



Minister Sprawiedliwości

DL-III.4392.7.2024

Warszawa, 25 marca 2025 r.

Pani

Katarzyna Bis-Płaza

Sekretarz

Komitetu Rady Ministrów do spraw Cyfryzacji

Szanowna Pani Sekretarz,

uprzejmie przedstawiam stanowisko wobec uwag zgłoszonych przez Rządowe Centrum Legislacji (RCL) do *projektu rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu składania zgłoszeń, sposobu i trybu komunikacji ze zgłaszającym oraz sposobu i trybu weryfikacji dołączonych do zgłoszenia dokumentów (B846)* skierowanego do rozpatrzenia przez Komitet Rady Ministrów ds. Cyfryzacji:

I. Wyjaśnienia wstępne.

Na wstępie wyjaśnić należy, że przedłożony projekt rozporządzenia łączy w sobie trzy osobne potrzeby nowelizacyjne, posiadające różne podstawy prawne i faktyczne:

1. Konieczność zmiany rozporządzenia wynikająca ze zmian wprowadzonych ustawą z dnia 12 kwietnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości oraz niektórych innych ustaw, która:
 - a. przewiduje zmiany w z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz. U. z 2024 r. poz. 979 z późn. zm.)¹ w zakresie:
 - art. 19e ust. 1 poprzez uwzględnienie, że za pośrednictwem systemu teleinformatycznego będzie możliwe dokonanie zgłoszenia również dokumentów, o których mowa w art. 63m ust. 4 pkt 1 i ust. 5, art. 63n ust. 5 pkt 1 i ust. 6 ustawy o rachunkowości² – zmiana przepisu § 1 pkt 1 zmienianego rozporządzenia oraz
 - art. 40 poprzez dodanie pkt 5d – zmiana przepisu § 7 zmienianego rozporządzenia,
 - b. wchodzi w życie z dniem 22 czerwca 2025 r.
2. Konieczność zmiany rozporządzenia wynikająca ze zmian wprowadzonych ustawą z dnia 6 grudnia 2024 r. o zmianie ustawy o rachunkowości, ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw, która:

¹ Dalej: ustawa o KRS.

² Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, 295 i 1598 oraz z 2024 r. poz. 619, 1685 i 1863); dalej: ustawa o rachunkowości.

- a. przewiduje zmiany w ustawie KRS w zakresie:
 - art. 19e ust. 1 poprzez uwzględnienie, że za pośrednictwem systemu teleinformatycznego będzie możliwe dokonanie zgłoszenia również dokumentów, o których mowa art. 63v pkt 3, art. 63za pkt 3, art. 63zd ust. 8 ustawy o rachunkowości – zmiana przepisu § 1 pkt 1 zmienianego rozporządzenia oraz
 - art. 40 poprzez dodanie pkt 5b i 5c – zmiana przepisu § 7 zmienianego rozporządzenia,
 - b. wchodzi w życie z dniem 1 kwietnia 2025 r.
3. Inicjatywa własna Ministra Sprawiedliwości w wyniku stwierdzenia potrzeby dokonania modyfikacji systemu repozytorium dokumentów finansowych (RDF) w związku z uwagami jego użytkowników oraz koniecznością uwzględnienia w treści rozporządzenia zmian wprowadzanych do rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości zmieniającego rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 30 listopada 2021 r. w sprawie konta w systemie teleinformatycznym obsługującym postępowanie sądowe (Dz. U. poz. 2204) w związku ze stworzeniem znaczących ułatwień w zakładaniu kont dla podmiotów wpisywanych i już wpisanych do KRS.

