strony, potrzeby i możliwości w zakresie merytorycznego wsparcia Ministra przez Zespoły, z drugiej zaś – aspekt ekonomiczny ich funkcjonowania. Częstotliwość i forma współpracy z indywidualnymi ekspertami i organizacjami uwzględniały założenie, że nie należy generować kosztów po stronie Ministerstwa i członków Zespołów, które nie są konieczne do prawidłowej realizacji ich zadań. W przypadkach, gdy nie było konieczne zwołanie posiedzeń plenarnych, wybieraliśmy zatem środki, które nie powodowały dla Ministerstwa wydatków w postaci zwrotu kosztów wyjazdu a jednocześnie niedogodności dla członków Zespołu. W szczególności, że osoby te służyły Ministrowi eksperckim wsparciem merytorycznym bez wynagrodzenia.*

(dowód: akta kontroli str. 452, 454-455, 464-507, 510-515, 679-788)

Zdaniem NIK niedokumentowanie spotkań Zespołu KB mogło wpływać na ograniczenie przejrzystości procesu przygotowania projektów ustaw.

#### Ocena cząstkowa

NIK ocenia pozytywnie działania Ministra kierującego działem gospodarka w obszarze diagnozowania barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych oraz projektowania stosownych zmian legislacyjnych w tym zakresie. W Ministerstwie zidentyfikowano szereg przepisów z różnych gałęzi prawa, które ograniczają rozwój przedsiębiorczości i stanowią zbędne obciążenie biurokratyczne lub istotne utrudnienie w codziennej działalności firm. W związku z tym w Ministerstwie podejmowano działania mające na celu wprowadzenie udogodnień



ułatwiających zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej w Polsce, w tym związanych

z likwidacją barier prawnych. Podejmowane działania, wśród których do najważniejszych należy zaliczyć przygotowanie projektów aktów prawnych wchodzących w skład *Pakietu 100 zmian dla firm* oraz *Konstytucji Biznesu* kierowane były do ogółu przedsiębiorstw, w tym firm rodzinnych. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w Ministerstwie nie zakończono prac nad projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym. Uproszczenia w prawie podatkowym są jedną z najbardziej oczekiwanych przez przedsiębiorców zmian.

## **2. Monitorowanie efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie likwidacji barier prawnych w rozwoju firm rodzinnych w Polsce w sektorze MŚP**

Opis stanu faktycznego

Szczegółowym badaniem w zakresie przyjętych sposobów monitorowania objęto trzy ustawy i jeden projekt, tj.:

- ustawę o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców;
- ustawę o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw;
- ustawę – Prawo przedsiębiorców;
- projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym.

Obowiązek monitorowania efektów rozwiązań legislacyjnych zawarto w OSR<sup>53</sup>.

W OSR projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu poprawy otoczenia prawnego przedsiębiorców zapisano, że ewaluacja nastąpi po trzech latach od wejścia przepisów w życie. Wskazano w niej, że przykładowo dokonana zostanie ocena:

- czy organy przeprowadzają analizę ryzyka w zakresie planowania kontroli, czy stosowane są wspólne kontrole organów oraz czy organy zamieszczają procedury dotyczące kontroli na swoich stronach internetowych,
- w zakresie dozoru technicznego: ocena zmniejszenia liczby i kosztów związanych z postępowaniami o zwrot należności,
- stopnia zmniejszenia liczby decyzji o podwyższeniu stopy procentowej składki na ubezpieczenie wypadkowe,
- liczby przedsiębiorców prowadzących księgi przychodów i rozchodów,
- liczby przedsiębiorców korzystających z opodatkowania działalności gospodarczej w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych,
- wzrostu poziomu zatrudnienia w małych przedsiębiorstwach.

Dodatkowo ocena ma objąć funkcjonowanie innych głównych rozwiązań z projektu m.in. na podstawie badań ankietowych.

