|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Uwagi do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw**  **w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców**  **UD497** | | | | |
| **Lp**. | **Jednostka redakcyjna, której uwaga dotyczy/**  **pkt Uzasadnienia/**  **pkt OSR** | **Podmiot zgłaszający** | **Uwaga/Propozycja zmian zapisu** | **Stanowisko MRiT** |
| **Ogólne uwagi dotyczące projektu** | | | | | |
| **Uwagi szczegółowe dotyczące projektu** | | | | | |
|  | Uwagi ogólne | Minister Sprawiedliwości | 1. Rozwiązania przyjęte w przedstawionym projekcie ustawy budzą poważne wątpliwości w odniesieniu do małoletnich oraz osób pełnoletnich, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych.   W pierwszej kolejności wskazać należy, że prowadzenie działalności gospodarczej oparte jest na takich podstawowych zasadach jak:   zasada wolności (swobody) jej prowadzenia   zasada równości prawnej podmiotów gospodarczych   zasada samodzielnej odpowiedzialności przedsiębiorców za zobowiązania   zasada uczciwej konkurencji   zasada poszanowania słusznych praw konsumentów.  Niewątpliwie zatem działalność gospodarcza/zawodowa prowadzona przez małoletniego czy osobę pełnoletnią nieposiadającą pełniej zdolności do czynności prawnych, tak jak w przypadku innych podmiotów posiadających pełną zdolność do czynności prawnych, winna być prowadzona profesjonalnie zgodnie z powyższymi zasadami. Uprzywilejowanie podmiotu gospodarczego, z uwagi na brak pełnej zdolności do czynności prawnych, może spowodować zachwianie zasady równości i pewności obrotu gospodarczego. Zachodzi także obawa, że projektowane rozwiązania mogą zachęcać prowadzących działalność gospodarczą do przerejestrowania jej na małoletnich lub pełnoletnich, którzy nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnej, celem zabezpieczenia swoich interesów i zminimalizowania ryzyka negatywnych konsekwencji w działalności, być może również dla uniknięcia płacenia podatków (osoby do 26 roku są zwolnione z płacenia podatków w ramach programu "Bez PIT dla młodych"). Powyższe może spowodować, że powstaną podmioty gospodarcze, w których małoletnie dzieci i osoby ubezwłasnowolnione będą stanowić tzw. „słupy”. Zatem projektowane przepisy mogą spowodować zachwianie stabilności obrotu prawnego i działalności gospodarczej.  Ponadto należy zauważyć, że projektowane przepisy nie określają jednoznacznie i precyzyjnie kręgu osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych.  Godzi się wskazać, że osobami, które nie posiadają pełnej zdolności do czynności prawnych są zarówno małoletni nieposiadający zdolności do czynności prawnych, tj. małoletni do 13 lat, jak i małoletni posiadający ograniczą zdolność do czynności prawnych, tj. małoletni powyżej 13 lat, a także osoby pełnoletnie nieposiadające zdolności do czynności prawnych, tj. osoby ubezwłasnowolnione całkowicie, jak i osoby pełnoletnie posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych, tj. osoby ubezwłasnowolnionego częściowo. Projektodawca w niektórych projektowanych rozwiązaniach posługuje się terminem „*małoletni*”, w innych „*osoba nie posiadająca pełnej zdolności do czynności prawnych*”, a w jeszcze innych „*osoba, która nie ma zdolności do czynności prawnych i osoba, której* *zdolność do czynności prawnych jest ograniczona*”.  Przykładowo należy wskazać, że jako przedsiębiorcę projektodawca rozróżnia tylko małoletniego (dodatkowo bez określenia, czy chodzi o małoletniego posiadającego ograniczoną zdolność do czynności prawnych, czy także o małoletniego, który nie posiada zdolności do czynności prawnych), natomiast pomija osobę pełnoletnią nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych.  Z projektowanych przepisów nie wynika też jasno kiedy i na jakich zasadach osoba, która nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych może prowadzić działalność gospodarczą/zarobkową osobiście i dokonywać samodzielnie czynności prawnych w ramach tej działalności, a kiedy poprzez swojego przedstawiciela ustawowego.  Wymaga podkreślenia, że w przedstawionym projekcie ustawy brakuje także odpowiednich mechanizmów, które z jednej strony gwarantowałyby bezpieczeństwo osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych (zwłaszcza osób, które nie posiadają zdolności do czynności prawnych), a także zabezpieczałyby innych uczestników obrotu gospodarczego przy czynnościach z udziałem przedsiębiorcy, który nie posiada pełnej zdolności do czynności prawnych.  Niezasadne wydaje się także zaczerpnięcie zapisów istniejących obecnie w Kodeksie rodzinnym i opiekuńczym, tj. „*dobro małoletniego*”, „*sprzeciwia się dobru małoletniego*”, „*uwzględni jego zdanie i rozsądne życzenie*”, które odnoszą się do zgoła odmiennej sfery życia małoletniego niż prowadzenie przez niego działalności gospodarczej/zarobkowej i które funkcjonują przy założeniu braku pełnej zdolności do czynności prawnych i skutkach dokonania przez niego takich czynności oraz ustalonych zasadach reprezentacji małoletniego.  Należy także zauważyć, że wejście w życie projektowanych rozwiązań spowoduje znaczny wzrost wpływu spraw do sądów opiekuńczych. Pociągnie to za sobą zwiększenie obciążenia sądów, wydłużenie czasu trwania postępowań, z uwagi chociażby na konieczność zaangażowania biegłych w ocenę stopnia rozwoju umysłowego, stanu zdrowia i stopnia dojrzałości małoletniego dziecka, czy stopnia rozwoju umysłowego i stanu zdrowia osoby ubezwłasnowolnionej. Projektowane zmiany niosą także ryzyko, iż sąd będzie wydawał niejako „zgody blankietowe” na działania w zakresie zarządu majątkiem - w imieniu małoletnich (osób ubezwłasnowolnionych) - przedstawicieli ustawowych, opiekunów czy kuratorów.  W takiej sytuacji przepis art. 101 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego może być martwym, gdyż rodzice – przedstawiciele ustawowi, nie będą musieli uzyskiwać zgody na czynności podejmowane w imieniu „małoletniego przedsiębiorcy”.  Jakikolwiek nadzór sądu opiekuńczego nad prawidłowością ich działań zostanie zlikwidowany.   1. Dodatkowo należy podnieść, iż Minister Rozwoju i Technologii wprowadzając do projektowanej ustawy kolejną grupę postępowań, w których może zostać wprowadzona zasada jednoinstancyjności, ze względu na konstytucyjną zasadę dwuinstancyjności postępowania wyrażoną w art. 78 ustawy zasadniczej, powinien w uzasadnieniu do projektu ustawy przedstawić ratio legis tego rozwiązania. | **Ad 1) Wyjaśnienie.**  Ad 1.1) **Wyjaśnienie.**  Chcąc uniknąć wspomnianych w uwadze przypadków zakładania działalności gospodarczych przez opiekunów prawnych dla pozoru, specjalnie wprowadzana jest zgoda sądu na wykonywanie działalności gospodarczej osobiście przez małoletniego.  W obecnym stanie prawnym nie ma takiego zabezpieczenia osób małoletnich ani pozostałych osób bez pełnej zdolności do czynności prawnych.  Projektowane przepisy mają dotyczyć tylko osób mających ograniczoną zdolności do czynności prawnych. Zmiana w tym zakresie została uzgodniona z Ministerstwem Sprawiedliwości.  Ad 1.2) **Wyjaśnienie.**  Projektowane przepisy mają dotyczyć tylko osób mających ograniczoną zdolności do czynności prawnych. Zmiana w tym zakresie została uzgodniona z Ministerstwem Sprawiedliwości.  Ad 1.3) **Wyjaśnienie.**  Projektowane przepisy mają dotyczyć tylko osób mających ograniczoną zdolności do czynności prawnych. Zmiana w tym zakresie została uzgodniona z Ministerstwem Sprawiedliwości.    Ad 1.4) **Wyjaśnienie.**  Program "Bez PIT dla młodych” w obowiązującej wersji nie dotyczy osób prowadzących działalność gospodarczą.  Ad 1.5) **Wyjaśnienie.**  Projektowane przepisy mają dotyczyć tylko osób mających ograniczoną zdolności do czynności prawnych. Zmiana w tym zakresie została uzgodniona z Ministerstwem Sprawiedliwości.  Jednocześnie, projektodawca wskazuje, że aktualnie (tj. na dzień 8.05.2023 r.) w CEIDG wpisanych jest 68 małoletnich, w tym 59 aktywnych, 9 zawieszonych. Biorąc pod uwagę liczbę wniosków trafiających do CEIDG w tym zakresie, rozwiązania zaproponowane w ustawie nie spowodują nadmiernego obciążenia sądów. Projektodawca nie podziela też obaw o wydawanie „zgód blankietowych”.  **Ad 2) Uwaga uwzględniona.**  Uzasadnienie uzupełniono, proponowane brzmienie:  „14) Wprowadzenie jednoinstancyjności w wybranych postępowaniach Nowelizacją ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 2017 r. zmieniono art. 15 tej ustawy regulując, że przy zachowaniu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego można odstąpić od niej w przepisach szczególnych.  Zmiana wspominanego przepisu potwierdziła wynikającą z Konstytucji RP oraz znajdującą wyraz już obecnie w przepisach szczególnych elastyczność w zakresie konstruowania zasad i środków prawnych, które służą do weryfikacji decyzji i postanowień, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw.  Niniejszy projekt przewiduje odejście od zasady dwuinstancyjności mając przede wszystkim na względzie potrzebę ochrony praw strony.”.  Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zasada odstąpienia od dwuinstancyjności wpisuje się w działania realizowane przez polski rząd m.in. w ramach tzw. Tarczy prawnej wdrażającej KPO. |
|  | Uwaga  ogólna | Rządowe Centrum Legislacji | Zauważyć należy, że projektowany art. 59825 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, dalej „Kpc”, i art. 14 § 3 Kodeksu cywilnego, w przypadku wydania zgody na osobiste prowadzenie działalności przez małoletnie dziecko, nie zawierają żadnych ograniczeń w kwestii wartości i przedmiotu zawieranych umów ani nie przewidują żadnej formy kontroli rodziców lub opiekunów prawnych nad umowami zawieranymi przez małoletniego przedsiębiorcę, mimo że projektowane przepisy będą stosowane także wobec osób niemających zdolności do czynności prawnych: dzieci do 13 lat oraz osób ubezwłasnowolnionych całkowicie. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z aktualnym stanem prawnym osoby te nie mogą samodzielnie prowadzić swoich spraw, ponieważ z powodu wieku albo niepełnosprawności lub innych zaburzeń ich stopień dojrzałości intelektualnej i emocjonalnej nie pozwala im w pełni rozpoznać i przewidzieć skutków własnych działań. Przyjęcie regulacji w projektowanym brzmieniu będzie zatem oznaczało odejście od podstawowych założeń porządku prawnego w zakresie regulacji odnoszących się do kwestii statusu prawnego osób niemających zdolności do czynności prawnych i pozostających pod opieką.  Zgodnie z projektowanymi regulacjami, w przypadku wyrażenia przez sąd zgody na osobiste prowadzenie działalności gospodarczej przez małoletniego jedyną przewidzianą prawem możliwością wpływu opiekunów prawnych na działanie dziecka (osoby ubezwłasnowolnionej) jest wystąpienie do sądu o ograniczenie lub zakaz prowadzenia przez nie działalności gospodarczej na podstawie projektowanego art. 59823 § 2 Kpc. Podkreślić należy, że sam fakt wyrażania przez sąd zgody na prowadzenie działalności gospodarczej nie jest wystarczającą gwarancją wykonywania tej działalności w sposób służący dobru dziecka lub osoby ubezwłasnowolnionej. Stopień dojrzałości małoletniego przedsiębiorcy może zmieniać się w czasie, także w związku z rozwijaniem samodzielnej działalności i pozyskiwaniem z tego tytułu zarobków. Sąd, wydając zgodę, nie jest także w stanie przewidzieć wszystkich możliwych scenariuszy rozwoju działalności, która, z planowanej jako nieangażująca znaczących środków i niewymagająca poświęcania na nią wiele czasu, może przekształcić się w przedsiębiorstwo wymagające stałej kontroli i inwestycji w wymiarze przekraczającym zdolności małoletniego.  Z projektowanych regulacji nie wynika jednoznacznie, kto będzie ponosić odpowiedzialność za zobowiązania i czyny niedozwolone w sytuacji, w której podmiotem uprawnionym do osobistego prowadzenia działalności gospodarczej będą osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych, którym sąd wydał zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej. Wydaje się, że małoletni w dalszym ciągu nie będzie ponosił odpowiedzialności cywilnej za spowodowane przez siebie szkody (art. 426 Kodeksu cywilnego), ponieważ, co do zasady, będą ją ponosić opiekunowie prawni lub inne osoby zobowiązane do nadzoru (art. 427 Kodeksu cywilnego). Małoletni przedsiębiorca nie będzie też ponosił odpowiedzialności karnej za naruszenie prawa (art. 10 Kodeksu karnego). Projektowane regulacje nie przewidują żadnych rozwiązań chroniących opiekunów prawnych i osoby trzecie działające w dobrej wierze przed skutkami działań osoby niemającej zdolności do czynności prawnych. Podkreślenia wymaga także, że rozwiązaniem opisanego problemu nie byłoby przeniesienie pełnej odpowiedzialności za następstwa własnych czynów na dziecko lub osobę ubezwłasnowolnioną, zwłaszcza całkowicie. Zastosowanie ogólnych zasad prawa cywilnego, nawet z uwzględnieniem możliwości powołania się przez opiekunów prawnych na okoliczność, że nie ponoszą winy w nadzorze, może prowadzić z kolei do rozstrzygnięć sprzecznych z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw (np. w sytuacji, w której pomimo istnienia szkody zawinionej przez małoletniego przedsiębiorcę, osoba poszkodowana nie będzie mogła skutecznie dochodzić swoich praw ze względu na brak osoby zdolnej do ponoszenia odpowiedzialności). Brakuje także regulacji gwarantujących pewność obrotu w sytuacji, w której małoletni przedsiębiorca, na skutek wyroku sądu, częściowo lub całkowicie utraci możliwość wywiązywania się z zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Cofnięcie zgody na osobiste prowadzenie działalności gospodarczej może bowiem odbywać się ze szkodą dla innych podmiotów, które, rozpoczynając współpracę z małoletnim przedsiębiorcą, działały w dobrej wierze i zgodnie z obowiązującym prawem.  Zauważenia wymaga także, że wyjaśnienie tej kwestii w uzasadnieniu nie może zostać uznane za wystarczające, gdyż wskazano jedynie, że osoby małoletnie „powinny mieć możliwość wykonywania działalności gospodarczej, w ramach której ich interesy ani interesy innych osób nie doznają uszczerbku z powodu braku albo ograniczonej zdolności do czynności prawnych”.  Niezależnie od powyższych uwag, należy podkreślić, że przepisy, w projektowanym brzmieniu, prowadzą do trudnej do uzasadnienia systemowej niespójności w zakresie statusu małoletniego przedsiębiorcy. Osoba, która została przez sąd uznana za zdolną do osobistego prowadzenia we własnym imieniu działalności gospodarczej, w kwestii czynności prawnych dokonywanych poza zakresem tej działalności w dalszym ciągu będzie traktowana jako niezdolna do zawarcia żadnej umowy (o ile nie będzie to drobna umowa życia codziennego). Przyjęcie regulacji przyznającej prawo osobistego prowadzenia działalności gospodarczej osobom niemającym zdolności do czynności prawnych wymaga zatem kompleksowych zmian w systemie prawnym. | **Wyjaśnienie.**  MRiT zrezygnowało z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.  Przyznanie możliwości dokonywania czynności prawnych przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (wszelkich, niektórych) będzie decyzją sądu opiekuńczego.  Wprowadzana kontrola sądu opiekuńczego ma na celu zabezpieczenie interesów wszystkich osób biorących udział w czynnościach w związku z działalnością gospodarczą. |
|  | Uwaga  ogólna | Rządowe Centrum Legislacji | Ponownej weryfikacji wymagają propozycje zmian w projekcie w zakresie dotyczącym rezygnacji z zaskarżalności decyzji administracyjnych. Zgodnie bowiem z art. 78 Konstytucji RP każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. W kwestii wyjątków, czyli odejścia od zasady dwuinstancyjności i prawa zaskarżalności każdy przypadek powinien być szczegółowo uzasadniony. O ile w przypadkach decyzji wydawanych na wniosek i rozpatrzonych przez organ na korzyść strony, czy decyzji potwierdzających dokonanie czynności materialno-technicznej np. wykreślenie podmiotu z rejestru, może mieć uzasadnienie odejścia od prawa zaskarżalności, to w przypadku decyzji nakładających na stronę jakiekolwiek zobowiązania budzi to istotne wątpliwości. Tytułem przykładu - w odniesieniu do decyzji, o której mowa w art. 14a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (art. 8 projektu), przewiduje się że będzie ona ostateczna. Jednakże decyzja ta dotyczy warunków zajęcia pasa drogowego w przypadku awarii, warunków przywracania do stanu poprzedniego i wysokości opłaty za zajęcie pasa drogowego. Adresat decyzji będzie więc pozbawiony prawa wniesienia odwołania co do określonych warunków przywrócenia pasa drogowego do stanu poprzedniego lub w przypadku błędnego naliczenia opłaty. | **Wyjaśnienie.**  Wprowadzenie jednoinstancyjności w wybranych postępowaniach Nowelizacją ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 2017 r. zmieniono art. 15 tej ustawy regulując, że przy zachowaniu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego można odstąpić od niej w przepisach szczególnych.  Zmiana wspominanego przepisu potwierdziła wynikającą z Konstytucji RP oraz znajdującą wyraz już obecnie w przepisach szczególnych elastyczność w zakresie konstruowania zasad i środków prawnych, które służą do weryfikacji decyzji i postanowień, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw. Niniejszy projekt przewiduje odejście od zasady dwuinstancyjności mając przede wszystkim na względzie potrzebę ochrony praw strony.  Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zasada odstąpienia od dwuinstancyjności wpisuje się w działania realizowane przez polski rząd m.in. w ramach tzw. Tarczy prawnej wdrażającej KPO.  Ponadto wprowadzenie jednoinstancyjności w danych postępowaniach jest na bieżąco weryfikowane w oparciu o zgłoszone uwagi – zrezygnowano np. z propozycji dot. decyzji, o której mowa w art. 14a ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (art. 8 projektu). |
|  | Uwaga ogólna | Minister Rodziny i Polityki Społecznej | Projekt przewiduje uregulowanie zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby małoletnie. W związku z włączeniem przepisów odnośnie osób małoletnich zarówno do ustawy – Prawo przedsiębiorców, jak i Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego jak również ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, analizy wymaga kwestia sytuacji ubezpieczeniowej tych osób, ze szczególnym uwzględnieniem podlegania przez małoletnich prowadzących działalność gospodarczą obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym. | **Wyjaśnienie.**  Zgodnie ze stanowiskiem Pana Ministra Stanisława Szweda (DP-I.070.4.90.2022.AW) do: „[d]o tej pory (…) było przyjęte, że małoletni nie podlegają obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzonej działalności. Ubezpieczeniom społecznym z tytułu prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej podlegają osoby pełnoletnie o pełnej zdolności do czynności prawnych”. Projekt nie wprowadza zmian w tym zakresie. Jeśli MRiPS posiada inny plan na uregulowanie tej kwestii, uprzejmie prosi się o jego przedstawienie w trakcie konferencji uzgodnieniowej.  Jednocześnie projektodawca pragnie wskazać, że z danych MRiT wynika, iż w 2021 r. złożono 13 wniosków, w 2022 r. – 62 wnioski, a do maja 2023 r. – 48 wniosków do CEIDG dotyczących działalności gospodarczej małoletnich. |
|  | Art. 1 pkt 1 projektu (zmiana art. 7b Kpa) | Minister Zdrowia | Pojęcie „organów władzy publicznej”, kluczowe dla interpretacji proponowanego przez projektodawcę rozwiązania, nie zostało w żaden sposób zdefiniowane czy chociażby doprecyzowane w przepisach Kpa. Wydaje się zasadnym wskazanie, przynajmniej tytułem przykładu, o jakich organach, innych niż organach administracji publicznej, jest tu mowa. Przykładowo, w art. 3 ust. 1 pkt 15a ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiskom, władze publiczne zdefiniowano jako: Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, organy administracji, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa. Jeśli intencją projektodawcy jest usprawnienie współpracy w ww. zakresie, pożądanym jest wymienienie, które z ww. organów są objęte obowiązkiem współpracy, o którym mowa w projektowanej zmianie art. 7b Kpa. W innym przypadku praktyczna współpraca może okazać się w powyższym zakresie co najmniej utrudniona, co z kolei może zniweczyć cele projektodawcy. | **Uwaga uwzględniona.**  Zaproponowano następujące brzmienie art. 7b Kpa:  ”Art. 7b. § 1. W toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. W toku postępowania organy administracji publicznej mogą również współdziałać z organami władzy publicznej w zakresie i na zasadach określonych w zdaniu pierwszym.  § 2. Organami władzy publicznej, o których mowa w § 1, są Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej i ochrony prawa.” |
|  | Art. 1 pkt 1 projektu (zmiana art. 7b Kpa) | Minister – Członek RM  Koordynator Służb Specjalnych | Proponowana jest zmiana art. 7b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, który ustanawia zasadę współdziałania organów władzy publicznej, polegająca na dodaniu do tego przepisu zdania drugiego w brzmieniu: „W toku postępowania organy administracji publicznej mogą również współdziałać z organami władzy publicznej w zakresie i na zasadach określonych w zdaniu pierwszym”. Należy jednak zauważyć, że w samym Kpa nie zostało zdefiniowane pojęcie „organu władzy publicznej’’, natomiast z uzasadnienia do projektu wynika, że określenie to ma być utożsamiane np. z sądami powszechnymi i administracyjnymi. W związku z powyższym, w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości w tym zakresie, zasadne byłoby wprowadzenie do projektowanej regulacji definicji „organu władzy publicznej”. | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Art. 1 pkt 1 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 1 (dotyczącym zmiany art. 7b kpa) – proponowana norma, zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, ma na celu stworzenie nowego narzędzia dla skutecznego prowadzenia postępowań administracyjnych (przez objęcie współdziałaniem również [pozostałych] organów władzy publicznej) oraz uzupełnienie zasad wynikających z kpa. W związku z powyższym powstaje pytanie, czy intencją projektodawcy jest stworzenie normy zawierającej jedynie zalecenie takiego współdziałania czy też stworzenie podstawy prawnej dla już stosowanej w tym zakresie praktyki. Treść przepisu powinna, zdaniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, ulec ponownej analizie w kontekście wypełniania normy § 11 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Rozważyć można również konstytucyjne możliwości nałożenia obowiązku współdziałania ze sobą organów administracji publicznej z innymi organami władzy publicznej, skoro celem normy (zgodnie z uzasadnieniem) jest skuteczność postępowania. Niezależnie od powyższego proponuję rozważenie zastąpienia wyrazów „z organami władzy publicznej” wyrazami „z innymi organami władzy publicznej”. W skład organów władzy publicznej wchodzą również organy administracji publicznej, a regulacja w tym zakresie istnieje już w art. 7b Kpa. | **Wyjaśnienie.**  Proponowana zmiana ma wyłącznie charakter doprecyzowujący, porządkujący i nie wprowadza nowych rozwiązań.  Propozycja uzupełnionono o definicję organów władzy publicznej, rozumiane jako Sejm, Senat, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, sądy, trybunały oraz organy kontroli państwowej. |
|  | Art. 1 pkt 2 projektu | Minister  Finansów | 1) W przepisie tym zaproponowano dodanie w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa) art. 45a, odnoszącego się do doręczania pism osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej. Chodzi tu o możliwość doręczania pism osobom fizycznym upoważnionym do reprezentowania takich podmiotów, łącznie z możliwością przyjęcia fikcji prawnej doręczenia. W projektowanym art. 45a Kpa, zaproponowano bowiem § 2 w brzmieniu:  „W razie niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.”  Nie wiadomo jednak, w jaki sposób miałaby być ustalana data, z którą uznaje się skutek doręczenia.  2) MF proponuje rezygnację z art. 45a § 3.  Wprowadzana art. 45a Kpa regulacja prawna jest od dawna oczekiwaną zmianą. Niestety wprowadzenie §3 w proponowanym brzmieniu spowoduje, wbrew uzasadnieniu, że regulacje art. 45a § 1 i 2 nie będą mieć zastosowania do postępowania egzekucyjnego w administracji. Postępowanie to jest bowiem wnioskowe – wszczyna się na wniosek wierzyciela. Zgodnie z uzasadnieniem wprowadzana regulacja wzorowana jest na rozwiązaniach przyjętych w ustawie Ordynacja podatkowa. W art. 151a Ordynacji podatkowej brak jest regulacji analogicznej do proponowanego brzmienia art. 45a § 3. Brak jest również uzasadnienia do wprowadzenia takiego rozwiązania. | **Uwaga uwzględniona.**  **Ad 1)** W odniesieniu do art. 45a § 2 Kpa uzupełnione zostanie uzasadnienie w następujący sposób:  „W przypadku, gdy organ administracji publicznej nie będzie w stanie ustalić adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania osoby prawnej czy też jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, tj. podjęte czynności w postaci sprawdzenia treści wpisów do odpowiednich rejestrów nie pozwoliły na ustalenie ww. danych a inny aktualny adres tej osoby fizycznej nie jest znany organowi, to w takiej sytuacji pismo pozostawia się w aktach sprawy wraz z odpowiednią adnotacją pracownika organu o poczynionych ustaleniach, a datę sporządzenia tej adnotacji uznaje się za datę doręczenia pisma tej osobie fizycznej.”  **Ad 2)** Zrezygnowano z § 3 w art. 45a Kpa.  Uzasadnienie zostanie uzupełnione o następujący fragment:  „Obecnie Kpa przewiduje już doręczenia zastępcze. W obecnym stanie prawnym obowiązuje zasada, że każde pismo kierowane do spółki (m.in. decyzje, postanowienia, pisma w toku postępowania) powinno zostać jej doręczone w lokalu siedziby do rąk osoby uprawnionej (art. 45 zdanie 1 Kpa). Zgodnie z art. 45 zdanie drugie Kpa przepis art. 44 Kpa stosuje się odpowiednio. W związku z tym w razie niemożności doręczenia spółce pisma w sposób opisany powyżej, dręczyciel (z reguły jest nim operator pocztowy), obowiązany jest przechować pismo przez 14 dni w placówce pocztowej (art. 44 § 1 pkt. 1 Kpa stosowany odpowiednio) oraz pozostawić adresatowi, czyli spółce zawiadomienie z informacją o możliwości jego odbioru w placówce pocztowej w terminie 7 dni licząc od daty pozostawienia zawiadomienia. Samo zawiadomienie zaś, doręczyciel powinien umieścić w skrzynce pocztowej spółki lub gdy nie jest to możliwe, na drzwiach lokalu siedziby spółki lub w widocznym miejscu przy wejściu na teren, do którego spółka ma wyłączny tytuł prawny (art. 44 § 2 Kpa stosowany odpowiednio).  Jeśli zaś spółka nie podejmie przesyłki w terminie, doręczyciel obowiązany jest pozostawić powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki, przy czym termin odbioru określa się wówczas jako nie dłuższy niż 14 dni od daty pierwszego zawiadomienia (art. 44 § 3 Kpa)  Gdy spółka nie podejmie pisma po drugim zawiadomieniu, doręczenie pisma będzie uznane za dokonane z upływem czternastego dnia od daty pozostawienia przez pocztę pierwszego zawiadomienia o przesyłce (art. 44 § 4 Kpa), co innymi słowy oznaczać będzie przyjęcie w postępowaniu administracyjnym tzw. fikcji doręczenia. Należy podkreślić jednak, że ww. fikcja doręczenia odnosi się wyłącznie bezpośrednio do adresata pisma. W postanowieniu z dnia 8 stycznia 2015 r. (sygn. akt II GSK 2769/14) NSA podkreślił przesłanki dopuszczalności fikcji doręczenia: „Zgodnie z art. 40 § 1 Kpa pisma doręcza się stronie. Zatem pismo skierowane do osoby prawnej zawierające decyzję dotyczącą spółki z o.o. powinno być skierowane do tej spółki a nie do członka zarządu spółki. Zgodnie z art. 45 Kpa jednostkom organizacyjnym, a w tej grupie mieszczą się także osoby prawne, do których należą spółki z o.o., pisma doręcza się w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Zatem pismo skierowane do spółki z o.o. powinno być doręczone na adres spółki.” W związku z tym w celu podniesienia skuteczności działania organów administracji publicznej dodatkowo wprowadza się możliwość doręczenia pisma osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, także wtedy, gdy reprezentacja ma charakter łączny z innymi osobami, gdy podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje, adres został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności. Należy zauważyć, że przepis ten będzie miał zastosowanie zarówno do postępowań wszczynanych na wniosek, jak i z urzędu. Jednocześnie powyższy przepis może przyczynić się m.in. do skuteczności postępowań egzekucyjnych w administracji. Zgodnie z art. 26 § 1 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji postępowanie egzekucyjne wszczyna się na wniosek wierzyciela o wszczęcie egzekucji administracyjnej i na podstawie wystawionego przez niego tytułu wykonawczego, sporządzonego według ustalonego wzoru. Zgodnie natomiast z art. 18 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, jeżeli przepisy niniejszej ustawy nie stanowią inaczej, w postępowaniu egzekucyjnym mają odpowiednie zastosowanie przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Kwestie doręczeń nie zostały uregulowane w ustawie o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. W związku z tym uregulowanie w Kpa dodatkowej fikcji doręczenia spowoduje większą skuteczność organów administracji publicznej w dochodzeniu należności. |
|  | Art. 1 pkt 2 projektu  Pkt 2 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | **Propozycja zmiany brzmienia projektowanego art. 45a Kpa poprzez:**  **- zastąpienie określenia „jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej” określeniem „jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej”**  Zmiana ma na celu dostosowanie terminologii do stosowanej już w Kpa (art. 29 Kpa, art. 189b Kpa).  **- skreślenie § 3**  W uzasadnieniu wskazano, że projektowany art. 45a Kpa jest wzorowany na art. 151a Ordynacji podatkowej. Jednak art. 151a Ordynacji podatkowej nie zawiera wyłączenia analogicznego do art. 45a § 3 Kpa Co więcej, projekt ustawy nie przewiduje dodania analogicznego wyłączenia w art. 151a Ordynacji podatkowej, wobec tego ta sama instytucja byłaby uregulowana odmiennie w obu procedurach administracyjnych (tj. w Kpa i w Ordynacji podatkowej).  W uzasadnieniu nie wyjaśniono potrzeby wprowadzenia wyłączenia od stosowania zasad doręczenia zastępczego przyjętych w art. 45a § 1 i 2 Kpa, określonego w § 3, tj. do postępowań wszczynanych na wniosek. Można się zatem jedynie domyślać, że zdaniem projektodawcy w przypadku spraw prowadzonych na wniosek, tj. wówczas gdy strona sama inicjuje wszczęcie postępowania i jest zainteresowana jego zakończeniem, nie dojdzie do sytuacji, w której zachodziłaby konieczność doręczenia zastępczego w sposób uregulowany w art. 45a § 1 i 2 Kpa Jeśli takie było założenie dodania § 3, to nie wydaje się ono zasadne. W szczególności możliwe są następujące sytuacje:  - gdy w sprawie występuje wiele stron, a problemy z doręczeniem pism, które mogłyby być rozwiązane w sposób przyjęty w art. 45a § 1 i 2 Kpa, dotyczą strony innej niż wnioskodawca,  - gdy problemy z doręczeniem pism, które mogłyby być rozwiązane w sposób przyjęty w art. 45a § 1 i 2 Kpa, dotyczą osoby prawnej / jednostki organizacyjnej innej niż strona,  - gdy problemy z doręczeniem pism zaistniały już po wszczęciu postępowania, np. wnioskodawca stracił w toku postępowania zainteresowanie rozstrzygnięciem sprawy.  Dodatkowo wskazać należy, że istniejące przepisy o doręczeniu zastępczym (w szczególności art. 44 Kpa stosowany do jednostek organizacyjnych i organizacji społecznych na mocy odesłania zawartego w art. 45 Kpa) nie przewidują wyłączeń w stosowaniu doręczenia zastępczego w odniesieniu do postępowań wszczynanych na wniosek. | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Art. 1 pkt 2 projektu | Minister – Członek RM  Koordynator Służb Specjalnych | 1. Projekt wprowadza do Kpa nowy przepis - art. 45a, który określa zasady doręczania pism osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, jeżeli adres siedziby takiego podmiotu nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności. Projektowany akt prawny przewiduje, że w takich przypadkach pismo doręczać się będzie osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata. W razie niemożności ustalenia adresu tej osoby, pismo będzie pozostawiane w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. W świetle powyższego przepisu należy wskazać, iż w Kpa nie występuje pojęcie „jednostek niemających osobowości prawnej”, dlatego też proponuję zastąpienie ww. sformułowania wyrażeniem, które już występuje w Kpa np. w art. 29, tj.: ,,jednostki nieposiadające osobowości prawnej”. 2. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że z projektowanej regulacji nie wynika jakie osoby fizyczne miałyby być uprawnione do reprezentowania podmiotu, czy chodzi np. o osoby wskazane w Krajowym Rejestrze Sądowym. Kwestia ta jest związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, a zatem jest na tyle istotna, że powinna w sposób niebudzący wątpliwości zostać uregulowana w treści projektowanego przepisu. 3. Poza tym, poddaję pod rozwagę propozycję uzupełnienia projektu o regulację mówiącą o tym, że przepis art. 42 Kpa, dotyczący miejsca doręczania pism osobom fizycznym, stosuje się odpowiednio do spraw wynikających z art. 45a. 4. Kolejną wątpliwość budzi również to, dlaczego projektowany art. 45a ma mieć zastosowanie tylko do postępowań wszczynanych z urzędu, podczas gdy uzasadnienie do projektu tego nie wyjaśnia. | **Ad 1) Uwaga uwzględniona.**  **Ad 2) Uwaga wyjaśniona.**  Adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata wynika z odpowiedniego rejestru (czyli KRS) lub też adres ten może być znany organowi z urzędu. Jednocześnie kwestie te wskazane zostały w uzasadnieniu.  **Ad 3) Uwaga częściowo Odstąuwzględniona.**  Uzupełnione zostanie uzasadnienie w ww. zakresie. Nie jest natomiast konieczne wprowadzenie ww. propozycji, ponieważ kwestia ta nie budzi żadnych wątpliwości.  **Ad 4) Uwaga nieaktualna.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 1 pkt 3 i 4 projektu | Minister Sprawiedliwości | Przedmiotowy projekt ustawy w zakresie swojej regulacji dokonuje nowelizacji m.in. *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185). Jednakże niektóre propozycje zmian przestawione w projekcie mogą w pewnym zakresie pozostawać w konflikcie z propozycjami zawartymi w przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (UD439), który był udostępniany Ministerstwu Rozwoju i Technologii w ramach uzgodnień międzyresortowych. Projekt ustawy przedstawiony przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii przewiduje jako podstawową formę wezwania wezwanie do złożenia wyjaśnień lub zeznań na piśmie. Jedynie w uzasadnionych przypadkach organ mógłby wezwać do udziału w podejmowanych czynnościach osobiście lub przez pełnomocnika (propozycja nowelizacji art. 50 i 54 Kpa). Z kolei projekt przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości przewiduje jedynie możliwość wezwania świadka do złożenia zeznań na piśmie, jeżeli ułatwi to przeprowadzenie tego dowodu, wskazując jednocześnie warunki jakie mają być spełnione.  Projekt wprowadza również odmiejscowioną formę przesłuchania (przy użyciu środków porozumiewania się na odległość z jednoczesną transmisją obrazu i dźwięku).  Wprowadzenie zeznań na piśmie jako podstawowej formy składania zeznań należy uznać za rozwiązanie niekorzystne dla prawidłowego toku postępowania. Wskazać należy, że Kodeks postępowania administracyjnego - co do zasady - jest regulacją ogólną dla wszystkich typów postępowań administracyjnych. W ramach tego mieści się zatem bardzo szerokie spektrum postępowań prowadzonych przez różne organy administracji publicznej. Wprowadzenie domyślnej formy pisemnej będzie powodowało szereg implikacji dla tych organów na etapie prowadzonych przez nie postępowań. Organy będą zmuszone, niezależnie od kategorii postępowania, do rozważenia czy wezwanie do złożenia wyjaśnień osobiście będzie uzasadnione. Tymczasem wydaje się, że taki typ przesłuchania jest zazwyczaj lepszy zarówno dla organu jak i dla uczestników tego postępowania. Po pierwsze, daje możliwość lepszego zrozumienia kontekstu wypowiedzi oraz zadawania pytań doprecyzowujących bez wzywania do złożenia dodatkowych zeznań, a po drugie pozwala na aktywne uczestnictwo stron w danej czynności organu. Zastosowanie danej formy powinno pozostać w sferze dyskrecjonalnej decyzji organu administracji publicznej prowadzącego dane postępowanie.  Na marginesie tylko wskazać należy, że instytucja przesłuchania na piśmie istnieje również na gruncie innych procedur, w tym postępowania cywilnego. Niemniej zgodnie z art. 2711 Kpc świadek składa zeznanie na piśmie, jeżeli sąd tak postanowi. Przepis ten jest zatem wyjątkiem w zakresie osobistego przesłuchania stron przed sądem i daje sądowi prawo ostatecznej decyzji co do formy przesłuchania.  W związku z powyższym należy zarekomendować rezygnację przez projektodawcę z proponowanych zmian art. 50 i 54 Kpa. Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że przedstawiony projekt ustawy zawiera również propozycję dodania do Kodeksu postępowania administracyjnego nowego art. 45a. Tymczasem dodanie tego samego przepisu, jednak wyrażającego inną normę prawną, przewiduje projekt Ministerstwa Sprawiedliwości.  W związku z tym należy poddać pod rozwagę uwzględnienie powyższego w toku dalszych prac legislacyjnych. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Propozycja nie uniemożliwia stosowania wezwań osobistych, jeśli jest to niezbędne dla wyjaśnienia sprawy. Nowe brzmienie przepisu ma jedynie jednoznacznie przesądzić o hierarchii form dokonywania czynności ze stroną w taki sposób, tj. by wezwanie jej do osobistego stawiennictwa nie było podstawowym narzędziem.  W związku z tym, że wskazany projekt UD439 również jest na etapie uzgodnień międzyresortowych, numeracja jednostek redakcyjnych zostanie dostosowana na kolejnych etapach procesu legislacyjnego, w zależności od postępów obu projektów. |