II. Stanowisko wobec uwagi ogólnej dotyczącej rozważenia potrzeby wydania nowego aktu wykonawczego, a nie nowelizacji obowiązującego rozporządzenia – w związku z potencjalną „zmianą pośrednią” upoważnienia ustawowego.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości niezasadnym jest twierdzenie RCL, jakoby na skutek opisanych w pkt I zmian w art. 19e ust. 1 ustawy o KRS miałyby dojść do zmiany przepisu upoważniającego zawartego w art. 19e ust. 10, a w dalszej konsekwencji do upadku mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 marca 2018 r. w sprawie sposobu składania zgłoszeń, sposobu i trybu komunikacji ze zgłaszającym oraz sposobu i trybu weryfikacji dołączonych do zgłoszenia dokumentów (Dz. U. poz. 596; dalej rozporządzenie dot. RDF), w wyniku której koniecznym byłoby wydanie nowego rozporządzenia.

Zgodnie z art. 19e ust. 10 ustawy o KRS Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, sposób składania zgłoszeń, o których mowa w art. 19e ust. 1 i 8, sposób i tryb komunikacji ze zgłaszającym oraz sposób i tryb weryfikacji dokumentów dołączanych do zgłoszenia, mając na względzie zapewnienie identyfikacji zgłaszającego oraz konieczność zagwarantowania kompletności dokumentów dołączanych do zgłoszenia. Przepisy art. 19e ust. 1 i 8, do których odsyła wskazany przepis odnoszą się z kolei do zgłoszeń dokumentów, o których mowa w art. 69 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości oraz do zgłoszeń oświadczenia o braku obowiązku sporządzenia i złożenia rocznego sprawozdania finansowego, o którym mowa w art. 70a tej ustawy. W art. 69 ustawy o rachunkowości przewidziano szczegółowy katalog dokumentów finansowych

jednostki w rozumieniu tej ustawy podlegających złożeniu do właściwych dla jednostki rejestrów sądowych.

Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej (dalej: ZTP³) przyjmuje się, że akt wykonawczy traci moc obowiązującą z mocy prawa w trzech przypadkach:

1. uchylenia ustawy, na podstawie której akt wykonawczy był wydany (§ 32 ust. 1 ZTP),
2. uchylenia przepisu ustawy upoważniającego do wydania tego aktu wykonawczego (§ 32 ust. 1 ZTP),
3. zmiany treści przepisu upoważniającego do wydania aktu wykonawczego, polegającej na istotnej zmianie któregośkolwiek z wymogów dotyczących tego aktu (§ 32 ust. 2 ZTP).

W swoim stanowisku RCL wskazuje na sytuację opisaną w pkt 3, stwierdzając, że w związku z dwukrotną zmianą art. 19e ust. 1 ustawy o KRS (opisaną powyżej w Wyjaśnieniach wstępnych w pkt 1 i 2), do którego z kolei odwołuje się przepis delegujący do wydania rozporządzenia dot. RDF (art. 19e ust. 10 ustawy o KRS), dojdzie do dwukrotnej utraty mocy obowiązującej zmienianego rozporządzenia z mocy prawa (z dniem 1 kwietnia 2025 r. i z dniem 22 czerwca 2025 r.).

Ministerstwo Sprawiedliwości nie podziela tego stanowiska.

W pierwszej kolejności stwierdzić należy, że żadna ze wskazanych wyżej ustaw nie obejmuje bezpośrednio zmiany upoważnienia ustawowego zawartego w art. 19e ust. 10 ustawy o KRS. W ustawach tych dokonano zmian art. 19e ust. 1 ustawy o KRS, do którego ww. przepis upoważniający jedynie odsyła w celu doprecyzowania pojęcia dokumentów podlegających zgłoszeniu. W przedmiotowym przypadku, o ile zatem w ogóle można byłoby przyjąć tezę o pośredniej zmianie upoważnienia ustawowego, to mogłaby ona doprowadzić do utraty mocy obowiązującej wydanego na jej podstawie rozporządzenia tylko wówczas, gdyby (jak podnosi się w doktrynie) zmianie uległ *rodzaj aktu, zakres spraw przekazanych do uregulowania lub wytyczne dotyczące treści takiego aktu*⁴.