(dowód: akta kontroli str. 297-313)

Ocena ex post ustawy – Prawo przedsiębiorców, zgodnie z założeniami przyjętymi w OSR, nastąpi po 3 latach funkcjonowania przepisów i obejmie dokonanie:

- oceny wykorzystania „ulgi na start” oraz rozwiązań dotyczących działalności nierejestrowej (np. na podstawie liczby podmiotów, które skorzystały z „ulgi na start”);
- oszacowania liczby orzeczeń sądów administracyjnych, w których powołano nowe zasady ogólne prawa gospodarczego;
- oceny stosowania testu zgodności z Prawem przedsiębiorców, który powinna przechodzić każda nowotworzona ustawa gospodarcza (np. na podstawie liczby ustaw, do których zastosowano test);
- oceny wykorzystania instrumentu oceny jakości obsługi w urzędach oraz pracy urzędników i wpływu na zmianę jakości obsługi (np. w oparciu o mierniki wynikające z ankiet/badań);
- oceny stosowania ograniczenia obciążeń w stosunku do małych i średnich

<sup>53</sup> W punkcie 12 OSR: *W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?*



przedsiębiorstw przy tworzeniu prawa.

Zaznaczono, że dla celów ewaluacji planowane jest przeprowadzenie badania ankietowego wśród przedsiębiorców przed wejściem w życie ustawy oraz po trzech latach jej obowiązywania. Badania ankietowego przed wejściem w życie ww. ustawy nie przeprowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 273-285, 450)

W OSR projektu ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw przewidziano, że ocena ex post nastąpi po trzech latach funkcjonowania przepisów i będzie polegała na sprawdzeniu i ocenie:

- jak są uwzględniane przez organy dyrektywy w nakładaniu kar administracyjnych,
- czy rozpatrywanie spraw administracyjnych będzie szybsze i sprawniejsze (skrócenie czasu rozpatrywania spraw),
- czy zmniejszy się liczba przypadków bezczynności ze strony organów,
- stopnia wykorzystania mediacji,
- zmniejszenia liczby decyzji kasatoryjnych (skrócenie czasu rozpoznawania spraw).

(dowód: akta kontroli str. 286-296)

W OSR projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym założono m.in., że:

- w zakresie podatków dochodowych, zmiany powinny przełożyć się na wskaźniki Polski dotyczące płatności podatków wykazywane w raporcie „Doing Business” Banku Światowego i w związku z tym nie jest konieczna odrębna ich ewaluacja;
- ewaluacja efektów ustawy w zakresie podatków majątkowych może nastąpić najwcześniej po roku od wejściu w życie ustawy. Miarą efektów wprowadzonych zmian będą dane o liczbie złożonych zbiorczych deklaracji w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych;
- w zakresie podatku od towarów i usług, ewaluacja efektów skrócenia terminu na skorzystanie z „ulgi na złe długi”, nastąpi np. po dwóch latach funkcjonowania w oparciu o dane o liczbie korzystających z tej ulgi.

W przypadku projektu tej ustawy założono ponadto, że na bieżąco będą analizowane opinie i wnioski dotyczące funkcjonowania wprowadzonych rozwiązań, wynikające np. z postulatów oraz informacji przedstawianych przez przedsiębiorców bądź organizacje reprezentujące przedsiębiorców.

(dowód: akta kontroli str. 314-364)

W OSR dla projektów badanych ustaw nie ustalono sposobu monitorowania efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie likwidacji barier prawnych w rozwoju przedsiębiorstw, a jedynie obszary takiego monitorowania.