|  | Art. 1 pkt 3 projektu  Pkt 3 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | W związku ze zmianami wprowadzanymi do art. 50 Kpa przewidującymi jako regułę składanie przez świadka zeznań na piśmie, a nie osobiście, proponuję dodanie do art. 50 obowiązku pouczenia świadka przez organ administracji publicznej w wezwaniu: o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania (art. 83 § 1 i 2 Kpa) oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania. W związku z tym, że zeznania świadka nie będą odbierane osobiście pouczenie to powinno zawierać wskazanie na okoliczności niemożność bycia świadkiem (art. 82 Kpa).  **Proponuję więc dodać w art. 54 Kpa nowy paragraf o następujące treści:**  „§ 1c. Wezwanie osoby do złożenia zeznań na piśmie zawiera pouczenie o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania, a także wskazuje okoliczności wskazujące na niemożność bycia świadkiem.”.  Wskazać także należy, iż pouczenieo odpowiedzialności za fałszywe zeznania jest warunkiem karalności składania fałszywych zeznań zgodnie z art. 233- § 2 i 6 Kodeksu karnego, a więc każde wezwanie musi zawierać takie pouczenie.  Nie wydaje się także zasadne, aby każde wezwanie zawierało uzasadnienie. Przepis także nie określa co miałoby zawierać takie uzasadnienie. O ile można wskazać, iż wezwanie może zawierać uzasadnienie, gdy istnieje taka potrzeba, to brak jest podstaw, aby każde wezwanie zawierało uzasadnienie. Wprowadzenie takiego obowiązku będzie obciążało organy administracji, prowadząc do wydłużenia postępowania, a także będzie generowało zwiększenie zużycia papieru, co nie jest obojętne środowiskowo.  W związku ze zmianą art. 50 Kpa wydaje się także konieczna zmiana art. 88 Kpa, tak aby w sposób prawidłowy sankcjonował niezłożenie lub niewłaściwe złożenie wyjaśnień lub zeznań na piśmie. W szczególności art. 88 Kpa nie wydaje się, aby wyraźnie przewidywał odpowiedzialności za brak odpowiedzi na pytania zawarte w wezwaniu do udzielania zeznań na piśmie.  Wskazać także należy, iż art. 50 Kpa zmieniając koncepcję pierwszeństwa prowadzenia dowodów nie odnosi się jak się mają zeznania na piśmie do przesłuchania strony. Wymaga więc to uregulowania w projekcie ustawy.  Należy jednak przede wszystkim zauważyć, iż wprowadzenie pierwszeństwa zeznania na piśmie nie może podważać konieczności ustalenia prawdy materialnej. Wskazywanie więc w przepisie, iż zeznania na piśmie mają niejako pierwszeństwo przed zeznaniami świadka na rozprawie administracyjnej z udziałem stron i ich pełnomocników (art. 89 § 2 Kpa) może podważać dojście przez organ administracji do prawy obiektywnej. Możliwość osobistego zadawania pytania świadkom przez strony i ich pełnomocników jest konieczną przesłanką dojścia do prawdy obiektywnej. Należy także zauważyć, iż projektodawca tak fundamentalnie zmieniając przepisy postępowania w żaden nie odnosi się do tej kwestii. Wskazać także należy, iż zgodnie z przywołanym art. 89 § 2 Kpa organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków. W tym kontekście sama zmiana art. 50 Kpa jest niewystarczająca.  Wprowadzenie zmian do art. 50 wymaga także rozważenia zmiany art. 77 § 3 Kpa wskazującego, iż organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania. Przepis ten odnosi się więc literalnie tylko do przesłuchania, a nie przewiduje możliwości skorzystania z zeznań na piśmie.  W uzasadnieniu nie wskazano, jak będzie się miała wprowadzona pierwszeństwo z dowodu z zeznań na piśmie do art. 78 § 1 Kpa przewidującego, iż żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.  W uzasadnieniu mimo zmiany preferencji w zakresie prowadzenia dowodu nie wskazano, w jaki sposób stosować takie przepisy Kpa, które odnoszą się do przesłuchania świadka, do zeznań na piśmie. Zgodnie z art. 79 § 1 Kpa strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Stosownie zaś do art. 79 § 1 Kpa Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Wskazać więc należy, iż strona powinna mieć możliwość czynnego udziały w przeprowadzeniu dowodu z zeznań złożonych na piśmie np. poprzez możliwość ustalenia listy pytań i zagadnień, które osoba wezwana do złożenia zeznań na piśmie będzie obowiązana odpowiedzieć.  Wprowadzenie więc w szerszym zakresie instytucji zeznań na piśmie, która obecnie prawie nie jest stosowana, wymaga zmiany szeregu przepisów Kpa. Do wprowadzenia tej zmiany nie jest w ogóle potrzeba zmiana art. 50 § 1 Kpa, a za to konieczna jest zmiana innych przepisów Kpa, które jednoznacznie wskażą jak stosować tę instytucji bez naruszenia ogólnych zasad zawartych w Kpa. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Propozycja nie zmienia dotychczasowych form składania wyjaśnień lub zeznań, a jedynie dotychczasową ich „hierarchię”. Celem regulacji jest doprowadzenie do wykonywania czynności urzędowych w pierwszej kolejności na piśmie, a w uzasadnionych przypadkach w ramach osobistego stawiennictwa, dlatego tylko takie wezwania będą zawierały uzasadnienie. Proponowany przepis nie precyzuje także co mogłoby zawierać uzasadnienie, pozostawiając to każdorazowo ocenie organu, który orzeka w danych okolicznościach sprawy.  Przepis w dotychczasowym brzmieniu również dopuszcza formę pisemną, przy czym preferencyjne było stosowanie osobistego stawiennictwa. Wydaje się zatem, że nie ma konieczności doregulowywania elementów wezwania pisemnego (pouczenia), czy też zmiany przepisów Kpa dotyczących innych elementów postępowania administracyjnego (np. zeznań świadków). Obowiązujące przepisy w zakresie pouczeń są wystarczające i nie planuje się wprowadzenia zmian w tym zakresie. |
|  | Art. 1 pkt 4 projektu | Minister  Finansów | W przepisie tym zaproponowano zmianę brzmienia art. 54 § 1 pkt 4 Kpa, który wskazuje jeden z elementów katalogu informacji, jakie powinno zawierać wezwanie. Proponuje się, aby obecne sfomułowanie, cyt.: „czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie”, otrzymało brzmienie: „czy wezwany powinien złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie, czy uzasadnione jest stawiennictwo osobiste lub przez pełnomocnika”.  Przede wszystkim należy zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym działanie przez pełnomocnika jest możliwe zarówno w sytuacji składania wyjaśnień lub zeznań na piśmie, jak również w sytuacji konieczności złożenia ich ustnie do protokołu poprzez stawiennictwo w siedzibie organu. Zgodnie z art. 32 Kpa, strona może działać przez pełnomocnika, chyba, że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Skoro takie uprawnienia przysługują stronie, to brak jest podstaw do odmawiania ich innym uczestnikom postępowania.  Dążenie do ograniczenia praktyki organów administracji wzywania do osobistego stawiennictwa, celem złożenia wyjaśnień lub zeznań, nie powinno powodować ograniczenia możliwości wyboru formy (pisemnie czy ustnie do protokołu) zadośćuczynienia wezwaniu przez osobę wzywaną. Proponowane brzmienie zmienianego przepisu wskazuje na formę pisemną, a w uzasadnionych przypadkach – według oceny organu – stawiennictwo w siedzibie organu osoby wezwanej lub jej pełnomocnika.  Ponadto, co do zasady, wezwanie jest kierowane do strony lub innej osoby wzywanej - to wezwany decyduje czy działa osobiście, czy przez pełnomocnika, a wezwanie jedynie doręczane jest pełnomocnikowi, jeżeli organ dysponuje informacją o ustanowieniu pełnomocnika. Czym innym jest bowiem skierowanie wezwania do określonego podmiotu, a czym innym jego doręczenie.  W związku z projektowaną zmianą w art. 54 § 1 Kpa, w części 1 OSR – Jaki problem jest rozwiązywany?, wskazano „problem nieuzasadnionego wzywania stron postępowania administracyjnego do osobistego stawiennictwa”, nie przedstawiając danych, na podstawie których ten problem został zidentyfikowany. Natomiast w części 2 – Rekomendowane rozwiązanie […], wyjaśniono: „zmiana ma na celu ograniczenie sytuacji, w których osobiste stawiennictwo lub stawiennictwo przez pełnomocnika było wymagane. Propozycja polega na wzmocnieniu pierwszeństwa postaci pisemnej, w tym elektronicznej jako docelowej przed pozostałymi. W obecnych czasach techniki zdalnej komunikacji umożliwiają składanie wyjaśnień bez konieczności wychodzenia z domu.”  Wieloletnie doświadczenie w stosowaniu przepisów Kpa pozwala stwierdzić, że wskazany problem nie wynika z brzmienia obowiązujących przepisów prawa, ale raczej z niewłaściwego ich stosowania. To organ, działając na podstawie obowiązujących przepisów prawa, powinien tak sformułować wezwanie, aby było zrozumiałe dla wzywanego i nie było nadmiernie uciążliwe. | **Uwaga uwzględniona.**  Proponowana zmiana nie uniemożliwia wyboru formy przez organ, czy też działania przez pełnomocnika przez stronę. Ma natomiast na celu wzmocnienie i dążenie do częstszego stosowania form, które nie wymagają osobistego stawiennictwa.  W celu właściwego stosowania przepisów dotyczących wezwań do osobistego stawiennictwa proponuje się wprowadzenie art. 54 §1b Kpa, zgodnie z którym organ będzie zobowiązany do uzasadnienia wezwania do osobistego udziału w podejmowanych czynnościach. |
|  | Art. 1 pkt 4 lit. b projektu (dodanie art. 54 § 1b Kpa) | Minister Infrastruktury | Projektowany przepis przewiduje w art. 54 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego po § 1a dodanie § 1b w brzmieniu: „Wezwanie do udziału w podejmowanych czynnościach osobiście lub przez pełnomocnika zawiera uzasadnienie.”.  Proponuje się rozważenie wykreślenia obowiązku sporządzania w tego rodzaju wezwaniach uzasadnień. Uzasadnienie co do zasady sporządza się w aktach stanowiących określone rozstrzygnięcie organu. Ponadto, co należy podkreślić, postanowienia w przedmiocie dowodów w toku postępowania są niezaskarżalne, można je kwestionować przy środku odwoławczym. Zatem niezasadnym wydaje się aby wezwania organu były uzasadniane przez organ. Niewątpliwie może to wpłynąć na czas prowadzenia postępowań lub wywołać dodatkową polemikę między wzywanym lub stroną, a organem. Wydaje się, że projektowana zmiana nie uprości ani nie przyspieszy rozpatrywania spraw administracyjnych. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Celem projektu ustawy jest co prawda przyśpieszenie rozpatrywania spraw administracyjnych, jednakże wskazaną zmianę należy rozpatrywać również w kategorii ograniczenia nadmiernej częstotliwości stosowania wezwań osobistych przez organy. Konieczność uzasadnienia wezwania osobistego ma stanowić swego rodzaju zachętę do stosowania formy pisemnej, a nie osobistego angażowania strony. Nie wydaje się także, by konieczność przygotowania zwięzłego uzasadnienia w tej kwestii (w sytuacjach gdy wezwanie faktycznie jest wskazane) miała istotnie wpłynąć na czas prowadzenia postępowań. |
|  | Art. 1 pkt 5 projektu | Minister  Finansów | Projektowany przepis stanowi rozszerzanie regulacji dotyczących instytucji, która od kilku lat funkcjonuje w postępowaniu administracyjnym i – jak wynika z uzasadnienia do przedmiotowego projektu ustawy i OSR – po prostu nie sprawdza się w praktyce. Z uwagi na charakter i specyfikę spraw administracyjnych, mediacja nie wydaje się być instytucją właściwą dla postępowania administracyjnego. „Niewystarczające korzystanie z procedury mediacyjnej” jako podstawa do wprowadzenia przepisu w zaproponowanym brzmieniu, budzi wątpliwości.  Zgodnie z art. 10 § 1 Kpa, organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ administracji publicznej – do momentu wydania decyzji – nie ujawnia rozstrzygnięcia sprawy. W obrocie prawnym nie funkcjonuje pojęcie zamiaru wydania takiej czy innej decyzji, w tym – zamiaru wydania decyzji na niekorzyść strony (pkt 1 lit. b projektowanego przepisu). Organ nie zapoznaje strony z projektem decyzji, tylko ze zgromadzonym w sprawie materiałem dowodowym. Z procesowego punktu widzenia, rozstrzygnięcie jest podejmowane po zakończeniu postępowania dowodowo-wyjaśniającego.  Ulgi w spłacie zobowiązań to instytucja dość powszechna w polskim systemie prawa. W trybie administracyjnym, tego rodzaju sprawy są rozpatrywane na podstawie przepisów Kpa lub na podstawie przepisów ustawy – Ordynacja podatkowa. Sprawy te organy administracji rozpatrują na podstawie wniosku zobowiązanego, w oparciu o przesłanki wskazane w ustawie, podejmując rozstrzygnięcie w drodze uznania administracyjnego. Przepisy ustawy – Ordynacja podatkowa nie przewidują instytucji mediacji. Mając na uwadze obserwowane od lat dążenie prawodawcy do ujednolicenia procedur regulowanych ww. ustawami, brak jest uzasadnienia do różnicowania sytuacji podmiotów ubiegających się o ulgi w spłacie zobowiązań w trybach regulowanych przepisami tych ustaw, właściwych dla konkretnych zobowiązań.  Dodatkowo należy też zauważyć, że zaległa administracyjna kara pieniężna nie ma już terminu wykonania. Pojęcie to dotyczy administracyjnej kary pieniężnej, a jej niewykonanie w terminie powoduje, że staje się ona karą zaległą. W przypadku zaległej administracyjnej kary pieniężnej można mówić o odroczeniu jej wykonania lub rozłożeniu jej wykonania/płatności na raty. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Fakt, że mediacja administracyjna została przeprowadzona w niewielu sprawach nie uzasadnia uchylenia przepisów po kilku latach od ich wejścia w życie. Z oceny ex post zmian w Kpa z 2017 r. wynika, że organy mają małą świadomość co do istoty i przydatności mediacji administracyjnej. Co do spójności rozwiązań w Kpa i Op warto przypomnieć, że równolegle z nowelizacją Kpa były prowadzone prace nad koncepcją nowej Op, w której rozważano wprowadzenie mediacji w sprawach podatkowych.  Zaproponowano nowe brzmienie przepisów m.n. zmiana w art. 96a § 1a Kpa  „1a. Sprawą, której charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji, jest sprawa rozstrzygana w ramach uznania administracyjnego.”.  Odstąpiono od przesłanki „wydania decyzji na niekorzyść strony”.  Terminologia dotycząca zaległem administracyjnej kary pieniężnej będzie uspójniona z terminologią stosowaną w Kpa. |
|  | Art. 1 pkt 5 projektu  Pkt 4 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | **Projektowany art. 96b § 1a Kpa, nakładający na organ obowiązek zawiadomienia z urzędu o możliwości przeprowadzenia mediacji, stanowi powtórzenie obowiązku zawartego już w art. 96b § 1 Kpa**  Zgodnie ze stanowiskiem komentatorów „Systemowa wykładnia art. 96b § 1 w zw. z art. 96a § 1 Kpa wskazuje, że organ zawiadamia strony o możliwości przeprowadzenia mediacji, jeżeli tylko charakter sprawy na to pozwala. Obligatoryjność zawiadomienia o możliwości mediacji koresponduje z art. 13 § 1 pkt 2 Kpa, zgodnie z którym organy administracji publicznej w sprawach, których charakter na to pozwala, dążą do polubownego rozstrzygania kwestii spornych oraz ustalania praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania w należących do ich właściwości sprawach, w szczególności przez podejmowanie czynności niezbędnych do przeprowadzenia mediacji”. (A. Jakubowski, komentarz do art. 96b [w:] M. Wierzbowski (red.), A. Wiktorowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 30, Legalis 2021).  Wobec tego wprowadzenie w art. 96b § 1a Kpa oznaczałoby, że dwa przepisy nakładałyby na organ obowiązku organu zawiadomienia z urzędu o możliwości przeprowadzenia mediacji:   * art. 96b § 1 Kpa – w odniesieniu do wszystkich spraw, w których charakter sprawy na to pozwala, * art. 96b § 1a Kpa – w odniesieniu do kategorii spraw wskazanych w tym przepisie,   przy czym zakres zastosowania art. 96b § 1a Kpa zawierałby się w zakresie zastosowania art. 96b § 1 Kpa Powyższe rozwiązanie nie jest poprawne z punktu widzenia jasności i czytelności tekstu prawnego, gdyż de iure wprowadzony przepis zawężałby obowiązek wskazany 96b § 1 Kpa bez jednoczesnego jego uchylenia.  Dodatkowo budzi wątpliwości co to jest decyzja na niekorzyść strony, w postępowaniach w których uczestniczy dwie lub więcej stron. Na przykład w przepisach dotyczących ochrony środowiska regułą jest, iż w postępowaniu uczestniczy więcej niż jedna strona. W takim wypadku wydanie nawet decyzji całkowicie zgodnej z wnioskiem strony wcale nie musi oznaczać, iż decyzja ta jest korzystna dla strony, bo może być ona niekorzystna dla innej strony. Okoliczności tej jednak organ nie musi znać, gdyż strona w ogóle nie musi czynnie uczestniczyć w postępowaniu, a więc organ przy wielości stron w ogóle nie będzie mógł ustalić wskazanej okoliczności. Przepis ten nakłada więc na organ administracji konieczność ustalenia okoliczności, które są trudne do ustalenia, o ile to w ogóle jest możliwe do ustalenia. Przepis ten wpisuje się w szereg przepisów postępowania administracyjnego, które prowadzą do przedłużenia postępowań administracyjnych.  **W związku powyższym przepis ten jest zbędny, gdyż obecnie obowiązujące rozwiązania nakładają już obowiązek pouczania o możliwości przeprowadzania mediacji, a wskazane przepisy wprowadzają sprzeczność rozwiązań z już istniejącymi, a dodatkowo jeszcze odnoszą się do okoliczności trudnych do ustalenia.** | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Zaproponowano nowe brzmienie przepisów m.n. art., 96b 4 Kpa  „§ 4. Zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji zawiera pouczenie o zasadach prowadzenia mediacji oraz ponoszenia jej kosztów, w tym informacje o  korzyściach z mediacji, w szczególności możliwości szybszego załatwienia sprawy.”. |
|  | Art. 1 pkt 5 projektu  (art. 96b § 1a pkt 2 lit. d Kpa) | Minister  Infrastruktury | W § 1a pkt 2 lit. d, który brzmi „umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub w części” należy dodać sformułowanie świadczące o tym, że odsetki powstały „w wykonaniu zaległej administracyjnej kary pieniężnej”, aby uniknąć wątpliwości, od jakich kwot zostały naliczone, a w konsekwencji do jakich postępowań odnosi się przepis. Proponowane uzupełnienie przepisu jest istotne, ponieważ wstęp do wyliczenia w art. 96b nie zawiera informacji, że wyliczenie dotyczy postępowań odnoszących się do kar (tak jak ma to miejsce w art. 189k Kpa). | **Uwaga nieaktualna.**  Zaproponowano nowe brzmienie przepisu, bez przesłanki dotyczącej umorzenia odsetek. |
|  | Art. 1 pkt 5 projektu  (art. 96b § 1a pkt 1 Kpa) | Minister Zdrowia | Przyjęte rozwiązanie może budzić wątpliwości, ponieważ w praktyce prowadzi do sytuacji, w której w dniu sporządzenia zawiadomienia o możliwości przeprowadzenia mediacji ujawniony zostaje kierunek rozstrzygnięcia bez formalnego wydania decyzji w tym przedmiocie. Z tego względu należy poddać pod rozwagę przeredagowanie przesłanki określonej w tym przepisie (np. w sprawie pozostają niewyjaśnione okoliczności, które mogą przemawiać za wydaniem rozstrzygnięcia na korzyść strony; ustalenia podjęte w postępowaniu mediacyjnym mogą przyczynić się do załatwienia sprawy na korzyść strony).  Skoro organ ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony, to znaczy, że przeprowadził już postępowanie wyjaśniające i zgromadził materiał dowodowy, którego ocena pozwala na wydanie takiej decyzji; na tym etapie, tj. przed wydaniem decyzji zawiadomienie kłóci się z celem mediacji, jakim jest wyjaśnienie i rozważenie okoliczności faktycznych i prawnych sprawy oraz dokonanie ustaleń dotyczących jej załatwienia w granicach obowiązującego prawa, w tym przez wydanie decyzji lub zawarcie ugody.  Jeżeli interesy stron nie są sprzeczne, zawiadomienie o możliwości przeprowadzenia mediacji wydaje się zbędne; nawet jeżeli interesy stron są sprzeczne, to zawiadamianie o możliwości przeprowadzenia mediacji w każdej sprawie, wydaje się zbyt daleko idące i powinno być pozostawione uznaniu organu. | **Uwaga uwzględniona.**  Zaproponowano nowe brzmienie przepisów. |
|  | Art. 1 pkt 5 projektu  (dot. art. 96b § 1a pkt 2 Kpa) | Minister Zdrowia | Kwestię, czy w tych sprawach zawiadamiać strony o możliwości przeprowadzenia mediacji, należy pozostawić uznaniu właściwego organu. Nie można wykluczyć, że przedstawiony przez stronę wraz z żądaniem udzielenia ulgi bądź zgromadzony już w sprawie materiał dowodowy daje podstawy do jej załatwienia bez konieczności mediacji. | **Uwaga względniona.**  Zaproponowano nowe brzmienie przepisów. |
|  | Art. 1 pkt 5 i 10 projektu | Minister Rodziny i Polityki Społecznej | Do art. 1 pkt 5 w zakresie art. 96b § 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185).  Z uzasadnienia (str. 8) do projektu ustawy wynika, że „Organ administracji publicznej miałby obowiązek zawiadomić o mediacji w sprawach, w których w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona lub organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony, w sprawach dotyczących ulg w zapłacie administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k § 1), a także w postępowaniu odwoławczym.” Natomiast zgodnie z 96b § 1a Kpa organ administracji publicznej z urzędu zawiadamia strony o możliwości przeprowadzenia mediacji: w sprawie, której charakter na to pozwala oraz w której:  a) w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona,  b) organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony.  W związku niespójnością brzmienia przepisu z projektowanym art. 96b § 1a Kpa i uzasadnienia do tego przepisu pojawiają się wątpliwości dotyczące tego czy możliwość mediacji w wymienionych przypadkach (gdy w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona, lub gdy organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony) dotyczy wyłącznie sprawy, której charakter na to pozwala.  Zgodnie ze stanowiskiem Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (PFRON), umożliwienie mediacji w sprawach w których organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony skutkowałby poważnymi konsekwencjami zarówno finansowymi, jak i organizacyjnymi dla organu wydającego decyzje. W przypadku kiedy postępowanie będzie dotyczyć w szczególności wymierzenia sankcji, określenia zaległości publicznoprawnej wraz z odsetkami, wprowadzenie mediacji w tym zakresie, czyli rokowań, stwarza zagrożenie dla stabilności finansów publicznych, gdyż wprowadza jako zasadę uznaniowość określania wysokości zobowiązań o charakterze niepodatkowym, możliwość przeprowadzenia negocjacji i dokonywania ustaleń z dłużnikiem. Tymczasem zobowiązania o charakterze fiskalnym stanowią kategorię obiektywną, ich wysokość wynika bowiem ze ściśle określonych przepisami przesłanek i obliczeń.  Przepis ten jest również wątpliwy z punktu widzenia prawidłowej legislacji, gdyż pozostaje w sprzeczności z art. 64 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1634, z późn. zm.), oraz przepisami szczególnymi, np. art. 49f ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 100, z późn. zm.), dalej „ustawa o rehabilitacji”.  W przypadku realizacji tego przepisu obowiązuje zasada praworządności i wynikającej z niej reguła działania jednostki sektora finansów publicznych w sposób budzący zaufanie do państwa – sytuacja dłużnika jest rozpatrywana z uwzględnieniem okoliczności, czy spełnia on kryteria wskazane przez ustawodawcę do udzielenia ulgi.  Zasadniczą cechą zobowiązań fiskalnych jest ich przewidywalność i stałość, wierzyciel publicznoprawny nie powinien odzyskiwać długu obliczonego w sposób rażąco niewspółmierny do rozmiarów przysługującej mu wierzytelności. Należności jednostki sektora finansów publicznych z tytułu zobowiązań fiskalnych powinny być w maksymalny sposób chronione na podstawie ustawy regulującej zakres kompetencji tej jednostki. Projekt przewiduje natomiast możliwość  rokowania zobowiązań fiskalnych o charakterze niepodatkowym, de facto w odniesienia do każdego dłużnika, również  w przypadku podmiotów, wobec których prowadzone jest postępowanie w sprawach o przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu. Władze reprezentujące wierzyciela publicznoprawnego będą dysponowały nieograniczonym instrumentem prawnym do udzielenia przywilejów w sytuacji sprzeniewierzenia warunków np. pozyskiwanych dotacji lub regulowania innego rodzaju niepodatkowych należności budżetowych.  Ulgi w postaci umorzeń należności głównej oraz odsetek mogą być stosowane jedynie wyjątkowo, m.in. do kwot nieprawidłowo wydatkowanych, udzielonych jednorazowo dotacji będących dochodami budżetu państwa (art. 60 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Niczym nieskrępowana uznaniowość i swoboda w ustalaniu wysokości zobowiązań publicznoprawnych stanowiłaby wyraz lekceważenia i niesprawiedliwego różnicowania społeczeństwa.  Instytucje państwowe nie powinny zatem w takich sytuacjach dysponować niczym nieograniczoną możliwością obniżania wysokości należności fiskalnych, lecz chronić swoje interesy budżetowe w sposób uwzględniający specyfikę długu publicznoprawnego, a nie prywatnoprawnego – a tylko ten ostatni, w stosunkach pomiędzy podmiotami prywatnymi może być swobodnie kształtowany. Jednostki sektora finansów publicznych mają możliwość udzielania przywilejów w spłacie zobowiązań o charakterze publicznoprawnym na podstawie art. 64 ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz na podstawie przepisów szczególnych, np. art. 49f ustawy o rehabilitacji.  Zarówno ww. art. 64 jak i art. 49f określają rodzaj ulgi oraz szczególne przesłanki podmiotowe, czyli cechy, jakie muszą posiadać przedsiębiorcy korzystający z przyznanych przywilejów.  Przyzwolenie na pełną swobodę w przyznawaniu ulg w spłacie komentowanych zobowiązań fiskalnych kłóci się z zasadami demokratycznego państwa prawa. Ogólnikowość komentowanych przepisów i uznaniowe ich stosowanie podważa zaufanie do państwa i jego organów, a w skrajnych przypadkach sprzyja nasilaniu się zjawiska przestępczości.  Wprowadzenie projektowanych regulacji będzie nakładało na PFRON obowiązek zawiadamiania strony o możliwości przeprowadzenia mediacji, a po uzyskaniu zgody strony na mediację – obowiązek przeprowadzenia mediacji, w sprawach, w których Fundusz wydaje decyzje nakazującą zwrot środków PFRON, o odmowie udzielenia ulgi w spłacie niepodatkowych należności budżetowych lub o odmowie przekazania środków we wskazanych w ustawie o rehabilitacji przypadkach.  Przyjmując także, że postępowania prowadzone w następstwie złożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy są postępowaniami tożsamymi z postępowaniami odwoławczymi, ww. obowiązki będą występowały również we wszystkich prowadzonych przez Fundusz postępowaniach w następstwie złożenia przez stronę wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy.  Powyższe może spowodować znaczne zwiększenie liczby czynności podejmowanych przez organ w toku prowadzonych postępowań oraz znacznie wydłużyć okres rozpatrywania spraw. Wprowadzenie projektowanego art. 139a Kpa, może powodować składanie wniosków o wyłączenie z rozpatrywania sprawy pracowników organu I instancji mających wątpliwości, co do zasadności wytycznych organu odwoławczego, w sytuacji gdy za nieuwzględnienie tychże wytycznych grozić będzie pracownikowi odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna albo inna odpowiedzialność przewidziana w przepisach prawa.  W związku z powyższymi wątpliwościami zwracam się z prośbą o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące rodzaju spraw do których będzie miał zastosowanie art. 96b § 1a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. | **Wyjaśnienie.**  Zaproponowano nowe brzmienie przepisów.  Co prawda uwaga dotyczy art. 96b § 1a Kpa, niemniej jednak należy wskazać na poruszone w stanowisku wątpliwości, co do art. 139a Kpa.  MRiPS wskazał, że „*Wprowadzenie projektowanego art. 139a Kpa, może powodować składanie wniosków o wyłączenie z rozpatrywania sprawy pracowników organu I instancji mających wątpliwości, co do zasadności wytycznych organu odwoławczego, w sytuacji gdy za nieuwzględnienie tychże wytycznych grozić będzie pracownikowi odpowiedzialność porządkowa lub dyscyplinarna albo inna odpowiedzialność przewidziana w przepisach prawa*.”  Odnosząc się do powyższego należy wskazać, że:  **1)** odpowiedzialność dyscyplinarna, porządkowa albo inna przewidziana w przepisach prawa wystąpi wyłącznie wtedy, gdy zajdą przesłanki do jej zastosowania przewidziane w przepisach szczególnych;  **2)** samo nieuwzględnienie przez organ I instancji wytycznych nie będzie powodować konsekwencji. Projektowany przepis odnosi się do przesłanki **nieuzasadnionego** naruszenia obowiązków przewidzianych w tym przepisie. Zatem w przypadku nieuwzględniania przez organ I instancji wytycznych organu odwoławczego przy jednoczesnym wyjaśnieniu przez organ I instancji powodów ich nieuwzględnienia brak będzie konsekwencji dla organu I instancji.  **3)** W powyższym zakresie zostanie uzupełnione uzasadnienie do projektu ustawy.  **4)** Dokonano również zmiany brzmienia art. 139a Kpa.  Proponuje się zmianę brzmienia art. 139a w zakresie m.in. odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika w ten sposób, aby występowała ona tylko wtedy, gdy to pracownik doprowadzi do sytuacji, w której organ pierwszej instancji naruszy obowiązek wynikający z art. 138 Kpa.  „Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1 i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą”. |
|  | Art. 1 pkt 6 projektu  Pkt 5 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | **W pierwszej kolejności propozycja zmiany brzmienia projektowanego art. 97 § 4 Kpa poprzez:**  **1) zastąpienie wyrażenia „nie ustąpią przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania” wyrażeniem „nie zostaną usunięte przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania”**  Zmiana służy dostosowaniu terminologii do stosowanej już w Kpa (art. 99 Kpa), proponowane brzmienie wydaje się bardziej odpowiednie (np. śmierć strony lub jej przedstawiciela jest zdarzeniem nieodwracalnym, więc nie może „ustąpić”, natomiast mogą zostać usunięte przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania).  **2) w drugiej kolejności zastąpienie wyrażenia „§ 1 pkt 1–4” wyrażeniem „§ 1 pkt 1–3a”**  W przypadku gdy postępowanie administracyjne zostanie zawieszone z przyczyny określonej w art. 97 § 1 pkt 4 Kpa, tj. w przypadkugdy rozpatrzenie sprawy i wydanie decyzji zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia wstępnego przez inny organ lub sąd, rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego w określonym czasie może być całkowicie lub w znacznym stopniu niezależne od strony. Wobec tego można mieć wątpliwości czy strona powinna ponosić niekorzystne konsekwencje związane z umorzeniem postępowania z powodu wystąpienia okoliczności od niej niezależnej lub nie w pełni zależnej (przewlekłość postępowania przed innym organem lub sądem). W szczególności takie rozwiązanie wydaje się wątpliwe z punktu widzenia realizacji zasady ogólnej postępowania określonej w art. 8 § 1 Kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej.  **3) Projektodawca nie wskazał w uzasadnieniu dlaczego w projekcie wprowadzono nowe przepisy regulujące kwestię umorzenia zawieszonych postępowań (art. 97 § 4 i 5 Kpa), a nie wprowadzono podobnych rozwiązań w Ordynacji podatkowej.** Wobec powyższego zasadne wydaje się dodanie analogicznych przepisów, regulujących kwestię umorzenia zawieszonego postępowania, także w Ordynacji podatkowej, ewentualnie wyjaśnienie w uzasadnieniu dlaczego projektodawca nie zdecydował się na wprowadzenie takich rozwiązań w Ordynacji podatkowej.   1. Wydaje się jednak przede wszystkim, że wskazana regulacja wymaga przemyślenia w zakresie w jakim odnosi się do przesłanek zawieszenia postępowania wskazanych w art. 97 § 1 pkt 1-3a Kpa. W przypadkach określonych w tych przepisach podstawą zawieszenia jest śmierć strony, przedstawiciela ustawowego albo śmierć jej pełnomocnika bądź utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych, a więc de facto brak możliwości wskazania, kto jest obecnie stroną po śmierci strony albo ustalenia adresu strony bądź niemożność działania strony w postępowania ze względu utratę przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych. Wskazany zaś przepis wymagając braku sprzeciwu strony do umorzenia postępowania de facto uczynni tę instytucję martwą w zakresie przesłanek zawartych art. 97 § 1 pkt 1-3a Kpa. Biorąc pod uwagę powyższe jest niezrozumiałe dlaczego odnosi się on do art. 97 § 1 pkt 1-3a Kpa skoro nie będzie możliwe poznanie stanowiska tych strony, a co za tym idzie umorzenie postępowania. Dodatkowo przepis ten nie wskazuje w jaki sposób doręczyć takim stronom decyzję o umorzeniu postępowania, skoro albo są one nieznane albo niedolne do czynności prawnych. Wskazać także należy, iż podstawą tej instytucji, tak samo jak w Kodeksie postępowania jest założenie, że skoro strona nie podejmuje działań, aby usnąć przeszkodę do dalszego prowadzenia postępowania, to znaczy że nie jest zainteresowana w dalszym prowadzeniu postępowania, a co za tym idzie nie zasadne jest oczekiwanie jej zgody przez brak sprzeciwu na umorzenie postępowania.   **W związku z powyższym zasadne jest nadanie art. 97 § 4 następującego brzmienia:**  „§ 4. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania nie zostaną usunięte przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1-3a, organ administracji publicznej może umorzyć postępowanie, o ile nie zagraża to interesowi społecznemu. Decyzja o umorzeniu postępowania doręczana jest tylko stronom postępowania w stosunku, do których nie zachodzą okoliczności wskazane w § 1 pkt 1–4. Jeżeli nie ma innych stron postępowania niż w stosunku, do których zachodzą okoliczności wskazane w § 1 pkt 1–4, decyzję pozostawia się w aktach postępowania ze skutkiem doręczenia.”. | **Ad 1), 2) – Uwaga uwzględniona.**  **Ad 3) Uwaga uwzględniona**.  W Ordynacji podatkowej dodany został § 5 i 6 w art. 201.  **Ad 4) Uwaga częściowo uwzględniona.**  Przepis co do zasady odnosi się do zawieszenia postępowania w przypadku śmierci strony, przedstawiciela ustawowego albo śmierci jej pełnomocnika bądź utraty przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych, a więc brak jest możliwości wskazania, kto jest obecnie stroną po śmierci strony albo ustalenia adresu strony bądź niemożność działania strony w postępowania ze względu utratę przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych. Niemniej jednak w postępowaniu obok ww. stron mogą również uczestniczyć i inne strony, które powinny zgodzić się na umorzenie postępowania.  W związku z tym w celu usunięcia wątpliwości zaproponowano nadanie brzmienia art. 97 § 4 Kpa:  „§ 4. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania nie zostaną usunięte przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1–3a, organ administracji publicznej umarza postępowanie, o ile nie sprzeciwiają się temu **pozostałe** strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.”  **Uwaga odnośnie uregulowania zasady doręczania decyzji o umorzeniu** w przypadku, o którym mowa w projektowanym art. 97 § 4 Kpa została uwzględniona. Przepis został uzupełniony w ww. zakresie w następujący sposób:  „W przypadkach, o których mowa w § 1 pkt 1-3a, decyzję o umorzeniu postępowania pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.” |
|  | Art. 1 pkt 7 projektu  Pkt 7 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | Należy zauważyć, iż zmiany wprowadzane w art. 109 Kpa, gdzie dodaje się § 3 i § 4 nie uwzględniają, iż coraz częściej decyzje są wydawane wyłącznie w postaci elektronicznej i w takim wypadku doręczane w tej formie lub doręczane jako jedynie wydruk decyzji (art.  391 Kpa) (zob. wyrok NSA w Warszawie, sygn. akt II OSK 112/22). Z nowododawanego § 3 wynika zaś z niezrozumiałych powodów, iż załączniki do decyzji doręcza się zawsze w postaci papierowej albo, za zgodą strony, mogą być doręczone na innym trwałym nośniku informacji. Wskazany przepis wyklucza więc doręczanie załączników elektronicznych do decyzji w wersji elektronicznej. Należy więc zmienić wskazany przepis tak, aby jednoznacznie odnosił się on tylko do decyzji zawierających załącznik wydawanych w formie papierowej.  Podkreślić należy także, że załącznik do decyzji jest po prostu decyzją, a więc musi być podpisany jak sama decyzja. Jak wskazuje się w doktrynie prawa administracyjnego: „Skuteczne doręczenie decyzji polega na doręczeniu tego dokumentu wraz ze wszystkimi załącznikami, które stanowią jej integralne części. Załączniki muszą przy tym spełniać wymogi przypisane decyzjom, a więc powinny zawierać stosowną adnotację opatrzoną podpisem i pieczęcią oraz wskazującą datę i numer decyzji (zob. R. Kędziora, Kodeks..., s. 682–683).”. W takim wypadku jeżeli decyzja i załącznik będą stawiły wyodrębnione elementy utrwalone w różnej postaci mogą zachodzić wątpliwości co tego, czy stanowią one jedną całość w zakresie rozstrzygnięcia. Niezrozumiałe jest również z jakich powodów, jeżeli wnioskodawca przewiduje, że część decyzji jakim jest załącznik może być doręczona na trwałym nośniku informacji, to czemu nie miałaby być w ten sposób doręczana całość decyzji wraz załącznikiem czy ogólnie w ogóle nie przewiduje się odrębnego sposobu doręczenia decyzji nie tylko na papierze, ale również na innym trwałym nośniku informacji.  Nie zrozumiałe jest także kiedy organ miałby uzyskiwać zgodę strony na doręczenie załącznika na trwałym nośniku informacji, skoro z żadnego przepisu Kpa nie wynika, iż strona ma jakiś wpływ na postać decyzji zarówno, zarówno w zakresie czy decyzja będzie zawierała załączniki czy też będzie wydawana w postaci elektronicznej czy papierowej. Przy wielości stron, nie jest jasne czy zgoda ma dotyczyć wszystkich stron, czy tylko strony, której decyzja jest doręczana w określonej postaci. Jest to istotne do bo rodzi wątpliwości, czy organ powinien wydawać decyzję w kilku postaciach w formie papierowej a także w postaci elektronicznej, a może i takiej i takiej. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Przepis został doprecyzowany w taki sposób, by nie uniemożliwiał przekazywania załączników w postaci elektronicznej w przypadku wydania w tej postaci decyzji. Ponadto doprecyzowana zostanie kwestia udzielania zgód na doręczenie załączników na trwałym nośniku. |
|  | Art. 1 pkt 7 projektu | Minister  Finansów | W tym przepisie zaproponowano dodanie w art. 109 Kpa § 3 i § 4 w brzmieniu:  „§ 3. Załączniki do decyzji doręcza się w postaci papierowej albo, za zgodą strony, mogą być doręczone na innym trwałym nośniku informacji.  § 4. Przez trwały nośnik informacji rozumie się każdy nośnik informacji umożliwiający przechowywanie przez czas niezbędny, wynikający z charakteru informacji oraz celu ich sporządzenia lub przekazania, zawartych na nim informacji w sposób uniemożliwiający ich zmianę lub pozwalający na odtworzenie informacji w wersji i formie, w jakiej zostały sporządzone lub przekazane.”  Z uzasadnienia do przedmiotowego projektu ustawy i OSR wynika, że przywołane wyżej projektowane przepisy mają rozwiązywać problem doręczania załączników do decyzji doręczanej w postaci papierowej, w sytuacji dużej liczby załączników lub załączników wielkoformatowych. Tymczasem z zaproponowanego brzmienia art. 109 § 3 Kpa wynika, że niezależnie od tego w jakiej postaci doręcza się decyzję, załączniki doręcza się w postaci papierowej, a jedynie za zgodą strony mogę one być doręczone na innym trwałym nośniku informacji. W sytuacji doręczania decyzji w postaci elektronicznej, załączniki doręcza się w tej samej postaci, a nie – papierowej. Nie wydaje się też, aby w sytuacji ogłoszenia decyzji ustnie, konieczne było doręczenie załączników w formie papierowej. Chodzi zatem o przypadki uzasadniające doręczenie załączników do decyzji doręczonej w postaci papierowej, na innym niż papier trwałym nośniku informacji i taką możliwość powinny dawać projektowane przepisy.  Ponadto proponuje się drobne zmiany redakcyjne w zaproponowanej na potrzeby projektowanej regulacji, definicji trwałego nośnika informacji, tj.:  „Przez trwały nośnik informacji rozumie się każdy nośnik informacji umożliwiający przechowywanie przez czas niezbędny, wynikający z charakteru informacji oraz celu ich sporządzenia i przekazania, zawartych na nim informacji w sposób uniemożliwiający ich zmianę oraz pozwalający na odtworzenie informacji w wersji i formie, w jakiej zostały sporządzone i przekazane.” | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Przepis został doprecyzowany w taki sposób, by nie uniemożliwiał przekazywania załączników w postaci elektronicznej w przypadku wydania w tej postaci decyzji. Ponadto doprecyzowana zostanie kwestia udzielania zgód na doręczenie załączników na trwałym nośniku. |