Jak wskazuje się w doktrynie, dla oceny skutków zmiany upoważnienia ustawowego konieczne jest wyraźne odróżnienie przepisu od normy, którą on wyraża. *Sama zmiana brzmienia przepisu upoważniającego, niebędąca zmianą normy wyrażonej w tym przepisie, nie ma wpływu na obowiązywanie aktów wykonawczych wydanych na*

³ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283).

⁴ W. Płowiec, *Utrata mocy obowiązującej aktu prawa miejscowego na skutek uchylenia albo zmiany przepisu ustawy upoważniającego do jego wydania*, ZNSA 2012, nr 4, s. 58-68.

podstawie zmienionego przepisu⁵. Tym bardziej wpływa to na ocenę innych zmian ustawy, które nie dotyczą bezpośrednio zmiany upoważnienia ustawowego.

Dokonując zatem analizy normy prawnej wyrażonej w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia w sprawie sposobu składania zgłoszeń, sposobu i trybu komunikacji ze zgłaszającym oraz sposobu i trybu weryfikacji dołączonych do zgłoszenia dokumentów, tj. art. 19e ust. 10 ustawy o KRS, stwierdzić należy, że zawiera ona następujące elementy:

- określa rodzaj aktu wykonawczego - „rozporządzenie”;
- określa organ upoważniony do wydania tego aktu wykonawczego – „Minister Sprawiedliwości”;
- określa zakres spraw przekazanych do uregulowania aktem wykonawczym – „sposób składania zgłoszeń, o których mowa w ust. 1 i 8”, „sposób i tryb komunikacji ze zgłaszającym” oraz „sposób i tryb weryfikacji dokumentów dołączanych do zgłoszenia”
- określa wytyczne dotyczące treści tego aktu – „zapewnienie identyfikacji zgłaszającego” oraz „konieczność zagwarantowania kompletności dokumentów dołączanych do zgłoszenia”.

Rządowe Centrum Legislacji wskazuje, że utrata mocy zmienianego rozporządzenia wynika, że zmiany pośredniej przepisu delegującego, tj. zmiany przepisu, do którego odsyła przepis delegujący, w tym przypadku art. 19e ust. 1 ustawy o KRS. Przepis ten stanowi, że: *„złożenie dokumentów, o których mowa w art. 69 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, następuje przez zgłoszenie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego do tego celu przez Ministra Sprawiedliwości”*. Dokonując zatem dalszego rozszyfrowywania normy delegującej, należy uznać, że określa ona zakres spraw przekazanych do uregulowania, jakim jest m.in. **sposób** dokonywania zgłoszeń, o których mowa w art. 19e ust. 1, czyli zgłoszeń za pośrednictwem systemu teleinformatycznego udostępnionego do tego celu przez Ministra Sprawiedliwości.

Stwierdzić zatem należy, że o ile zmiany przewidziane w ww. ustawach z dnia 12 kwietnia 2024 r. i 6 grudnia 2024 r. obejmują m. in. art. 19e ust. 1 ustawy o KRS i wpływają na zakres dokumentów, których zgłoszenia należy dokonywać w sposób określony w zmienianym rozporządzeniu, tak nie dotyczą sposobu składania zgłoszeń. Z chwilą wejścia w życie przepisów ww. ustaw nie dojdzie zatem do zmian przepisu upoważniającego (normy upoważniającej) mogących skutkować utratą mocy obowiązującej obecnie funkcjonującego w obrocie prawnym rozporządzenia wydanego na podstawie art. 19e ust. 10.

⁵ G. Wierczyński [w:] *Komentarz do rozporządzenia w sprawie "Zasad techniki prawodawczej"* [w:] *Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II*, Warszawa 2016, Załącznik @1 § 32.

