



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



Warszawa, dnia 13 stycznia 2026 r.

OPINIA

Związku Rzemiosła Polskiego

dot. projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców
oraz niektórych innych ustaw ([UD218](#)) - po konsultacjach projektowych

1. Przedmiot opinii – wprowadzenie.

Projektowana Ustawa o zmianie ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz niektórych innych ustaw, ma na celu zwiększenie kompetencji Rzecznika i rozszerzenie katalogu podmiotów objętych jego ochroną. Nowo przyznane kompetencje mają umożliwić rozszerzenie działalności Rzecznika w zakresie wsparcia interesów dużych przedsiębiorców, osób prowadzących działalność w zakresie wolnego zawodu, rolników w rozumieniu ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników oraz innych podmiotów wykonujących działalność, której charakter jest zbliżony do charakteru działalności gospodarczej, lecz nieposiadających statusu przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tj. m.in. wspólnika jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólników spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej. Obecnie ochroną ze strony Rzecznika objęci są tylko mikroprzedsiębiorcy oraz mali i średni przedsiębiorcy. W praktyce pojawiają się wątpliwości, np. co do zasad rozpatrywania wniosków zgłoszonych przez organizacje zrzeszające zarówno przedsiębiorców z sektora MŚP, jak i dużych przedsiębiorców.

Ponadto, dla uwidocznienia tego rozszerzenia kompetencji ustawa zakłada zmianę nazwy z aktualnej „Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców” na „Rzecznika Praw Przedsiębiorców”.

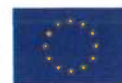
Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).



Wprowadzane zmiany zostały uzasadnione koniecznością uwzględnienia wniosków z dotychczasowego (6 letniego) funkcjonowania instytucji Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w zakresie ochrony praw i słuszných interesów przedsiębiorców. W opinii autorów projektu zmiany i dodane nowe regulacje powinny przyczynić się do usprawnienia działań na rzecz przedsiębiorców prowadzonych przez Rzecznika.

Pierwotny projekt ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców wchodził w skład, tzw. pakietu „Konstytucji Biznesu”, liczącego pięć ustaw, którego celem było urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej oraz innych konstytucyjnych zasad dotyczących przedsiębiorców i prowadzonej przez nich działalności. Wśród nich, szczególnie warto wymienić zasadę w art. 20., która wskazuje, że „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” oraz w art. 22., w którym zapisano, że „ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”. Podstawą do realizacji tego celu i urzeczywistnienia zasad wolności działalności gospodarczej przez wyraźne podkreślenie zasady „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” było uchwalenie ustawy – Prawo przedsiębiorców, która zastąpiła wcześniejszą ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

Instytucją wspierającą i monitorującą wdrażanie zasad „Konstytucji Biznesu” oraz relacji pomiędzy mikro-, małymi i średnimi przedsiębiorcami, a organami władzy publicznej został Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, którego zakres i sposób działania określiła Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r. poz. 648). Utworzona instytucja Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców miała nie tylko działać dla wspierania zasad wolności działalności gospodarczej, ale również w celu pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej oraz zapewnienia bezstronności i równego traktowania przedsiębiorców. Miała również przyczyniać się do zrównoważonego



rozwoju oraz zachowania zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów, a także wzmacniania słuszných interesów przedsiębiorców.

Po kilku latach od wprowadzenie instytucji Rzecznika, warto dokonać analizy jej ustawowych kompetencji i wprowadzić ewentualne usprawnienia na bazie dotychczasowych doświadczeń.

2. Istota proponowanych rozwiązań i ocena ich skutków.

Istotą proponowanych zmian jest umożliwienie podejmowania działań przez Rzecznika na rzecz ogółu przedsiębiorców, podejmowania działań stricte procesowych w niektórych sprawach dotyczących zasad prowadzenia działalności gospodarczej oraz umożliwienie dostępu Rzecznikowi przez właściwe organy, organizacje lub instytucje publiczne również do spraw niezakończonych.