|  | Art. 1 pkt 7 projektu | Minister Cyfryzacji | Proponowane nowe brzmienie § 3 i 4 w art. 109 prowadzi do zmiany brzmienia § 1 i 2 art. 109. Na podstawie tych przepisów decyzja może być doręczona za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a z dodawanych przepisów wynika, że załączniki muszą być doręczone papierowo lub na trwałym nośniku. Oznacza to, że w przypadku doręczenia za pomocą środków komunikacji elektronicznej samej treści decyzji załącznik musi być doręczony na CD lub pendrive, albo innym nośniku. CD jest już technologią wychodzącą z użycia (większość współczesnych laptopów nie ma już napędów CD, nie mówiąc o tabletach, a dostarczanie na pendrive będzie dla organu z jednej strony kosztowne, a z drugiej wymagające użycia do dostarczenia wyznaczonego operatora pocztowego, co samo w sobie mija się z celem w przypadku przekazywania decyzji za pomocą środków komunikacji elektronicznej (decyzja doręczona np. przez ePUAP, a załącznik na nośniku pocztą). Załączniki powinny być doręczane łącznie z decyzją i opatrzone uwierzytelnieniem. To w jaki sposób strona otrzymująca decyzję zabezpieczy sobie decyzje i załączniki leży w gestii strony. Dodatkowego wyjaśnienia wymaga w jaki sposób wyrażana byłaby zgoda strony. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Przepis został doprecyzowany w taki sposób, by nie uniemożliwiał przekazywania załączników w postaci elektronicznej w przypadku wydania w tej postaci decyzji. |
|  | Art. 1 pkt 7 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 7 (dotyczącym dodawanych w art. 109 § 3 i 4 kpa) – wyjaśnienia wymaga zakres znaczeniowy wprowadzanego pojęcia „trwały nośnik informacji” w kontekście dyspozycji projektowanej normy zawartej w § 3 tego artykułu. Pojęcie to powinno obejmować również załączniki przekazywane wraz z decyzją wyłącznie drogą elektroniczną. W przeciwnym razie przy konkretnym doręczeniu mogłyby zaistnieć dwa odrębne sposoby doręczania: dla decyzji i dla załączników. Podobne wątpliwości zgłosił Minister Cyfryzacji w przekazanym piśmie nr DRC.WL.0641.299.2023 | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Przepis zostanie doprecyzowany w taki sposób, by nie uniemożliwiał przekazywania załączników w postaci elektronicznej w przypadku wydania w tej postaci decyzji. |
|  | Art. 1 pkt 8 projektu | Minister  Finansów | W projektowanym art. 132 § 1 pkt 1 Kpa, po słowach „uchyli zaskarżoną decyzję”, proponuje się dodać słowa „w całości albo w części”, analogicznie jak to jest w art. 138 § 1 pkt 2. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Proponowana zmiana nie jest konieczna. Zgodnie z proponowanym art. 132 § 1 zdanie wstępne Kpa „Jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję:”. Przez „uwzględnienie w całości odwołania” należy rozumieć uwzględnienie żądania co do:  1) treści zawartej w odwołaniu (np. żądanie uchylenia decyzji i umorzenie w sprawie postępowania, czy żądanie zmiany decyzji przez przyznanie uprawnienia określonej treści bądź uchylenia nałożonego na stronę obowiązku),  2) **zakresu zmiany decyzji** (**żądanie zmiany decyzji w całości lub w określonej części**). |
|  | Art. 1 pkt 8 projektu | Minister – Członek RM  Koordynator Służb Specjalnych | Projekt nadaje nowe brzmienie także § 1 w art. 132 Kpa, który dotyczy możliwych rozstrzygnięć organu I instancji, w sytuacji gdy wszystkie strony postępowania wniosły odwołanie, a organ uzna, że odwołanie to zasługuje w całości na uwzględnienie. Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem, organ będzie mógł nie tylko uchylić lub zmienić decyzję, ale uchylając ją będzie mógł orzec co do istoty sprawy lub umorzyć postępowanie. Zaproponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie, ponieważ decyzja wydawana będzie w trybie autokontroli, a zatem wydaje się, że dopuszczalne powinny być dwa tryby rozstrzygnięcia, a mianowicie organ uchyli swoją decyzję i umorzy postępowanie lub zmieni decyzję (uchylenie „mieści się” w zmianie). | **Uwaga nieuwzględniona.**  Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 132 § 1 Kpa jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. W związku z tym Kpa zawiera dwa rozwiązania: uchylenie oraz zmianę. Oznacza to, ze w uchylenie decyzji nie mieści się w zmianie tej decyzji. Są to dwa niezależne od siebie rozwiązania. |
|  | Art. 1 pkt 9 projektu | Minister – Członek RM  Koordynator Służb Specjalnych | Projektowany akt prawny przewiduje również w art. 133 Kpa wydłużenie terminu do przekazania odwołania organowi drugiej instancji z 7 dni do 14 dni. Zgodnie z założeniem projektodawcy jest to konieczne do zebrania nowych dowodów w sprawie. Należy zauważyć jednak, że organ w tym przypadku nie gromadzi nowych dowodów, a jedynie opiera się na dotychczas zgromadzonym materiale. W tym kontekście, a także biorąc pod uwagę przyświecającą projektodawcy ideę usprawnienia działania organów, zmiana ta nie prowadzi do osiągnięcia celu założonego przez projektodawcę. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Zaproponowano nowe brzmienie art. 133 Kpa:  „Art. 133. Organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu **niezwłocznie, jednak nie później niż** w terminie czternastu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132.”  Dodatkowo należy wyjaśnić, że przedłużenie terminu do przekazania odwołania może w ocenie projektodawcy przyczynić się do faktycznej autokontroli decyzji przez organ I instancji. W obecnym kształcie – w ocenie projektodawcy – przepis dotyczący autokontroli decyzji nie daje organowi pierwszej instancji wystarczającej możliwości przeanalizowania odwołania w taki sposób, aby mógł wydać nową decyzję ze względu na 7 dniowy termin przekazania akt sprawy do organu odwoławczego. Jest to czas co do zasady wystarczający jedynie na przygotowanie akt do przekazania sprawy do organu odwoławczego. Dodatkowo należy wskazać, że zostanie poprawione uzasadnienie poprzez zastąpienie wyrażenia „zebranie nowych dowodów w sprawie i przeprowadzenia analizy” wyrażeniem „ponownej analizy zebranego materiału dowodowego w związku z wniesionym odwołaniem od decyzji organu pierwszej instancji”. |
|  | Art. 1 pkt 9 projektu  Pkt 9 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | Wskazać należy, iż nie znajduje żadnego uzasadnienia ograniczenie przekazywania akt przez organ I instancji w zakresie części dokumentów w postaci elektronicznej, a części (np. decyzji wraz ze zwrotką) tradycyjnie papierowo, gdyż akta powinny być właśnie przekazywane w takiej formie w jakiej były prowadzone. Skoro regułą obecnie jest prowadzenie akt w formie de facto hybrydowej, bo zarówno strony, jak i organ mogą tworzyć dokumentu w postaci elektronicznej, jak i w papierowej, to w takiej też formie muszą być prowadzone akta i w takiej dokładnie przekazywane. Z obecnego brzmienia przepisu art. 133 Kpa wynika, iż akta powinny być więc przekazywane w takiej dokładniej postaci w jakiej były prowadzane, a więc jeżeli część akt jest w formie elektronicznej, a część formie papierowej, to tak powinny być przekazane akta. Zauważyć także należy, iż wskazane nowe brzmienie przepisu nie koresponduje z rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 maja 2019 r. w sprawie szczegółowego sposobu oraz szczegółowych warunków przekazywania skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego (Dz. U. poz. 1003). Z rozporządzenia wynika, iż akta sprawy organ przekazuje do sądu w takiej postaci, w jakiej są prowadzone. Wskazany przepis dotyczy również akt organu I instancji, które to akta tworzą akta sprawy administracyjnej. Wskazać także należy, że istotą kontroli jest dokładne zbadanie oryginalnych akt, które były podstawą orzekania przez organ I instancji. | **Uwaga uwzględniona.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 1 pkt 9 projektu  (dot. art. 133 § 2 Kpa i uzasadnienie do tego przepisu) | Minister Zdrowia | Przepis ten może wywołać problemy w praktyce jego stosowania, ponieważ nie zawiera kompleksowej regulacji dotyczącej zasad przekazywania akt postępowania administracyjnego organowi odwoławczemu, a przede wszystkim nie uwzględnia sytuacji, w której akta administracyjne prowadzone są w całości w formie elektronicznej, a odwołanie zostaje złożone w formie papierowej. W takiej sytuacji, w myśl proponowanego art. 133 § 2 Kpa organ I instancji może przekazać odwołanie w formie elektronicznej, a zatem w formie poświadczonej za zgodność z oryginałem kopii (skanu). Organ odwoławczy nie będzie zatem dysponował oryginałem odwołania, czyli kluczowego pisma inicjującego postępowanie odwoławcze.  Należy również wskazać na wewnętrzną sprzeczność uzasadnienia do projektowanego art. 133 § 2 Kpa, w którym z jednej strony stwierdza się, że przepis ten wprowadza fakultatywny tryb przekazywania akt administracyjnych w postaci elektronicznej, zaś z drugiej strony stwierdza się, że „Nie będzie możliwości przesłania części dokumentów w postaci elektronicznej, a części (np. decyzji wraz ze zwrotką) tradycyjnie papierowo”. | **Uwaga uwzględniona.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 1 pkt 10 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W zakresie projektowanego art. 139a Kpa (art. 1 pkt 10 projektu) należy zauważyć, że § 2 może powodować wątpliwości interpretacyjne. Jak się wydaje, może on znaleźć zastosowanie tylko w przypadku, w którym po uchyleniu decyzji administracyjnej przez organ odwoławczy i przekazaniu jej organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, organ pierwszej instancji po raz kolejny wydaje decyzję, która ponownie zostaje zaskarżona do organu odwoławczego. Nie będzie to zatem postępowanie wpadkowe, w którym organ odwoławczy wyda postanowienie wpływające na tok postępowania toczącego się w pierwszej instancji, ale postępowanie co do istoty, kończące się wydaniem lub uchyleniem decyzji administracyjnej. „Zarządzenie”, o którym mowa w projektowanym art. 139a § 2, może być zatem albo elementem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 § 2 Kpa, albo rozstrzygnięciem inicjującym nowe postępowanie, odrębne względem postępowania głównego (które w momencie „zarządzenia wyjaśnienia” może być już zakończone przez organ odwoławczy ostatecznym rozstrzygnięciem), albo postanowieniem wydanym w toku postępowania odwoławczego. Niezależnie od przyjętej interpretacji, przepis pozostaje niejasny w zakresie spraw najbardziej kluczowych z punktu widzenia celu regulacji – nie jest np. wskazane, który organ jest właściwy do wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych naruszenia, zwłaszcza w przypadku, w którym organ odwoławczy zakończył postępowanie co do istoty ostatecznym rozstrzygnięciem (a zatem nie zwrócił jej do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji). Nie jest także jasne, w jakiej formie wydawane jest „zarządzenie wyjaśnienia” – czy jest to decyzja czy postanowienie (w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, zastosowanie może znaleźć art. 104 Kpa albo art. 123 Kpa). W tym zakresie zatem proponowana regulacja wymaga uzupełnienia o odpowiednie przepisy proceduralne, dostosowane do specyfiki tworzonej instytucji.  Z kolei projektowany art. 139a § 3 Kpa jest podstawą wszczęcia postępowania o charakterze represyjnym. Przepis ten powinien być zatem sformułowany w sposób precyzyjny, wykluczający w możliwie pełnym stopniu dowolną i arbitralną wykładnię. Tymczasem użyte w przepisie sformułowanie „z nieuzasadnionych przyczyn” zakłada, że podmiot prowadzący postępowanie w sprawie potencjalnego naruszenia prawa przez pracownika organu administracji publicznej będzie orzekał w ramach szerokiego marginesu swobody, co, biorąc pod uwagę konstytucyjny standard odnoszący się do przepisów będących podstawą odpowiedzialności represyjnej, może budzić wątpliwości konstytucyjne. Poza tym nie jest określona sankcja, która grozi za naruszenie tego obowiązku, ani procedura, w ramach której odpowiedzialność pracownika ma być egzekwowana. | **Wyjaśnienie.**  W pierwszej kolejności należy wskazać, że art. 139a Kpa został przeredagowany w następujący sposób:  „Art. 139a. § 1. Organ odwoławczy przy ponownym rozpatrywaniu odwołania, w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku polegającego na nieuwzględnieniu:  1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie lub  2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a,  zarządza wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji przyczyn i ustalenie osób winnych naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.  § 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1 i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą.”  A) Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że procedura określona w proponowanym art. 139a Kpa  „może znaleźć zastosowanie tylko w przypadku, w którym po uchyleniu decyzji administracyjnej przez organ odwoławczy i przekazaniu jej organowi pierwszej instancji do ponownego rozpatrzenia, organ pierwszej instancji po raz kolejny wydaje decyzję, która ponownie zostaje zaskarżona do organu odwoławczego. Nie będzie to zatem postępowanie wpadkowe, w którym organ odwoławczy wyda postanowienie wpływające na tok postępowania toczącego się w pierwszej instancji, ale postępowanie co do istoty, kończące się wydaniem lub uchyleniem decyzji administracyjnej.”  Odnosząc się do stwierdzenia RCL, że „„Zarządzenie”, o którym mowa w projektowanym art. 139a § 2, może być zatem albo elementem rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 138 § 2 Kpa, albo rozstrzygnięciem inicjującym nowe postępowanie, odrębne względem postępowania głównego (które w momencie „zarządzenia wyjaśnienia” może być już zakończone przez organ odwoławczy ostatecznym rozstrzygnięciem), albo postanowieniem wydanym w toku postępowania odwoławczego.”, należy wskazać, że organ odwoławczy będzie zarządzał wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji wskazanych w art. 139a § 1 Kpa kwestii w ramach odrębnego postępowania, które będzie całkowicie niezależne od postępowania odwoławczego (tj. głównego).  Odnosząc się do uwagi, że „przepis pozostaje niejasny w zakresie spraw najbardziej kluczowych z punktu widzenia celu regulacji – nie jest np. wskazane, który organ jest właściwy do wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych naruszenia, zwłaszcza w przypadku, w którym organ odwoławczy zakończył postępowanie co do istoty ostatecznym rozstrzygnięciem (a zatem nie zwrócił jej do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji)”, należy wyjaśnić, że art. 139a § 1 Kpa zostanie uzupełniony w ww. zakresie o „organ pierwszej instancji”.  Odnosząc się do uwagi, że „nie jest także jasne, w jakiej formie wydawane jest „zarządzenie wyjaśnienia” – czy jest to decyzja czy postanowienie (w zależności od okoliczności konkretnej sprawy, zastosowanie może znaleźć art. 104 Kpa albo art. 123 Kpa). W tym zakresie zatem proponowana regulacja wymaga uzupełnienia o odpowiednie przepisy proceduralne, dostosowane do specyfiki tworzonej instytucji”, należy wskazać, że zarządzenie to nie będzie wydawane ani w formie decyzji ani w formie postanowienia. Zarządzenie, o którym mowa w art. art. 139a § 1 Kpa, będzie miało formę zwykłego pisma skierowanego do organu pierwszej instancji. W tym zakresie należy wskazać, że strona nie będzie uczestnikiem „postępowania” zainicjowanego w związku z zarządzeniem wyjaśnienia kwestii wskazanych w art. art. 139a § 1 Kpa. Zatem wprowadzenie regulacji, w zakresie wydania zarządzenia w formie postanowienia czy decyzji nie ma uzasadnienia ponieważ nie będzie podmiotu upoważnionego do zaskarżenia takiego rozstrzygnięcia. Kwestie związane z wyjaśnieniem okoliczności, o których mowa w art. 139a § 1 Kpa, będą należały wyłącznie do organu pierwszej instancji w związku z zarządzeniem organu odwoławczego a strona postepowania nie będzie uczestnikiem tego „postępowania”.  B) Odnosząc się do uwagi, że „z kolei projektowany art. 139a § 3 Kpa jest podstawą wszczęcia postępowania o charakterze represyjnym. Przepis ten powinien być zatem sformułowany w sposób precyzyjny, wykluczający w możliwie pełnym stopniu dowolną i arbitralną wykładnię. Tymczasem użyte w przepisie sformułowanie „z nieuzasadnionych przyczyn” zakłada, że podmiot prowadzący postępowanie w sprawie potencjalnego naruszenia prawa przez pracownika organu administracji publicznej będzie orzekał w ramach szerokiego marginesu swobody, co, biorąc pod uwagę konstytucyjny standard odnoszący się do przepisów będących podstawą odpowiedzialności represyjnej, może budzić wątpliwości konstytucyjne”, w pierwszej kolejności należy wskazać, że przepis ten został przeredagowany i dodane zostały do niego dodatkowe przesłanki odpowiedzialności.  Jednocześnie uzasadnienie zostanie uzupełnione w ten sposób, że zostanie wskazane w nim, że „nieuzasadnione przyczyny”, wystąpią wtedy, gdy w decyzji organu pierwszej instancji nie zostały wskazane przyczyny odstąpienia od obowiązku polegającego na nieuwzględnieniu:  1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie Kpa lub  2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a Kpa.  Odnosząc się do uwagi, że „poza tym nie jest określona sankcja, która grozi za naruszenie tego obowiązku, ani procedura, w ramach której odpowiedzialność pracownika ma być egzekwowana” należy wskazać, że przepis art. 139a § 2 Kpa nie stanowi samodzielnej podstawy prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, służbowej lub porządkowej. Pracownik podlega takiej odpowiedzialności na mocy przepisów odrębnych i dopiero, jeżeli one zawierają postanowienia, które pozwolą na pociągnięcie do odpowiedzialności np. z powodu przekroczenia terminów załatwienia sprawy, to może być wszczęte właściwe postępowanie. Najistotniejszymi aktami prawnymi regulującymi kwestię odpowiedzialności osobistej pracowników organów administracji publicznej są:  1) ustawa z 16.9.1982 r. o pracownikach urzędów państwowych;  2) ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej;  3) ustawa z 20.1.2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.  W związku z tym procedura uregulowana jest w odrębnych przepisach i nie podlega uregulowaniu w Kpa. |
|  | Art. 1 pkt 10 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 10 (dotyczącym dodawanego art. 139a § 2 kpa) – proponowana norma tworzy po stronie organu odwoławczego obowiązek każdorazowego zarządzania postępowania wyjaśniającego w przypadku ustalenia braku uwzględnienia przez organ I instancji wytycznych zawartych w decyzji kasacyjnej. Pomijając kwestie dodatkowego obciążenia organów odwoławczych, należy zastanowić się nad praktycznymi możliwościami weryfikacji lub zmiany najdalej idących skutków ww. postępowania wyjaśniającego (np. kara porządkowa, kara dyscyplinarna) w przypadku nie podzielenia przez sąd administracyjny przyjętej przez organ odwoławczy oceny, w tym w zakresie wagi czy istotności okoliczności pominiętych przez organ I instancji. Prawdopodobna wówczas może być sytuacja nałożenia na pracownika kary dyscyplinarnej, pomimo obiektywnie wadliwego i zakwestionowanego przez sąd administracyjny (np. w formie wyroku uchylającego decyzję organu odwoławczego) przyjęcia przez organ odwoławczy za ważne okoliczności nieistotnych dla sprawy, lub pomimo wadliwej (nieadekwatnej, zbędnej etc.) metodyki działania przyjętej przez organ odwoławczy w konkretnej sprawie. Nie bez znaczenia pozostaje również to, że inny ciężar odpowiedzialności może leżeć po stronie pracownika opracowującego projekt rozstrzygnięcia (referenta), osób weryfikujących projekt oraz osób piastujących funkcję organu. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Proponuje się zmianę brzmienia art. 139a w zakresie m.in. odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika w ten sposób, aby występowała ona tylko wtedy, gdy to pracownik ze swojej winy doprowadzi do sytuacji, w której organ pierwszej instancji naruszy obowiązek wynikający z art. 138 Kpa.  „Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1, i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą”. |
|  | Art. 1 pkt 10 projektu | Minister  Finansów | W przepisie tym zaproponowano zupełnie nowe regulacje – poprzez dodanie w Kpa art. 139a – w brzmieniu:  „Art. 139a § 1. W przypadku, o którym mowa w art. 138 § 2, organ pierwszej instancji, przy ponownym rozpatrzeniu sprawy obowiązany jest wziąć pod uwagę okoliczności wskazane przez organ odwoławczy.  § 2. W przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1, organ odwoławczy zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.  § 3. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn naruszył obowiązek, o którym mowa w § 1.”  Z OSR wynika, że zaproponowane regulacje mają rozwiązywać problemy ze „stosowaniem treści decyzji organu odwoławczego”. Jak wyjaśniono: „W praktyce orzeczniczej zdarzają się sytuacje, gdy organ I instancji uporczywie uchyla się od zastosowania treści decyzji (wytycznych) organu odwoławczego. Takie działanie może natomiast powodować przedłużanie postępowania administracyjnego.” Wyjaśnienie to właściwie jest niezrozumiałe. Na czym bowiem polega uporczywe uchylanie się organu I instancji od zastosowania się do wytycznych organu odwoławczego, przedłużające postępowanie administracyjne? Nie wyjaśniono, jak ostatecznie kończą się te sprawy.  Norma zaproponowana jako § 1 art. 139a budzi wątpliwości. Zgodnie z art. 138 § 2 zdanie drugie Kpa, przekazując sprawę, organ odwoławczy powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Oczywistym jest więc, że rozpatrując ponownie sprawę, organ I instancji jest obowiązany wziąć pod uwagę okoliczności wskazane przez organ odwoławczy.  Ponadto, nasuwa się podstawowe pytanie, w jakim trybie miałoby następować ewentualne stwierdzenie uchybień w działaniu organu I instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, skutkujące wskazanymi działaniami organu odwoławczego. Nie wynika to z projektowanych przepisów i nie wyjaśniono tego w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy. | **Uwaga uwzględniona.**  **1)** Przeredagowano brzmienie art. 139a:  „Art. 139a. § 1. Organ odwoławczy przy ponownym rozpatrywaniu odwołania, w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku polegającego na nieuwzględnieniu:  1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie lub  2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a,  zarządza wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji przyczyn i ustalenie osób winnych naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.  § 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1 i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą.”  **2)** Uzasadnienie zostało uzupełniony w następujący sposób:  „W przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 Kpa organ odwoławczy wskazuje:  1) okoliczności, jakie organ pierwszej instancji obowiązany jest wziąć pod uwagę przy proponowanym rozpatrzeniu sprawy. Chodzi o okoliczności faktyczne, które mają znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (§ 2);  2) wytyczne w zakresie wykładni przepisów prawa. Organ odwoławczy ma obowiązek, w razie przeprowadzenia przez organ pierwszej instancji błędnej wykładni przepisów prawa, które mają zastosowanie przy proponowanym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy, w decyzji określenia wytycznych w zakresie wykładni tych przepisów (§ 2a).  W praktyce zdarza się, że organ I instancji nie przeprowadził postępowania wyjaśniającego. Podjęcie decyzji przez organ I instancji bez prowadzenia postępowania wyjaśniającego, jeżeli nie było podstaw do zastosowania uproszczonego postępowania wyjaśniającego (art. 35 § 2 Kpa), nie może być sanowane w postępowaniu odwoławczym, ponieważ naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności, której istota polega na dwukrotnym rozpoznaniu i rozstrzygnięciu sprawy. W takim przypadku organ odwoławczy ma tylko kompetencje kasacyjne. Do takiego rodzaju naruszenia przepisów postępowania należy zaliczyć brak lub kwalifikowaną wadliwość środków dowodowych, które nie dają podstaw do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Jednocześnie zdarza się, że organ II instancji pomimo, że wskazuje jakie okoliczności faktyczne powinien wziąć pod uwagę organ I instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, to organ I instancji niekiedy uchyla się od podjęcia czynności, na które wskazywał organ II instancji. Nieustalenie istotnych okoliczności faktycznych ma zawsze istotny wpływ na wynik sprawy, co może prowadzić do uchylenia decyzji. Zatem przepis ten ma na celu zdyscyplinowanie organów I instancji do wykonywania zaleceń organu II instancji i tym samym nieprzedłużania postępowania administracyjnego. Przepis ten będzie dotyczył sytuacji, gdy organ II instancji już raz wydał decyzję o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji, a ten nie wykonał zaleceń organu II instancji i w związku z wniesionym odwołaniem, organ II instancji ponownie jest zobowiązany do podjęcia decyzji o przekazaniu tej samej sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ I instancji. Te same sytuacje zdarzają się w odniesieniu do wytycznych organu odwoławczego w zakresie wykładni przepisów prawa.  Stwierdzenie uchybień w działaniu organu I instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, polegające na braku uwzględnienia przez ten organ okoliczności faktycznych lub wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa wskazanych przez organ odwoławczy, będzie następowało w ramach prowadzonego postępowania odwoławczego, jeżeli strona skorzysta z prawa do wniesienia odwołania na decyzję organu I instancji wydaną po decyzji organu II instancji o przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.” |
|  | Art. 1 pkt 10 projektu  (dodanie art. 139a w Kpa) | Minister Zdrowia | Po pierwsze, nie jest jasne, czy wskazanie w decyzji kasatoryjnej okoliczności, które organ pierwszej instancji powinien wziąć pod uwagę, organ odwoławczy powinien obligatoryjnie zamieścić w tej decyzji. W związku z powyższym organ pierwszej instancji może powziąć wątpliwości, czy okoliczności wskazane w decyzji odwoławczej są rzeczywiście okolicznościami w rozumieniu art. 139a § 1 Kpa, które powinien uwzględnić z urzędu.  Po drugie, nie wiadomo o jakich okolicznościach jest mowa w projektowanym art. 139a § 1 Kpa. W przepisach Kpa mowa jest bowiem zarówno o okolicznościach faktycznych, jak i prawnych (np. art. 9, art. 37 § 7, art. 81, art. 96 § 3, art. 145 § 1 pkt 1 i 5 oraz art. 260a § 2 Kpa). Wydaje się w związku z tym konieczne doprecyzowanie, o jakich konkretnie okolicznościach jest mowa w ww. przepisie, który miałby zostać dodany do Kpa. | Ad 1) **Wyjaśnienie.**  Dokonano zmiany brzmienia art. 139a Kpa.  Należy podkreślić, że zgodnie z art. 138 § 2 Kpa organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy.  Natomiast zgodnie z art. 138 § 2a Kpa jeżeli organ pierwszej instancji dokonał w zaskarżonej decyzji błędnej wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, w decyzji, o której mowa w § 2, organ odwoławczy określa także wytyczne w zakresie wykładni tych przepisów.  W związku z tym organ odwoławczy na podstawie ww. przepisów ma obowiązek wskazać w decyzji kasatoryjnej ww. okoliczności oraz wytyczne. Jednocześnie w proponowanym art. 139a § 1 Kpa odniesiono się wprost do art. 138 § 2 i 2a Kpa. W związku z tym organ I instancji nie będzie miał wątpliwości, co do tego o jakich okolicznościach jest mowa w art. 139a Kpa.  Ad 2) **Uwaga uwzględniona.**  Dokonano zmiany brzmienia art. 139a Kpa:  „Art. 139a. § 1. Organ odwoławczy przy ponownym rozpatrywaniu odwołania, w przypadku stwierdzenia nieuzasadnionego naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku polegającego na nieuwzględnieniu:  1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie lub  2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a,  zarządza wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji przyczyn i ustalenie osób winnych naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.  § 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1 i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą.” |
|  | Art. 1 pkt 10 projektu  (dot. art. 139a § 2 i 3 Kpa) | Minister Zdrowia | Regulacja ta jawi się jako nadmiernie restrykcyjna. W świetle proponowanego rozwiązania w praktyce pracownik organu ponosi odpowiedzialność za wydanie decyzji obarczonej wadami procesowymi w zakresie postępowania dowodowego. Regulacja ta kreuje zatem odpowiedzialność osobistą pracownika organu za wydanie wadliwej decyzji administracyjnej, który formalnie nie jest osobą upoważnioną do wydawania decyzji. Jest to rozwiązanie dotychczas niespotykane w żadnej z procedur i niezasługujące na aprobatę, ponieważ de facto przerzuca odpowiedzialność za wydanie wadliwego rozstrzygnięcia z organu (piastuna organu) na pracownika. Konsekwencją stwierdzenia wad procesowych decyzji powinno być jedynie jej uchylenie w postępowaniu odwoławczym lub sądowo-administracyjnym.  Nie jest to właściwa podstawa do przeprowadzenia postępowania porządkowego czy dyscyplinarnego wobec pracownika. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Proponuje się zmianę brzmienia art. 139a w zakresie m.in. odpowiedzialności dyscyplinarnej pracownika w ten sposób, aby występowała ona tylko wtedy, gdy to pracownik doprowadzi do sytuacji, w której organ pierwszej instancji naruszy obowiązek wynikający z art. 138 Kpa.  „Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1, i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą”. |
|  | Art. 1 pkt 11 projektu  Pkt 11 uzasadnienia w części dot. zmiany Kpa | Minister Klimatu i Środowiska | **Projektowany art. 189k § 2a jest niejasny i powinien zostać doprecyzowany. Zasadne wydaje się rozważenie uregulowania na wzór art. 67da Ordynacji podatkowej**  Niejasny jest zakres zastosowania tego przepisu:  1) czy ma on zastosowanie w każdej sytuacji, w której odroczono zapłatę lub rozłożono na raty zaległą administracyjną kary pieniężnej – literalna wykładnia wskazywałaby na takie rozumienie tego przepisu, jednak nie wydaje się to zgodne z intencją projektodawcy. W sytuacji, gdy udzielana jest ulga w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej w postaci odroczenia lub rozłożenia na raty, niecelowe wydaje się naliczanie w każdej sytuacji odsetek za zwłokę w pełnej wysokości. Projektodawca nie wskazał przy tym, że miałaby być naliczana opłata prolongacyjna, równa obniżonej stawce odsetek za zwłokę, analogicznie jak to ma miejsce zgodnie z art. 57 Ordynacji podatkowej;  2) czy ma on zastosowanie w sytuacji, w której odroczono zapłatę lub rozłożono na raty administracyjną karę pieniężną (zaległą administracyjną karę pieniężną wraz z odsetkami), a następnie strona nie dotrzymała terminu płatności odroczonej administracyjnej kary pieniężnej bądź terminu płatności którejkolwiek z rat, na jakie została rozłożona administracyjna kara pieniężna (zaległa administracyjna kara pieniężna wraz z odsetkami) – jeśli takie ma być rozumienie tego przepisu (a na to wskazuje uzasadnienie), to zasadne wydaje się odpowiednie przeredagowanie projektowanego przepisu, analogicznie do rozwiązań przyjętych w art. 67da Ordynacji podatkowej. Projektowane brzmienie art. 189k § 2a przewiduje, że odsetki za zwłokę będzie naliczać się do dnia złożenia wniosku przez stronę o zastosowanie ww. ulgi, co nie wydaje się zasadne. Możliwa jest bowiem np. sytuacja, w której strona wpłaciła w terminie przeważającą część rat na jakie została rozłożona administracyjna, zaś naruszyła terminy płatności jedynie niewielkiej części rat – w takiej sytuacji obowiązek zapłaty odsetek od dnia złożenia wniosku o zastosowanie ulgi mógłby okazać się sankcją nieproporcjonalnie dotkliwą w stosunku do naruszenia. Wydaje się, że rozwiązanie przyjęte w art. 67da Ordynacji podatkowej lepiej wyważa interes strony i interes publiczny. **Regulacja analogiczna do art. 67da Ordynacji podatkowej mogłaby przyjąć następujący kształt:**  **Art. 189k**  **[…]**  **§ 2a. W razie niedotrzymania terminu płatności odroczonej administracyjnej kary pieniężnej bądź terminu płatności którejkolwiek z rat, na jakie została rozłożona administracyjna kara pieniężna, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji o:**  **1) odroczeniu terminu płatności administracyjnej kary pieniężnej - w całości;**  **2) rozłożeniu na raty administracyjnej kary pieniężnej - w części dotyczącej raty niezapłaconej w terminie płatności.**  **§ 2b. W razie niedotrzymania terminu płatności trzech rat, na jakie została rozłożona administracyjna kara pieniężna, następuje z mocy prawa wygaśnięcie decyzji o rozłożeniu na raty administracyjnej kary pieniężnej w zakresie wszystkich niezapłaconych rat.**  **§ 2c. Przepisy § 2a i 2b stosuje się odpowiednio do odroczonej lub rozłożonej na raty zaległej administracyjnej kary pieniężnej wraz z odsetkami za zwłokę.** | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  W przypadku zaległej administracyjnej kary pieniężnej mamy do czynienia z koniecznością naliczenia odsetek za zwłokę. W związku z tym w przypadku odroczenia lub rozłożenia na raty zaległej administracyjnej kary pieniężnej, w związku ze złożonym wnioskiem przez stronę w ww. zakresie, konieczne jest uregulowanie momentu, do którego będą naliczane odsetki za zwłokę. Jednocześnie przepis ten będzie miał zastosowanie w każdej sytuacji, gdy odroczono zapłatę lub rozłożono na raty zaległą administracyjną karę pieniężną. Należy też zauważyć, że analogiczny przepis zawarty jest w rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 22 sierpnia 2005 r. w sprawie naliczania odsetek za zwłokę oraz opłaty prolongacyjnej, a także zakresu informacji, które muszą być zawarte w rachunkach.  Należy też zauważyć, że w proponowanym art. 189k § 2a Kpa nie odniesiono się do odroczenia lub rozłożenia na raty administracyjnej kary pieniężnej „wraz z odsetkami za zwłokę” ponieważ zastosowanie ww. ulgi wynika z projektowanego art. 189k § 2 pkt 2 Kpa. Natomiast w § 2a chodzi jedynie o określenie momentu, do którego naliczane są odsetki za zwłokę od zaległej administracyjnej kary pieniężnej.  Jeśli chodzi o opłatę prolongacyjną, to nie będzie ona naliczana, ponieważ Kpa nie zna takiego pojęcia oraz nie odsyła w tym zakresie do przepisów podatkowych. Zatem w przypadku odroczenia lub rozłożenia na raty zaległej administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z obowiązującymi przepisami Kpa, opłata prolongacyjna nie jest naliczana.  Jednocześnie przepis ten nie reguluje opóźnień w zapłacie odroczonej lub rozłożonej na raty administracyjnej kary pieniężnej lub zaległej administracyjnej kary pieniężnej. **W tym zakresie zasadna jest propozycja MKiŚ odnośnie uzupełnienia projektu ustawy o regulację analogiczną do art. 67da Op.** |