(dowód: akta kontroli str. 273-364)

Ustalona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość, polegającą na nieokreśleniu w zasadach monitorowania efektów objętych badaniem regulacji ustawowych, mierników tych efektów oraz ich wartości bazowej i docelowej. Zgodnie z pkt 1.3.2. i 2.3.11. *Wytucznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*<sup>54</sup>, należy odpowiednio określić cele, w miarę możliwości w sposób konkretny, mierzalny, akceptowalny, realistyczny i z podaniem terminu jego osiągnięcia oraz wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane. W wyjaśnieniach do formularza oceny skutków regulacji<sup>55</sup> podano, że w pkt 12 OSR należy m.in. wskazać mierniki, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty zostały uzyskane. Ponadto w przypadku ustawy – Prawo przedsiębiorców, przed jej wejściem w życie nie przeprowadzono badania ankietowego wśród przedsiębiorców, którego przeprowadzenie zaplanowano w OSR projektu tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 273-364, 450)

<sup>54</sup> <https://www.rcl.gov.pl/book/132-okre%C5%9Blenie-cel%C3%B3w>; data dostępu: 29 czerwca 2018 r.

<sup>55</sup> <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/ocena-wplywu/4156,Ocena-wplywu-w-rzadowym-procesie-legislacyjnym.html>; data dostępu: 29 czerwca 2018 r.



Dyrektor DDR wyjaśnił: *Nie było możliwe zwymiarowanie rezultatu i z tego powodu nie wskazano wartości bazowej i docelowej mierników. Ministerstwo będzie dokonywało oceny wpływu po 3 latach funkcjonowania przepisów m.in. na podstawie dostępnych danych sprawozdawczych.* Odnośnie nieprzeprowadzenia badania ankietowego przed wejściem w życie ustawy Dyrektor DDR wyjaśnił: *Nie wykonano takiego badania przed wejściem w życie ustawy, bo uznano, że: (1) 30-dniowy termin wejścia w życie tych przepisów od momentu ogłoszenia jest zbyt krótkim okresem na przeprowadzenie takiej ankiety, (2) przeprowadzenie takiej oceny powinno być nie oparte o ankietę, tylko dokonane w oparciu o rzeczywiste dane zebrane po 3 latach funkcjonowania przepisów. Wskazany zakres oceny ex post dotyczy bowiem konkretnych wartości za okres przyszłych trzech lat, takich jak liczba podmiotów, które skorzystały z ulgi na start czy liczby orzeczeń sądów administracyjnych, w których powołano nowe zasady ogólne prawa gospodarczego. W naszej opinii dla ww. zakresu oceny ex post, realizacja badania przed wejściem w życie ustawy nie była zatem niezbędna.*

(dowód: akta kontroli str. 450-451)

Zdaniem NIK zaprojektowany w powyższy sposób system monitorowania objętych badaniem regulacji ustawowych, z uwagi na brak mierników efektów wdrożenia aktów prawnych oraz ich wartości bazowej i docelowej, nie pozwoli na dokonanie właściwej oceny skuteczności wprowadzonych rozwiązań i nie umożliwi uzyskania pełnej informacji o rzeczywistych efektach podejmowanych działań.

#### Ocena cząstkowa

Dla projektów badanych ustaw nie ustalono sposobu monitorowania efektów wprowadzonych rozwiązań w zakresie likwidacji barier prawnych dla przedsiębiorców, a jedynie obszary takiego monitorowania. Nie ustalono bowiem mierników efektów oraz ich wartości bazowej i docelowej. Nie przeprowadzono badania ankietowego przed wejściem w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców, co może utrudnić ocenę skuteczności wprowadzonych rozwiązań i uzyskanie pełnej informacji o ich rzeczywistych efektach.

## IV. Wnioski

#### Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>56</sup>, wnosi o:

1. Organizowanie posiedzeń zespołów działających przy Ministrze kierującym działem gospodarka, wspierających kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz dokumentowanie ich prac, zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach powołujących te zespoły.
2. Określanie w zasadach monitorowania efektów projektowanych rozwiązań legislacyjnych mierników tych efektów oraz ich wartości bazowej i docelowej.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

#### Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

#### Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

<sup>56</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.



W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia *02.07.18 n.*

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Krzysztof Kwiatkowski



.....  
podpis