Ustawa ma pozwolić Rzecznikowi na pełnienie aktywniejszej roli w procesie tworzenia i monitorowania unijnego prawodawstwa dotyczącego praw przedsiębiorców. Zawiera również zapisy zobowiązujące podmioty uprawnione do opracowywania projektów aktów normatywnych na gruncie krajowym, z zakresu prawa gospodarczego, do opiniowania takich projektów z Rzecznikiem. Ponadto, uprawnia Rzecznika do opracowywania i przedkładania właściwym członkom Rady Ministrów oraz innym podmiotom właściwym do opracowywania projektów aktów normatywnych propozycji w zakresie projektów aktów normatywnych dotyczących praw przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Dodatkowo ustawa umożliwia udział Rzecznika w toczących się już postępowaniach cywilnych z udziałem przedsiębiorców, w szczególności dotyczących odwołań od decyzji organów administracyjnych, wnoszenia skarg kasacyjnych w sprawach dotyczących naruszenia praw przedsiębiorcy, a także zawiera przepis, który jednoznacznie przesądza, że Rzecznik nie ma obowiązku uiszczania wpisu w przypadku odwołań do Krajowej Izby Odwoławczej, dotyczących zamówień publicznych, o których mowa w art. 513. Ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2024 poz. 1320 późn. zm.). Ponadto, wzmacnia



rolę Rzecznika w zakresie mediacji między przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, która dotychczas była ograniczona do „pomocy w organizacji mediacji”.

Zaproponowana w projekcie modyfikacja, jest korzystna szczególnie dla wszystkich nowo objętych ochroną Rzecznika podmiotów. Potencjalnie wzmocni ona reprezentację interesów osób fizycznych prowadzących lub planujących rozpoczęcie działalności gospodarczej albo rolniczej. Niemniej, podstawową misją Rzecznika powinna pozostać ochrona praw mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, w tym rzemiosła.

Projektowanej zmianie kompetencji Rzecznika towarzyszy podniesienie limitów wydatków z budżetu państwa przeznaczonych na wykonywanie rozszerzonych zadań z określonego poziomu 18 mln zł rocznie w latach 2026-2027 do poziomu 35, 2 mln zł w 2026 r. oraz do poziomu 32 mln zł w 2027 r. W ustawie założono również maksymalne limity wydatków Rzecznika na kolejne 10 lat budżetowych wykonywania ustawy – w kwocie 32 mln zł rocznie (po 2027 roku). Powyższe ma uzasadnienie z uwagi na konieczność zwiększenia zatrudnienia osób do obsługi zwiększonej liczby podmiotów do reprezentowania - szacowanej w OSR na około 2,3 mln podmiotów. Szacowany roczny koszt dodatkowych 50 etatów ma wynosić około 9,7 mln zł rocznie, który przy założeniu średniego wynagrodzenia na poziomie ok. 12000 zł brutto (dla którego łączne miesięczne koszty pracodawcy wynoszą ok. 14404 zł), konieczności wypłaty, tzw. „13 pensji” oraz ewentualnych nagród można uznać za realny.

Uzasadnieniem wprowadzonych zmian w zakresie finansowania zadań Rzecznika jest fakt, że projekt ustawy określa nowe zadania Rzecznika, które do tej pory nie były planowane w budżecie państwa, stąd też konieczne jest zwiększenie limitów wydatków we wskazanym powyżej okresie. Limit wydatków Rzecznika musi być adekwatny do zadań nałożonych na ten organ. W uzasadnieniu do ustawy wskazano, że zapewnienie możliwości należytego wykonywania wynikających z projektu ustawy zadań będzie wymagać m.in. utworzenia nowych stanowisk pracy w Biurze Rzecznika, w tym jego Oddziałach Terenowych, oraz związanego z tym zapewnienia adekwatnej przestrzeni i niezbędnych narzędzi pracy (w tym informatycznych), jak również nakładów na dostosowanie struktury organizacyjno-biurowej



oraz infrastruktury informatycznej. Niemniej, określone zwiększone środki na realizację nowych zadań mogą nie być wystarczające i warto rozważyć ich zwiększenie.

Zdaniem autorów projektowane regulacje mogą przyczynić się do redukcji kosztów ponoszonych przez przedsiębiorców poprzez eliminację nieuzasadnionych barier i utrudnień, których usunięcie będzie efektem działań Rzecznika podejmowanych w ramach jego ustawowych uprawnień.

Pozytywnie należy ocenić również wzmocnienie roli mediacyjnej Rzecznika, szczególnie w relacjach z administracją publiczną. W praktyce wielu przedsiębiorców – zwłaszcza mniejszych – ma trudności w prowadzeniu skutecznego dialogu z organami administracji. Rzecznik jako mediator może odgrywać istotną rolę w szybkim i polubownym rozwiązywaniu sporów. Uregulowanie mediacji ustawowo, w tym określenie sposobu jej prowadzenia oraz sporządzania protokołów, może zwiększyć przejrzystość i efektywność tego narzędzia.

Propozycja powołania pełnomocników do spraw Unii Europejskiej wydaje się słuszną, szczególnie w kontekście potrzeby lepszego wsparcia polskich przedsiębiorców w zawiłościach prawa UE, pozyskiwaniu środków unijnych czy kontaktach z unijnymi instytucjami.