|  | Art. 1 pkt 12 projektu | Minister  Finansów | Wątpliwości budzi projektowany art. 189l Kpa wprowadzający możliwość udzielenia z urzędu ulgi w spłacie administracyjnej kary pieniężnej m.in. w przypadku bezskuteczności egzekucji.  1) Należy zauważyć, że organ egzekucyjny jest uprawniony do nieprzystąpienia do egzekucji w sytuacji, w której uprawdopodobni, że egzekucja administracyjna byłaby bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których możliwe jest wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty egzekucyjne (art. 29 § 2 pkt 2 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji – dalej „upea”). Natomiast stwierdzenie bezskuteczności egzekucji odbywa się na podstawie postanowienia organu egzekucyjnego o umorzeniu postępowania egzekucyjnego na podstawie art. 59 § 2 upea.  Powstaje wątpliwość czy udzielenie z urzędu ulgi w spłacie administracyjnej kary pieniężnej będzie możliwe w przypadku gdy organ egzekucyjny nie przystąpi do egzekucji z powodu braku majątku zobowiązanego czy też jedynie w przypadku gdy umorzy postępowanie egzekucyjne ze względu na jego bezskuteczność. Z uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że intencją projektodawcy było aby samo uzasadnione przypuszczenie, że egzekucja kary będzie bezskuteczna umożliwiało udzielenie ulgi w spłacie. Takie rozwiązanie nie wynika jednak z projektowanego przepisu.  2) Z projektowanego przepisu art. 189l Kpa nie wynika czy przesłanką udzielenia ulgi w spłacie administracyjnej kary pieniężnej jest bezskuteczność egzekucji tej konkretnej kary czy też jakiejkolwiek egzekucji prowadzonej z majątku ukaranego.  3) Projektowany art. 189l Kpa przewiduje, że ulgi w spłacie administracyjnej kary pieniężnej może udzielić organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną. W przypadku gdy ten organ jest wierzycielem administracyjnej kary pieniężnej dysponuje on środkami pozwalającymi na ustalenie stanu majątkowego ukaranego i ustalenie czy egzekucja z jego majątku byłaby bezskuteczna (art. 6 § 1d upea). Należy jednak zauważyć, że nie w każdym przypadku organ administracji publicznej nakładający administracyjną karę pieniężną jest jej wierzycielem – nie jest jasne w jaki sposób taki organ ustali czy egzekucja prowadzona z majątku ukaranego byłaby skuteczna czy też nie.  4) Brzmienie projektowanego przepisu art. 189l Kpa, w zakresie w jakim dotyczy przesłanek stwierdzenia bezskuteczności egzekucji, powinno być zgodne z przepisami upea – art. 29 § 2 pkt 2 czy 59 § 2.  5) We wprowadzanym art. 189l § 1 pkt 3 proponujemy rozróżnić:   * w przypadku kar, które nie przechodzą na osoby trzecie – umorzenie z urzędu niezależnie od posiadanego przez ukaranego w chwili śmierci majątku – jeżeli nie można orzec o odpowiedzialności spadkobierców za nałożoną karę, nie można również prowadzić postępowania egzekucyjnego celem jej dochodzenia, * w przypadku kar, które przechodzą na osoby trzecie – zasadne jest przyznanie organowi administracyjnemu uprawnienia do udzielenia z urzędu ulgi w spłacie, w sytuacji gdy zmarły ukarany nie posiadał majątku lub posiadał majątek niepodlegający egzekucji. Wątpliwości budzi zapis warunkujący możliwość udzielenia ulgi w spłacie od wartości przedmiotów codziennego użytku. Po pierwsze, na podstawie jakich źródeł organ administracyjny ma ustalić, czy zmarły pozostawił takie przedmioty i jaka jest ich wartość. Zasadne jest uwzględnienie kosztów prowadzenia postępowania wyjaśniającego/dowodowego w tym zakresie. Po drugie z pragmatyki administracyjnych postępowań egzekucyjnych wynika, że brak jest podmiotów zainteresowanych nabyciem przedmiotów codziennego użytku. W dobie dostępności nowych przedmiotów codziennego użytku, możliwości ich zakupu na raty (w tym również w kredytach nieoprocentowanych) organy egzekucyjne mają problem ze sprzedażą takich ruchomości,   proponujemy rozważyć zasadność wprowadzenia możliwości udzielenia z urzędu ulgi w spłacie kary, która przechodzi na osoby trzecie, w przypadku jej niewielkiej wysokości – analogicznie jak jest to w przypadku należności podatkowych – por. art. 67d § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej. | **Uwaga uwzględniona i wyjaśniona.**  **Ad 1), 2), 4), 5)** Dokonano zmiany brzmienia art. 189l:  „Art. 189l. § 1. Organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, może z urzędu udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej, o których mowa w art. 189k § 1 pkt 3 i 4, jeżeli:  1) uprawdopodobni, że egzekucja zaległej administracyjnej kary pieniężnej będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty dochodzenia oraz koszty egzekucyjne;  2) kwota zaległej administracyjnej kary pieniężnej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym;  3) kwota zaległej administracyjnej kary pieniężnej nie przekracza pięciokrotnej wartości kosztów upomnienia w postępowaniu egzekucyjnym;  4) strona zmarła, a odpowiedzialność z tytułu kwoty zaległej administracyjnej kary pieniężnej nie przechodzi z mocy prawa na osoby trzecie;  5) strona zmarła, nie pozostawiając żadnego majątku albo pozostawiła majątek niepodlegający egzekucji na podstawie odrębnych przepisów.  § 2. Przepis art. 189k § 2 stosuje się odpowiednio.  § 3. W przypadkach, o których mowa w § 1 pkt 2, 4 i 5, decyzję o udzieleniu ulgi w wykonaniu zaległej administracyjnej kary pieniężnej pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.  § 4. W przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 2, właściwy organ może umorzyć zaległą administracyjną karę pieniężną, jeżeli umorzenie nie będzie stanowiło pomocy publicznej lub będzie stanowiło pomoc *de minimis* w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady *de minimis*”  **Ad 3)** W odniesieniu do uwagi w pkt 3 należy zauważyć, że nawet w przypadku, gdy organ administracji publicznej nakładający administracyjną karę pieniężną nie będzie jednocześnie wierzycielem, to ustalenie czy egzekucja prowadzona z majątku ukaranego byłaby skuteczna czy też nie nastąpi na podstawie wymiany informacji pomiędzy organami, tj. tym, który nałożył administracyjną karę pieniężną a wierzycielem. W tym zakresie należy mieć na względzie art. 7b Kpa, zgodnie z którym w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. |
|  | Art. 1 pkt 13 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | Zauważenia wymaga, że dotychczasowa regulacja art. 262 § 2 Kpa wprowadzała możliwość żądania – w uzasadnionych przypadkach – wniesienia przez stronę obowiązaną zaliczki na pokrycie kosztów postępowania. W projektowanym brzmieniu tego przepisu rezygnuje się z przesłanki „uzasadnionego przypadku”, wyjaśniając w uzasadnieniu projektu (str. 12), że jest to sformułowanie niewystarczające. W uzasadnieniu powołano się też na funkcjonowanie podobnej procedury w art. 1304 Kpc. Jednakże należy zauważyć, że w przywołanej procedurze tj. w art. 1304 § 1 Kpc strona, która wnosi o podjęcie czynności połączonej z wydatkami, obowiązana jest uiścić zaliczkę na ich pokrycie w wysokości i terminie oznaczonym przez sąd - a tym samym nie jest to przypadek podobny, gdyż w przypadku projektowanej regulacji art. 262 § 2 Kpa (art. 1 pkt 13 projektu) nie ma żadnej wytycznej, którą miałby się kierować organ w kwestii ustalania wysokości żądanej zaliczki na poczet postępowania. Zasadne jest zatem ponowne przeanalizowanie projektowanej regulacji i w zależności od intencji projektodawcy skorygowanie uzasadnienia bądź przepisu zgodnie z tą intencją. | **Uwaga wyjaśniona.**  Uzasadnienie zostało uzupełnione.  Obecnie zaliczka na poczet kosztów postępowania nie jest kosztem postępowania, który zgodnie z przepisami powinien być uiszczony z góry w rozumieniu art. 261 Kpa. Dlatego też nieuiszczenie zaliczki nie może spowodować ani zwrotu podania ani też zaniechania przez organ czynności, której dotyczy zaliczka (np. wyr. NSA z 14.12.2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, Nr 1, poz. 35; wyr. WSA w Warszawie z 22.6.2004 r., IV SA 82/03; wyr. WSA w Kielcach z 30.9.2010 r., II SAB/Ke 34/10). Brak jest również podstaw do uznania, że postanowienie w przedmiocie zaliczki podlega wykonaniu w drodze przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. O kosztach postępowania i osobach zobowiązanych do ich poniesienia organ rozstrzyga w trybie art. 264 § 1 Kpa. Jedyną zatem negatywną dla strony konsekwencją zażądania przez organ zaliczki jest to, że termin, w którym zaliczka ta powinna być uiszczona, nie będzie wliczany do terminów załatwienia sprawy (art. 35 § 5 Kpa).  Jednocześnie zmiana obowiązującego art. 262 § 2 Kpa nie ma na celu wprowadzania odmiennych niż obecnie obowiązujące rozwiązań, które byłyby niekorzystne dla strony.  Celem niniejszej propozycji jest jedynie zrezygnowanie z niezdefiniowanego pojęcia „uzasadnionych przypadków”. Należy zauważyć, że pojęcie to jest bardzo szerokie i w związku z brakiem definicji co do zasady każdy przypadek może zostać uznany za uzasadniony.  Należy mieć też na uwadze, że podobnie art. 1304 § 1 Kpc nie posługuje się pojęciem „uzasadnionych przypadków”. |
|  | Art. 2 pkt 1 i 2 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W odniesieniu do zmian zaproponowanych w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (art. 2 pkt 1 i 2 projektu) dodawane przepisy dotyczą czynności prawnych odnoszących się do działalności gospodarczej lub zawodowej dokonywanych przez małoletniego, o ile posiada on zezwolenie sądu. Tymczasem uzasadnienie projektu (str. 12) nie odnosi się do działalności zawodowej małoletniego. Tak samo analogiczne regulacje dodawane w Kpc nie odnoszą się do działalności zawodowej małoletniego (np. art. 573 § 1 i art. 59823 Kpc). Zasadne jest zatem uspójnienie treści przepisów i uzasadnienia w tym zakresie zgodnie z intencją projektodawcy. | **Uwaga uwzględniona.**  Terminologia została ujednolicona. |
|  | Art. 2 projektu | Minister Sprawiedliwości | Wątpliwości budzi wyodrębnienie w projektowanych regulacjach (§ 3 w art. 14 Kc, art. 211 i art. 212 Kc) pojęcia „*działalności zawodowej*” obok „*działalności gospodarczej*”.  W doktrynie wskazuje się, że desygnaty pojęć „*działalność gospodarcza*" i „*działalność zawodowa*" pokrywają się i w świetle wykładni systemowej oraz celowościowej art. 431 Kc, definiującego pojęcie „*przedsiębiorcy*”, działalność zawodowa stanowi rodzaj działalności gospodarczej1).  Pojęcie „*działalność zawodowa*" nie zostało ustawowo zdefiniowane. Przez prowadzenie działalności zawodowej rozumie się (wyłącznie lub przede wszystkim) wykonywanie tzw. wolnych zawodów2), ale również inną wykonywaną we własnym imieniu i na własny rachunek działalność profesjonalną, wymagającą posiadania określonych kwalifikacji3).  Odniesienie pojęcia „*działalność zawodowa*” w powyższym rozumieniu do osób małoletnich nie wydaje się racjonalne, skoro osoby małoletnie nie mogą wykonywać wolnych zawodów ze względu na szczególne regulacje określające wymagania uprawniające do ich wykonywania, jak choćby związane z ukończeniem studiów kierunkowych, odbyciem stażu lub aplikacji, czy zdaniem państwowych egzaminów. Ponadto działalność zawodowa w powyższym rozumieniu (tzw. wolne zawody), jest działalnością wykonywaną osobiście, co wyklucza możliwość uznania za podmioty tej działalności osoby małoletnie i wskazuje na wadliwość propozycji przewidującej wyodrębnienie w § 3 art. 14 Kc, art. 211 i art. 212 Kc tego pojęcia obok pojęcia działalności gospodarczej.  Projektodawca powinien tę kwestię wyjaśnić, bo jeśli wyodrębnienie działalności zawodowej w § 3 art. 14 , art. 211 i art. 212 Kc było zabiegiem celowym, to pojawia się wątpliwość, jak należy to pojęcie rozumieć i dlaczego projektowane przepisy art. 573 § 1 zd. 2 Kpc oraz art. 59823 - art. 59826 Kpc, regulujące kwestię zdolności do czynności sądowych osób małoletnich oraz zasady uzyskiwania zgody na podjęcie działalności gospodarczej, nie posługują się pojęciem „*działalności zawodowej*”, a tylko i wyłącznie pojęciem „*działalności gospodarczej*”.  W ocenie resortu sprawiedliwości należy albo zrezygnować z użycia pojęcia „*działalności zawodowej*” w art. 14 § 3, art. 211 i art. 212 Kc, albo wyjaśnić potrzebę wyodrębnia tego terminu i konsekwentnie posłużyć się nim również w projektowanych art. 573 § 1 zd. 2 Kpc oraz art. 59823 - art. 59826 Kpc. | **Uwaga uwzględniona.**  Zrezygnowano z użycia pojęcia „działalności zawodowej”. |
|  | Art. 2 pkt 1 projektu  (art. 14 § 3 Kc) | Minister Sprawiedliwości | Niezasadne jest przyznanie małoletniemu nie posiadającemu zdolności do czynności prawnych (małoletniemu poniżej lat 13) możliwości dokonywania osobiście czynności prawnych dotyczących działalności gospodarczej lub zawodowej jako małoletniemu przedsiębiorcę. Możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletniego nie posiadającego zdolności do czynności prawnych powinna być ograniczona jedynie do przypadku, gdy taki małoletni nabywa w drodze dziedziczenia przedsiębiorstwo w spadku.  Również w takim przypadku nie jest zasadne przyznanie małoletniemu zdolności do osobistego dokonywania czynności prawnych w zakresie działalności gospodarczej. Konieczne zaś wydaje się zaprojektowanie odpowiedniej reprezentacji małoletniego przy prowadzenie przedsiębiorstwa w spadku, które mogłoby opierać się na podobnych zasadach jak zarząd sukcesyjny (przy czym zarządca sukcesyjny obowiązany byłby prowadzić przedsiębiorstwo w spadku do czasu uzyskania przez małoletniego pełnoletności lub pod odpowiednimi warunkami ograniczonej zdolności do czynności prawnych) albo na  powiernictwie. Wydaje się także konieczne unormowanie analogicznej sytuacji w przypadku osób ubezwłasnowolnionych całkowicie, które również nie posiadają zdolności do czynności prawnych. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Zrezygnowano z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.  Przyznanie możliwości dokonywania czynności prawnych przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (wszelkich, niektórych) będzie decyzją sądu opiekuńczego.  Wprowadzana kontrola sądu opiekuńczego ma na celu zabezpieczenie interesów wszystkich osób biorących udział w czynnościach w związku z działalnością gospodarczą. |
|  | Art. 2 pkt 2 projektu  (art. 211-212 Kc) | Minister Sprawiedliwości | Niezasadne jest przyznanie małoletniemu posiadającemu ograniczoną zdolność do czynności prawnych (małoletniemu powyżej 13 lat) możliwości samodzielnego dokonywania wszelkich czynności prawnych dotyczących prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Zrezygnowano z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.  Przyznanie możliwości dokonywania czynności prawnych przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (wszelkich, niektórych) będzie decyzją sądu opiekuńczego.  Wprowadzana kontrola sądu opiekuńczego ma na celu zabezpieczenie interesów wszystkich osób biorących udział w czynnościach w związku z działalnością gospodarczą. |
|  | Art. 2 i art. 3 projektu | Minister Sprawiedliwości | Należy zauważyć, że projektodawca nie wskazał rozwiązań prawnych obejmujących wszelkie aspekty prowadzenia działalności przez małoletniego przedsiębiorcę, który nie ma zdolności do czynności prawnych i posiada zezwolenie sądu opiekuńczego na wykonywanie działalności osobiście. Na przykład brak jest wskazania definicji „wykonywania działalności”.  Skoro małoletni może prowadzić działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własną rzecz, tj. m.in. zaciągać zobowiązania, to czy również jest uprawniony do podejmowania czynności w postępowaniu sądowym oraz postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym  tej działalności (np. za niezapłacone faktury).  Ponadto nierozstrzygnięta pozostaje kwestia odpowiedzialności karnej małoletniego w kontekście możliwości popełnienia przez niego przestępstw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Do nieletniego do 17 roku życia będzie miała zastosowanie  tylko Ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, co spowoduje bezkarność małoletnich przedsiębiorców posiadających zezwolenie sądu opiekuńczego na wykonywanie działalności osobiście, np. w przypadku popełnienia przestępstwa oszustwa finansowego z art.297 Kodeksu karnego.  Wprowadzając nowe rozwiązanie prawne, które nadaje nowe uprawnienia osobom małoletnim działania osobiście na rynku gospodarczym i finansowym, wnioskodawca powinien też zapewnić odpowiednią ochronę pozostałym uczestnikom rynku oraz reszcie  społeczeństwa. | **Uwaga częściowo uwzględniona**  Wprowadzono nowe brzmienie przepisów.  Wprowadzana kontrola sądu opiekuńczego ma na celu zabezpieczenie interesów wszystkich osób biorących udział w czynnościach w związku z działalnością gospodarczą.  Projektodawca jest przeciwny rozszerzaniu odpowiedzialności karnej na osoby poniżej 17. roku życia, wykonujące działalność gospodarczą. Dopuszcza on natomiast ewentualne zmiany w ustawie o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich – uprzejmie prosi się MS o przygotowanie i przedstawienie możliwych propozycji rozwiązań w tym zakresie. |
|  | Art. 2 pkt 1 i 2 projektu i  uzasadnienie w części dot. zmiany Kc | Minister Klimatu i Środowiska | W projektowanych przepisach brak jest odniesienia do definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 431 Kc, wobec tego nie jest jasne czy „małoletni przedsiębiorcy” są objęci zakresem tej definicji, a zatem należy do nich stosować ogół przepisów Kc odnoszących się do przedsiębiorców i działalności gospodarczej, czy też są odrębną kategorią podmiotów.  Wydaje się, że projektodawca powinien przeanalizować przepisy Kc (a także innych ustaw) dotyczące przedsiębiorców i rozważyć wyłączenie zastosowania części tych przepisów w odniesieniu do małoletnich przedsiębiorców. Dotyczy to w szczególności przepisów określających surowszy reżim odpowiedzialności cywilnoprawnej przedsiębiorców a także surowszy wzorzec należytej staranności. **Przyjęcie przepisów w zaproponowanym brzmieniu może powodować szereg wątpliwości związanych z tym, jak traktować relacje prawne z udziałem małoletnich przedsiębiorców. Z jednej strony przepisy Kc są bowiem wobec nich surowsze, jako przedsiębiorców, z drugiej zaś – łagodniejsze, jako małoletnich / osób niemających zdolności do czynności prawnych / osób mających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.**  Dla ilustracji ww. potencjalnych wątpliwości można wskazać następujące przykłady:   1. Artykuł 118 Kc przewiduje krótszy, 3-letni okres przedawnienia roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, zaś art. 117 § 21 Kc przewiduje surowszy skutek upływu terminu przedawnienia roszczenia przedsiębiorcy przysługującego przeciwko konsumentowi. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 122 § 1 Kc przedawnienie względem osoby, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat dwóch od ustanowienia dla niej przedstawiciela ustawowego albo od ustania przyczyny jego ustanowienia. 2. Artykuł 426 Kc wyłącza odpowiedzialność deliktową małoletniego, który nie ukończył lat trzynastu. Jednocześnie art. 435 Kc przewiduje surowszą odpowiedzialność deliktową „prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody”. 3. Z projektowanego art. 14 § 3 Kc wynika, że czynności prawne małoletniego przedsiębiorcy, który nie ma zdolności do czynności prawnych mogą zostać uznane za nieważne, gdy pociągają za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych. Jednocześnie jednak do takiego małoletniego przedsiębiorcy znajdowałyby zastosowanie przepisy dotyczące stosunków z innymi przedsiębiorcami przewidujące np. uproszczony tryb zawarcia umowy poprzez przyjęcie oferty (art. 661 § 4 Kc, art. 681 Kc, art. 682 Kc), surowsze reguły dotyczące skorzystania z uprawnień z tytułu rękojmi (art. 563 § 1 Kc).   Należy także zauważyć, iż wprowadzeniu nowej instytucji małoletniego przedsiębiorcy nie towarzyszy żadna analiza wprowadzenia tej instytucji na prawo administracyjne, jak również na prawo karne. Wskazać bowiem należy, iż małoletni przedsiębiorca będzie musiał stosować wszystkie przepisy prawa administracyjnego. Z tego tytułu będzie mógł ponosić odpowiedzialność administracyjną, a w szczególności będą mogły być na niego nakładane administracyjne kary pieniężne. W takim ujęciu administracyjna kara pieniężna, która może dochodzić do milionów złotych będzie mogła być nałożona na kilkumiesięczne dziecko, gdyż projekt nie przewiduje żadnych ograniczeń wiekowych w prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na wiek małoletniego. Projekt ustawy wymaga więc szczegółowego uzasadnienia i przemyślenia w jaki sposób wprowadzenie nowej instytucji wpłynie na stosowanie prawa administracyjnego, a także prawa karnego. W szczególności w zakresie prawa karnego budzi wątpliwości, iż jednocześnie małoletni przedsiębiorca, który ukończył lat trzynaście będzie miał zdolność do szerokiego działania w obrocie gospodarczym bez zgody swojego przedstawiciela ustawowego, a jednocześnie nie będzie ponosił odpowiedzialności karnej za przestępstwa oraz wykroczenia, bo ta zgodnie z zasadami prawa karnego generalnie przewidziana jest po ukończeniu 17 lat. W praktyce może oznaczać to mechanizm ”bezkarności” w łamaniu prawa administracyjnego. | **Wyjaśnienie.**  W aktualnym stanie prawnym małoletni przedsiębiorcy są objęci regulacją art. 431 Kc, nowelizacja nie zmienia tej kwestii.  Małoletni, którzy posiadają zezwolenie na osobiste prowadzenie działalności, powinni mieć takie same prawa i obowiązki jak pełnoletni przedsiębiorcy. Projektodawca dokona analizy i zaproponuje ew. zmiany przepisów w tym zakresie.  W zakresie prawa administracyjnego i karnego, MRiT nie zakłada – co do zasady - zmian w zakresie odpowiedzialności.  Odnosząc się do przykładu prowadzenia działalności, z którą wiąże się ryzyko nałożenia na małoletniego wysokiej kary, taka możliwość istnieje już w obecnym stanie prawnym. Zmiana, którą proponuje MRiT, polega na tym, że małoletni będzie mógł osobiście wykonywać działalność po uprzedniej ocenie sądu, czy m.in. stopień jego rozwoju pozwala na samodzielną działalność. |
|  | Art. 2; Art. 3 pkt 2 i 3 projektu | Minister  Finansów | Wyjaśnienia i ewentualnie uregulowania wymaga kwestia zdolności do podejmowania czynności przez osobę nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych w różnych postępowaniach dotyczących tej osoby w sprawach z zakresu prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Czy taka osoba np. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występuje samodzielnie, jeśli postępowanie egzekucyjne dotyczy należności pieniężnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej przez taką osobę? Czy też działa przez przedstawiciela ustawowego, opiekuna lub kuratora? | **Wyjaśnienie.**  Kwestia samodzielnego dokonywania czynności w postępowaniu powinna być określa przez sąd zezwalający na wykonywanie działalności gospodarczej. |
|  | Art. 3 projektu | Minister Sprawiedliwości | Odnosząc się do art. 3 pkt 1 projektu dotyczącego dodania § 21 w art. 1831 Kpc, którego celem jest wzmocnienie mediacji w postępowaniu cywilnym, w szczególności w sprawach gospodarczych i z zakresu prawa pracy, poprzez pełniejsze wykorzystanie pozasądowych metod rozwiązywania sporów, należy zauważyć, że mediacja jest proponowanym przez ustawodawcę dodatkowym sposobem rozwiązania sporów cywilnoprawnych. Jej celem jest dążenie do odciążenia sądownictwa powszechnego i zwiększenie efektywności postępowania. Na uwagę zasługuje fakt, iż przepis art. 10 Kpc jest wyrazem dążenia ustawodawcy do ugodowego załatwiania spraw cywilnych. Najważniejszą zasadą postępowania mediacyjnego jest jego dobrowolność (art. 1831 § 1 Kpc).  Kierując sprawę do mediacji, sąd ma obowiązek pouczyć strony o dobrowolności mediacji. Pouczenie takie musi również wypłynąć od samego mediatora.  W uzasadnieniu do projektu na str. 15 wskazano, że „*Kodeks postępowania cywilnego przewiduje obowiązek poinformowania w pozwie, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia takiej próby (art. 187 § 1 pkt 3). Niedopełnienie tego wymogu nie obliguje expressis verbis do podjęcia przez sąd konkretnych działań*.”.  Odnosząc się do powyższego i mając na uwadze brzmienie art. 187 § 1 pkt 3 Kpc należy wskazać, iż elementem istotnym pozwu jest obowiązek zamieszczenia w pozwie informacji, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto – wyjaśnienia przyczyn ich niepodjęcia. Literalne brzmienie komentowanego przepisu nie nasuwa wątpliwości, że jest to element obligatoryjny pozwu. Zarówno w judykaturze, jak i w doktrynie wyrażany jest jednak pogląd, iż mimo usytuowania tego warunku wśród wymagań formalnych pozwu, nie jest to warunek, którego niespełnienie skutkuje niemożnością nadania sprawie dalszego biegu.  W konsekwencji przewodniczący nie może wszczynać wobec wskazanego braku procedury naprawczej i po ewentualnym bezskutecznym upływie terminu na uzupełnienie braków formalnych zwrócić z tego powodu pozwu. Należy stwierdzić, iż pomimo trafnego wskazania w doktrynie okoliczności, iż brak spełnienia tego wymagania nie stoi na przeszkodzie nadaniu dalszego biegu sprawie, trudno obronić tezę o zasadności odmiennego traktowania tego wymogu od traktowania pozostałych wymogów wymienionych w tym przepisie.  Praktyka sądowa odmiennie traktująca to wymaganie formalne jest jednak zrozumiała z uwagi na cel, jakiemu ów wymóg służy (*vide* komentarz do art. 187 Kpc Piaskowska Olga Maria (red.), Kodeks postępowania cywilnego. Postępowanie procesowe.  Komentarz aktualizowany, LEX/el 2023).  Na uwagę zasługuje także treść art. 1301a § 1 zdanie pierwsze Kpc, który stanowi, iż jeżeli pismo procesowe wniesione przez adwokata, radcę prawnego, rzecznika patentowego lub Prokuratorię Generalną Rzeczypospolitej Polskiej nie może otrzymać prawidłowego biegu wskutek niezachowania warunków formalnych, przewodniczący zwraca pismo stronie bez wezwania do jego poprawienia lub uzupełnienia. Skoro zatem brak zamieszczenia w pozwie informacji, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto – wyjaśnienia przyczyn ich niepodjęcia, może być podstawą do zwrotu pozwu, niezrozumiała wydaje się być proponowana regulacja art. 1831 § 21 Kpc, zgodnie z którą sąd kieruje strony do mediacji, jeżeli w sprawach wymienionych w pkt 1-3 pozew nie zawiera informacji albo wyjaśnień, o których mowa w art. 187 § 1 pkt 3 Kpc.  W przypadku natomiast przyjęcia, że brak w pozwie informacji, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto – wyjaśnienia przyczyn ich niepodjęcia, stanowi brak formalny pozwu uniemożliwiający nadanie mu prawidłowego biegu (choć można ocenić to jako nadmierny formalizm – nie jest to wykluczone), zgodnie z art. 130 § Kpc przewodniczący wezwie stronę (niezastępowaną przez profesjonalnego pełnomocnika) do uzupełnienia tego braku; w przypadku zaś jego nieuzupełnienia pozew zostanie zwrócony.  Analizując zatem proponowaną regulację na tle obowiązujących przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, stwierdzić należy, że jest ona z nimi niespójna.  Z jednej bowiem strony przyczyna, która może być podstawą wezwania do uzupełnienia braków formalnych pozwu / zwrotu pozwu może być także podstawą do skierowania przez sąd z urzędu stron do mediacji. Wydaje się, że skoro ustawodawca zdecydował się na zamieszczenie kwestii informacji dotyczącej podjęcia próby mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu w przepisie określającym wymogi formalne pozwu, to niezasadne jest nadawanie tej okoliczności rangi przesłanki dla skierowania przez sąd stron do mediacji.  Ponadto wątpliwości wzbudza także dalsza część projektowanej regulacji, w myśl której sąd kieruje strony do mediacji także wtedy, gdy zawarte w pozwie informacje albo wyjaśnienia, o których mowa w art. 187 Kpc są niewystarczające.  W przypadku zamieszczenia w pozwie informacji w przedmiocie podjęcia przez strony prób mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, czy też wyjaśnień przyczyn ich niepodjęcia, sąd nie bada co do zasady, czy te informacje lub wyjaśnienia są wystarczające. Użycie wyrazu „*niewystarczające*” mogłoby prowadzić do niemalże każdorazowego kierowania do mediacji spraw wymienionych w proponowanym § 21 art. 1831 Kpc. Nie należy przy tym zapominać, że mediacja jest dobrowolna (art. 1831 § 1 Kpc). Strona nie może zostać zmuszona do uczestniczenia w mediacji, jej kontynuowania i zawarcia ugody, nawet jeżeli uprzednio zawarła umowę o mediację. Ponadto sąd może skierować do mediacji za zgodą stron także w toku sprawy, tj. na każdym etapie postępowania (art. 1838 § 1 Kpc). W tym miejscu warto zauważyć, że to właśnie art. 1838 Kpc mówi o skierowaniu do mediacji, przy czym użyto w nim wyrazu „*może*” w stosunku do czynności sądu. Co za tym idzie, wydaje się, że  z legislacyjnego punktu widzenia regulacja w proponowanym art. 1831 § 21 Kpc jest nieprawidłowo zamieszczona (abstrahując od wskazanej powyżej jej niezasadności merytorycznej). Dodatkowo wskazać należy, że zgodnie z art. 1838 § 2 Kpc mediacji nie prowadzi się, jeżeli strona w terminie tygodnia od dnia ogłoszenia lub doręczenia jej postanowienia kierującego strony do mediacji nie wyraziła zgody na mediację. Pojawia się pytanie, czy w przypadku skierowania do mediacji na podstawie projektowanego art. 1831 § 21 Kpc, strona również mogłaby nie wyrazić zgody. Jeżeli zaś nie – byłoby to zaprzeczeniem samej idei mediacji i polubownych metod rozwiązywania sporów, które z założenia cechuje dobrowolność.  Wbrew literalnemu brzmieniu przepisu art. 10 Kpc - „*sąd powinien dążyć*” do ugodowego zakończenia sprawy, przepis ten nie statuuje obowiązku, ale jedynie powinność. Powinno się dążyć do zawarcia ugody wszędzie tam, gdzie pojawia się nadzieja ugodowego załatwienia sporu. Ocenę tego, czy w konkretnej sprawie istnieje możliwość skierowania sprawy na drogę mediacji, powinno się zatem  pozostawić do decyzji sądu.  Należy także zwrócić uwagę, że wskazanie spraw gospodarczych, w których sąd miałby kierować strony do mediacji nie uwzględnia okoliczności, że w części z nich (np. sprawy między przedsiębiorstwem państwowym lub jego organami a jego organem założycielskim lub organem sprawującym nadzór, pozbawienie wykonalności tytułu wykonawczego, sprawy na tle uchwał organów) spór nie będzie mógł się zakończyć w drodze ugody zawartej w następstwie przeprowadzenia mediacji.  Należy jeszcze raz podkreślić, że nie kwestionując słusznej idei wzmocnienia mediacji, jako sposobu łagodzenia, bądź likwidowania konfliktów między stronami, wątpliwości budzi rezygnacja z dotychczasowej zasady dobrowolności mediacji.  Projektowany przepis art. 1831 § 21 Kpc przewiduje wyłączenie tej zasady w odniesieniu do trzech grup spraw: 1) gospodarczych; 2) w których stroną jest przedsiębiorca oraz 3) z zakresu prawa pracy (z wyłączeniem spraw dotyczących rozwiązania stosunku pracy, wypowiedzenia, przywrócenia i łącznie dochodzonych roszczeń).  Zgodnie z proponowanym przepisem, sąd będzie miał obowiązek skierować strony do mediacji w wymienionych w nim sprawach, jeżeli pozew nie zawiera informacji albo wyjaśnień, o których mowa w art. 187 § 1 pkt 3 Kpc albo wyjaśnienia są niewystarczające.  Ostatnia z przesłanek, która odnosi się do oceny udzielonych przez stronę wyjaśnień co do przyczyn niepodjęcia próby mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, zakłada szeroki margines uznaniowości ze względu na brak kryteriów określających warunki, których spełnienie pozwoli na potraktowanie wyjaśnień jako wystarczających lub niewystarczających.  Proponowana ocenność w odniesieniu do zawartych w pozwie wyjaśniań strony co do przyczyn niepodjęcia prób ugodowego rozwiązania sporu, warunkująca skierowanie stron do mediacji, zdaje się kolidować z nakazem sformułowanym w § 2 1 „*sąd kieruje strony do mediacji*”. Konstrukcja omawianego przepisu, który łączy formułę obligatoryjności („*sąd kieruje*”) z formułą uznaniowości (jeśli uzna, że „*wyjaśnienia są niewystarczające*”), budzi zatem wątpliwości i w zestawieniu z nieokreślonością przesłanki dotyczącej oceny wyjaśnień za wystarczające, może w istocie spowodować, że proponowany przepis będzie martwy (wobec braku kryteriów oceny nie można wykluczyć uznania wyjaśnień za niewystarczające w większości lub w każdej sprawie).  Należy podkreślić, że decyzja o tym, czy mediacja powinna być obligatoryjna, jest kwestią, która wymaga analizy z uwzględnieniem różnych czynników. Samo ogólnikowe powołanie się przez projektodawcę na potrzebę wzmocnienia mediacji oraz możliwość szybszego i tańszego rozstrzygnięcia sporu, bez wnikliwego zbadania i wyważenia korzyści oraz wad płynących z takiego rozwiązania, nie wydaje się wystarczające. Rozważenia wymaga w pierwszej kolejności, czy obligatoryjna mediacja, o której mowa w projektowanym art. 1831 § 21 Kpc, jest rozwiązaniem potrzebnym i czy wady płynące z tego rozwiązania nie będą powodowały więcej szkód, niż pożytku.  Zgodnie z obowiązującymi przepisami sąd ma obowiązek dążenia w każdym stanie postępowania do ugodowego załatwienia sprawy, w szczególności przez nakłanianie stron do mediacji (art. 10 Kpc), jak również może skierować sprawę do mediacji na każdym etapie postępowania (art. 1838 § 1 Kpc). Mediacja jest dobrowolna (art. 1831 § 1 Kpc), co oznacza m. in., że jeśli skierowanie sprawy do mediacji nastąpiło na mocy postanowienia sądu, a strona w terminie tygodnia od  dnia ogłoszenia lub doręczenia jej postanowienia kierującego do mediacji nie wyraziła zgody na mediację, mediacji się nie prowadzi (art. 1838 § 2 Kpc).  Obowiązujący system, opierający się na dobrowolności mediacji, wydaje się być wystarczający, skoro wg danych statystycznych, zarówno liczba spraw kierowanych do mediacji, jak również wskaźnik skuteczności mediacji, rozumiany jako odsetek skutecznych mediacji w ogólnej liczbie spraw skierowanych do mediacji, z roku na rok są większe4).  Ponadto, przeciwko wprowadzeniu proponowanego rozwiązania zdaje się przemawiać prawo stron do decydowania o sposobie rozwiązania sporu. Strony, które korzystając z prawa do sądu inicjują postępowanie i są jego dysponentami, powinny mieć możliwość wyboru sposobu rozwiązania sporu, w tym decydowania o skorzystaniu z mediacji. Jeśli sąd miałby obowiązek kierowania stron do mediacji, jak to zakłada proponowany przepis, to należy rozważyć wprowadzenie możliwości sprzeciwienia się przez stronę, która nie godzi się na mediację.  Przemawia za tym kilka argumentów. Po pierwsze, zawarcie ugody przez strony, które nie chcą mediować, jest bardzo wątpliwe. Po drugie, w przypadku narzucenia obowiązkowej mediacji, jedna ze stron może czuć się zmuszona do negocjacji, co może prowadzić do nierówności stron w procesie mediacji i osłabienia ich pozycji negocjacyjnej. Po trzecie - niezwykle istotna jest kwestia ponoszenia kosztów mediacji, której strony nie chciały.  Zgodnie z obowiązującym art. 1835 § 1 Kpc wynagrodzenie i zwrot wydatków mediatora obciążają strony. Należności te mediator pobiera bezpośrednio od stron, a sąd ustala je i przyznaje mediatorowi tylko wówczas, gdy przynajmniej jedna ze stron była zwolniona od kosztów sądowych w zakresie obejmującym należności mediatora, a pozostałe strony nie wypłaciły tych należności w całości.  Powyższa zasada nie budzi wątpliwości w odniesieniu do mediacji, na którą strony wyraziły zgodę. Natomiast w przypadku mediacji obligatoryjnej, wątpliwe jest, by strona, która z określonych powodów nie wyraziła zgody na mediację, lub się jej wprost sprzeciwiała, była skłonna do zapłaty wynagrodzenia i zwrotu wydatków mediatora związanych z niechcianą mediacją. Kwestia ta powinna być poddana wnikliwej analizie przez projektodawcę. W razie utrzymania obligatoryjnej mediacji, o której mowa w proponowanym art. 183 1 § 21 Kpc, konieczne jest opracowanie odpowiednich rozwiązań określających zasady ponoszenia kosztów, a ponadto dokonanie oceny wpływu takich rozwiązań na budżet Skarbu Państwa (należy się liczyć ze zwiększoną liczbą wniosków o zwolnienie od kosztów).  W aspekcie kosztów mediacji warto mieć także na uwadze, że w przypadku spraw prowadzonych w sądach rejonowych nie jest wykluczone, że koszty mediacji mogą przewyższyć wartość przedmiotu sporu, co podważa ekonomiczną zasadność przyjmowania omawianego rozwiązania w odniesieniu do tego typu przypadków, podobnie jak i przypadków, w których pozwy składane są w większej liczbie (masowo) przez dany podmiot, który nie zdecydował się na skorzystanie z usług esądu i postępowania elektronicznego.  Mając na uwadze powyższe proponowana regulacja art. 1831 § 21 Kpc wzbudza wątpliwości i wymaga pogłębionej analizy. | Ad 1) **Wyjaśnienie.**  Propozycja zostanie przeniesiona do 1838 Kpc.  Ad 2) **Wyjaśnienie.**    Przepis nie zmienia zasady dobrowolności mediacji. Strona nadal będzie mogła nie wyrazić zgody na mediację.  Ad. 3) Nowa propozycja przepisu, po konferencji uzgodnieniowej. Zrezygnowano z przesłanki „niewystarczających wyjaśnień”. |
|  | Art. 3 projektu  (dodanie  ust. 21 w art. 1831  Kpc) | Minister Sprawiedliwości | Zaproponowana regulacja powinna raczej znaleźć się w art. 1838 Kpc, który wprost odnosi się do kierowania przez sąd stron do mediacji.  Należy także rozważyć doprecyzowanie zaproponowanego przepisu w odniesieniu do spraw gospodarczych o określenie „1) gospodarczych, *o których mowa/ wymienionych* w art. 4582 § 1 pkt 1-9,” co ma znaczenie o tyle, że przepis ten zawiera katalog spraw gospodarczych,  a ponadto np. sprawy o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, którym jest prawomocne orzeczenie sądu gospodarczego (art. 4582 § 1 pkt 11 Kpc) nie będą mediowane.  Negatywnie należy jednak ocenić zaproponowane przesłanki kierowania spraw do mediacji. Jedna przesłanka odnosi się wprost do braku formalnego pozwu, a druga wprowadzana przesłanka jest niezrozumiała. Po pierwsze wydaje się, że można wprowadzić zaproponowany przepis bez określania przesłanek uzasadniających skierowanie tych spraw do mediacji.  Wówczas przepis mógłby brzmieć:  „art. 1838 ust. 11:  Po wpłynięciu pozwu sąd kieruje strony do mediacji w sprawach:  1) gospodarczych, o których mowa w art. 4582 § 1 pkt 1-9,  2) w których stroną jest przedsiębiorca,  3) z zakresu prawa pracy, za wyjątkiem spraw o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i o odszkodowanie w przypadku  nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy.”  Ponadto niezrozumiałe jest dodanie bardzo nieostrej przesłanki skierowania stron do mediacji, określonej jako „niewystarczające wyjaśniania”. Projektodawca nie wyjaśnił, jaki jest cel tej regulacji. Projektodawca nie wskazał relacji pomiędzy tą regulacją a regulacją zawartą w art. 187 Kpc, który zawiera katalog obligatoryjnych elementów pozwu, do których należy, określone w pkt 3 „zawarcie informacji, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto,  wyjaśnienie przyczyn ich niepodjęcia.” W tym przypadku dodawanie w innym przepisie dodatkowych przesłanek ocennych odnoszących się do wymogów formalnych pozwu, skutkujących dodatkowo skierowaniem stron do mediacji, nie ma uzasadnienia i prowadzi do nieskładności legislacyjnej ustawy. Należy też zadać pytanie jaką miarę należałoby przyjąć do oceny, czy podana w pozwie informacja, że strony podjęły próbę pozasądowego rozwiązana sporu jest niewystarczająca? Albo jeżeli strony nie podjęły takiej próby to jakie wyjaśnienie byłoby wystarczające, a jakie niewystarczające? Dlatego też trafniejszym rozwiązaniem wydaje się zrezygnowanie z określania przesłanek kierowania stron do mediacji i wskazanie wprost, że w zaproponowanych sprawach sąd kieruje strony do mediacji po wpłynięciu pozwu. | Ad 1) **Uwaga uwzględniona.**    Wskazane w uwadze sprawy gospodarcze mogą zostać wyłączone z projektowanej regulacji.  Ad 2) **Uwaga częściowo uwzględniona.**    Nowa propozycja przepisu, po konferencji uzgodnieniowej. Zrezygnowano z przesłanki „niewystarczających wyjaśnień”. |
|  | Art. 3 pkt 1 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W odniesieniu do projektowanego art. 1831 § 21 Kpc (art. 3 pkt 1 projektu) zauważyć należy, że kategoria spraw, w których stroną jest przedsiębiorca, jest bardzo szeroka i obejmuje swoim zakresem również spory, które nie mają bezpośredniego związku z profesjonalnym obrotem gospodarczym. Wyróżnienie ich jako oddzielnej kategorii i objęcie regulacjami, które nie będą miały zastosowania do podobnych sporów prawnych, ale toczących się między podmiotami, z których żaden nie jest przedsiębiorcą, ze względu na potencjalne naruszenie konstytucyjnej zasady równości, wymaga zatem uzasadnienia i wskazania wartości przemawiającej za przyjęciem takiego rozwiązania. Tymczasem uzasadnienie przedstawia jedynie argumenty przemawiające za objęciem zakresem tej regulacji spraw gospodarczych i spraw z zakresu prawa pracy. | **Wyjaśnienie.**  Celem zmiany jest wskazanie sprawy, w których istnieją szanse na polubowne zakończenie sporu a strony sporu powinny w pierwszej kolejności próbować rozwiązać spór bez ingerencji sądu. W propozycji chodzi o sprawy, w których udział bierze przedsiębiorca, a więc osoba wykonująca działalność gospodarczą, od której oczekuje się wyższych standardów działania. |