Inaczej mogłoby być, gdyby przepis upoważniający zawarty w art. 19e ust. 10 ustawy o KRS w sposób wyraźny odsyłał do dokumentów, o których mowa w art. 19e ust. 1. W takim bowiem przypadku można byłoby twierdzić, że zmiana art. 19e ust. 1 polegająca na uzupełnieniu określonego w nim katalogu dokumentów prowadziłaby do pośredniej zmiany zakresu spraw przekazanych do uregulowania w akcie wykonawczym wydawanym na podstawie art. 19e ust. 10.

Podkreślenia w tym miejscu wymaga również fakt, że zmiana przepisu upoważniającego powodująca utratę mocy aktu wykonawczego wydanego na podstawie dotychczasowego brzmienia przepisu, musiałaby być zmianą na tyle istotną, że powodowałaby sprzeczność pomiędzy obowiązującym aktem wykonawczym a przepisem delegującym do jego wydania.

W ocenie Ministerstwa Sprawiedliwości nie ulega wątpliwości, że powyżej opisana okoliczność nie występuje w przypadku ustawach z dnia 12 kwietnia 2024 r. i z dnia 6 grudnia 2024 r. skutkujących zmianą art. 19e ustawy o KRS. Podkreślić trzeba, że przepis upoważniający do wydania przedmiotowego rozporządzenia znajduje się w ust. 10, którego zmiany ww. ustawy nie przewidują. Zmiana odnosi się natomiast do ust. 1 art. 19e, poprzez dodanie kolejnych dokumentów określonych w ustawie o rachunkowości, które należy złożyć poprzez zgłoszenie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego. Obecnie obowiązujące rozporządzenie określające sposób dokonywania zgłoszeń za pośrednictwem systemu teleinformatycznego służących do złożenia dokumentów określonych w ustawie o rachunkowości, pozostanie zgodne z upoważnieniem ustawowym zawartym w ustawie o KRS również po wejściu w życie zmian w zakresie art. 19e ust. 1 ustawy o KRS.

Reasumując, zmiana art. 19e ust. 1 ustawy o KRS poprzez dodanie kolejnych dokumentów, o których mowa w ustawie o rachunkowości, które będą składane przez zgłoszenie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, nie powoduje zmiany delegacji ustawowej do wydania rozporządzenia dot. RDF zawartej w art. 19e ust. 10 ustawy o KRS, ponieważ norma upoważniająca wskazuje na określenie sposobu dokonywania zgłoszeń, o których mowa w ust. 1 (tj. zgłoszeń za pośrednictwem systemu teleinformatycznego), a nie zakresu dokumentów, o których mowa w ust. 1 (tj. dokumentów, o których mowa w określonych przepisach ustawy o rachunkowości).

Jedynie tytułem przykładu należy wskazać, że analogiczna sytuacja występuje w przypadku upoważnienia ustawowego z art. 35a ustawy o KRS. Przepis ten upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego sposobu prowadzenia m. in. rejestru przedsiębiorców, uwzględniając konieczność zapewnienia kompletności danych zawartych w rejestrach i potrzebę zapewnienia ich przejrzystości. Należy zwrócić uwagę, że określony przepisami ustawy zakres danych podlegających ujawnieniu w rejestrze przedsiębiorców (art. 36-48) zmieniał się kilkanaście razy po dniu