Jednocześnie wprowadzenie projektowanej regulacji może budzić pewne obawy w kontekście niekiedy trudnych do pogodzenia interesów najmniejszych i największych przedsiębiorców. Warto, aby interesy licznych małych firm były nadal reprezentowane równie mocno, jak dotychczas mimo nowych objętych ochroną największych przedsiębiorstw o większych możliwościach oddziaływania, czy licznych producentów rolnych lub osoby wykonujące wolne zawody. Duże przedsiębiorstwa mają w swojej strukturze oddziały prawno-regulacyjne, bądź korzystają z zewnętrznych kancelarii prawnych, dlatego można przypuszczać, że z pomocy Rzecznika mogą korzystać rzadko, bądź w ogóle. Zupełnie inaczej wygląda kwestia producentów rolnych lub osób wykonujących wolne zawody. Ochrona ich interesów może być dużym wyzwaniem wymagającym znacznych sił i środków.



Zgodnie z danymi wskazanymi w OSR, zmiana przepisów pozwoli na objęcie działaniami Rzecznika:

- 1) około 1,3 miliona producentów rolnych;
- 2) około 200-300 tys. osób wykonujących działalność w ramach wolnego zawodu;
- 3) około 3,9 tys. dużych przedsiębiorców;
- 4) około 700 tys. innych podmiotów wykonujących działalność, której charakter jest zbliżony do działalności gospodarczej, lecz nieposiadających statusu przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy Prawo przedsiębiorców (np. wspólnik jednoosobowej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością oraz wspólnicy spółki jawnej, komandytowej lub partnerskiej)
- 5) około 99% przedsiębiorców z sektora MŚP.

Katalog podmiotów objętych ochroną Rzecznika ma wzrosnąć o ok. 2,1 mln – 2,2 mln osób.

3. Propozycje doskonalenia

W projekcie ustawy zasadnym byłoby wprowadzenia poniższych zmian (zaznaczonych na czerwono w projektowanych przepisach):

1) Art. 1 pkt 5 lit. c projektu ustawy:

c) w pkt 10 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 11 w brzmieniu:

11) opracowywać i przedkładać właściwym członkom Rady Ministrów oraz innym podmiotom właściwym do opracowywania projektów aktów normatywnych propozycje w zakresie projektów aktów normatywnych dotyczących interesów przedsiębiorców, samorządów gospodarczych, stowarzyszeń, spółdzielni i samorządów zawodowych oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Proponowany zapis ma na celu rozszerzenie działalności/sprecyzowanie uprawnień Rzecznika w odniesieniu do możliwości przygotowywania i przedkładania projektów aktów normatywnych dotyczących organizacji zrzeszających lub działających na rzecz



przedsiębiorców. Wprowadzenie wskazanego zapisu pozwoli również na uniknięcie wątpliwości interpretacyjnych dotyczących zakresu działalności Rzecznika i możliwości podejmowania przez niego działań w interesie tych samorządów gospodarczych, innych organizacji gospodarczych, stowarzyszeń lub samorządów zawodowych.

2) W projektowanym art. 9a ust. 1:

1. Członkowie Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do opracowywania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów dotyczących interesów przedsiębiorców, samorządów gospodarczych, stowarzyszeń spółdzielni, samorządów zawodowych oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiają Rzecznikowi do zaopiniowania projekty tych dokumentów.

Proponowany zapis wprowadzi obowiązek przedkładania do zaopiniowania Rzecznikowi projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów dotyczących organizacji zrzeszających lub działających na rzecz przedsiębiorców. Wprowadzenie wskazanego zapisu będzie korelować z przedstawionymi powyżej propozycjami zmian, umożliwi również faktyczną realizację uprawnień Rzecznika w przedstawionym zakresie. Rozszerzenie zakresu podmiotów, których mają dotyczyć przedstawiane do zaopiniowania dokumenty wynika również z rozszerzenia zakresu kompetencji Rzecznika m. in. o rolników czy przedstawicieli wolnych zawodów, którzy zrzeszeni są w samorządach zawodowych i organizacjach gospodarczych.

3) W art. 1 ust. 2b ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264):

- 2b. W sprawach przedsiębiorców w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Praw Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 oraz z 2025 r. poz. 769 i ...) oraz sprawach dotyczących samorządów gospodarczych, stowarzyszeń, spółdzielni i samorządów zawodowych Rzecznik współpracuje z Rzecznikiem Praw Przedsiębiorców.



Wprowadzenie wskazanego zapisu będzie korelować z przedstawionymi powyżej propozycjami zmian.