|  | Art. 3 pkt 1 projektu | Minister Klimatu i Środowiska | Nie znajduje uzasadnienia czynienie z mediacji czy innego polubownego sposobu rozwiązania sporów przymusowego postępowania, wbrew intencją strony inicjującej postępowanie sądowe. Wprowadzanie takich przepisów będzie miało skutek odwrotny od zamierzonego, gdyż takie rozwiązanie mogą być także postrzegane jako pozbawianie prawa strony do sądu i szybkiego uzyskania sprawiedliwości. Wskazać także należy, iż przepisy te miałby zastosowanie w każdej sprawie o zaniechanie naruszania środowiska i przywrócenie do stanu poprzedniego lub o naprawienie szkody z tym związanej oraz o zakazanie albo ograniczenie działalności zagrażającej środowisku. W tych sprawach zatem, w których konieczne jest podejmowanie przez sąd pilnych decyzji na rzecz ochrony środowiska wbrew stanowisku przedsiębiorcy naruszającego to środowisko. W takim wypadku obowiązkowa mediacja będzie postrzegana jako odroczenie sprawiedliwości, wobec czego proponuję wskazany przepis usnąć z projektu ustawy. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Propozycja nie wprowadza przymusowego postępowania. Skierowanie do mediacji nie oznacza, że mediacja musi być przeprowadzona. Strona może nie wyrazić zgody na mediację.  Przepis zakłada, że sąd nie będzie kierował stron do mediacji, jeśli otrzyma informacje i wyjaśnienia, na podstawie których będzie mógł stwierdzić, że podjęcie próby pozasądowego rozwiązania sporu jest bezcelowa. Okoliczność, że sąd musi szybko wydać rozstrzygnięcie a między stronami brak jest przestrzeni do wspólnego wypracowania rozwiązania, uzasadnia niekierowanie stron do mediacji. |
|  | Art. 3 projektu | Minister  Finansów | Proponujemy rozważenie wprowadzenia do Kodeksu postępowania cywilnego regulacji analogicznych do postanowień art. 62f ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji:  § 1. Organ egzekucyjny prowadzący łącznie egzekucje kończy, w formie postanowienia, egzekucję sądową z rzeczy albo prawa majątkowego, przejętą od sądowego organu egzekucyjnego, jeżeli jej dalsze prowadzenie jest niemożliwe, niecelowe lub jeżeli jest oczywiste, że nie uzyska się kwoty wyższej od kosztów tej egzekucji. W postanowieniu organ egzekucyjny uchyla również czynności egzekucyjne podjęte w ramach tej egzekucji. Postanowienie doręcza się wierzycielowi, zobowiązanemu, dłużnikowi zajętej wierzytelności oraz organowi egzekucyjnemu, od którego przejęto egzekucję.  § 2. Na postanowienie, o którym mowa w § 1, nie przysługuje zażalenie.  (uwzględniono zmianę brzmienia § 2 wprowadzaną niniejszą ustawą).  Regulacje dot. zbiegu egzekucji sądowej i administracyjnej, w szczególności regulujące czynności podejmowane przez organy egzekucyjne i komorników sądowych powinny być zbieżne. Aktualnie Komornicy sądowi kończąc zbieg wydają postanowienie o umorzeniu postępowania egzekucyjnego, którego konsekwencje są dużo dalej idące niż postanowienia o zakończeniu egzekucji. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Wobec negatywnej opinii Ministerstwa Sprawiedliwości. |
|  | Art. 3 pkt 2 projektu  (art. 573 § 1 Kpc) | Minister Sprawiedliwości | Niezasadne jest przyznanie osobie nie posiadającej zdolności do czynności prawnej (małoletniemu poniżej 13 lat, osobie ubezwłasnowolnionej całkowicie) zdolność do samodzielnego podejmowania czynności w postępowaniu sądowym, w tym także w postępowaniu dotyczącym jej osoby w sprawie z zakresu działalności gospodarczej osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych. | **Uwaga uwzględniona.**  Przepisy dotyczą tylko osób mających ograniczoną zdolności do czynności prawnych. Uzgodniono z Ministerstwem Sprawiedliwości. |
|  | Art. 3 pkt 3 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | w zakresie dodawanego art. 59826 Kpc (art. 3 pkt 3 projektu) zauważenia wymaga, że projektowane przepisy nie obejmują przypadku osoby pełnoletniej, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnej. Zasadne jest wyjaśnienie czy taka jest intencja projektodawcy – jeśli nie to niezbędne jest uzupełnienie regulacji w tym zakresie. | **Wyjaśnienie.**  Przepis został zmieniony i obejmuje osoby posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych. |
|  | Art. 3 pkt 3 projektu (dodany oddział 7 – art. 59823-59826 Kpc) | Minister Sprawiedliwości | Wątpliwości budzi już sam tytuł projektowanego nowego oddziału w części pierwszej w księdze drugiej w tytule II w dziale II w rozdziale 2 Kodeksu postępowania cywilnego – „Sprawy z zakresu działalności gospodarczej osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych”, bowiem osobami nie posiadającymi pełnej zdolności do czynności prawnych są zarówno osoby nie posiadające zdolności do czynności prawnych (małoletni poniżej lat 13 i osoby ubezwłasnowolnione całkowicie), jak i osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (małoletni powyżej 13 lat i osoby ubezwłasnowolnione częściowo).  Niezasadne jest dopuszczenie do osobistego prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby nie posiadające zdolności do czynności prawnych – uwagi do art. 2 pkt 1 i 2 projektu ustawy. W wypadku osób posiadających ograniczoną zdolności do czynności prawnych (a zatem nie tylko małoletnich, ale także osób ubezwłasnowolnionych częściowo – których nie uwzględniają projektowane regulacje w art. 59824-59826 Kpc) poza koniecznością uzyskania zezwolenia sądu na prowadzenie działalności gospodarczej niezbędne wydaje się wprowadzenie możliwości ustanowienia np. „osoby wspierającej” i trybu rozstrzygania sporu w przypadku braku zgody takiej osoby na podejmowane przez osobę posiadającą ograniczoną zdolność do czynności prawnych czynności w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. | Ad 1) **Wyjaśnienie.**  Tytuł został zmieniony na "Sprawy z zakresu działalności gospodarczej osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych”.  Ad 2) **Wyjaśnienie.**  Odnośnie prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby nieposiadające zdolności do czynności prawnych - przepisy dotyczą tylko osób mających ograniczoną zdolności do czynności prawnych. Uzgodniono z Ministerstwem Sprawiedliwości.  Ad 3) **Wyjaśnienie.**  Sąd może określić zakres reprezentacji osoby bez pełnej zdolności do czynności prawnych, z uwzględnieniem obecnych zasad reprezentacji takich osób. |
|  | Art. 4 pkt 1 projektu | Minister  Finansów | Szczegółowego uzasadnienia wymaga projektowany przepis art. 45 § 3 upea, zgodnie z którym rezygnuje się z możliwości wniesienia zażalenia na postanowienie organu egzekucyjnego w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych.  1) Zgodnie z uzasadnieniem do projektu z zażalenia zrezygnowano, ponieważ *„o odstąpieniu od egzekucji organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela i dopiero na jego żądanie wydaje postanowienie, nie znajduje uzasadnienia badanie tych kwestii przez dwa organy, w tym organ egzekucyjny, który odstąpił od czynności egzekucyjnych”.*  W ocenie MF stwierdzenie, że mimo uchylenia możliwości złożenia zażalenia na postanowienie organu egzekucyjnego „z*apewniona zostanie ochrona praw wierzyciela, jeżeli żądanie wierzyciela będzie rozpatrywał organ sprawujący nadzór nad organem egzekucyjnym.”* nie znajduje uzasadnienia.  Z brzmienia projektowanego art. 45 § 3 wynika bowiem jednoznacznie, że postanowienie o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych wydaje organ egzekucyjny, a nie organ sprawujący nad nim nadzór.  Należy zauważyć, że celem przepisu umożliwiającego wierzycielowi żądanie wydania ww. postanowienia było umożliwienie mu podważenia decyzji organu egzekucyjnego. Brak możliwości złożenia zażalenia na postanowienie organu egzekucyjnego o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych uniemożliwi wierzycielowi kwestionowanie postanowienia organu egzekucyjnego w sytuacji gdy podważa on przedstawione przez zobowiązanego dowody stwierdzające wykonanie, umorzenie, wygaśnięcie lub nieistnienie obowiązku, odroczenie terminu wykonania obowiązku, rozłożenie na raty spłaty należności pieniężnych.  Uzasadnienie do tej zmiany jest chybione. Intencją obowiązującego aktualnie przepisu jest zabezpieczenie interesu wierzyciela. Organ egzekucyjny podejmuje bowiem samodzielnie decyzję o odstąpieniu od czynności egzekucyjnych, o czym jedynie informuje wierzyciela. Jeżeli wierzyciel nie zgadza się z tym działaniem organu egzekucyjnego, może zażądać wydania postanowienia w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych, a następnie może wnieść zażalenie na postanowienie organu egzekucyjnego.  Proponowana zmiana przepisu w zakresie zdania drugiego spowoduje, że postanowienie organu egzekucyjnego w zakresie odstąpienia od czynności egzekucyjne pozostanie poza kontrolą organu nadzoru i poza kontrolą sądów administracyjnych. Wbrew temu, co zapisano w uzasadnieniu, żądania wierzyciela nie rozpatruje i nie będzie rozpatrywał organ sprawujący nadzór nad organem egzekucyjnym. | **Wyjaśnienie.**  Rezygnacja z propozycji przepisu. |
|  | Art. 4 pkt 1, 2 i 3 projektu i  uzasadnienie w części dot. zmiany ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji | Minister Klimatu i Środowiska | Projektowana zmiana art. 45 § 3, art. 62f § 2 i art. 110z § 3 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji przewiduje użycie w tych przepisach sformułowania, że na postanowienie nie przysługuje zażalenie. Należy jednak zwrócić uwagę, że w myśl art. 17 § 1 zd. drugie ustawy na postanowienie służy zażalenie, jeżeli niniejsza ustawa lub Kodeks postępowania administracyjnego tak stanowi. Zatem przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie zakłada, że zażalenie nie jest powszechnym środkiem zaskarżenia, lecz przysługuje jedynie w enumeratywnie wyliczonych przypadkach. **W ww. przepisach nie ma zatem konieczności wskazywania, że zażalenie nie przysługuje, wystarczające jest skreślenie w tych przepisach sformułowań, że zażalenie przysługuje (ewentualnie zawężenie w tych przepisach przypadków, w których zażalenie przysługuje).** Określenie, że na postanowienie nie przysługuje zażalenie, przy jednoczesnym pozostawieniu obowiązywania normy wynikającej z art. 17 § 1 zd. drugie ustawy, nie wydaje się poprawne z punktu widzenia jasności i czytelności tekstu prawnego. | **Wyjaśnienie.**  Rezygnacja z propozycji przepisu. |
|  | Art. 4 pkt 3 projektu | Minister  Finansów | Należy zauważyć, że dotychczasowe brzmienie art. 110z § 3 przesądzało, że zaskarżalne były wyłącznie te postanowienia organu egzekucyjnego, które oddalały skargę na czynność organu egzekucyjnego, dotyczące obwieszczenia o licytacji. Proponowana zmiana jest niejednoznaczna. Zgodnie z art. 17 § 1 zdanie drugie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji zażalenie przysługuje wyłącznie w wyraźnie przewidzianych treścią ustawy przypadkach. W razie milczenia ustawodawcy w zakresie zaskarżalności postanowienia – zażalenie nie przysługuje. Wprowadzany zapis art. 110z § 3 w brzmieniu: „na postanowienie oddalające skargę nie przysługuje zażalenie” – jest z jednej strony zbędny, a z drugiej może sugerować, że na postanowienie uznające skargę za zasadną zażalenie będzie przysługiwać  Mając na uwadze powyższe proponujemy wykreślić § 3 z art. 110z.  Uzasadnienie przepisu również budzi wątpliwości. Organ egzekucyjny, który zawiadomił o licytacji przez obwieszczenie o licytacji, będzie jedynym organem, który zbada prawidłowość dokonanej przez siebie czynności po otrzymaniu skargi w trybie art. 110z u.p.e.a. Jego postanowienie w tej sprawie pozostanie poza kontrolą organu nadzoru i poza kontrolą sądów administracyjnych. Wbrew temu, co zapisano w uzasadnieniu, skargi nie będzie rozpatrywał organ sprawujący nadzór nad organem egzekucyjnym.  Podkreślić należy, że zgodnie z art. 3 § 2 pkt 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które przysługuje zażalenie. Wprowadzenie zmian w u.p.e.a. polegających na wyeliminowaniu możliwości zaskarżenia postanowienia skutkuje również tym, że postanowienie takie nie będzie podlegało nie tylko kontroli organu nadzoru, ale również kontroli sądów administracyjnych. | **Uwaga uwzględniona.**  Rezygnacja z propozycji przepisu. |
|  | Art. 5 projektu | Minister  Finansów | Propozycja odstąpienia od dwuinstancyjności w przypadku decyzji wydawanych na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 634) była zgłaszana przez Ministerstwo Finansów. W tym zakresie nie zgłaszamy uwag.  Niemniej poddaje się pod rozwagę zmianę formuły zaproponowanej przez projektodawców wprowadzania jednoinstancyjności w poszczególnych ustawach.  Dodanie bowiem tylko przepisu, że „Decyzja jest ostateczna” rodzi wątpliwość, czy postępowanie w danej sprawie będzie rzeczywiście jednoinstancyjne. Dodatkowo przepis w takiej formie nie obejmuje postanowień zaskarżalnych w administracyjnym toku instancji, od których także nie powinno przysługiwać zażalenie/wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jeśli postępowanie ma być jednoinstancyjne co do zasady.  Aktualnie w systemie prawnym jednoinstancyjne postępowania zostały wprowadzone np. w art. 7 ust. 2-4 ustawy o ochronie danych osobowych, gdzie uregulowano także kwestię zaskarżalnych postanowień. Można sięgnąć do tego wzorca.  Jeśliby jednak pozostała formuła zaproponowana aktualnie w projekcie, to wskazane jest dodanie w art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. jeszcze ust. 3 odnoszącego się do zaskarżalnych na podstawie Kpa postanowień.  Propozycja brzmienia przepisu art. 5 projektu ustawy:  „Art. 5. W ustawie z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 634) w art. 2 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:  „2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, jest ostateczna.  3. Na postanowienia, na które zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego służy zażalenie w administracyjnym toku instancji strona niezadowolona z treści postanowienia może wnieść od niego skargę do sądu administracyjnego.” | **Uwaga uwzględniona.**    Przepis otrzymał zaproponowane brzmienie, tj.:  „Art. 5. W ustawie z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 634) w art. 2 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 i 3 w brzmieniu:  „2. Decyzja, o której mowa w ust. 1, jest ostateczna.  3. Na postanowienia, na które zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego służy zażalenie w administracyjnym toku instancji strona niezadowolona z treści postanowienia może wnieść od niego skargę do sądu administracyjnego.” |
|  | Art. 7, Art. 9 pkt 2-4, Art. 28  projektu | Minister  Finansów | Rozwiązania zaproponowane w art. 7 (zmiany w ustawie o podatku rolnym), art. 9 (zmiany w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych) i art. 28 (zmiany w ustawie o podatku leśnym) polegają na zmianie terminu publikowania przez Prezesa GUS średniej ceny skupu żyta oraz średniej ceny sprzedaży drewna oraz na znacznym skróceniu (do 30 września) radom gmin terminu na podjęcie uchwał w sprawie: wysokości stawek podatku od nieruchomości, w sprawie obniżenia ceny skupu żyta oraz obniżenia ceny sprzedaży drewna. Projektodawca nie określa konsekwencji niepodjęcia uchwał we wskazanym terminie.  Skutkiem przyjęcia takiego rozwiązania może być stworzenie niepełnej bazy stawek, która nie będzie pomocna przy wywiązywaniu się podatników z obowiązków podatkowych. Jednocześnie dane w zakresie wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna – obowiązujących na następny rok podatkowy na terenie każdej z 2477 gmin, opublikowane w BIP na stronie Ministerstwa Finansów nie będą stanowiły legalnej informacji o obowiązujących w danej gminie stawkach podatkowych i średnich cenach: skupu żyta i sprzedaży drewna – taki walor mają wyłącznie uchwały rady gminy opublikowane we właściwym dzienniku urzędowym.  Potencjalna możliwość zmiany przez gminę uchwały, również w trakcie roku podatkowego, oznaczać będzie, że dane opublikowane na stronie BIP MF do 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, nie zapewnią aktualności w zakresie podanych informacji i będą mogły wprowadzać podatnika w błąd, co w konsekwencji wymagałoby określenia reguł odpowiedzialności w takich przypadkach za sporządzenie nieprawidłowej deklaracji; tym samym zaproponowane rozwiązanie jeszcze bardziej utrudni wypełnianie obowiązków podatkowych.  Na podstawie dotychczasowych doświadczeń związanych z przetwarzaniem i analizą sprawozdań podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego (sprawozdania SP-1) w części dotyczącej wysokości stawek podatku od nieruchomości i średnich cen skupu żyta i sprzedaży drewna należy stwierdzić, że w sprawozdaniach przekazywanych do Ministerstwa Finansów zauważane są liczne błędy o różnorodnym charakterze. Resort finansów dużym nakładem pracy stara się, żeby publikowane na stronie internetowej MF dane ze sprawozdań SP-1 były jak najbardziej poprawne, co wiąże się z czasochłonnym sprawdzaniem sprawozdań z treścią uchwał publikowanych w wojewódzkich dziennikach urzędowych. Mimo to Ministerstwo Finansów nie dysponuje możliwościami (także kadrowymi) zapewniającymi usunięcie wszelkich błędów i rozbieżności pomiędzy treścią uchwał i danymi przekazanymi w sprawozdaniach, a tym samym nie odpowiada za poprawność przekazanych w sprawozdaniach SP-1 danych. Mając na względzie powyższe należy stwierdzić, że dane ze sprawozdań SP-1 mogą być wykorzystywane jedynie do celów analitycznych.  W związku z powyższym w miejsce obecnego rozwiązania proponuje się zmianę polegającą na wprowadzeniu do ww. ustaw upoważnienia, dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych, do określenia wzoru uchwał w sprawie: wysokości stawek podatku od nieruchomości, obniżenia ceny skupu żyta oraz obniżenia ceny sprzedaży drewna. Standaryzacja tych uchwał, a w szczególności określenie ich struktury w formacie XML ułatwi realizację obowiązku sprawozdawczego w zakresie sprawozdawczości podatkowej (sprawozdania SP-1) i tym samym przyspieszy tworzenie bazy stawek podatku od nieruchomości, średniej ceny skupu żyta i średniej ceny sprzedaży drewna, a także wpłynie na jej aktualność i poprawność gromadzonych w niej danych. Powyższa zmiana nie będzie skracała terminu radom gmin na podjęcie uchwał, co może zostać uznane za ograniczenie ich uprawnień konstytucyjnych. | **Uwaga uwzględniona.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 9 pkt 1 projektu | Minister Klimatu i Środowiska | W projekcie ustawy wskazano, że dodaje się nowy pkt 5 w art. 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zasadne jest doprecyzowanie, że nowy pkt 5 dodaje się w art. 3 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. | **Wyjaśnienie.**  Rezygnacja z propozycji przepisu. |
|  | Art. 9 pkt 1 projektu | Minister  Finansów | Projekt przewiduje zmianę w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych (upol) polegającą na przeniesieniu obowiązku podatkowego na dzierżawcę.  1) Zakres podmiotowy w podatku od nieruchomości określony jest w art. 3 upol; podatnikami są: właściciel, posiadacz samoistny, użytkownik wieczysty, posiadacz nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa (SP) lub jednostki samorządu terytorialnego (jst). Brak jest uzasadnienia, aby podatnikiem tego podatku został również dzierżawca, tj. posiadacz nieruchomości innych niż stanowiące własność SP oraz jst. Rozszerzenia obowiązku podatkowego na dzierżawców nie uzasadniają cele ustawy, tj. zmniejszenie zbędnych procedur i nadmiernych wymogów regulacyjnych. Co więcej, zmiana nakłada nowy obowiązek złożenia do organu podatkowego wniosku, o którym mowa w zaproponowanej treści przepisu.  2) Uzasadnieniem zmiany nie jest również wskazana w uzasadnieniu do projektu okoliczność, że niekiedy wydzierżawiający nie uznaje rozwiązań umownych dotyczących zapłaty podatku przez dzierżawcę za zabezpieczające jego interes. Ciężar ekonomiczny podatku może zostać w umowie cywilnej przeniesiony na dzierżawcę, natomiast przypadki niewywiązywania się z obowiązku wynikającego z zawartej umowy cywilnoprawnej nie uzasadniają wprowadzania zmian do upol o charakterze systemowym i fundamentalnym, a za takie należy uznać zmianę zakresu podmiotowego w podatku od nieruchomości.  3) Propozycja jest zmianą o charakterze generalnym, w tym sensie, że proponuje się, aby dzierżawca (każdy, o ile spełniony zostanie warunek dotyczący złożenia do organu podatkowego wniosku o przeniesienie obowiązku podatkowego na dzierżawcę) stał się podatnikiem podatku od nieruchomości. Natomiast z OSR wynika, że propozycja ta miałaby rozwiązać problem braku odpowiedzialności za podatek od nieruchomości dzierżawcy gruntu pod OZE. Nie jest zatem zasadne wprowadzenie regulacji o charakterze generalnym, w celu uregulowania jednostkowych przypadków.  4) Propozycja zawiera niespotykaną w prawie podatkowym konstrukcję przeniesienia obowiązku podatkowego na wniosek. Rozwiązanie to jest niezgodne z konstytucyjnym wymogiem określenia elementów konstrukcyjnych podatku takich jak podmiot i przedmiot podatku w drodze ustawy (art. 217 Konstytucji RP). Obowiązek podatkowy nie może wynikać z umowy.  5) Propozycja pomija fakt, że podatek od nieruchomości tworzy razem z podatkiem rolnym i podatkiem leśnym system opodatkowania nieruchomości, który jest spójny, tak więc rozszerzenie zakresu podmiotowego w podatku od nieruchomości na dzierżawcę, bez jednoczesnych zmian w podatku rolnym i w podatku leśnym, wymagałoby dostatecznego uzasadnienia, natomiast w uzasadnieniu nie wskazano powodów takiego rozwiązania.  6) Biorąc pod uwagę okoliczność, że projekt zakłada składanie do organów podatkowych wniosków o przeniesienie obowiązku podatkowego, w OSR nie wskazano oddziaływania projektu na samorządowe organy podatkowe w tym zakresie.  7) W projekcie błędnie wskazano zmieniany przepis upol: art. 3 pkt 4 zamiast art. 3 ust. 1 pkt 4. | **Uwaga uwzględniona.**  Rezygnacja z propozycji przepisu. |
|  | Art. 10 projektu | Minister  Finansów | W ocenie MF zmiany dotyczące art. 27c ust. 2 CIT nie są oparte na analizie dotychczas publikowanych przez podatników informacji o realizacji strategii podatkowej. Podatnicy w dotychczas publikowanych informacjach ograniczali się do niezbędnego minimum, wskazując wyłącznie informacje wskazane w katalogu w art. 27c ust 2 CIT. Przedmiotowe informacje różniły się między sobą nie zakresem publikowanych informacji, ale stopniem szczegółowości, który wynikał z podejścia danej spółki do transparentności podatkowej. Zatem niezasadne jest stwierdzenie w uzasadnieniu, że proponowana zmiana „przyczyni się również do zmniejszenia obciążeń administracyjnych podatników (…)”, ponieważ de facto wykreślenie z ww. przepisu słowa „w szczególności” nie wpłynie na zakres faktycznie publikowanych informacji, a zmiana dla podmiotów objętych obowiązkiem publikowania informacji będzie indyferentna.  Błędnym jest założenie, że wprowadzenie zaproponowanej zmiany wpłynie na zmniejszenie obciążeń podatkowych. Analiza publikowanych przez podatników informacji o realizacji strategii podatkowej pokazuje, że podatnicy wykonują minimum ze wskazanego w przepisach zakresu. Należy też podkreślić, że analizy przeprowadzone przez zewnętrzne podmioty doradcze dotyczące tego obowiązku nie wskazują na problem związany z obciążeniem administracyjnym powodowanym przez konieczność publikowania informacji o realizacji strategii podatkowej. Głównymi problemami są brak wyjaśnień oraz brak wskazanej definicji strategii podatkowej. W związku z licznymi problemami związanymi z interpretacją tego przepisu Ministerstwo Finansów podjęło prace nad wdrożeniem nowych rozwiązań w tym zakresie, będących odpowiedzią na zidentyfikowane wewnętrznie jak i przez podmioty zewnętrzne trudności związane z realizacją wskazanego w art. 27c ustawy o CIT obowiązku podatkowego.  Inną kwestią jest to, że stwierdzenie „wskazane w art. 27c ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych elementy, które powinna zawierać informacja o realizowanej strategii podatkowej są wystarczające i w związku z tym powinny tworzyć katalog zamknięty” w żaden sposób nie jest uzasadnione i nie odzwierciedla merytorycznie rzeczywistości. W tym miejscu MF pragnie podkreślić, że nie ma definicji legalnej strategii podatkowej, nie można zatem formułować kategorycznych stwierdzeń mówiących, że zawarty w ww. przepisie katalog informacji jest wyczerpujący. Przykładowo w informacji z realizacji strategii podatkowej mogą być zawarte również informacje o:   * rocznych celach podatkowych i sposobie ich realizacji, * zidentyfikowanych przez spółkę istotnych ryzykach podatkowych, * zakresie i częstotliwości przekazywania do zarządu raportów dotyczących zarządzania ryzykiem podatkowym itd.   Powyższe stanowisko potwierdza analiza informacji publikowanych w Wielkiej Brytanii, gdzie zakres publikowanych informacji na temat realizowanej strategii podatkowej jest dużo szerszy niż zostało to wskazane w art. 27c ustawy o CIT (przekładowe linki do informacji publikowanych w GB <https://www.nestle.com/sustainability/responsible-business/tax-management-strategy>; <https://www.vodafone.com/about-vodafone/reporting-centre/tax-and-economic-contribution/vodafone%27s-tax-principles-and-strategy#tax-principles>). W związku z powyższym należy bezwzględnie wykreślić z uzasadnienia ww. zdanie, ponieważ nie jest ono zgodne ze stanem faktycznym i świadczy o braku wiedzy w zakresie strategii podatkowej.  Utworzenie zamkniętego katalogu informacji podlegających publikacji na podstawie art. 27c ust 2 CIT nie wyklucza możliwości opublikowania przez podatnika dobrowolnie większej ilości informacji na temat realizowanej strategii podatkowej. Dlatego tym bardziej w uzasadnieniu do przepisów nie może znajdować się stwierdzenie wskazujące, że katalog informacji zawarty ww. przepisie jest wyczerpujący, bo w sposób oczywisty mija się to z prawdą i utrwala wśród podatników mylne wyobrażenie o strategii podatkowej.  Niezależnie od powyższego należy podkreślić, że proponowane zmiany nie są zgodne z prowadzonymi przez Ministerstwo Finansów pracami dotyczącymi wprowadzenia zmian w zakresie tego obowiązku. Planowane jest m.in. wprowadzenie definicji strategii podatkowej i określenie jej zakresu.  Wprowadzenie proponowanej przez Ministerstwo Rozwoju zmiany nie tylko nie ułatwi podatnikom realizacji tego obowiązku podatkowego, ale biorąc prowadzone działania wprowadzi podatników w błąd sugerując, że wskazany w art. 27c ust. 2 zakres informacji z realizacji strategii podatkowej odzwierciedla jej zawartość. | **Uwaga uwzględniona.**  W związku z podjęciem prac przez MF nad zmianą art. 27c CIT, polegającymi na zdefiniowaniu pojęcia „strategii podatkowej”, odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 11 projektu | Minister do Spraw UE | Celem projektowanych zmian jest wykonanie przepisów *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego*.  Na brak przepisów wykonujących to rozporządzenie zwróciła uwagę Komisja Europejska w zarzutach formalnych z 26 stycznia br. (naruszenie nr: 2022/2145).  W pierwszej kolejności należy zauważyć, że projektowane przepisy nie obejmują wszystkich kwestii, które w odpowiedzi na zarzuty formalne, w imieniu Rządu polskiego, zobowiązał się uregulować Minister Rozwoju i Technologii.  Projektowane przepisy uzupełniają przykładowy katalog czynów nieuczciwej konkurencji ujęty w art. 3 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (dalej: ustawy) o działanie w zakresie usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych naruszające przepisy rozporządzenia 2019/1150 (przykłady takich działań wylicza dodawany art. 17h ustawy). Ponieważ projekt nie zawiera przepisów karnych, postępowania dotyczące naruszenia rozporządzenia 2019/1150 będą miały charakter prywatno-skargowy, prowadzone będą zgodnie z rozdziałem 3 ustawy – Odpowiedzialność cywilna. W uzasadnieniu brak jest wyjaśnienia, na jakiej podstawie projektodawca uznał, że regulacja tego rodzaju jest wystarczająca dla realizacji zobowiązania do ustanowienia skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających środków mających zastosowanie w przypadku naruszenia przepisów rozporządzenia 2019/1150, które to zobowiązanie wynika z art. 15 ust. 2 tego aktu prawnego.  Zwracam także uwagę, że dla uznania określonego czynu za czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu ustawy nie jest wystarczające, by został on wymieniony w katalogu zawartym w art. 3 ust. 2. Zgodnie z orzecznictwem sądów krajowych – konieczne jest dodatkowo wykazanie spełnienia ogólnych przesłanek z art. 3 ust. 1 ustawy („Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta.”, por. przykładowo wyrok SN z 9 grudnia 2011r., III CSK 120/11). Samo naruszenie przepisów rozporządzenia 2019/1150 może okazać się zatem niewystarczające, by zastosowanie znalazły przepisy ustawy. Zabraknie więc podstawy prawnej do podjęcia działań skierowanych przeciwko takiemu naruszeniu. Należy zatem rozważyć, czy każde naruszenie rozporządzenia 2019/1150 spełniać będzie jedocześnie przesłanki z art. 3 ust. 1 ustawy.  Dla zapewnienia wykonania rozporządzenia 2019/1150 wyjaśnienia wymaga także, jaki organ będzie właściwy do przekazywania Komisji Europejskiej informacji, o których mowa w art. 16 i art. 18 ust. 3 tego rozporządzenia. Projekt nie reguluje tej kwestii.  Zgodnie z art. 55 projektowana ustawa wejdzie w życie 1 stycznia 2024 r. Biorąc pod uwagę, że rozporządzenie 2019/1150 stosuje się od 12 lipca 2020 r., a Komisja Europejska wszczęła już przeciwko Polsce postępowanie naruszeniowe w związku z niewykonaniem rozporządzenia, wydaje się, że *vacatio legis* dla art. 11 projektu powinno zostać skrócone. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Uzasadnienie zostało uzupełnione, w tym o wskazanie, że sądy własności intelektualnej są stosunkowo nową instytucją, która usprawniła orzekanie w sprawach zbieżnych z właściwością rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150.  Ponadto, w zakresie wykazania spełnienia przesłanek ogólnych do uznania czynu za czyn nieuczciwej konkurencji - w ocenie projektodawcy przepisy w tym zakresie się uzupełniają i nie widzimy konieczności ich uzupełnienia. Konieczność wykazania spełnienia dodatkowych przesłanej stanowi o komplementarności i spójności przepisów oraz jednocześnie zapobiega nadużywaniu rozszerzonego katalogu czynów nieuczciwej konkurencji.  Z kolei w zakresie konieczności wskazania właściwego organu, należy wskazać, że nie jest konieczne uzupełnienie przepisów rozporządzenia w tym zakresie, ponieważ rozporządzenie co do zasady jest aktem obowiązującym bezpośrednio, nie wymagającym transpozycji do prawa krajowego. Jako organ odpowiedzialny za jego przestrzeganie został wyznaczony minister wł. ds. gospodarki, co zostanie uszczegółowione w uzasadnieniu.  Natomiast w zakresie uwagi dot. skrócenia vacatio legis, rozważymy uwagę na kolejnych etapach procesu legislacyjnego w celu w przyspieszenia wejścia w życie przedmiotowych przepisów. |
|  | Art. 11 projektu | Minister Sprawiedliwości | Przewidziane zmiany w *ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji* (Dz. U. z 2022 r., poz. 1233, dalej jako: „uznk”), polegające na rozszerzeniu kręgu podmiotów wymienionych w art. 2 uznk o użytkowników biznesowych w rozumieniu *rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (Dz. Urz. UE L 186 z 11.07.2019 r., str. 57),* rozszerzeniu katalogu czynów nieuczciwej konkurencji w art. 3 ust. 2 uznk oraz dodaniu nowego stypizowanego czynu nieuczciwej konkurencji (projektowany art. 17h uznk), niewątpliwie skutkować będą zwiększeniem liczby spraw rozpoznawanych przez sądy własności intelektualnej. Tymczasem w pkt 4 i 10 OSR do projektu ustawy, nie wskazano, że oddziałuje on również na sądy własności intelektualnej (5 sądów okręgowych i 2 sądy apelacyjne), przez rozszerzenie ich kognicji do orzekania w sprawach o czyn nieuczciwej konkurencji z art. 3 ust. 2 uznk (działanie w zakresie usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych naruszające przepisy rozporządzenia 2019/1150) oraz z art. 17h uznk. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Uzasadnienie uzupełniono, w tym o wskazanie, że sądy własności intelektualnej są stosunkowo nową instytucją, która usprawniła orzekanie w sprawach zbieżnych z właściwością rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150.  Ponadto, w zakresie wykazania spełnienia przesłanek ogólnych do uznania czynu za czyn nieuczciwej konkurencji - w ocenie projektodawcy przepisy w tym zakresie się uzupełniają i nie widzimy konieczności ich uzupełnienia. Konieczność wykazania spełnienia dodatkowych przesłanej stanowi o komplementarności i spójności przepisów oraz jednocześnie zapobiega nadużywaniu rozszerzonego katalogu czynów nieuczciwej konkurencji.  Z kolei w zakresie konieczności wskazania właściwego organu, należy podnieść, że nie jest konieczne uzupełnienie przepisów rozporządzenia w tym zakresie, ponieważ rozporządzenie co do zasady jest aktem obowiązującym bezpośrednio, nie wymagającym transpozycji do prawa krajowego. Jako organ odpowiedzialny za jego przestrzeganie został wyznaczony minister wł. ds. gospodarki, co zostanie uszczegółowione w uzasadnieniu.  Natomiast w zakresie uwagi dot. skrócenia vacatio legis, projektodawca rozważy uwagę na kolejnych etapach procesu legislacyjnego w celu w przyspieszenia wejścia w życie przedmiotowych przepisów. |
|  | Art. 11 pkt 3 i 4 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W zakresie zmian zaproponowanych w ustawie z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (art. 11 projektu) w odniesieniu do projektowanego brzmienia art. 3 ust. 2 tej ustawy (art. 11 pkt 3 projektu) zasadne jest wyjaśnienie pojęć użytych w tym przepisie tj. „usługa pośrednictwa internetowego” i „wyszukiwarki internetowe”. Pojęcia te zostały zdefiniowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego i powinny zostać uwzględnione na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji przez odesłanie do przepisów tego rozporządzenia, które zawierają definicje tych pojęć. Ponadto weryfikacji wymaga potrzeba uzupełnienia nowelizacji ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji o przepisy określające środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów ww. rozporządzenia oraz zapewniające ich wykonywanie zgodnie z art. 15 tego rozporządzenia. Uwaga ta dotyczy także dodawanego w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji art. 17h (art. 11 pkt 4 projektu). | **Uwaga uwzględniona.**  MRiT zmienił brzmienie przepisu zmiany w pkt 3 i 4 tj. odpowiednio zmian w art. 3 ust. 2 oraz w art. 17h, poprzez ustalenie brzmienia:  art. 3 ust 2.:  „Czynami nieuczciwej konkurencji są w szczególności: (…) działanie w zakresie usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych, w rozumieniu rozporządzenia 2019/1150, naruszające przepisy tego rozporządzenia.”;  art. 17h:  „Art.17h. Czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie w zakresie usług pośrednictwa internetowego i wyszukiwarek internetowych, w rozumieniu rozporządzenia 2019/1150, naruszające przepisy tego rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do wynikających z niego obowiązków dotyczących (…)” |
|  | Art. 12  projektu | Minister Sprawiedliwości | Wskazać należy na wątpliwości wynikające z projektowanego art. 12 pkt 1 projektu ustawy dotyczącego zmiany art. 29 ust. 1 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, z późn. zm.), zgodnie z którą do katalogu inwestycji zwolnionych z pozwolenia na budowę, ale wymagających zgłoszenia, zostają dodane części budowlane wolno stojącej tzw. małej elektrowni wiatrowej, której całkowita wysokość jest większa niż 3 m i nie większa niż 12 m oraz której moc nie przekracza mocy mikroinstalacji, a odległość jej usytuowania od granic działki jest nie mniejsza niż jej całkowita wysokość (art. 29 ust. 1 pkt 32).  Należy zauważyć, że zaproponowany przepis jest niejednoznaczny. W ocenie resortu sprawiedliwości przepis wymaga uzupełnienia i skorelowania go z definicją elektrowni wiatrowej zawartą w art. 2 pkt 1 *ustawy z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych* (Dz.U. z 2021 poz. 724 i z 2023 poz. 553). Zgodnie z przywołanym przepisem pod pojęciem elektrownia wiatrowa rozumie się instalację odnawialnego źródła energii, składającą się z części budowlanej stanowiącej budowlę w rozumieniu prawa budowlanego oraz urządzeń technicznych, w tym elementów technicznych, w której energia elektryczna jest wytwarzana z energii wiatru, o mocy większej niż moc mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 *ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii* (Dz. U. z 2021 r. poz. 610). W związku z powyższym, wydaje się że projektowane przepisy art. 29 ust.1 pkt 32 i 33 *ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* nie zawierają regulacji dotyczącej sposobu osiągania przez „*małą elektrownię wiatrową*” mocy. Dodatkowego wyjaśnienia wymaga co należy rozumieć pod pojęciem „*całkowitej wysokości*” zawartym w omawianych przepisach. Całkowita wysokość ma bezpośredni wpływ  na obliczanie odległości „*małej elektrowni wiatrowej*” od granic działki. | **Uwaga uwzględniona.**    Zmieniono proponowany zapis (pogrubienie):  *1) w art. 29:*  *a) w ust. 1 w pkt 31 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 32 w brzmieniu:*  *„32) części budowlanych wolno stojąc****ych******urządzeń technicznych służących do wytwarzania energii elektrycznej z energii wiatru****, któr****ych*** *całkowita* ***maksymalna*** *wysokość jest większa niż 3 m i nie większa niż 12 m oraz któr****ych*** *moc nie przekracza mocy mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. z 2022 r. poz. 1378,1383, 2370 i 2687 oraz z 2023 r. poz. …), a* ***ich*** *odległość od granic działki jest nie mniejsza niż jej całkowita wysokość.”,*  *b) w ust. 2 w pkt 32 kropkę zastępuje się średnikiem i dodaje się pkt 33 w brzmieniu:*  *„33) części budowlanych wolno stojąc****ych******urządzeń technicznych służących do wytwarzania energii elektrycznej z energii wiatru****, któr****ych*** *całkowita* ***maksymalna*** *wysokość jest nie większa niż 3 m oraz któr****ych*** *moc nie przekracza mocy mikroinstalacji w rozumieniu art. 2 pkt 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, a* ***ich*** *odległość od granic działki jest nie mniejsza niż jej całkowita wysokość.”,*  *c) w ust. 3 w pkt 1 w lit. f skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2021 r. poz. 610, 1093 i 1873)”;* |