wejścia w życie rozporządzenia wydanego na art. 35a (1 grudnia 2014 r.), a samo rozporządzenie było 13-krotnie zmieniane na skutek wprowadzenia zmian w ustawie w KRS. Każdorazowo były to zmiany w obowiązującym rozporządzeniu, a nie wydanie nowego rozporządzenia. Zarówno w przypadku upoważnienia ustawowego z art. 35a ustawy o KRS, jak i w przypadku upoważnienia z art. 19e ust. 10 tej ustawy, zmiany przepisów nieodnoszących się bezpośrednio do normy upoważniającej nie mogą być uznawane za stanowiące przesłankę wygaśnięcia aktu wykonawczego wydanego na podstawie danego upoważnienia. Należy przy tym zwrócić uwagę, że przeciwko uznaniu przepisu art. 19e ust. 1 za przepis nieodnoszący się bezpośrednio do normy upoważniającej nie może przemawiać okoliczność, że odwołanie do tego przepisu znajduje się w przepisie upoważniającym. Nie ma bowiem wątpliwości, że do zdekodowania normy zawartej w przepisie upoważniającym odesłanie to nie jest konieczne, tj. nawet gdyby go nie było, nie byłoby wątpliwości, że Minister Sprawiedliwości jest upoważniony i zobligowany do określenia w drodze rozporządzenia sposobu składania zgłoszeń, o których o których mowa w art. 19e ust. 1 i 8, już to z uwagi na fakt, że składania żadnych innych zgłoszeń ustawa o KRS nie przewiduje.

III. Stanowisko wobec uwag do § 3 pkt 1 i 3 dotycząca rozważenia korekty brzmienia przepisu o wejściu w życie.

Mając na uwadze, że zmiany zawarte w przedłożonym projekcie rozporządzenia wynikają m.in. z dwóch różnych ustaw, w których określono dwa różne terminy wejścia w życie zmian skutkujących koniecznością zmiany rozporządzenia RDF, a zmiany te dokonywane są w obrębie tych samych jednostek redakcyjnych zmienianego rozporządzenia, Ministerstwo Sprawiedliwości nie dostrzega możliwości dokonania zmian redakcyjnych w zakresie przepisu o wejściu w życie, w tym w szczególności poprzez odwołanie się w nim do poszczególnych przepisów.

W tym miejscu należy również zauważyć, że redakcja przepisu o wejściu w życie, zastosowana w przedłożonym projekcie rozporządzenia była już stosowana w polskim systemie prawnym, w sytuacjach wymagających wprowadzenia takiego rozwiązania, tj. wówczas, gdy w celu objęcia projektowaną zmianą aktu prawnego wszystkich przewidywanych jego zmian, mających wejść do obrotu prawnego w różnych terminach, koniecznym jest uwzględnienie wyjątków w przepisie o wejściu w życie, niedających się określić poprzez odesłanie do konkretnej jednostki redakcyjnej¹.

Biorąc powyższe pod uwagę uprzejmie proszę o przyjęcie powyższych wyjaśnień. Jednocześnie pragnę zapewnić o gotowości Ministerstwa Sprawiedliwości do dopracowania przedmiotowego projektu rozporządzenia pod względem prawnym redakcyjnym i legislacyjnym. na etapie komisji prawniczej.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Sprawiedliwości

Arkadiusz Myrcha

Sekretarz Stanu

/podpisano elektronicznie/

ⁱ Zob. Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 2 lipca 2010 r. w sprawie rodzajów instalacji, których eksploatacja wymaga zgłoszenia (Dz. U. z 2019 r. poz. 1510); rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2009 r. w sprawie zniesienia niektórych oddziałów Straży Granicznej oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (Dz. U. Nr 160, poz. 1273); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 października 2014 r. w sprawie zakresu danych ewidencji dotyczącej wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. poz. 1422); rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 grudnia 2010 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych wymogów, jakie powinno spełniać zgłoszenie celne (Dz. U. Nr 244, poz. 1629); rozporządzenie Ministra Aktywów Państwowych z dnia 27 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego wykazu paliw ciekłych, których wytwarzanie, magazynowanie lub przeładunek, przesyłanie lub dystrybucja, obrót, w tym obrót z zagranicą, wymaga koncesji oraz których przywóz wymaga wpisu do rejestru podmiotów przywożących (Dz. U. z 2021 r. poz. 2336 z późn. zm.); rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 listopada 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii (Dz. U. poz. 1931); ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1514 z późn. zm.); ustawa z dnia 23 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o sporcie oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. poz. 1321 z późn. zm.)