- 4) W art. 8 ust. 2 projektu warto rozważyć dodanie zapisu rozszerzającego kompetencje Rzecznika w zakresie możliwości prowadzenia mediacji również między przedsiębiorcami – ze szczególnym uwzględnieniem mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w tym rzemiosła np.:**

„Rzecznik może prowadzić mediacje pomiędzy przedsiębiorcami a organami administracji publicznej, jak również pomiędzy przedsiębiorcami – w szczególności w przypadkach sporów dotyczących stosowania prawa, jego interpretacji, nadużywania pozycji dominującej lub stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych – jeżeli spór taki wpływa na funkcjonowanie sektora mikro-, małych lub średnich przedsiębiorstw.”

- 5) W art. 8 §3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 i 1685 oraz z 2025 r. poz. 769):**

§ 3. Rzecznik Praw Przedsiębiorców może wziąć udział w każdym toczącym się postępowaniu, a także wnieść skargę, skargę kasacyjną, zażalenie oraz skargę o wznowienie postępowania, jeżeli według jego oceny wymaga tego ochrona praw przedsiębiorcy w rozumieniu art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Praw Przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 1668 oraz z 2025 r. poz. 769 i ...) lub samorządów gospodarczych, stowarzyszeń, spółdzielni, samorządów zawodowych. W takim przypadku przysługują mu prawa strony.

Wprowadzenie wskazanego zapisu będzie korelować z przedstawionymi powyżej propozycjami zmian, umożliwi również faktyczną realizację uprawnień Rzecznika w przedstawionym zakresie. Rozszerzenie zakresu podmiotów, których mają dotyczyć wskazane kompetencje Rzecznika wynika również z rozszerzenia zakresu kompetencji Rzecznika m. in. o rolników czy przedstawicieli wolnych zawodów, którzy zrzeszeni są w samorządach zawodowych i organizacjach gospodarczych.



- 6) W art. 7 dotyczącym zmian w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 935 i 1685 oraz z 2025 r. poz. 769) proponujemy rozważenie zmiany w pkt. 9.,

Proponowana zmian dotyczy wydłużeniu okresu z 30 do 60 dni, tj.:

„art. 177 § 2 otrzymuje brzmienie: § 2. Termin do wniesienia skargi kasacyjnej dla stron wiąże również prokuratora, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Przedsiębiorców i Rzecznika Praw Dziecka. Jeżeli jednak orzeczenia nie doręcza się stronie prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Przedsiębiorców i Rzecznik Praw Dziecka mogą w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wydania orzeczenia wystąpić o sporządzenie uzasadnienia orzeczenia i wnieść skargę kasacyjną w terminie sześćdziesięciu dni od dnia doręczenia odpisu orzeczenia z uzasadnieniem.”.

- 7) W projekcie wprowadza się art. 9a zobowiązujący Członków Rady Ministrów oraz inne podmioty właściwe do opracowywania projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów dotyczących interesów przedsiębiorców oraz zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej do przedstawiania Rzecznikowi do zaopiniowania projekty tych dokumentów.

W obowiązujących i projektowanych przepisach nie ma jednoznacznego wskazania jakiego rodzaju opinię ma przygotować Rzecznik. Warto rozważyć czy nie powinien to być np. „Test przedsiębiorcy” .

- 8) Warto zapewnić większe środki na realizowanie rozszerzonego katalogu zadań przez Rzecznika, o co najmniej 0,5 mln zł rocznie.



Fundusze Europejskie
dla Rozwoju Społecznego



Rzeczpospolita
Polska

Dofinansowane przez
Unię Europejską



4. Podsumowanie

Projektowane zmiany mogą przyczynić się do lepszej ochrony interesów przedsiębiorców w szerokim rozumieniu, ze względu na nadane większe kompetencje Rzecznikowi oraz zwiększone siły i środki na ten cel. Jednak dla zapewnienia właściwej realizacji większej liczby zadań środki powinny być zwiększone bardziej niż przewidziano w projekcie. Projekt warto uzupełnić o zapisy wskazujące wprost samorząd gospodarczych, inne organizacje gospodarczych, stowarzyszenia, spółdzielnie, cechy rzemieślnicze i samorząd zawodowy. Projektowana ustawa wychodzi naprzeciw oczekiwaniom części przedsiębiorców.

Jan Klimch

Opinia powstała w ramach projektu, pt. „Monitorowanie prawa przez organizacje rzemiosła w zakresie zatrudnienia i umiejętności” współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego Plus 2021-2027 w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027 (nr umowy: FERS.04.03-IP.06-0001/24).

K. Sankel