|  | Art. 13 projektu | Minister  Finansów | Po przeprowadzeniu analizy proponowanej nowelizacji ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, Minister Finansów działając jako właściciel biznesowy ustawy o NIP wnosi o wykreślenie art. 13 z niniejszego projektu ustawy. Zaproponowana zmiana nie zasługuje, zdaniem MF na uwzględnienie z powodu jej nieostrości oraz trudnych do oszacowania negatywnych skutków w przypadku przyjęcia brzmienia proponowanego przez wnioskodawcę.  Ustawa o NIP określa zasady ewidencji podatników, płatników podatków oraz płatników składek na ubezpieczenie społeczne oraz ubezpieczenia zdrowotne. Zasady posługiwania się określonym identyfikatorem podatkowym nie mogą zależeć od uznaniowości podmiotu, którym identyfikatorem podatkowym powinien się posługiwać. Ustawa o NIP powinna jasno wskazywać w jakim przypadku podmiot posługuje się numerem PESEL jako identyfikatorem podatkowym, a w którym powinien posługiwać się NIP. Wprowadzenie możliwości wyboru określonego identyfikatora podatkowego jest sprzeczne z funkcją jaką pełni ustawa o NIP.  Zastosowanie konstrukcji zaproponowanej przez wnioskodawcę, może rodzić szerokie wątpliwości interpretacyjne. Grupa podmiotów (określana łącznie jako „podatnicy prowadzący działalność nierejestrową”) będzie w tym samym czasie, w oparciu o przepisy tej samej ustawy:   * musiała posługiwać się NIP jako identyfikatorem podatkowym lub * mogła posługiwać się NIP jako identyfikatorem podatkowym lub * posługiwała się numerem PESEL jako identyfikatorem podatkowym.   Taka sytuacja, w opinii MF, nie jest dopuszczalna i może doprowadzić do znacznych problemów z określeniem właściwego identyfikatora podatkowego.  Zauważyć należy również, że proponowana zmiana nie uwzględnia także innych przepisów ustawy o NIP, które w konsekwencji powinny zostać znowelizowane, bądź konsekwencje braku ich nowelizacji powinny zostać szeroko przeanalizowane oraz uzasadnione – m.in. art. 5 ust. 4, art. 6 ust. 1a, art. 8c ust. 1 pkt 4, art. 9 ust. 1.  Zwrócić trzeba uwagę, że projektodawca nie przewidział przepisu przejściowego oraz nie przesądził, czy podatnicy prowadzący działalność nierejestrową, którzy do dnia wejścia w życie projektowanych przepisów złożyli zgłoszenie identyfikacyjne, o którym mowa w art. 5 ust 1 ustawy o NIP winni posługiwać się nadal NIP jako identyfikatorem podatkowym, czy też od 1 stycznia 2024 r. ich identyfikatorem podatkowym będzie numer PESEL. Ponadto MF podtrzymuje swoje wcześniejsze stanowiska wyrażone przy tej sprawie, a mianowicie, że podatnik prowadzący działalność nierejestrową, winien posługiwać się NIP jako identyfikatorem podatkowym.  Podsumowując, MF wnioskuje o wykreślenie art.13 z projektu ustawy. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Należy zwrócić uwagę na pismo MF z dnia 8 lutego 2023 r. przekazane w ramach Zespołu ds. Programowania Prac Rządu, w którym resort ten sam zwrócił uwagę, że: „*obowiązek posiadania NIP mają osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz osoby fizyczne prowadzące nierejestrowaną działalność podlegającą obowiązkowi stosowania kasy fiskalnej lub zarejestrowaniu jako podatnik VAT. Pozostała grupa prowadząca działalność nierejestrowaną (zwolnioną z podatku VAT i zwolnioną z obowiązku stosowania kasy fiskalnej) – posługuje się numerem PESEL*.”  – z czym MRiT co do zasady się zgadza i stara się oddać w następującym brzmieniu przepisów:  „W ustawie z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (Dz. U. z 2022 r. poz. 2500 oraz z 2023 r. poz. 614) wprowadza się następujące zmiany:  1) w art. 3:  a) w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:  „2) NIP – w przypadku pozostałych podmiotów podlegających obowiązkowi ewidencyjnemu, o którym mowa w art. 2, z zastrzeżeniem ust. 1a.”,  b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:  „1a. W przypadku osób fizycznych wykonujących działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, 641 i …), identyfikatorem podatkowym jest numer PESEL, chyba że osoby te są:  1) zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług, lub  2) obowiązane do posługiwania się NIP na podstawie odrębnych przepisów.”;  2) w art. 5 ust. 2a otrzymuje brzmienie:  „2a. Zgłoszenia identyfikacyjnego nie dokonują podatnicy, o których mowa w [art. 3 ust. 1 pkt 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrtg4ytinrzguzdcltqmfyc4njsha4demjvhe) oraz ust. 1a.”.  Celem zaproponowanej przez MRiT propozycji jest zapewnienie klarownego i jasnego systemu w zakresie posługiwania się numerem NIP i PESEL uwzględniającym to, żeby tzw. działalność nierejestrowa, jak wskazuje zresztą jej nazwa, wiązała się z jak najmniejszą ilością formalności, a za taką mogłaby być uznana konieczność zgłaszania się do urzędu skarbowego w celu otrzymania numeru NIP.  Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że Ministerstwo Finansów nie zgłosiło zastrzeżeń do niniejszej propozycji w toku konferencji uzgodnieniowej. |
|  | Art. 16 projektu | Minister Sprawiedliwości | Na wstępie należy zwrócić uwagę na błędne umiejscowienie przepisu dotyczącego wykazania umocowania do reprezentowania podmiotu w postępowaniu administracyjnym. Projektodawca wadliwie proponuje w art. 16 dodanie przepisu określającego sposób prawidłowego wykazania reprezentacji przed organem administracji publicznej w Rozdziale 2. Rejestr przedsiębiorców *ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym* (Dz. U. z 2023 poz. 685), zwanej dalej „ustawą o KRS”, w którym określono zakres danych podlegających wpisowi do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego oraz tryb dokonywania wpisów. Z całą pewnością nie jest to miejsce na przepis instruujący, jak należy wykazać reprezentację w postępowaniu przed organem administracji publicznej.  Właściwym miejscem do uregulowania materii związanej z wykazaniem  reprezentacji w postępowaniu administracyjnym są przepisy regulujące to postępowanie, a nie ustawa o KRS.  Zakładając, że intencją projektodawcy jest ograniczenie formalności związanych z obowiązkiem dołączania do akt oryginału lub urzędowo poświadczonego odpisu pełnomocnictwa w przypadkach, gdy w Krajowym Rejestrze Sądowym wpisane zostały dane prokurenta lub pełnomocnika, należy wskazać na błędną redakcję przepisu. Zamiast wadliwego zwrotu „*umocowanie prokurenta lub pełnomocnika podmiotu, o którym mowa w art. 36 pkt 8, 9 lub 10, do działania w imieniu przedsiębiorcy zostało opublikowane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego służącego do prowadzenia Rejestru*” należałoby wskazać, że „*dane prokurenta lub pełnomocnika zostały wpisane do rejestru przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego*”. Nie jest również wskazane dlaczego w projektowanym przepisie wymieniono wyłącznie podmioty, o których mowa w art. 36 pkt 8, 9 lub 10 ustawy o KRS, natomiast pominięto inne podmioty wskazane w art. 36 ustawy o KRS. Uzasadnienie projektu nie podaje powodu zróżnicowania w omawianym zakresie sytuacji prawnej podmiotów wymienionych w art. 36 ustawy o KRS.  Nie jest też jasny cel wprowadzenia projektowanego art. 39a ust. 2 ustawy o KRS. Krajowy Rejestr Sądowy jest jawny, a informacje w nim zawarte są dostępne za pośrednictwem Internetu. Stosownie do art. 4 ust. 4a ustawy o KRS Centralna Informacja KRS udostępnia bezpłatnie, w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych, aktualne i pełne informacje o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz listę dokumentów zawartych w katalogu. Tak pobrane dokumenty stanowią dowód treści wpisów. Nie jest zrozumiałe dlaczego w przepisie posłużono się zwrotem „*organ administracji publicznej z urzędu potwierdza*” oraz wprowadzono - bliżej nieokreślony i wadliwy - tryb pobierania informacji (upoważnienia prokurenta lub pełnomocnika), zamiast odwołać się do przepisów w ustawie o KRS, które regulują w sposób kompletny sposób pobierania danych o podmiotach rejestrowych oraz sposób pozyskiwania dokumentów z akt rejestrowych.  Być może intencją projektodawcy jest wprowadzenie na gruncie postępowania administracyjnego regulacji podobnej do art. 89 § 1. zdanie trzecie Kpc, który przewiduje, że „*Złożenie dokumentu wykazującego umocowanie lub jego uwierzytelnionego odpisu nie jest wymagane, jeżeli stwierdzenie przez sąd umocowania jest możliwe na podstawie wykazu lub innego rejestru, do którego sąd ma dostęp drogą elektroniczną*.”. Jeżeli tak, to wydaje się, że rozwiązaniem pozwalającym na osiągnięcie takiego celu jest po prostu wprowadzenie takiego przepisu w *ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.).  Należy również zauważyć, że katalog danych zawarty w informacji o pełnomocniku lub prokurencie określony przez art. 38 ust. 2. *ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy* (Dz. U. z 2022 r. poz. 541) jest o wiele szerszy niż zakres danych prokurentów i pełnomocników podlegający ujawnieniu w KRS. W KRS wpisywane są jedynie takie dane jak: imię i nazwisko, numer PESEL lub data urodzenia, rodzaj prokury lub zakres pełnomocnictwa. Tymczasem ww. przepis przewiduje gromadzenie także takich danych jak: numer identyfikacji podatkowej (NIP), informacja o obywatelstwie, dane kontaktowe, w szczególności adres poczty elektronicznej, adres strony internetowej, numer telefonu pełnomocnika lub prokurenta, o ile dane te zostały podane; data udzielenia pełnomocnictwa lub ustanowienia prokury, adres do doręczeń pełnomocnika lub prokurenta. | **Uwaga uwzględniona.**  Przepis bazujący na brzmieniu art. 89 Kpc zostanie wprowadzony do Kpa, w tym zakresie nie będzie się już dokonywać zmiany w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym. |
|  | Art. 16 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Odnośnie do art. 16 projektu dotyczący dodawanego art. 39a w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym – wskazać należy, że praktyka Straży Granicznej wskazuje, że dane zawarte w Krajowym Rejestrze Sądowym nie zawsze znajdują przełożenie na zgodność danych ze stanem faktycznym, w zakresie wskazania osób uprawnionych do reprezentowania danego podmiotu. | **Wyjaśnienie.**  Odstąpiono od zmian w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym. |
|  | Art. 17 projektu | Minister do Spraw UE | Zgodnie z dodawanymi przepisami (nowy art. 181 ust. 3 c i art. 186 ust. 3c ustawy o gospodarce nieruchomościami), w przypadku przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe, termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem kopia dokumentu ubezpieczenia została nadana w placówce pocztowej operatora pocztowego.  W tym kontekście należy zwrócić uwagę na wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-545/17 *Pawlak* oraz na wynikającą z art. 18 TFUE zasadę niedyskryminacji, zgodnie z którą należy zapewnić równe traktowanie operatorów świadczących powszechne usługi pocztowe, o których mowa w art. 2 pkt 13 *dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług w państwach członkowskim Unii Europejskiej*, bez względu na ich przynależność państwową. W związku z tym projektodawca powinien zmienić redakcję wskazanych wyżej przepisów tak, aby nadanie przesyłki poleconej było możliwe za pośrednictwem placówki zajmującej się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej.  Analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 42 pkt 7 projektu, w którym nadano następujące brzmienie art. 580 w ust. 2 zdanie drugie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych: „Złożenie skargi w formie przesyłki poleconej w polskiej placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej albo wysłanie na adres do doręczeń elektronicznych, o którym mowa w art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych, jest równoznaczne z jej wniesieniem.”.  Natomiast w przypadku zachowania tych przepisów w obecnym brzmieniu projektodawca powinien być gotowy do wykazania, z jakich powodów przesyłki polecone powinny być nadane wyłącznie za pośrednictwem placówki pocztowej operatora pocztowego wpisanego do krajowego rejestru. | **Uwaga uwzględniona.**  Projektodawca przychyla się do propozycji rozszerzenia przepisu w taki sposób, aby nadanie przesyłki poleconej było możliwe również za pośrednictwem placówki zajmującej się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej. Analogiczną normę należałoby również przewidzieć w zakresie przepisów dotyczących zarządców nieruchomości (zmiana art. 186 ust. 3c).  W konsekwencji proponuje się następujące brzmienie przepisów art. 181 ust. 3c oraz art. 186 ust. 3c ustawy o gospodarce nieruchomościami:  „3c. W przypadku przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia za pośrednictwem operatora pocztowego w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej, termin, o którym mowa w ust. 3b uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem kopia dokumentu ubezpieczenia zostanie nadana w placówce pocztowej operatora pocztowego.” |
|  | Art. 18 pkt 1 projektu | Minister  Finansów | MF proponuje usunięcie zmiany art. 86j Ordynacji podatkowej. Umożliwienie pełnomocnikom podpisywania formularzy MDR-3 nie znajduje akceptacji Ministra Finansów.  MDR-3 to informacja składana przez korzystającego o zastosowaniu schematu podatkowego – o dokonaniu w danym okresie rozliczeniowym czynności będących elementem schematu podatkowego lub uzyskaniu wynikającej z niego korzyści podatkowej (art. 86j Op).  Jednocześnie, korzystający przekazując dokument MDR-3 oświadcza, że wszystkie dane zawarte w tym dokumencie są prawdziwe. Przedmiotowe oświadczenie jest składane pod rygorem odpowiedzialności karnej (art. 86j § 7 Op), w przeciwieństwie do pozostałych informacji o schematach podatkowych (MDR-1, MDR-2, MDR-4), które nie są objęte przedmiotowym reżimem. Celowym zabiegiem ustawodawcy było wyznaczenie ograniczonego kręgu osób uprawnionych do podpisania informacji MDR-3 z pominięciem pełnomocnika. Tym samym pierwotnie ustawodawca wskazał osoby odpowiedzialne za prawidłowość przekazanych do Szefa KAS danych w zakresie zastosowanego schematu podatkowego lub uzyskanej z niego korzyści podatkowej. Należy zauważyć, że z racji pełnienia swoich funkcji są to osoby, które dysponują największą wiedzą w zakresie informacji niezbędnych do wskazania w dokumencie MDR-3. W konsekwencji – intencją ustawodawcy poprzez przyjęcie aktualnie obowiązującego rozwiązania prawnego – było wykluczenie sytuacji, w której istniałoby prawdopodobieństwo cedowania odpowiedzialności za zastosowanie danego rozwiązania podatkowego na wybrane osoby tj. pełnomocników.  Stosownie do art. 86j Op informacja MDR-3 jest informacją korzystającego o dokonaniu czynności będących elementem schematu podatkowego. Zgodnie z obecnie obowiązującą treścią art. 86j § 4 Op przekazywana informacja o zastosowaniu schematu podatkowego zawierająca dane wskazane w § 2 lub 3, jest podpisywana przez: 1) osobę fizyczną – w przypadku podatnika będącego osobą fizyczną, 2) osobę upoważnioną przez przedsiębiorcę zagranicznego do reprezentowania go w oddziale – w przypadku podatnika będącego przedsiębiorcą zagranicznym posiadającym oddział działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, 3) osobę uprawnioną do reprezentacji – w przypadku pozostałych podatników; przy czym nie jest dopuszczalne podpisanie tej informacji przez pełnomocnika.  Wprowadzenie tego przepisu było argumentowane w następujący sposób: „Rozwiązanie to – zaangażowanie w proces raportowania schematu podatkowego możliwie szerokiego kręgu osób odpowiadających za sprawy spółki – ma na celu wykluczenie sytuacji, w której odpowiedzialność ta cedowana byłaby w praktyce na wybrane osoby. Rozwiązanie takie prowadzić może do większej wstrzemięźliwości osób odpowiedzialnych za sprawy podatkowe spółki we wdrażaniu schematów podatkowych, z uwagi na konieczność uzyskania stosownych podpisów od szerszego grona osób odpowiedzialnych za sprawy spółki.” (s. 335 uzasadnienie Rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy - Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw. Dostępny pod adresem: <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=2860>). Stąd kwalifikowane (podwyższone) wymogi dotyczące podpisów, odpowiedzialności karnej, o której mowa w art. 86j § 7, jak i braku możliwości podpisania MDR-3 przez pełnomocnika. Podatnicy nie mogą – tym samym – zasłaniać się brakiem wiedzy o dokonywaniu w danym okresie rozliczeniowym jakichkolwiek czynności będących elementem schematu podatkowego czy brakiem wiedzy o uzyskiwaniu z niego korzyści podatkowej.  W ocenie MF, akceptacja proponowanego rozwiązania pozostawałaby w sprzeczności z przywołanymi wyżej motywami wprowadzenia art. 86j § 4 Op do obowiązującego porządku prawnego. W przypadku bowiem wprowadzenia omawianej zmiany mógłby zostać utracony prewencyjny aspekt obowiązującej regulacji.  Jednym z zadań realizowanych przez MF jest weryfikacja składanych informacji MDR-3 przez podmioty obowiązane, m.in. poprzez sprawdzenie, czy informacja została podpisana zgodnie z zasadami określonymi w art. 86j § 4 Op. Dotychczasowa praktyka w powyższym zakresie, jak i liczne kontakty z podmiotami w celu wyjaśnienia wątpliwości co do umocowania osoby podpisującej się pod informacją MDR-3, wskazują na to, że nieprawidłowe podpisy wynikają w znacznej mierze z niestaranności podmiotów podpisujących.  Należy również zwrócić uwagę, iż za niewywiązywanie się podmiotów z obowiązków przekazywania informacji o schematach podatkowych w ustawie Kodeks karny skarbowy (art. 80f) przewidziane zostały surowe sankcje administracyjne i karne. Jednakże w sytuacji umożliwienia pełnomocnikom składania podpisów pod informacją MDR-3 oraz w świetle obecnie obowiązującego art. 80f Kks, który nie wskazuje wprost kto ponosi odpowiedzialność za czyny penalizowane, powstaje wątpliwość, kto ponosiłby odpowiedzialność karną, pełnomocnik czy podmiot.  Ponadto, omawiany przepis nie jest jedynym, który wyłącza możliwość podpisania określonego pisma (oświadczenia/informacji itp.) przez pełnomocnika. Podobne rozwiązanie dotyczy np. sprawozdań finansowych (art. 52 ust. 2 w zw. z art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy o rachunkowości). Z kolei niektóre rozwiązania prawne dopuszczają podpisywanie dokumentów przez wąski krąg pełnomocników (analogia do przymusu adwokackiego np. art. 11t ust. 5 ustawy o CIT). Przedmiotowy przepis nie stanowi zatem rozwiązania odosobnionego. Wręcz przeciwnie, uregulowany w nim sposób podpisywania tej informacji odzwierciedla raczej pewną doniosłość tego aktu i postulat rozważnego jego wydawania poprzez wykluczenie z tego kręgu pełnomocników, co – w naszej ocenie – było również argumentem uzasadniającym wprowadzenie tej regulacji.  Ewentualne zmiany Ordynacji podatkowej polegające na umożliwieniu podpisywania informacji MDR-3 przez pełnomocników nie pozostaną obojętne na system MDR. Niezbędna będzie modernizacja modułu pełnomocnictw w systemie MDR oraz mechanizmów łączenia pełnomocnictw z typem składanego dokumentu MDR (MDR-1, MDR-3 i MDR-4).  Obecnie system MDR przypisuje pełnomocnictwa wg numeru identyfikacji podatkowej wskazanej w pełnomocnictwie oraz w dokumencie MDR. Pominięty został mechanizm wskazywania rodzaju formularza, gdyż dotychczas nie było wyraźniej potrzeby biznesowej.  Wprowadzenie dodatkowego łączenia po typie dokumentu wynika z faktu, że pełnomocnictwa do MDR-3 będą, co do zasady składane dla innych pełnomocników niż do MDR-1 i MDR-4. Zmiany w systemie MDR będą wymagały nakładów zarówno osobowych jak i finansowych, które na obecnym etapie są niemożliwe do oszacowania.  Wobec powyższego, proponowana zmiana art. 86j § 4 Op nie znajduje uzasadnienia i MF wnosi o pozostawienie obowiązującego brzmienia art. 86j Op bez zmian. | **Uwaga uwzględniona.**  Ze względu na wyjaśnienia MF odstąpiono od propozycji. |
|  | Art. 18 pkt 2 projektu | Minister  Finansów | Postulujemy usunięcie z projektu proponowanego art. 97 § 1c Ordynacji podatkowej wraz ze zmianami dostosowawczymi w § 1 i 2 tego artykułu. Projektowany art. 97 § 1c przewiduje przejęcie przez spadkobierców przewidzianych w przepisach prawa podatkowego majątkowych i niemajątkowych praw i obowiązków:  a) spadkodawcy,  b) przedsiębiorstwa w spadku,  związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, po wygaśnięciu zarządu sukcesyjnego albo uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego, jeżeli zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony i dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 12 ust. 1c ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników.  Ad a) Przejęcie przez spadkobierców przewidzianych w przepisach prawa podatkowego majątkowych praw i obowiązków spadkodawcy, a w przypadku spadkobierców prowadzących dalej na własny rachunek działalność gospodarczą spadkodawcy – także praw o charakterze niemajątkowym, związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą, zapewniają obecnie obowiązujące przepisy art. 97 § 1 i 2 Op. Niemajątkowe obowiązki spadkodawcy (np. obowiązek złożenia deklaracji) nie przechodzą na spadkobierców w ogóle. W przypadku niezłożenia przez spadkodawcę deklaracji, zastosowanie ma art. 100 § 2 Op.  Ad b) Propozycja, aby spadkobiercy przejmowali majątkowe i niemajątkowe prawa i obowiązki przedsiębiorstwa w spadku, pozostaje w wyraźnej kolizji z przepisami obowiązującego art. 97a Op. W § 1 tego artykułu ustanowiono już odpowiedzialność określonego kręgu osób za zobowiązania podatkowe przedsiębiorstwa w spadku. Osobami tymi są zapisobierca windykacyjny kontynuujący prowadzenie tego przedsiębiorstwa, spadkobiercy zmarłego przedsiębiorcy, jeżeli nie został uczyniony zapis windykacyjny obejmujący przedsiębiorstwo w spadku, a także małżonek zmarłego przedsiębiorcy, któremu przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku. O zakresie ich odpowiedzialności organ podatkowy orzeka w drodze decyzji. | Ad 1) **Uwaga nieuwzględniona.**  Mimo stwierdzenia, że już obecne brzmienie przepisu zapewnia „sukcesję” w zakresie prawa podatkowego, w doktrynie prezentowane są odmienne poglądy. Naszym celem jest wyeliminowanie ew. wątpliwości. Co do obowiązków niemajątkowych, które nie powinny przechodzić na następców prawnych, jak wskazane złożenie deklaracji podatkowej, można rozważać wyłączenie ich w treści przepisu.  Ew. do rozważenie wydanie przez MF objaśnień, które pozwalałyby powołać się na kontrargumentację do poglądów doktryny.  Ad 2) **Uwaga uwzględniona.**  Dotychczasowa reguła odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe nie powinna być zmieniona. Przejęcie praw i obowiązków powinno dotyczyć osób wskazanych w art. 97a § 1 Op. |
|  | Art. 18 pkt 3 projektu | Minister Cyfryzacji | Uwagi do zmian w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa  W projekcie w art. 155 § 1 znajduje się zapis „Inne osoby”. Tak sformułowany przepis powoduje, że katalog tych osób jest otwarty. Jednocześnie uzasadnienie do projektu nie precyzuje o jaki katalog osób wskazanych w tym przepisie może chodzić- czy są to osoby mające wiedzę w sprawie czy też każda osoba niezależnie od okoliczności będących przedmiotem postępowania organu. W tym zakresie przepis wymaga doprecyzowania i wyjaśnienia w uzasadnieniu. | **Wyjaśnienie.**  Obecne brzmienie przepisu art. 155 § 1 Op już posługuje się pojęciem „innych osób”. Nowe brzmienie przepisu ma jedynie zmienić dotychczasową hierarchię form wykonywania czynności w taki sposób, by wezwanie do osobistego stawiennictwa nie było podstawową formą czynności dokonywanych ze stroną.  W związku z powyższym nieuzasadnionym wydaje się doprecyzowywanie przepisu lub wyjaśnianie tej kwestii w uzasadnieniu, jest ona bowiem poza zakresem projektowanej zmiany. |
|  | Art. 18 pkt 3 i 4  projektu | Minister  Finansów | MF postuluje rezygnację z proponowanych regulacji Ordynacji podatkowej jako zbędnych z następujących powodów.  1) Aktualny przepis art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej stanowi, że organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy. Jeśli wezwanie do osobistego stawienia się nie jest niezbędne, a wystarczające jest złożenie wyjaśnień na piśmie, to już na podstawie powołanego przepisu organ podatkowy może wezwać tylko do złożenia wyjaśnień na piśmie. W takim przypadku wezwanie do osobistego stawiennictwa byłoby niezasadne i stanowiłoby naruszenie art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej.  2) Zgodnie z obowiązującym art. 159 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej organ podatkowy wskazuje w wezwaniu w jakiej sprawie i w jakim charakterze oraz w jakim celu osoba ta zostaje wezwana. Wskazanie celu wezwania stanowi dla osoby wezwanej wystarczające uzasadnienie wezwania. Nałożenie w projektowanym art. 159 § 1b Op obowiązku dodatkowego uzasadnienia wezwania do osobistego stawiennictwa byłoby nadmiarowe.  3) Organy podatkowy, który bezzasadnie wzywałby do osobistego stawiennictwa narusza w sposób oczywisty zasady postępowania podatkowego tj. zasadę praworządności (art. 120 Op), zasadę prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie (art. 121 § 1 Op) i zasadę prawdy obiektywnej (art. 122 Op). Naruszenie tych zasad może być podnoszone w odwołaniu oraz w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.  4) Wezwanie do osobistego stawiennictwa wiąże się z koniecznością zwrotu przez organ podatkowy kosztów stawiennictwa, co wynika z przepisów dotyczących kosztów postępowania (art. 265 § 1 pkt 1-2b i art. 266 § 1 Op).  5) Bezzasadne wzywanie do osobistego stawiennictwa naraża organ podatkowy na złożenie przez wezwanego skargi w trybie działu VIII Skargi i wnioski Kpa. Powyższe regulacje w sposób dostateczny chronią przed bezzasadnym dokonywaniem przez organy podatkowe wezwań do osobistego stawiennictwa. Nie ma w tym zakresie potrzeby dokonywania zmian przepisów Ordynacji podatkowej.  6) Orzecznictwo sądów administracyjnych podkreśla, że nie można zastępować zeznań świadka oświadczeniami (por. m.in. wyrok NSA z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II FSK 2261/19). Zmiana ta byłaby zatem niezgodna z kierunkiem orzecznictwa sądów administracyjnych, bowiem dążyłaby w jeszcze większym stopniu do gromadzenia dowodów w postępowaniu podatkowym w sposób pośredni, bez rygorów związanych z przesłuchaniem świadka w sposób tradycyjny (tu: odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań).  7) Korekta treści art. 155 § 1 Op wprowadza kolejne, absolutnie zbędne, pole sporu pomiędzy organem podatkowym a wzywaną osobą w kontekście np. możliwości nałożenia kary porządkowej. Osoba wezwana, która nie dostosowała się do wezwania, może kwestionować na mocy zmienionych przepisów czy w ogóle jej przesłuchanie było konieczne, a kara porządkowa została słusznie nałożona. Skutkiem takich praktyk może być obstrukcja postępowania podatkowego, a w konsekwencji obniżenie dochodów państwa lub samorządów.  8) Stosowanie tego przepisu może wpłynąć na wydłużenie postępowania podatkowego w sytuacji, gdy wskutek przyznania pierwszeństwa formie pisemnej organ podatkowy będzie zobligowany do przedstawienia w wezwaniu uzasadnienia „uzasadnionego przypadku”, zaś strona tego postępowania będzie zobligowana do wyjaśniania okoliczności faktycznych sprawy na piśmie.  9) Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wezwania do składania wyjaśnień w formie papierowej lub elektronicznej powinny mieć pierwszeństwo przed wezwaniami do osobistego stawiennictwa, rodzą wątpliwości co do zasadności proponowanego rozwiązania, chociażby z uwagi na zdarzające się sytuacje unikania kontaktu przez podatników z organami podatkowymi, czy też zakładania działalności gospodarczej na fikcyjne podmioty/osoby. Wezwanie do osobistego stawiennictwa jest zatem istotnym narzędziem dla organów podatkowych służącym do weryfikacji podatników i ich rzetelności. | **Wyjaśnienie.**  Proponowana zmiana nie uniemożliwia wyboru formy przez organ, czy też działania przez pełnomocnika przez stronę. Ma natomiast na celu wzmocnienie i dążenie do częstszego stosowania form, które nie wymagają osobistego stawiennictwa. |
|  | Art. 18 pkt 5 projektu  Pkt 4 uzasadnienia w części dot. zmiany Ordynacji podatkowej | Minister Klimatu i Środowiska | **Propozycja zmiany brzmienia projektowanego art. 221b § 2 Ordynacji podatkowej poprzez dodanie po wyrazie „ostateczna” wyrażenia „i nie przysługuje na nią skarga do sądu administracyjnego.** W istocie, jak wskazano w uzasadnieniu, Ordynacja podatkowa nie posługuje się pojęciem „prawomocności decyzji”, więc niezasadne byłoby posłużenie się tym pojęciem w projektowanym art. 221b § 2 Ordynacji podatkowej (tak jak to uczyniono w Art. 127a § 2 Kpa Wydaje się jednak, że w celu wyeliminowania ewentualnych wątpliwości interpretacyjnych dotyczących charakteru prawnego zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania, zasadne byłoby dodanie w omawianym przepisie informacji o nieprzysługiwaniu skargi do sądu administracyjnego. Pominięcie tej informacji w projektowanym przepisie mogłoby stwarzać wrażenie, że ustawodawca uregulował instytucję zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania w Ordynacji podatkowej w sposób odmienny niż w Kpa | **Uwaga nieaktualna.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 18 pkt 5 projektu | Minister  Finansów | MF postuluje rezygnację z proponowanej regulacji.  1) Wątpliwości budzi praktyczna użyteczność na gruncie postępowania podatkowego instytucji prawa do zrzeczenia się z odwołania. W postępowaniu podatkowym wydawane są przede wszystkim decyzje nakładające na stronę obowiązek podlegający wykonaniu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Do czasu uzyskania przymiotu ostateczności takie decyzje, co do zasady, nie podlegają przymusowemu wykonaniu. Nie pozbawia to jednak strony, która zgadza się z wydanym rozstrzygnięciem, możliwości dobrowolnego wykonania decyzji nieostatecznej, bez konieczności składania oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania.  2) W uzasadnieniu projektu w żaden sposób nie wykazano przydatności instytucji zrzeczenia się prawa do odwołania. Błędna jest teza postawiona w uzasadnieniu projektu, że gdyby istniała możliwość zrzeczenia się odwołania, termin zwrotu nadpłaty stwierdzonej lub określonej decyzją mógłby ulec znacznemu skróceniu i przyspieszyłoby to otrzymanie nadpłaty przez podatników. Stosownie do art. 77 § 1 pkt 2 Op, 30-dniowy termin zwrotu nadpłaty wynikającej z takiej decyzji jest liczony od dnia jej wydania, a nie uzyskania waloru ostateczności.  3) Wprowadzenie do Ordynacji podatkowej instytucji zrzeczenia się prawa do odwołania będzie rodziło spory podatników z organami podatkowymi związane z oceną skuteczności cofnięcia oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do odwołania.  Na problematyczność tego zagadnienia wskazuje niejednolite orzecznictwo sądów administracyjnych, odnoszące się do przepisów art. 127a Kpa. Jeżeli w postępowaniu występuje jedna strona, to w niektórych orzeczeniach przyjmuje się, że strona ta nie ma możliwości cofnięcia złożonego przez nią wcześniej oświadczenia (np. wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., sygn. akt II OSK 1985/21), w innych zaś orzeczeniach – że skuteczne złożenie oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania zostaje pozbawione skuteczności prawnej w wyniku wniesienia w terminie odwołania (np. prawomocne wyroki WSA w Białymstoku z 13 września 2018 r., sygn. akt II SA/Bk 409/18 i WSA w Rzeszowie z 13 października 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 515/22). Z orzecznictwa sądów administracyjnych wynika także, że w przypadku wielości stron podmiot, który wcześniej zrzekł się prawa do złożenia odwołania, może oświadczenie to skutecznie cofnąć, dopóki nie upłynie termin do złożenia odwołania przez pozostałe strony postępowania lub nie zrzekną się one przysługującego im prawa (np. postanowienie NSA z 16 lutego 2021 r., sygn. akt III OSK 3180/21).  4) Projektodawcy nie wykazali w jakich sprawach instytucja zrzeczenia się prawa do odwołania będzie potrzebna podatnikom. Wprowadzanie tej zmiany, na którą może nie istnieć merytoryczne zapotrzebowanie, trudno ocenić inaczej jak tylko komplikowanie przepisów prawa procesowego, co wydaje się być sprzeczne z duchem projektu.  5) Podobne rozwiązanie rozważano już Ministerstwie Finansów w kontekście propozycji zmian w Ordynacji podatkowej zgłoszonych przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców. W dyskusji zwracano uwagę, że instytucja zrzeczenia się odwołania mogłaby – paradoksalnie – doprowadzić do pogorszenia sytuacji podatników, którzy pochopnie, bez konsultacji z prawnikiem, skorzystaliby z tej instytucji. Mnogość problemów, które będzie rodzić wprowadzenie do Ordynacji podatkowej instytucji zrzeczenia się prawa do odwołania, może spowodować wydłużenie postępowań, zamiast zakładanego w uzasadnieniu ich skrócenia.  MF wyraża wątpliwość co do zasadności kopiowania rozwiązań Kpa do Ordynacji podatkowej bez wykazania, że taka zmiana jest w rzeczywistości konieczna w sprawach podatkowych i proponuje odstąpienie od wdrożenia tej zmiany. | **Uwaga uwzględniona.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 18 pkt 6  projektu | Minister  Finansów | Proponowana regulacja, przewidująca możliwość przekazywania akt sprawy prowadzonych w postaci elektronicznej wraz z odwołaniem na adres do doręczeń elektronicznych organu odwoławczego, jest zbędna.  W uzasadnieniu projektowanej zmiany wskazano, że wątpliwości budzi to, czy akta sprawy mogą być przekazywane także w postaci elektronicznej. Na gruncie Ordynacji podatkowej nie ma wątpliwości, że akta sprawy mogą być prowadzone w postaci elektronicznej. Należy tu wskazać na przepisy:   * art. 178 § 4 Ordynacji podatkowej, który przewiduje możliwość zapewnienia stronie wglądu w akta w systemie teleinformatycznym organu podatkowego, * § 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 marca 2012 r. w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy (Dz. U. z 2012 r. poz. 246), który odwołuje się wprost do akt sprawy prowadzonych w systemie teleinformatycznym, spełniającym wymagania określone w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.   Skoro istnieje możliwość prowadzenia akt w postaci elektronicznej, to nie budzi wątpliwości dopuszczalność ich przekazywania na adres do doręczeń elektronicznych organu odwoławczego. Do posiadania takiego adresu zobowiązuje podmiot publiczny przepis art. 8 ustawy o doręczeniach elektronicznych. | **Uwaga uwzględniona.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 21  projektu | Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów | W art. 21 projektowanej ustawy, przewidującym wprowadzenie zmiany do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461), projektowanemu art. 82 ust. 1a proponuję nadać następujące brzmienie:  *„1a. Od decyzji przyznającej świadczenie, o którym mowa w ust. 1 oraz od decyzji odmawiającej przyznania takiego świadczenia wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy nie przysługuje.”.*  Uzasadniając zaproponowaną zmianę pragnę wyjaśnić, że decyzje podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są decyzjami w pełni uznaniowymi. Przed ich podjęciem przeprowadzane jest jednak postępowanie mające na celu ustalenie, wyjaśnienie i udokumentowanie wszystkich istotnych okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie w tym zakresie. W praktyce nie zdarza się zatem, aby strona, po otrzymaniu decyzji w pierwszej instancji, występując do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, wskazała nowe, istotne okoliczności mogące spowodować zmianę podjętej już decyzji w pierwszej instancji. Tak więc wydawane w tych sprawach, na podstawie tego samego materiału dowodowego, decyzje Prezesa Rady Ministrów w drugiej instancji, co do zasady utrzymują w mocy decyzje własne Prezesa Rady Ministrów wydane w pierwszej instancji. Zasada dwuinstancyjności nie znajduje zatem w tej kategorii spraw uzasadnienia, a jedynie niepotrzebnie przedłuża postępowanie administracyjne, podczas gdy strona zainteresowana jest m.in. szybkim wydaniem decyzji ostatecznej, także odmownej, którą może zaskarżyć do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Zasada dwuinstancyjności w tej kategorii spraw nie jest więc zgodna ze słusznym interesem strony.  Zauważyć ponadto należy, że wydanie decyzji ostatecznej, niezależnie od tego czy będzie to postępowanie jednoinstancyjne czy dwuinstancyjne, nie uniemożliwia stronie podjęcia w przyszłości działań zmierzających do zmiany tej decyzji. Nie tylko ma bowiem możliwość skorzystania z jednego z trybów nadzwyczajnych przewidzianym w Kodeksie postępowania administracyjnego, ale w sytuacji, gdy w sprawie zaistnieją nowe, istotne okoliczności, które nie były brane pod uwagę przy wydaniu ostatecznej decyzji w przedmiocie przyznania świadczenia specjalnego, w każdym czasie może wystąpić z kolejnym, nowym wnioskiem w tej sprawie. Wówczas postępowanie administracyjne toczy się od nowa i jeżeli okaże się to uzasadnione w świetle nowych okoliczności sprawy, może być wydana inna w swej istocie decyzja, niż poprzednio wydana decyzja ostateczna. Tak więc odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania nie zamyka stronie możliwości otrzymania w tych sprawach ponownej, korzystnej dla niej decyzji.  Analogiczne rozwiązanie zastosowane zostało w art. 8 ust. 2a ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, czy też o zaopatrzeniu emerytalnym innych służb mundurowych (funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej) oraz ich rodzin w odniesieniu do uprawnienia do przyznawania świadczeń emerytalno-rentowych w drodze wyjątku przez ministrów właściwych do spraw wewnętrznych, właściwych do spraw finansów publicznych, obrony narodowej oraz sprawiedliwości. | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Art. 21  projektu | Minister Rodziny i Polityki Społecznej | Propozycja zmiany w art. 21 projektu ustawy przepisów ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, z późn. zm.) w ten sposób, że od decyzji Prezesa Rady Ministrów w sprawie przyznania emerytury lub renty na warunkach i w wysokości innej niż określone w ustawie (czyli w drodze wyjątku) ma nie służyć odwołanie należy ocenić negatywnie, ponieważ przedmiotowa decyzja jest źródłem nabycia przez podmiot nią objęty określonych praw (prawo do świadczenia a szerzej prawo do zabezpieczenia społecznego, które ma również wymiar majątkowy). Nie może stanowić uzasadnienia dla tej zmiany charakter tej decyzji, decyzja uznaniowa nie oznacza bowiem dowolności działania organu administracji publicznej tylko to, że organ administracyjny może podjąć w sprawie rozstrzygnięcie, ale nie ma nakazu ustalenia określonej jego treści. W konsekwencji może przyznać wnioskowane świadczenie lub odmówić jego przyznania czy też przyznać je w innym rozmiarze. Pozbawienie strony prawa do odwołania pozbawia ją możliwości weryfikacji decyzji w przypadku chęci wskazania dodatkowych okoliczności sprawy nie wskazanych pierwotnie, co niewątpliwie częściej może występować w przypadku decyzji uznaniowych niż decyzji związanych, czyli takich w których w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek przewidzianych prawem organ administracji publicznej ma obowiązek wydać decyzję określonej treści. Ponadto propozycja zmiany przepisów może pozostawać w sprzeczności z art. 78 Konstytucji RP. Zgodnie z tym przepisem każda ze stron ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji. Wyjątki od tej zasady oraz tryb zaskarżania określa ustawa. Analiza orzecznictwa konstytucyjnego prowadzi do wniosku, że zakresem wyjątków, o których mowa w art. 78 zdanie 2 Konstytucji RP, objęte są – wydane w pierwszej instancji – orzeczenia i decyzje o charakterze incydentalnym, które podlegają weryfikacji wraz z rozstrzygnięciem co do istoty sprawy oraz nie rozstrzygają. Decyzja wskazana w art. 82 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych nie ma takiego charakteru. | **Wyjaśnienie.**  Zaproponowano brzmienie przepisu zgodnie z propozycją Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.  Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów decyzje podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są decyzjami w pełni uznaniowymi. Przed ich podjęciem przeprowadzane jest jednak postępowanie mające na celu ustalenie, wyjaśnienie i udokumentowanie wszystkich istotnych okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie w tym zakresie. Wskazano, że w praktyce nie zdarza się zatem, aby strona, po otrzymaniu decyzji w pierwszej instancji, występując do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, wskazała nowe, istotne okoliczności mogące spowodować zmianę podjętej już decyzji w pierwszej instancji.  Dodatkowo odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania nie zamyka stronie możliwości otrzymania w tych sprawach ponownej, korzystnej dla niej decyzji, co szerzej wyjaśniono w przedmiotowej uwadze. |
|  | Art. 21  projektu | Minister Sprawiedliwości | Wątpliwości budzi projektowany art. 21 dotyczący ust. 1a w art. 82 *ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych* (Dz. U. z 2022 r. poz. 504, 1504 i 2461) w brzmieniu: „1a. *Do decyzji przyznającej emeryturę lub rentę, o której mowa w ust. 1, nie stosuje się ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz.  2000 i 2185 oraz z 2023 r. poz. …).”.  Przyjęcie powyższego rozwiązania o nie stosowaniu Kpa rodzi pytania, w jakiej procedurze będzie podejmowana przez Prezesa Rady Ministrów decyzja przyznająca w szczególnie uzasadnionych przypadkach emeryturę lub rentę, czy decyzja ta będzie doręczana stronie i w jakim trybie, kiedy decyzja będzie ostateczna a w jakich przypadkach prawomocna. | **Wyjaśnienie.**  Zaproponowano brzmienie przepisu zgodnie z propozycją Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.  Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów decyzje podejmowane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 82 ust. 1 ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych są decyzjami w pełni uznaniowymi. Przed ich podjęciem przeprowadzane jest jednak postępowanie mające na celu ustalenie, wyjaśnienie i udokumentowanie wszystkich istotnych okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie w tym zakresie. Wskazano, że w praktyce nie zdarza się zatem, aby strona, po otrzymaniu decyzji w pierwszej instancji, występując do Prezesa Rady Ministrów z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, wskazała nowe, istotne okoliczności mogące spowodować zmianę podjętej już decyzji w pierwszej instancji.  Dodatkowo odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania nie zamyka stronie możliwości otrzymania w tych sprawach ponownej, korzystnej dla niej decyzji, co szerzej wyjaśniono w przedmiotowej uwadze. |
|  | Art. 22  projektu | Minister Sprawiedliwości | 1. Nie jest jasna redakcja projektowanego art. 72, zgodnie z którą m. in. „*wspólny przedstawiciel wykonuje prawa (…) wspólnego przedstawiciela współuprawnionych w rozumieniu art. 184 § 1, art. 30038 § 3 i art. 333 § 2*”. Nie jest znana wartość normatywna tego przepisu, powinien on zostać usunięty z projektu.  . | Ad 1) **Uwaga uwzględniona.**    Odstąpiono z wprowadzenia w art. 72 Ksh proponowanego brzmienia. |
| W projektowanym art. 73 § 1 powinien w pierwszej kolejności zawierać regulację dotyczącą sposobu powołania wspólnego przedstawiciela (wariant ustawowy), a dopiero potem zawierać normę o dopuszczeniu osobnych uregulowań w umowie spółki. W treści tego przepisu znajduje się odwołanie do niejasnej kategorii „*uprawnionych*”, wyjaśnienia wymaga, kogo można do tej grupy zaliczyć w sytuacji, w której nie doszło jeszcze do stwierdzenia nabycia spadku i krąg spadkobierców nie jest znany. Biorąc pod uwagę cele projektu w tym zakresie wyrażone w jego uzasadnieniu („*wprowadzenie procedury wyznaczenia,* *powołania, odwołania albo rezygnacji wspólnego przedstawiciela, który wykonuje* *prawa współuprawnionych z udziałów albo akcji we wszystkich rodzajach spółek* *handlowych, niezależnie od źródła powstania wspólności prawa do udziału albo* *akcji” w szczególności w przypadku „powstania wspólności praw powstałych na*  *skutek śmierci wspólnika albo akcjonariusza*”) i okoliczność, że projekt zawiera rozwiązania w tym zakresie, które mogą być modyfikowane w umowie spółki, należy rozważyć usunięcie tego przepisu. Jak wskazano wyżej norma o możliwości uregulowania tych kwestii w umowie spółki powinna być zawarta w kolejnych jednostkach redakcyjnych. |  |
| 2. Zgodnie z projektowanym art. 73 § 2 wspólnik albo akcjonariusz może powołać wspólnego przedstawiciela w ten sposób, że wskaże określoną osobę do pełnienia funkcji wspólnego przedstawiciela, w formie pisemnej pod rygorem nieważności.  Do powołania wspólnego przedstawiciela jest konieczna zgoda współuprawnionego oraz osoby powoływanej w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Do powołania wspólnego przedstawiciela na wypadek śmierci wspólnika albo akcjonariusza nie jest wymagana zgoda współuprawnionego.  Odwołanie wspólnego przedstawiciela wymaga zachowania formy pisemnej z datą pewną. Wydaje się, że przepis ten powinien odnosić się jedynie do przypadku powołania wspólnego przedstawiciela, który będzie reprezentował współuprawnionych-przyszłych spadkobierców wspólnika. Nie jest jednak jasne, w jaki sposób określić krąg osób współuprawnionych, w szczególności w celu odebrania od nich zgody na powołanie wspólnego przedstawiciela. | Ad 2) **Wyjaśnienie.**    Osoby współuprawnione, wyrażające zgodę, ustala się analogicznie jak w przypadku ustalania osób uprawnionych do powołania zarządcy sukcesyjnego. Są to małżonek, osoby dziedziczące po wspólniku / akcjonariuszu itd. Określenie tego kręgu przed stwierdzeniem nabycia spadku z uwzględnieniem najlepszej wiedzy o następcach prawych. |
| 3. Przepisy o powoływaniu wspólnego przedstawiciela przez wspólnika i akcjonariusza, albo ich małżonka, względnie jednego lub spadkobiercy albo ich grupy, pozostają w sprzeczności z obecnie obowiązującymi przepisami Kodeksu spółek handlowych w zakresie, w jakim przewidują one powoływanie wspólnego przedstawiciela przez wszystkich współuprawnionych z udziału. | Ad 3) **Wyjaśnienie.**    Rezygnacja z wymogu uzyskania zgody wszystkich współuprawnionych wynika z faktu, że niekiedy powołanie wspólnego przedstawiciela będzie niemożliwe (brak kontaktu ze współuprawnionym, brak zainteresowania we współdziałaniu, konflikt).  Celem przepisu jest zmniejszenie ryzyka braku możliwości wykonywania praw wspólnika, że względu na fakt, że prawo to przysługuje więcej niż jednej osobie. |
| 4. Nie jest jasne, dlaczego w art. 73 § 3 pkt 1 prawo do powołania wspólnego przedstawiciela przyznano małżonkowi wspólnika niezależnie od tego, czy jest on spadkobiercą zmarłego wspólnika. Nie jest jasne, dlaczego w treści art. 73 § 2 pkt 3 odwołano się do ogłoszenia testamentu, a nie wprost do dziedziczenia testamentowego | Ad 4) **Uwaga uwzględniona.**    W przepisie zostanie dodane uzupełnienie tak, aby przepis dotyczył małżonka, które z uwagi na wspólność majątkową małżeńską miał prawa do udziału/akcji.  W przepisie zostanie wprowadzone odwołanie do dziedziczenia testamentowego. |
| 5. Nie jest jasne, dlaczego w art. 73 § 4 przyznano prawo powołania przedstawiciela poszczególnym spadkobiercom albo zapisobiercom testamentowym, skoro zarówno obowiązujące przepisy Kodeksu spółek handlowych, jak i przepisy projektowane mówią o wspólnym przedstawicielu. W sprzeczności z ideą powołania wspólnego przedstawiciela przez wszystkich współuprawnionych z udziału leży postanowienie projektowanego art. 73 § 5, zgodnie z którym do powołania albo odwołania wspólnego przedstawiciela jest wymagana zgoda osób, którym przysługuje udział w prawach wspólnika do udziału lub akcji objętych wspólnością większą niż 70/100. Nie jest ponadto jasne, dlaczego odwołanie przedstawiciela wymaga takiej samej „większości”, jak jego powołanie. Wydaje się, że w sytuacji gdy przedstawiciela powołali uprawnieni o określonej „większości” do odwołania powinno wystarczyć oświadczenie każdego uprawnionego (analogicznie jako przy powołaniu i odwołaniu prokurenta – art. 208 § 7 KSH). | Ad 5) **Wyjaśnienie i uwaga uwzględniona.**  W kwestii powołania, wyjaśnienia j.w.  Wymogi dotyczące odwołania wspólnego przedstawiciela zostaną zmienione zgodnie z uwagą. |
| 6. W przypadku, o którym mowa w projektowanym art. 73 § 5 nie jest jasne, czy powołany przedstawiciel będzie reprezentował wszystkich współuprawnionych, czy tylko osoby, które wyraziły zgodę na jego powołanie. | Ad 6) **Wyjaśnienie.**  Wspólny przedstawiciel będzie reprezentował wszystkich współuprawnionych, także tych, którzy nie uczestniczyli w jego powołaniu |
| 7. Nie jest jasne, w jakim celu sformalizowane wymogi dotyczące stwierdzenia „nieistnienia (istnienia?) osób, które „*wyłączałyby znanych spadkobierców od* *dziedziczenia lub dziedziczyłyby wraz z nimi*” oraz oświadczenia o znanych testamentach spadkodawcy lub ich braku miałyby być stosowane przy odwoływaniu przedstawiciela (projektowany art. 73 § 8). | Ad 7) **Wyjaśnienie.**    Ma to na celu ustalenie osób współuprawnionych wg najlepszej wiedzy rzeczywistego kręgu spadkobierców (podobne rozwiązanie obowiązuje w zarządzie sukcesyjnym). |
| 8. W projektowanym art. 73 § 10 zawarto *superfluum* w zakresie, w jakim przewiduje się pisemną formę zgody na powołanie/odwołanie przedstawiciela oraz pisemną formę oświadczenia o powołaniu. Za zbędny należy uznać fragment przepisu odnoszący się do wyłączenia wymagania formy aktu notarialnego. | Ad 8) **Uwaga uwzględniona.** |
| 9. Na tle projektowanego art. 74 § 2 nie jest jasne, komu przedstawiciel powinien złożyć oświadczenie o rezygnacji w przypadku, w którym powołano go oświadczeniem kilku osób uprawnionych, względnie za ich zgodą. | Ad 9) **Wyjaśnienie.**    Wystarczy złożenie oświadczenia jednej z osób współuprawnionych. Uzasadnienie zostanie poszerzone o tę kwestię. |
| 10. Niezrozumiały jest przepis art. 75 § 3 zobowiązujący do zawiadomienia przez przedstawiciela o rezygnacji pozostałych wspólników albo rady nadzorczej w przypadku braku organu uprawnionego do reprezentowania albo braku w jego składzie. | Ad 10) **Wyjaśnienie.**    Ma to na celu zapewnienie ochrony praw wspólników, którzy mogą w wyniku rezygnacji wspólnego przedstawiciela nie móc realizować swoich praw i obowiązków. |
| 11. Nie jest jasne, jaki jest związek zawiadomienia, o którym mowa w art. 75 § 4 z powołaniem/odwołaniem przedstawiciela. | Ad 11) **Wyjaśnienie.**    Zawiadomienie dotyczy poinformowania spółki, ew. innych osób o wspólnym przedstawicielu. Spółka i jej pozostali wspólnicy powinni wiedzieć, że prawa wspólnika przysługujące więcej niż jednej osobie będą wykonywane przez konkretnego przedstawiciela. |
| 12. Wątpliwości budzi projektowany art. 75 § 5 KSH, który stanowi o złożeniu zawiadomienia o powołaniu wspólnego przedstawiciela albo jego odwołaniu do akt spółki. Kodeks spółek handlowych nie posługuje się pojęciem „*akt spółki*”, a zatem nie jest jasne komu ma być składane zaświadczenie, w jakim trybie się to ma odbyć i dlaczego zachodzi potrzeba wyraźnego uregulowania, że składany spółce dokument (zawiadomienie) ma stanowić, część jakiegoś szczególnego zbioru dokumentów („*akt spółki*”). Zwrot „*akt spółki*” wskazuje, że może chodzić o akta rejestrowe spółki, co – jak się wydaje – nie jest intencją projektodawcy. | Ad 12 ) **Wyjaśnienie.**    Nie chodzi o akta rejestrowe. Dokument jest składany, aby potwierdzić umocowanie wspólnego przedstawiciela. |
| 13. Nieprawidłowe jest również posłużenie się w projektowanym art. 75 § 6 KSH pojęciem „*listy aktualnych wspólników*”. W przepisach Kodeksu spółek handlowych jest mowa o „*liście wspólników*”. Aktualna wersja listy wspólników powinna być każdorazowo składana do sądu rejestrowego i jest udostępniana każdemu, m.in. za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych (por. art. 167 § 2 KSH, art. 188 § 1 i 3 KSH). | Ad 13) **Uwaga uwzględniona.** |
| 14. Nieprawidłowe jest również posłużenie się w projektowanym art. 75 § 6 KSH pojęciem „*listy aktualnych wspólników*”. W przepisach Kodeksu spółek handlowych jest mowa o „*liście wspólników*”. Aktualna wersja listy wspólników powinna być każdorazowo składana do sądu rejestrowego i jest udostępniana każdemu, m.in. za pośrednictwem ogólnodostępnych sieci teleinformatycznych (por. art. 167 § 2 KSH, art. 188 § 1 i 3 KSH). | Ad 14) **Uwaga uwzględniona.** |
| 15. Należy również wskazać, że w przypadku prostej spółki akcyjnej do akt rejestrowych składa się listę akcjonariuszy (a nie wspólników) (art.. 30034 § 8. KSH). Także ten dokument jest dostępny dla każdego na zasadach przewidzianych dla akt rejestrowych (por. art. 10 § 1-2 ustawy o KRS). | Ad 15) **Uwaga uwzględniona.** |
| 16. Ponadto w projektowanym art. 75 § 6 znajduje się odwołanie do pojęcia „*księgi akcyjnej*”. Pojęcie to zostało wykreślone z Kodeksu spółek handlowych z dniem1 marca 2021 r., kiedy to weszły w życie przepisy o dematerializacji. Od tego dnia,a w przypadku prostej spółki akcyjnej od dnia 1 lipca 2021 r., dane o akcjach spółkioraz ich akcjonariuszach dostępne są w rejestrze akcjonariuszy prowadzonymw systemie informatycznym, w tym w formie rozproszonej i zdecentralizowanejbazy danych, względnie w odniesieniu do akcji spółek publicznych oraz spółek,które wybrały depozytowy system rejestracji akcji, na rachunkach papierówwartościowych akcjonariuszy.Skoro wspólny przedstawiciel ma za zadanie wykonywanie praw wspólnikaprzysługujących kilku osobom, zakres jego uprawnień wyznacza zakres uprawnieńwspólnika. W konsekwencji za zbędny uznać należy projektowany art. 75 § 6,określający zakres uprawnień przedstawiciela. | Ad 16) **Uwaga uwzględniona.** |
| 17. Nie jest jasny związek logiczny pomiędzy skutecznością przejścia praw z udziałów albo akcji wobec spółki z powołaniem wspólnego przedstawiciela w przypadku, o którym mowa w projektowanym art. 73 § 1 i 2, względnie zawiadomieniem o powołaniu przedstawiciela w przypadku, o którym mowa w art. 73 § 3 (art. 76). | Ad 17) **Wyjaśnienia.**    Odstąpiono od propozycji przepisu. |
| 18. W odniesieniu do projektowanego art.. 77 stwierdzić należy, że nie jest jasne, dlaczego przypadki wygaśnięcia umocowania wspólnego przedstawiciela są oderwane od zawiadomienia spółki przez nowo wstępującego wspólnika o przejściu udziałów/akcji. Powołanie przedstawiciela wymaga wszak (powinno wymagać) dla swej skuteczności zawiadomienia spółki. Nie jest jasne, dlaczego wśród przesłanek wygaśnięcia umocowania wspólnego przedstawiciela nie uwzględniono przypadku zmiany umowy spółki i wstąpienia wszystkich  współuprawnionych jako samodzielnych wspólników do spółki. | Ad 18) **Uwaga uwzględniona.**    Przepisy zostanły uzupełnione zgodnie z uwagą. |
| 19. Projektowane przepisy jawią się jako sprzeczne z obecnie zawartymi w Kodeksie spółek handlowych przepisami o wykonywaniu wspólnych praw z udziałów lub akcji, w szczególności w zakresie, w jakim przewidują one powołanie wspólnego przedstawiciela przez współuprawnionych z udziałów/akcji. | Ad 19) **Wyjaśnienie.**  j.w. |
| 20. W zakresie, w jakim projekt przewiduje powoływanie wspólnego przedstawiciela przez osoby „*subiektywnie*” współuprawnione do wykonywania praw z akcji/udziałów, projektowane rozwiązania stanowią zagrożenie dla interesów właścicieli (wspólników) spółki oraz samej spółki. Można odnieść wrażenie, że przy tworzeniu przepisów projektodawca troszczy się przede wszystkim o interesy osób potencjalnie zainteresowanych szybkim wstąpieniem do spółki i zyskaniem wpływu na jej funkcjonowanie, a nie rozwiązaniami gwarantującymi zrównoważenie tych interesów z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa obrotu oraz bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej. | Ad 20) **Wyjaśnienie.**  Celem regulacji jest zapewnienie spółce i jej wspólnikom realizowania swoich zadań, praw i obowiązków. Brak możliwości wykonywania praw i obowiązków wspólnika przez dłuższy czas nie służy ani współuprawnionym, ani pozostałym wspólnikom, ani samej spółce. |
| 21. Nie kwestionując celu nowelizacji, którym jest „*wprowadzenie procedury wyznaczenia, powołania, odwołania albo rezygnacji wspólnego przedstawiciela, który wykonuje prawa współuprawnionych z udziałów albo akcji we wszystkich rodzajach spółek handlowych, niezależnie od źródła powstania wspólności prawa do udziału albo akcji*”, należy dokonać ponownej analizy potrzeb i możliwychrozwiązań w przedmiotowym zakresie oraz ponownie zredagować projektowaneprzepisy w sposób mniej kazuistyczny oraz uwzględniający ww. uwagi. | Ad 21) **Uwaga informacyjna.** |
|  | Art. 22 projektu  (dodany art. 73 § 7  Ksh) | Minister Sprawiedliwości | W świetle prawidłowego zabezpieczenie interesów osoby nieposiadającej zdolności do czynności prawnych i osoby posiadającej ograniczoną zdolność do czynności prawnych wątpliwości budzi projektowana regulacja pozwalająca na powołanie wspólnego przedstawiciela albo jego odwołanie albo wyrażenie zgody na jego powołanie albo odwołanie przez przedstawiciela ustawowego osoby, która nie ma zdolności do czynności prawnych albo której zdolność do czynności prawnych jest ograniczona bez zgody sądu opiekuńczego. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Analogiczne rozwiązanie obowiązuje w zarządzie sukcesyjnym i nie zidentyfikowano dotychczas nieprawidłowości. Wspólny przedstawiciel działa na rzecz współuprawnionych, a więc w ich interesie i dla ochrony ich praw.  MRiT proponuje uzupełnić regulację o normę analogiczną do art. 23 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, tj.: Sąd opiekuńczy ogranicza wspólnemu przedstawicielowi zarząd majątkiem osoby, która nie ma zdolności do czynności prawnych albo której zdolność do czynności prawnych jest ograniczona, jeżeli jest to niezbędne dla zapewnienia prawidłowego sprawowania zarządu majątkiem tej osoby. Sąd opiekuńczy określa, jakie czynności w zakresie zarządu majątkiem osoby, która nie ma zdolności do czynności prawnych albo której zdolność do czynności prawnych jest ograniczona, nie mogą być przez wspólnego przedstawiciela dokonywane bez zezwolenia sądu albo poddaje wspólnego przedstawiciela innym ograniczeniom, jakim podlega opiekun. |
|  | Art. 24 projektu | Minister Zdrowia | **Wnoszę o usunięcie z projektu ustawy przepisu wprowadzającego zmianę w ustawie z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2301, z późn. zm.) w art. 121 po ust. 1b ust. 1c w brzmieniu:**  **„1c. Decyzja, o której mowa w ust. 1b, jest ostateczna.”.**  Jak przeczytać można w uzasadnieniu – „zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Według art. 121 ust. 1b ustawy – Prawo farmaceutyczne Główny Inspektor Farmaceutyczny może, w drodze decyzji, skierować do badań jakościowych prowadzonych przez jednostki, o których mowa w art. 22 ust. 2, określoną serię substancji czynnej na koszt wytwórcy, importera lub dystrybutora substancji czynnej. Możliwość odwołania od decyzji do organu, który tę decyzję wydał nie jest wymagana ze względu na fakt, że skierowanie do badań jakościowych substancji czynnej nie wpływa bezpośrednio na działalność wytwórcy, importera lub dystrybutora. Ponadto odwołanie od przedmiotowej decyzji wpływa na wydłużenie czasu oczekiwania na wynik badania substancji czynnej, co może stanowić zagrożenie dla zdrowia bądź życia pacjentów. Dlatego postępowanie to nie powinno być poddawane kontroli dwuinstancyjnej.”  Pozbawienie kontroli instancyjnej decyzji, o której mowa w art. 121 ust. 1b, nie jest działaniem proporcjonalnym do osiągnięcia zamierzonego przez ustawodawcę celu. Należy pamiętać, że przedmiotem decyzji jest skierowanie do badań jakościowych określonej serii substancji czynnej na koszt wytwórcy, importera lub dystrybutora substancji czynnej, a więc nie jest uprawnionym twierdzenie, że nałożony obowiązek nie wpływa na działalność tego podmiotu. W sytuacji, w której organ wydający decyzję oceni, że ewentualne ponowne rozpatrzenie sprawy w istocie wpłynąć może na wydłużenie czasu oczekiwania na wynik badania substancji czynnej, co może stanowić zagrożenie dla zdrowia bądź życia pacjentów, uprawniony jest do nadania takiej decyzji klauzuli natychmiastowej wykonalności kierując się przesłanką ochrony zdrowia lub życia ludzkiego. Instrumenty prawne obecnie funkcjonujące są więc wystarczające do zabezpieczenia celu stawianemu tej normie z jednoczesnym nieodstępowaniem od zasady dwuinstancyjności.  Projekt ustawy ma ulepszać środowisko prawne i instytucjonalne dla przedsiębiorców, co nie byłoby realizowane przy pozbawieniu przedsiębiorcy możliwości kontroli instancyjnej decyzji organu. | **Uwaga uwzględniona**. |
|  | Art. 25 projektu | Minister  Infrastruktury | Proponuje się wykreślenie zmian wprowadzanych projektowanym art. 25.  Zgodnie z uzasadnieniem wprowadzane zmiany w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Za możliwością wprowadzenia jednoinstancyjnego trybu postępowania w zakresie spraw określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2, art. 24 ust. 3 pkt 1 ustawy o transporcie drogowym przemawia fakt, że postępowania te prowadzone są na wniosek strony i uwzględniają w całości jej żądanie. W związku z tym, zasadne jest odstąpienie od postępowania dwuinstancyjnego.  Jednakże wbrew intencji Prawodawcy projektowana zmiana w istocie wprowadza tryb administracyjny, którego wcześniej nie było. Należy podkreślić, iż wskazane w art. 16 oraz art. 24 ustawy o transporcie drogowym decyzje wygasają z mocy prawa. Oznacza to, że w tym zakresie nie wydaje się decyzji stwierdzającej wygaśniecie innej decyzji.  Należy wskazać, iż zarówno regulacje określone w art. 16, jak i w art. 24 ustawy o transporcie drogowym nie wskazują, aby wygaśniecie licencji wspólnotowej lub zezwolenia na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego miało nastąpić w formie decyzji administracyjnej. Ponadto Ustawodawca we wskazanych przypadkach posługuje się zwrotem „zezwolenie na wykonywanie zawodu przewoźnika drogowego wygasa”, „licencja wygasa”, a nie np. „stwierdza się wygaśnięcie”, organ stwierdza wygaśniecie”, czy „organ wydaje decyzję (...)”.  Niewątpliwie zatem przepisy szczególne zamieszczone w ustawie o transporcie drogowym nie stanowią, aby w sytuacjach, o których mowa w art. 16 i 24 ustawy wymagane było wydanie decyzji administracyjnej. Nie występuje zatem sytuacja opisana w części pierwszej art. 162 § 1 pkt 1 Kpa, która stosownie do art. 162 § 3 Kpa wymaga wydania decyzji stwierdzającej wygaśniecie innej decyzji.  Powyższe uzasadnienie pozostaje aktualne również w zakresie sytuacji, o której mowa w art. 32b ust. 7 ustawy o transporcie drogowym (niniejszy przepis przewiduje, że do wygaśnięcia świadectwa kierowcy stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące wygaśnięcia licencji). | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Art. 26 pkt 6 i 7  projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W odniesieniu do zmian w art. 186d i art. 186e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (art. 26 projektu), w przypadku decyzji wyznaczającej zarejestrowanego dostawcę zaopatrzenia pokładowego i decyzji wyznaczającej znanego nadawcę na podstawie pkt 6.4.1 załącznika do rozporządzenia nr 2015/1998 intencją (zgodnie z uzasadnieniem projektu) jest zniesienie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Wyjaśnienia wymaga potrzeba lub jej brak objęcia analogicznym rozwiązaniem decyzji w sprawie cofnięcia wyznaczenia wydawanej na podstawie ust. 4 ww. przepisów ustawy – Prawo lotnicze. | **Wyjaśnienie.**  Zniesienie dwuinstancyjności jest uzasadnione w wypadku przyznania uprawnienia. W zdecydowanej większości przypadków postępowania w przedmiocie wydania certyfikatu kończą się wydaniem decyzji pozytywnej, co jest determinowane okolicznością, iż w postępowaniu tym usuwane są wszelkie niezgodności stwierdzone w ramach kontroli certyfikacyjnej, a tym samym są podstawy do wydania certyfikatu. W praktyce strona odbierająca decyzję uwzględniającą jej wniosek, zrzeka się prawa do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Proponowane nowe zapisy (usunięcie dwuinstancyjności postępowania) skracają ścieżkę do uprawomocnienia się decyzji, co jest pożądane z punktu widzenia wnioskodawców.  Natomiast w przypadku cofnięcia uprawnienia strona ponosi negatywne konsekwencje dyskrecjonalnej decyzji organu. W tym wypadku nie jest uzasadnione rezygnowanie z dwuinstancyjności. |
|  | Art. 27 pkt 3 projektu | Minister – Członek RM  Koordynator Służb Specjalnych | Należy zwrócić uwagę na zmianę dotyczącą ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi - art. 27 projektu, który przewiduje dodanie nowego art. 64f w brzmieniu: „Art. 64f. Od postanowienia, do którego ma odpowiednie zastosowanie art. 138 § 2 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego, skarga nie przysługuje, jednakże strona niezadowolona z treści postanowienia może wnieść od niego sprzeciw. Przepisy art. 64b-64e stosuje się odpowiednio.”  Należy jednak zauważyć, że art. 138 § 2 Kpa określa jeden z rodzajów rozstrzygnięć, jakie organ odwoławczy może wydać co do istoty i tylko w stosunku do decyzji. Nie jest więc zrozumiała intencja projektodawcy - jaki miałby być przedmiot takiego postanowienia i w jaki sposób art. 138 § 2 Kpa nadaje się do odpowiedniego stosowania w przypadku postanowień (w art. 126 Kpa brak jest odesłania do art. 138 Kpa). Do ww. regulacji projektodawca nie odniósł się w uzasadnieniu do projektu. | **Wyjaśnienie.**  Zgodnie z art. 144 Kpa w sprawach dotyczących zażaleń w dużej mierze znajdują zastosowanie przepisy dotyczące odwołań od decyzji. W literaturze wyraźnie wskazuje się, że wobec wniesienia zażalenia na postanowienie organ odwoławczy musi zastosować odpowiednio m.in. przepis art. 138 Kpa (por. B. Adamiak, w: Adamiak, Borkowski, Komentarz Kpa, 2016, s. 636 i n.; K. Glibowski, w: Hauser, Wierzbowski, Komentarz Kpa, 2017, s. 978 i n.). Podobne stanowisko przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyr. NSA z 9.11.2012 r., II GSK 1503/11, Legalis; wyr. NSA z 26.3.1998 r., II SA 137/98, niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z 3.4.2008 r., V SA/Wa 367/08, Legalis). Możliwe jest zatem, aby organ drugiej instancji, rozpatrując zażalenie na postanowienie wydane przez organ pierwszej instancji, zgodnie z art. 138 § 2 w zw. z art. 144 Kpa, wydał postanowienie o uchyleniu postanowienia i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia.  Obecnie sprzeciw nie przysługuje od postanowienia organu drugiej instancji wydanego na podstawie art. 138 § 2 w zw. z art. 144 Kpa ze względu na to, że ustawodawca w art. 64a PPSA wprost odnosi się tylko do decyzji (a nie postanowień) wydanych na podstawie tego przepisu (tj. art. 138 § 2 Kpa).  Zaprezentowany pogląd w zakresie braku możliwości wniesienia sprzeciwu z art. 64a PPSA wobec postanowień kasatoryjnych został przyjęty w orzecznictwie sądowoadministracyjnym. Składy orzekające wyraźnie wskazują, że za takim poglądem przemawiają argumenty tożsame z racjami wysłowionymi powyżej (por. post. NSA z 16.2.2018 r., I OZ 130/18, Legalis; wyr. NSA z 25.5.2018 r., I OSK 1519/18, Legalis; wyr. NSA z 30.5.2018 r., I GSK 2146/18, Legalis; wyr. NSA z 13.12.2018 r., II FSK 2408/18, Legalis; wyr. WSA w Rzeszowie z 12.9.2018 r., II SA/Rz 559/18, Legalis; wyr. WSA w Szczecinie z 14.6.2018 r., II SA/Sz 434/18, Legalis; wyr. WSA w Lublinie z 5.6.2018 r., II SA/Lu 314/18, Legalis).  W związku z tym nie jest uzasadnione rozróżnienie pomiędzy decyzjami kasacyjnymi a postanowieniami kasacyjnymi. Stąd wprowadzona zmiana w ww. zakresie.  Uzupełnione zostanie uzasadnienie. |
|  | Art. 28 pkt 2 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | Zgodnie z proponowaną zmianą art. 4 ust. 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (art. 28 pkt 2 projektu) średnia cena sprzedaży drewna (przyjmowana do obliczania podatku leśnego) ma być ustalana na podstawie komunikatu Prezesa GUS ogłaszanego w terminie do dnia 20 lipca roku poprzedzającego rok podatkowy. Podatek ten jest zaś uiszczany do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada (art. 6 ust. 3 ustawy o podatku leśnym) oraz za poszczególne miesiące, do dnia 15 każdego miesiąca (art. 6 ust. 5 pkt 3 ustawy o podatku leśnym). Mając na uwadze, że projektowane zmiany w zakresie obliczania podatku leśnego (w tym terminy płatności tego podatku) wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2024 r. niezbędne jest uregulowanie w przepisie przejściowym sposobu obliczania podatku leśnego w 2024 r. | **Uwaga nieaktualna.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 30 projektu | Minister Sprawiedliwości | W pkt 3 art. 30 projektu wprowadza się zmianę w art. 31 *ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2021 r., poz. 275 oraz z 2022 r., poz. 2581 i 2640, dalej jako: „uokik”), polegającą na dodaniu pkt 7c stanowiącego, że do zadań Prezesa Urzędu należy wykonywanie zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 2022/2560, w szczególności przeprowadzenie kontroli lub innych czynności wyjaśniających, o których mowa w art. 14 ust. 7 rozporządzenia 2022/2560, do których odpowiednio stosuje się przepisy działu VI rozdziału 5 dotyczące kontroli. Wprowadzenie powyższej regulacji będzie skutkowało rozszerzeniem katalogu spraw podlegających rozpoznaniu przez Sąd Okręgowy w Warszawie - Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK), gdyż przepisy, do których odsyła projektowany art. 31 pkt 7c przewidują właściwość SOKiK w zakresie rozpoznawania wniosków Prezesa Urzędu (art. 105ia ust. 5, art. 105n ust. 4 uokik), zażaleń na czynności kontrolne (art. 105m ust. 3-5 uokik) oraz czynności przeszukania (art. 105p uokik).  W związku z powyższym w pkt 4 i 10 OSR do projektu ustawy należy również wskazać, że projektowany art. 31 pkt 7c uokik skutkować będzie wzrostem liczby spraw podlegających rozpoznaniu przez Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. | **Uwaga uwzględniona.**    W pkt 4 i 10 OSR wskazano wpływ projektu na Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. |
|  | Art. 30 pkt 4 projektu | Minister Cyfryzacji | Uwagi do zmian w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów  W art. 31e, w celu zapewnienia lepszej czytelności przepisu proponuje się następujące brzmienie:  „Prezes Urzędu, wykonując zadania, o których mowa w art. 31 pkt 7c, może zwracać się do innych organów o przekazanie koniecznych do realizacji zadań informacji…”. | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Art. 32 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Projektowany przepis art. 32 zmienia ustawę z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim przez dodanie w art. 39 kolejnego ustępu (ust. 3) w brzmieniu: „Decyzja, o której mowa w ust. 1, jest ostateczna.”. Przedmiotowa zmiana ma na celu odstąpienie od zasady dwuinstancyjności w postępowaniu o przywrócenie obywatelstwa polskiego, co skutkowałoby bezwzględną ostatecznością decyzji wydanej w „I instancji”. Miałoby to istotne znaczenie ze względu na przepis art. 39 ww. ustawy, zgodnie z którym nabycie obywatelstwa polskiego w drodze jego przywrócenia następuje w dniu, w którym decyzja o przywróceniu obywatelstwa polskiego jest ostateczna. Bezsprzecznie zniesienie dwuinstancyjności w postępowaniach o przywrócenie obywatelstwa polskiego usprawniłoby proces ustalania daty nabycia obywatelstwa polskiego i wprowadzenia tych danych do rejestrów państwowych. Należy jednak zwrócić uwagę, że z dniem 12 maja 2023 r. zmianie uległy przepisy postępowania administracyjnego oraz postępowania przed sądami administracyjnymi. Nowelizacja została wprowadzona ustawą z dnia 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych (Dz. U. poz. 803). W Kodeksie postępowania administracyjnego dodano nowy przepis art. 127 § 1a w brzmieniu: „Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna”. Powyższa zmiana ograniczyła zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Decyzje administracyjne wydane w pierwszej instancji, przy wydaniu których organ skorzystał z możliwości odstąpienia od ich uzasadnienia na podstawie art. 107 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego (kpa) są ostateczne w rozumieniu art. 16 § 1 Kpa a w konsekwencji nie będzie od nich przysługiwało odwołanie do organu wyższego stopnia. Strona nadal jednak będzie miała możliwość doprowadzenia do uchylenia takiej decyzji na drodze sądowoadministracyjnej. Wobec powyższego zmiana ustawy o obywatele polskim zaproponowana projektowanym przepisem art. 32 stała się bezprzedmiotowa, bowiem przepis art. 127 § 1a Kpa wprowadził de facto do postępowania o przywrócenie obywatelstwa polskiego zasadę jednoinstancyjności w przypadku decyzji pozytywnych. Decyzje o przywróceniu obywatelstwa polskiego jako zgodne z żądaniem strony nie zawierają uzasadnienia (art. 107 § 4 Kpa) a w konsekwencji stają się ostateczne z dniem wydania. Mając powyższe na uwadze proponuję usunięcie z przedmiotowego projektu ustawy przepisu art. 32 jako bezprzedmiotowego. Cel projektowanej zmiany został już osiągnięty przez przywołaną wyżej nowelizację Kodeksu postępowania administracyjnego a tym samym zaproponowana zmiana w ustawie o obywatelstwie polskim nie jest zasadna. | **Uwaga uwzględniona.**  Przepis zostanie usunięty z projektu. |
|  | Art. 32  projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W odniesieniu do zmiany art. 39 ustawy z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim (art. 32 projektu) ponownej weryfikacji wymaga zasadność dokonania również nowelizacji ust. 2 tego przepisu. Wydaje się, że w art. 39 ust. 2 ustawy o obywatelstwie polskim należy uwzględnić projektowane rozwiązanie zgodnie z którym decyzja o przywróceniu obywatelstwa będzie ostateczna w dniu jej wydania. | **Wyjaśnienie.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | Art. 32 pkt 1 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 1 (dotyczącym dodawanego w art. 5 ust. 7) – zgodnie z brzmieniem tego przepisu: „Działalność, o której mowa w ust. 1, mogą wykonywać cudzoziemcy, o których mowa w art. 4 ust. 1, 2, 4 i 5 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. z 2022 r. poz. 470).”. Proponowane brzmienie przepisu wskazuje na błędną wykładnię przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa osób zagranicznych i innych osób zagranicznych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, bowiem ustawa o zasadach uczestnictwa osób zagranicznych (…) nie przewiduje możliwości wykonywania przez cudzoziemców działalności nieewidencjonowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazać należy, że działalność nieewidencjonowana nie jest działalnością gospodarczą, ponieważ zgodnie z art. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. Natomiast działalność nieewidencjonowana została uregulowana w art. 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców, z którego wynika, że „nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia (…)”. Mając powyższe na uwadze, wskazać należy, że zarówno działalność gospodarcza, jak i działalność nieewidencjonowana posiadają w prawie przedsiębiorców dwie odrębne definicje, z których wynika, że działalność nieewidencjonowana nie stanowi działalności gospodarczej. W celu wyeliminowania potencjalnych błędów interpretacyjnych oraz jednoznacznego rozróżnienia działalności gospodarczej od działalności nieewidencjonowanej, zasadna wydaje się modyfikacja zaproponowanego brzmienia ust. 7 przez wskazanie, że cudzoziemcy nie są uprawnieni do prowadzenia działalności nieewidencjonowanej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. | **Uwaga nieuwzględniona.**  MRiT zgadza się, że w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców tzw. działalność nierejestrowa nie stanowi działalności gospodarczej; ma to jednak zastosowanie tylko do tej ustawy, a także do innych ustaw odwołujących się w tym zakresie bezpośrednio do niej. Natomiast działalność nierejestrowa stanowi działalność gospodarczą m.in. na gruncie Kc czy też ustawy o VAT, co łączy się z określonymi konsekwencjami (m.in. konieczność szczególnego traktowania kontrahentów-konsumentów czy też prowadzenie uproszczonej ewidencji sprzedaży).  Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych (…) reguluje jedynie kwestie prowadzenia przez zagraniczne podmioty działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców, milczy natomiast w kwestiach działalności nierejestrowej. Mając na uwadze wcześniejsze wyjaśnienie, do tej pory nie istniał zatem przepis, który bezpośrednio zakazywałby bądź zezwalałby na prowadzenie tej formy aktywności zarobkowej przez obcokrajowców; mając na względzie zasadę, „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” domniemało się zatem, że jest to dopuszczalne.  Przedstawiona propozycja ma więc na celu uregulowanie tej kwestii i przesądzenie, że działalność nierejestrowa może być wykonywana przez cudzoziemców, ale tylko tych, którzy mają uprawnienie do prowadzenia w Polsce „zwykłej” działalności gospodarczej (zgodnie z założeniem *a maiore ad minus*).  Dodatkowo, należy jeszcze raz podnieść, że rozumienie działalności nierejestrowej odnosi się jedynie do ustawy – Prawo przedsiębiorców, nie zaś np. do aktów prawa unijnego. W konsekwencji, taka działalność stanowi też działalność gospodarczą w myśl regulacji wspólnotowych, a zatem wprowadzenie proponowanego przez MSWiA zakazu prawdopodobnie zostałoby odebrane jako naruszenie unijnej swobody przedsiębiorczości, a tym samym naraziłoby Polskę na konsekwencje prawne i/lub finansowe. |
|  | Art. 38 pkt 2 projektu  (dodane ust 9 i 10 w art. 8 uCEIDG) | Minister Sprawiedliwości | Wątpliwości budzi przyjęte w projektowanych regulacjach pojęcie „małoletniego” bez sprecyzowania czy chodzi o małoletniego nie posiadającego zdolności do czynności prawnych i małoletniego posiadającego ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W ocenie MS zasadne jest przyznanie samodzielnego uprawnienia do złożenia wniosku jedynie małoletniemu posiadającemu ograniczoną zdolność do czynności prawnych. Brak jest także regulacji dotyczących osób ubezwłasnowolnionych (i tak, jak w przypadku małoletniego, tak  również w przypadku tych osób, zasadne jest w ocenie MS przyznanie uprawnienia do samodzielnego złożenia wniosku jedynie osobie ubezwłasnowolnionej częściowo). | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  MRiT zrezygnowało z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych. |
|  | Art. 38 pkt 2 i 9 oraz art. 39 pkt 3  projektu | Minister  Finansów | Projekt przewiduje wprowadzenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich (za zgodą sądu).  Nie jest jednak jasne, jaki będzie sposób postępowania organów administracji w przypadku gdy małoletni przedsiębiorca nie będzie regulował swoich zobowiązań, np. podatkowych związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą (komu doręczane będą upomnienia, tytuły wykonawcze itd.). Zgodnie z projektowanym art. 59825 § 2 Kpc małoletni przedsiębiorca jest reprezentowany w ramach tej działalności przez przedstawiciela ustawowego, kuratora albo opiekuna. Nie jest jasne, czy przepis ten dotyczy również zaległych zobowiązań z tytułu prowadzonej działalności. | **Wyjaśnienie.**  Zakres działań, jakie w ramach działalności gospodarczej małoletni mógłby wykonywać osobiście, będzie określał sąd. Sąd powinien także ocenić, czy małoletni może samodzielnie występować w postępowaniach, w tym postępowaniach dotyczących podatków. Projektodawca pozostaje natomiast otwarty na dalszą dyskusję nt. rozważenia, czy przepis 59825 § 2 Kpc powinien zostać uzupełniony o wskazanie, że sąd określa w jakim zakresie małoletni może samodzielnie występować w postępowaniach administracyjnych i podatkowych. |
|  | Art. 38 pkt 7 projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W dodawanym ust. 2a w art. 29 ustawy o CEIDG zasadne jest wskazanie terminu, w jakim organ administracji publicznej ma realizować obowiązek przekazywania informacji o utracie uprawnień (jak się wydaje chodzi o uchylenie przez sądu opiekuńczy postanowienia w przedmiocie zezwolenie na podjęcie działalności gospodarczej lub jej wykonywanie) ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. | **Uwaga uwzględniona.**  Przepis został przeredagowany.  Proponowane brzmienie przepisu: „Organy administracji publicznej, które posiadają informacje w zakresie, o którym mowa w ust. 1, niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania informacji, są obowiązane do przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Przekazywanie informacji możliwe jest również za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej CEIDG.” |
|  | Art. 38 pkt 8  projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W dodawanym ust. 4a w art. 30 ustawy o CEIDG uregulowano termin wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG w przypadku przekazania przez sąd opiekuńczy informacji o uchyleniu postanowienia sądu opiekuńczego w przedmiocie zezwolenia na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę małoletnią – wyjaśnienia wymaga pominięcie tej w regulacji przypadku wykreślenia przedsiębiorcy na podstawie informacji przekazanej na podstawie art. 29 ust. 2a ustawy o CEIDG. | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Zaproponowano nowe brzmienie art. 30 ust. 4a i dodanie ust. 4b:  „4a. Wykreślenie przedsiębiorcy z CEIDG następuje niezwłocznie po przekazaniu przez sąd informacji o uprawomocnieniu się orzeczenia, którego skutkiem jest ubezwłasnowolnienie całkowite przedsiębiorcy wpisanego do CEIDG, nie później niż w terminie 7 dni od dnia dokonania tego zgłoszenia.  4b. Wykreślenie przedsiębiorcy z CEIDG następuje niezwłocznie po przekazaniu przez sąd opiekuńczy informacji, o której mowa w art. 44a ust. 1 pkt 2, nie później niż w terminie 7 dni od dnia dokonania tego zgłoszenia.”, |
|  | Art. 39 pkt 3 projektu  (dodane ust. 4 i 5 w art. 17 uPP) | Minister Sprawiedliwości | Wątpliwości budzi brak sprecyzowania małoletniego i osoby, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych – czy chodzi zarówno o małoletniego i osobę, którzy posiadają ograniczoną zdolność do czynności prawnych czy także o małoletniego i osobę, którzy nie posiadają zdolności do czynności prawnych. | **Wyjaśnienie.**  MRiT zrezygnowało z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych. |
|  | Art. 39 pkt 6 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 6 zaproponowano zmianę art. 47 przez dodanie po ust. 1 ust. 1a w brzmieniu: „1a. Organ kontroli udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ okresowy plan kontroli oraz okresową analizę, o których mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu planowania lub okresu objętego analizą.”. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji negatywnie ocenia wprowadzenie proponowanej zmiany. Kontrole przeprowadzane przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczą konkretnych przedsiębiorców wykonujących reglamentowaną działalność gospodarczą w zakresie:   1. wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; 2. usług ochrony osób i mienia; 3. usług detektywistycznych.   Wymienione rodzaje działalności podlegają reglamentacji, co oznacza, że wykonywanie tego rodzaju działalności wymaga uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji, której udziela Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (na działalność w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz na działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia) lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, prowadzanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (na działalność w zakresie usług detektywistycznych). Realizowane przez organ koncesyjny kontrole działalności gospodarczej, przeprowadzane są na podstawie rocznego planu kontroli. Plan kontroli zawiera nazwę (firmę) przedsiębiorcy, którego działalność została wytypowana do kontroli w wyniku przeprowadzonej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania reglamentowanej działalności gospodarczej. W przedmiotowej analizie ryzyka wykorzystywane są źródła wewnętrzne i zewnętrzne, w szczególności wyniki wcześniejszych kontroli oraz skargi, wnioski i inne sygnały o nieprawidłowościach, pochodzące od obywateli, innych organów i instytucji, a także organów ścigania przestępstw. Decyzja o podjęciu kontroli w konkretnym podmiocie zawsze jest podejmowana na podstawie obiektywnych przesłanek i w sposób bezstronny. Umieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ kontroli, okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, nie przyczyni się do realizacji celów regulacji, wskazanych w uzasadnieniu projektowanej ustawy. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę, że plan kontroli, w oparciu o który Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji realizuje działania kontrolne, zawiera dane identyfikacyjne konkretnych przedsiębiorców. Istnieje zatem wysokie prawdopodobieństwo, że szeroki dostęp do planu kontroli oraz analiz może mieć negatywny wpływ na decyzje potencjalnych kontrahentów co do wyboru przedsiębiorców wykonujących reglamentowaną działalność wpisanych do planu kontroli. Potencjalni kontrahenci mogą uznać, że przedsiębiorcy wpisani do planu kontroli wykonują działalność gospodarczą nierzetelnie, niezgodnie z przepisami prawa, dopuszczają się czynów zabronionych, w szczególności gdy oprócz nazwy przedsiębiorcy w BIP zostanie wskazana analiza (w praktyce powód kontroli). Ujęcie koncesjonariusza w planie kontroli może także w przekonaniu potencjalnego kontrahenta zakłócić realizację przyjętego zobowiązania. Proponowane regulacje mogą niekorzystnie wpłynąć na renomę przedsiębiorców wpisanych do planu kontroli, jaką posiadają na rynku. Należy wziąć pod uwagę, że informacje o potencjalnych nieprawidłowościach, jakie organ kontroli poweźmie i które będą podstawą wpisania konkretnego przedsiębiorcy do planu kontroli nie muszą być prawdziwie. Jednakże, przez wzgląd na newralgiczny charakter kontrolowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działalności gospodarczej i jej niewątpliwie bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny, zasadne jest podjęcie przez organ działań zmierzających do weryfikacji wszystkich danych wskazujących na niezgodne z prawem prowadzenie działalności. Wiele z tych informacji jest możliwych do zweryfikowania dopiero w toku kontroli. To ona bowiem może potwierdzić czy działalność gospodarcza wykonywana jest zgodnie z przepisami prawa. Projektodawca wskazał, że „Dzięki temu podmioty, które podlegają kontroli, będą mogły sprawdzić zakres realizacji przez ten organ obowiązku okresowego planowania kontroli i przeprowadzania okresowych analiz (do tej pory przepisy art. 47 zakładały jedynie udostępnianie przez organ kontroli ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa).”. Obowiązek zamieszczenia ww. informacji, jak wskazano w uzasadnieniu, będzie (…) mieć charakter informacyjno-poglądowy. W związku z powyższym należy zauważyć, że nieograniczony dostęp do planu kontroli i analiz, będący następstwem ich publikacji w BIP, może przyczynić się to powstania „czarnego PR” na rynku usług reglamentowanych. Generować to może wymierne szkody, w tym finansowe dla przedsiębiorców, które w konsekwencji skutkować będą roszczeniami kierowanymi wobec Skarbu Państwa, w szczególności, gdy zgłoszenie o potencjalnych nieprawidłowościach nie zostałoby potwierdzone w toku kontroli. W ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji aktualnie obowiązujące przepisy prawa, regulujące obowiązki informacyjne organu kontroli wobec przedsiębiorców są wystarczające. Organ kontroli, co do zasady, jest zobowiązany do zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli, a kontrola nie może, z wyjątkami przewidzianymi ustawą – Prawo przedsiębiorców, zostać wszczęta przed upływem 7 dni i nie później niż po upływie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. Projektowana zmiana nie zapewni przedsiębiorcom, że organy kontroli poprzez podjęcie na ich rzecz działań, rzeczywiście realizują obowiązek związany z przygotowaniem okresowego planu kontroli i analizy oraz są w tym zakresie obiektywne i skrupulatne, gdyż planowanie kontroli opiera się m.in. na analizie skarg, wniosków i innych sygnałach o nieprawidłowościach, pochodzących od obywateli, innych organów i instytucji, a także organów ścigania przestępstw. Informacje te mogą, chociażby z uwagi na ochronę danych osobowych, zostać upublicznione w dokumencie obejmującym analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Przedmiotem zainteresowania przedsiębiorców będzie tylko i wyłącznie czy w danym okresie objętym planowaniem kontroli, zostali wpisani do przedmiotowego planu. Równie istotną kwestią będzie uzyskanie informacji o przyczynie kontroli. Niezrozumiałe jest twierdzenie projektodawcy, że przedsiębiorcy będą mogli (…) również upewnić się już po zakończeniu kontroli, czy zostali wytypowani do kontroli na podstawie przeprowadzonej przez organ analizy, czy raczej na podstawie doraźnego podejrzenia powziętego przez organ, np. zagrożenia życia lub zdrowia, na podstawie anonimowego zgłoszenia czy też innych źródeł informacji, bowiem już przed kontrolą, a w zasadzie po zapoznaniu się z planem kontroli i analizą powezmą te informacje. Należy podkreślić, że w procesie opracowywania planu kontroli przeprowadza się analizę, której źródłem jest m.in podejrzenie powzięte przez organ, np. zagrożenia życia lub zdrowia, na podstawie anonimowego zgłoszenia czy też informacji pochodzących z innych źródeł. Wyniki działalności kontrolnej organu opracowywane są po przeprowadzeniu kontroli. Rzetelna i miarodajna informacja o działalności kontrolnej organu możliwa jest do zaprezentowania dopiero po sporządzeniu sprawozdania z przeprowadzonych kontroli. W związku powyższym twierdzenie, że „Publikacja analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa powinna również ułatwić opinii publicznej, w tym zwłaszcza kontrolowanym, zapoznanie się z wynikami działalności kontrolnej organów kontroli”, nie jest zasadne. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie dostrzega związku z wprowadzeniem obowiązku publikowania okresowych planów kontroli i analiz w BIP z twierdzeniem projektodawcy, że planowane działania „Nie będą mogły stanowić przesłanki do podważania przez przedsiębiorców np. zasadności kontroli i inspekcji, czy podważania ustaleń związanych z kontrolą bądź inspekcją.”. Plan kontroli i analiza przedkontrolna są jednym z elementów działalności kontrolnej organów kontroli, opracowanych na wczesnym etapie procesu kontrolnego. Sporządzenie planu i analizy nie ma żadnego wpływu na wynik kontroli, ponieważ jest on determinowany jej ustaleniami. Dodatkowo, należy podkreślić, że wiedza przedsiębiorcy o planowanej kontroli, na wiele miesięcy przed jej rozpoczęciem spowoduje, że będzie ona miała charakter iluzoryczny. Nie zobrazuje rzeczywistego stanu koncesjonowanej działalności gospodarczej, która jest stricte związana z bezpieczeństwem obywateli i porządkiem publicznym. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji nie podważa zasadności publikowania w BIP analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej, jako dokumentu ogólnego, jednakże bez okresowego planu kontroli wskazującego konkretnych przedsiębiorców. W przypadku nieuwzględniania przedstawionych powyżej argumentów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji wnosi o wyłączenie z obowiązku publikowania okresowego planu kontroli planu dotyczącego reglamentowanej przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji działalności gospodarczej. Niezależnie od powyższego należy także zauważyć, że ww. przepis będzie także dotyczył kontroli przeprowadzanych przez niektóre organy podległe Ministrowi, tym przez Policję i Straż Graniczną. Przykładowo Policja jest uprawniona do kontroli koncesjonowanej działalności gospodarczej związanej bezpośrednio z obszarem bezpieczeństwa i porządku publicznego. Komendanci Wojewódzcy (Stołeczny) Policji są organami kontroli działalności gospodarczej prowadzonej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, na podstawie art. 123 pkt 4 ustawy z dnia 13 czerwca 2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Natomiast Komendant Główny Policji, zgodnie z przepisem art. 43 ust. 1 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia jest organem kontroli działalności prowadzonej przez specjalistyczne uzbrojone formacje ochronne, tj. przedsiębiorców wykonujących koncesjonowaną działalność gospodarczą w zakresie usług ochrony osób i mienia, z bronią posiadaną na podstawie pozwolenia na broń, | **Uwaga częściowo uwzględniona.**  Po konferencji uzgodnieniowej zmodyfikowano przepis ust. 1a w następujący sposób:  „1a. Organ kontroli udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ okresowy plan kontroli oraz okresową analizę, o których mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu objętego planem lub okresu objętego analizą, z wyjątkiem informacji niejawnych lub innych informacji stanowiących tajemnicę prawnie chronioną. Zakres udostępnianych informacji podlega ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.”  Ponadto dodano nowe wyłączenie w brzmieniu:  „1b. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do kontroli działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu.”  Wyłączenie obejmie więc kontrolę działalności w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym oraz na działalność w zakresie usług ochrony osób i mienia.  Mając na uwadze ogólny charakter publikowanych analiz, nie wydają się uzasadnione obawy o roszczenia ze strony poszczególnych firm, np. ze względu na ich rzekomo niekorzystny wpływ na ich renomę.  Ponieważ termin 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu planowania lub okresu objętego analizą powodował wątpliwości interpretacyjne, w projekcie użyto odmiennego sformułowania: „termin 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu objętego planem lub okresu objętego analizą”.  W związku z powyższym nie jest uzasadniona obawa, że „wiedza przedsiębiorcy o planowanej kontroli, na wiele miesięcy przed jej rozpoczęciem spowoduje, że będzie ona miała charakter iluzoryczny”. Przedsiębiorca nie uzyska takiej wiedzy na wiele miesięcy przed jej rozpoczęciem, lecz tak jak do tej pory dopiero w chwili doręczenia mu zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli. |
|  | Art. 39 pkt 6 projektu | Minister Cyfryzacji | Uwagi do zmian w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. ‒ Prawo przedsiębiorców  Art. 47 ustawy ‒ Prawo przedsiębiorców zakłada umieszczanie w BIP okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Do proponowanych zmian należy odnieść się jednak negatywnie. Przeprowadzenie kontroli zgodnie z okresowym planem kontroli (opracowywanym najczęściej na okres 1 roku) uniemożliwia przeprowadzenie innej kontroli niż tej, ujętej w planie kontroli (tzn. pozaplanowej). Proponowany przepis nie precyzuje, czy dopuszczalna będzie zmiana tego planu, gdy zajdzie taka konieczność. Ponadto publikowanie w BIP okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej nie jest dobrym rozwiązaniem, ponieważ informacje zawarte w takiej analizie mają służyć organowi kontroli do podjęcia decyzji o przeprowadzeniu kontroli. Nie są to informacje, które powinny być podawane do publicznej wiadomości. W uzasadnieniu projektu wskazano, że proponowane zapisy dot. okresowej analizy nie będą mogły stanowić przesłanki do podważania przez przedsiębiorców zasadności przeprowadzenia kontroli. Jednak może zdarzyć się, że część przedsiębiorców zechce wykorzystać ten fakt, a taka polemika na ten temat organu kontroli z przedsiębiorcą może utrudnić i wydłużyć łączny czas prowadzenia kontroli. Dodatkowo warto wskazać, że zgodnie z art. 53 ustawy  o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa organy właściwe sprawują nadzór nad operatorami usług kluczowych i dostawcami usług kluczowych, a w ramach tego nadzoru prowadzone są kontrole. Nie zamyka to możliwości przeprowadzenia również kontroli u takiego przedsiębiorcy, u którego przeprowadzona okresowa analiza wykazała małe nieprawidłowości lub ich brak, ponieważ ten nadzór jest prowadzony w sposób „ciągły” i „stały”. Dlatego organy właściwe mają możliwość sprawdzenia stosowania przepisów ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (poprzez przeprowadzenia kontroli) w każdym czasie i u każdego z podmiotów. Ponadto okresową analizę prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej można porównać do analizy przedkontrolnej, stanowiącej element składowy programu kontroli, o którym mowa w ustawie o kontroli w administracji rządowej. Zgodnie z jej przepisami, programu kontroli nie udostępnia się kontrolowanemu, ponieważ jest to dokument służący wyłącznie organowi kontroli. | **Uwaga wyjaśniona.**  Zgodnie ze zmianami wprowadzonymi po konferencji uzgodnieniowej, nowego obowiązku publikacji nie stosuje się do kontroli działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu.  Ograniczono zakres publikowanych informacji, nie obejmą informacji niejawnych lub innych informacji stanowiących tajemnicę prawnie chronioną. Zakres udostępnianych informacji będzie podlegała ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.  Możliwość przeprowadzania kontroli pozaplanowej wynika z art. 47 ust. 2 Prawa przedsiębiorców od samego początku, czyli od chwili wejścia w życie tej ustawy. |
|  | Art. 39 pkt 6 projektu | Minister  Finansów | W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców zaproponowano zmianę art. 47, wprowadzającą obowiązek publikowania przez organy kontroli w Biuletynie Informacji Publicznej wyników analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa, obejmujących identyfikację obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe.  W ocenie MF ta propozycja może przynieść negatywne skutki w zakresie kierowania przez nierzetelnych podatników swoich działań w obszary nieuwzględnione w tych analizach oraz ryzyka ujawnienia kontrolowanemu sposobów typowania podmiotów do kontroli, które mogłoby powodować unikanie działań, które są podstawą ryzyka naruszenia tajemnicy skarbowej wobec gromadzonych przez organy KAS danych i informacji.  Biorąc pod uwagę zadania organów KAS w zakresie kontroli (kontrola prawidłowości wywiązywania się z obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego), nie wydaje się konieczne, aby przedsiębiorcom potrzebna była wiedza o metodologii stosowanej przez organ kontroli czy liczbie kontroli przeprowadzonych u podmiotów w danym sektorze. Prowadzone analizy są jednym z narzędzi organów kontroli, które pozwala na skuteczne typowanie do kontroli podmiotów naruszających przepisy prawa podatkowego lub wręcz łamiących prawo.  Podkreślenia wymaga okoliczność, że organy KAS prowadzą szereg akcji społecznych, które mają za zadanie przedstawienie podatnikom zidentyfikowanych obszarów podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe (np. akcja Weź paragon, Nie daj się wciągnąć, a wcześniej listy informacyjne dla branży paliwowej czy elektronicznej itp.), więc nie jest konieczne publikowanie dodatkowych danych dotyczących samych kontroli. | **Uwaga wyjaśniona.**  Sposób przeprowadzenia analizy określa sam organ kontroli lub organ nadrzędny. Nie jest więc konieczne uwzględnianie przez organ w udostępnianej analizie informacji prowadzących do „ujawnienia kontrolowanemu sposobów typowania podmiotów do kontroli” w postaci algorytmów stosowanych przez KAS przy typowaniu do kontroli, wystarczy tylko poinformowanie o obszarach podmiotowych i przedmiotowych, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe (np. branża i rozmiar działalności gospodarczej oraz niektóre wskaźniki ekonomiczne). Analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa będzie systematycznie aktualizowana, a jej publikacja powinna nastąpić w momencie, gdy stosowana jest już bardziej aktualna wersja analizy (po zakończeniu okresu objętego poprzednią analizą), uwzględniająca pojawiające się nowe ryzyka. Zapoznanie się ze zdezaktualizowaną analizą ryzyka nie umożliwi nieuczciwym podatnikom uniknięcia konsekwencji naruszenia prawa.  Po konferencji uzgodnieniowej wyłączono stosowanie nowego obowiązku publikacji do kontroli działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu (a więc np. w zakresie prowadzenia kasyna gry, na którą koncesję udziela minister właściwy do spraw finansów publicznych).  Wymaga ponadto podkreślenia, że znaczna część Krajowej Administracji Skarbowej nie stosuje w ogóle przepisów rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców, w tym obowiązku planowania kontroli i przeprowadzania analiz, ze względu na wyłączenie w art. 93 ustawy o KAS kontroli celno-skarbowej spod reżimu rozdziału 5 Prawa przedsiębiorców. W praktyce więc wpływ proponowanej zmiany na KAS będzie zatem ograniczony.  Co więcej, obowiązek planowania kontroli i przeprowadzania analiz jest ograniczony określonymi w art. 47 ust. 2 Prawa przedsiębiorców wyłączeniami, które pozwalają na przeprowadzenie kontroli doraźnej, nieobjętej planem lub analizą, w przypadku powzięcia przez organ kontroli uzasadnionych podejrzeń wystąpienia nieprawidłowości. |
|  | Art. 39 pkt 6 lit. b projektu  (zmiana art. 47 ust. 1a ustawy Prawo przedsiębiorców) | Minister Zdrowia | Proponuje się art. 39 pkt 6 lit b projektu ustawy nadać brzmienie:  „b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a w brzmieniu:  „1a. Organ kontroli udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ okresowy plan kontroli oraz okresową analizę, o których mowa w ust. 1, w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu planowania lub okresu objętego analizą, z wyłączeniem okresowego planu kontroli i okresowych analiz dotyczących kontroli, o której mowa w art. 48 ust. 11 pkt 1, przeprowadzanej przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie bezpieczeństwa żywności.”  Zgodnie z art. 9 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin (…) (Dz. Urz. UE L 95 z 7.4.2017, str. 1, z późn. zm.) kontrole urzędowe przeprowadza się bez wcześniejszego uprzedzenia, z wyjątkiem sytuacji, w których uprzednie zawiadomienie jest konieczne, by kontrola urzędowa mogła się odbyć i są odpowiednio uzasadnione.  Zgodnie z projektowaną zmianą umieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej danej stacji sanitarno-epidemiologicznej okresowego planu kontroli będzie w sprzeczności z powyższym przepisem, bowiem takie działanie należałoby potraktować jako podanie z wyprzedzeniem do wiadomości publicznej informacji dotyczących planowanych kontroli danych pomiotów działających na rynku spożywczym. Będzie to stanowiło istotne ograniczenie możliwości działania organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie weryfikacji stanu faktycznego w danym zakładzie (podmiocie), który będzie uprzedzony o kontroli, a tym samym będzie miał możliwość przygotowania się do tej kontroli. Dotyczy to również podawania do wiadomości publicznej okresowej analizy, która wskazuje obszary i zakresy wyznaczone do uwzględnienia w planowanych kontrolach, obejmujące rodzaj podmiotów czy produktów, które będą podlegały kontrolom.  Należy podkreślić, że do zadań Państwowej Inspekcji Sanitarnej należy kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne dotyczące warunków produkcji, transportu, przechowywania i sprzedaży żywności, warunków żywienia zbiorowego oraz warunków zdrowotnych produkcji i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością.  Kontrole Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczą zakresu bezpieczeństwa żywności i odbywają się zgodnie z terminami, rodzajami i zakresami, przyjętymi w harmonogramach kontroli, w oparciu o zagrożenie oraz z właściwą częstotliwością tak, aby osiągnąć cele ww. rozporządzenia, uwzględniając:   1. określone zagrożenia związane z żywnością, przedsiębiorstwami żywnościowymi, wykorzystaniem żywności albo jakimikolwiek procesami, materiałami, substancjami, działaniami lub czynnościami, które mogą wpłynąć na bezpieczeństwo żywności; 2. historię podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa żywnościowe w odniesieniu do zgodności z prawem żywnościowym; 3. wiarygodność jakichkolwiek własnych kontroli, które zostały już przeprowadzone; 4. wszelkie informacje, które mogą wskazywać na niezgodność.   Zarówno planowanie kontroli, jak również pobór prób prowadzony przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej, uwzględniają ww. wymagania. Urzędowa kontrola żywności prowadzona jest zgodnie z ww. kryteriami na podstawie oceny ryzyka, z której wynika zarówno częstotliwość działań kontrolnych, jak i pobór prób.  W ustalaniu częstotliwości kontroli bierze się pod uwagę wiele czynników, także wszelkie informacje, które mogą wskazywać na niezgodność, w tym skargi czy donosy złożone np. przez konsumenta lub przez inny podmiot działający w sektorze spożywczym.  Działania takie są prowadzone również w przypadku konieczności podjęcia pilnych działań przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w związku z otrzymaniem w ramach Europejskiego Systemu Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznej Żywności i Paszach (RASFF) powiadomienia o niebezpiecznej żywności.  Zatem nadrzędną kwestią powinno być bezpieczeństwo produkowanej i wprowadzanej do obrotu żywności, a co za tym idzie ochrona zdrowia i życia konsumentów. Wyrywkowe, niezapowiedziane kontrole podmiotów działających na rynku spożywczym mają na celu sprawdzanie czy podmioty stosują się do obowiązujących ich przepisów prawa i czy nie wprowadzają do obrotu żywności o nieodpowiedniej jakości.  W związku z powyższym umieszczanie w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej danej stacji sanitarno-epidemiologicznej okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy, może spowodować, że podmiot będzie przygotowany w danym okresie/dniu na kontrolę, a organ nie będzie miał możliwości oceny stanu faktycznego (np. bieżących warunków higienicznych w zakładzie) jak w przypadku obecnych niezapowiedzianych kontroli.  Uzupełnienie argumentacji.  Projektowany przepis przewiduje nowy obowiązek nakładany na organy kontroli polegający na obowiązkowej publikacji okresowej analizy ryzyka (obok istniejącego już obowiązku publikacji okresowego planu kontroli). Zarówno z treści projektu, jak również z jego uzasadnienia wynika jednocześnie, że publikacja analizy ryzyka będzie miała wyłącznie charakter poglądowy i nie będzie stanowić podstawy do kwestionowania zasadności przeprowadzenia kontroli. Podkreślenia wymaga również, że metodologia sporządzania takiej analizy leży całkowicie w gestii organu kontrolnego i również nie podlega weryfikacji.  W kontekście takiego stanu rzeczy dodatkowy obowiązek nakładany na organy kontrolne jawi się jako nadmiarowy i nieprzynoszący realnej korzyści - zarówno dla realizacji zadań przez te organy, jak również po stronie podmiotów kontrolowanych. Nowo nakładany obowiązek jest zatem de facto zbędnym obciążeniem organów, które nie przyczynia się do zasadniczego celu przyjmowanego projektu (tj. deregulacji). | **Uwaga wyjaśniona.**  Okresowy plan kontroli będzie podlegał udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ten organ w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu objętego planem (poprzednio: „okresu planowania”), a zatem już po przeprowadzeniu kontroli zaplanowanych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej w zakresie bezpieczeństwa żywności. Nie zachodzi zatem ryzyko podania z wyprzedzeniem do wiadomości publicznej informacji dotyczących planowanych kontroli pomiotów działających na rynku spożywczym.  Już obecnie Prawo przedsiębiorców zawiera w art. 48 ust. 11 pkt 1 wyłączenie, które pozwala organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej na przeprowadzanie kontroli niezapowiedzianych, jeżeli kontrola ma zostać przeprowadzona na podstawie bezpośrednio stosowanych przepisów prawa Unii Europejskiej.  Należy również dodać, że zgodnie z art. 47 ust. 2 Prawa przedsiębiorców obowiązku planowania kontroli oraz przeprowadzania analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa nie stosuje się w przypadku, gdy organ kontroli poweźmie uzasadnione podejrzenie zagrożenia życia lub zdrowia, popełnienia przestępstwa lub wykroczenia, innego naruszenia prawnego zakazu lub niedopełnienia prawnego obowiązku - w wyniku wykonywania działalności gospodarczej objętej kontrolą. Oznacza to, że już teraz w przypadku wielu kontroli prowadzonych przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej powyższy obowiązek nie znajduje zastosowania. |
|  | Art. 39 pkt 7 projektu | Minister Cyfryzacji | Art. 48 ustawy - Prawo przedsiębiorców zakłada przekazywanie przedsiębiorcy wraz z zawiadomieniem listy dokumentów i informacji, których udostępnienia oczekuje organ kontroli. Do proponowanych zmian należy również odnieść się jednak negatywnie, gdyż przepis ten jest niedokładny, bo nie precyzuje, czy mają to być wszystkie wymagane przez organ kontroli dokumenty. Jednocześnie proponowany jest przepis, że działanie takie nie zamyka możliwości występowania przez organ kontroli w trakcie prowadzonej kontroli o inne dokumenty (jest to proponowany art. 48 ust. 12). Rozwiązanie takie jest jednak niespójne z pozostałymi przepisami dotyczącymi kontroli, zgodnie z którymi organ kontroli może zwracać się o dokumenty i informacji nie w trakcie prowadzonej kontroli, ale w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych. Czynności kontrolne są pojęciem węższym do prowadzonej kontroli, ponieważ obejmują tylko okres ważności upoważnienia do przeprowadzenia kontroli. Zauważyć należy, że obecnie funkcjonuje już w wielu organach praktyka polegająca na wysyłaniu tego rodzaju list dokumentów i informacji, których udostępnienia oczekuje organ kontroli, a samo wprowadzenie takiej zmiany niewiele zmienia, bo organ przeprowadzając kontrolę może poprosić o wszystkie dokumenty i informacje związane z zakresem kontroli. Ponadto proponowana zmiana w pewnych sytuacjach może nie być zasadna, ponieważ może okazać się, że organ kontroli poświęcił czas i wysłał do podmiotu zawiadomienie wraz z listą dokumentów i informacji, których udostępnienia oczekuje, a podmiot poinformował organ, że danej chwili przeprowadzana jest u niego inna kontrola i organ ten musi odstąpić od przeprowadzenia kontroli. | **Uwaga wyjaśniona.**  Przepis zakłada określanie przez organ listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli. Określenie „w trakcie kontroli” występuje w Prawie przedsiębiorców, np. w świetle art. 40 ust. 3 organ koncesyjny może wezwać przedsiębiorcę do usunięcia uchybień w przypadku ich stwierdzenia w trakcie kontroli (a przecież, mówiąc ściślej, organ dowiaduje się o uchybieniach w trakcie prowadzonych czynności kontrolnych).  MRiT nie ma jednak nic przeciwko zastąpieniu określenia „w trakcie kontroli” wyrażeniem „podczas wykonywania czynności kontrolnych”.  Uprawnienia kontrolujących do żądania udostępnienia dokumentów i informacji uregulowane są obecnie przeważnie w przepisach odrębnych, nie ma tu jednolitości. Rzeczywiście, w wielu organach funkcjonuje praktyka polegająca na wysyłaniu tego rodzaju list dokumentów i informacji – MRiT ocenia ją jako pozytywną i dlatego zamierza ją rozpropagować wśród wszystkich organów kontroli.  To od organu kontroli będzie zależało, czy w liście zawartej w zawiadomieniu znajdą się wszystkie potrzebne organowi dokumenty i informacje, czy też np. w jednym z kolejnych dni trwania kontroli organ zwróci się o kolejne dokumenty i informacje.  Przygotowanie przez organ listy dokumentów i informacji w celu przeprowadzenia kontroli, która ostatecznie musiała się odbyć w innym terminie, nie jest niepotrzebnym wysiłkiem organu, ponieważ w najbliższym możliwym terminie przeprowadzenia kontroli organ zwróci się z reguły o te same dokumenty i informacje. |
|  | Art. 39 pkt 7 projektu | Minister  Finansów | Nowy pkt 6 w art. 48 ust. 3 Prawa przedsiębiorców wprowadza obowiązek wskazania przez organ kontrolny dokumentów i informacji, których przedstawienia może żądać w trakcie kontroli. W ocenie MF propozycja jest nie do przyjęcia, albowiem zawiadomienie o zamiarze wszczęcia kontroli zawiera informację zawierającą zakres przedmiotowy kontroli. Podatnik posiada zatem informację, za jaki okres i w zakresie jakiego podatku prowadzona będzie kontrola. Do czasu przedawnienia zobowiązania podatkowego podatnik powinien przechowywać księgi podatkowe i dokumenty związane z ich prowadzeniem. W momencie otrzymania zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli podatnik posiada zatem wiedzę, które dokumenty będą i mogą być w trakcie kontroli weryfikowanie. | **Uwaga uwzględniona.**  Na konferencji uzgodnieniowej ustalono, że uwzględnienie tej uwagi nastąpi poprzez wskazanie w dodawanym pkt 6 w art. 48 ust. 3, że przekazywana lista dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli, jest tylko i wyłącznie listą wstępną. |
|  | Art. 39 pkt 8 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 8 (dotyczącym art. 59 w zakresie uchylenia ust. 2 oraz dodania ust. 5a) – konsekwencją projektowanej zmiany będzie dopuszczenie możliwości wniesienia sprzeciwu przez pracodawcę w przypadku działań kontrolnych podjętych w trybie doraźnym w związku z naruszeniem przepisów oraz przyjęcie konstrukcji, zgodnie z którą wniesienie sprzeciwu nie spowoduje wstrzymania czynności kontrolnych. Przyjęcie powyższego rozwiązania, uniemożliwi organom kontrolnym Straży Granicznej skuteczne sankcjonowanie pracodawców i cudzoziemskich pracowników, którzy na dzień wszczęcia kontroli nielegalnie wykonywali pracę, czym spełniali przesłanki do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, czy też możliwości nakładania grzywny w drodze mandatu. Wysoce prawdopodobnym jest także wystąpienie skutku w postaci celowego przedłużania terminu zakończenia kontroli przez uprawniony organ, gdyż zgodnie z obowiązującym brzmieniem Prawa przedsiębiorców – sprzeciw wnosi się w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu. Zestawienie 3 dniowego terminu na wniesienia sprzeciwu do kontroli, do działań kontrolnych prowadzonych przez uprawniony organ w trybie legitymacyjnym ad hoc, zakończonych w dniu wszczęcia kontroli lub po upływie jednego lub dwóch dni od tej daty, może prowadzić do sytuacji, w których pomimo zakończenia kontroli i wyegzekwowania sankcji z tytułu nielegalnego wykonywania pracy, kontrolowany pracodawca składa sprzeciw, którego rozpatrzenie wiązać się będzie z wydaniem postępowania o odstąpieniu od zakończonych już czynności kontrolnych. | **Uwaga wyjaśniona.**  Kontrolowanemu przedsiębiorcy przysługuje sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 48, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 58. Sprzeciw wnosi się w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu. Wskazać należy, że zdaniem doktryny „Podkreślenia wymaga, że sprzeciw można wnieść tylko w trakcie trwania kontroli – a więc nie jest możliwe jego wniesienie ani przed, ani po zakończeniu kontroli. W przypadku gdy postępowanie kontrolne już się zakończyło, żadne z rozstrzygnięć przewidzianych przy sprzeciwie nie może mieć zastosowania. Sprzeciw wniesiony po zakończeniu kontroli nie może wywoływać żadnych skutków prawnych, nie można bowiem wstrzymać czynności kontrolnych już zakończonych.” (K. Krzal [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, art. 59). Oznacza to, że nie istnieje ryzyko kwestionowania ustaleń organu kontroli poprzez wniesienie sprzeciwu już po zakończeniu kontroli. |
|  | Art. 39 pkt 9 projektu | Minister  Finansów | W art. 39 pkt 9 projektowanej ustawy MF proponuje wykreślenie litery b, tj. rezygnację z zasady one-in, one-out (dalej: OIOO).  Zgodnie z dostępnymi analizami (por. Renda, A. (2022). Regulatory Budgeting: Inhibiting or Promoting Better Policies? Harvard Journal of Law & Public Policy Per Curiam, pp. 62-90.) wprowadzenie zasady one-in one-out wymaga wzięcia pod uwagę następujących zastrzeżeń:   * Wprowadzenie zasady typu OIOO może mieć pozytywne efekty: wizerunkowy dla administracji publicznej jako dbającej o przedsiębiorców oraz mobilizujący do wprowadzenia jasnych reguł analitycznych w projektowaniu polityk publicznych; * Wdrożenie OIOO może powodować jednak zmniejszenie skupienia się administracji na rzeczywistych, szeroko zakrojonych i niekiedy długoterminowych korzyściach na rzecz poprawiania wskaźników bieżącego rachunku strat i korzyści. Ocena kosztowa korzyści i skutków na potrzeby zasady OIOO jest silnie zależna od stosowanej metodologii. Dlatego wprowadzenie OIOO wymaga zastosowania spójnej i jednolitej metodologii wyceny finansowej kosztów i korzyści polityki publicznej w ramach oceny skutków regulacji; * Z uwagi na liczbę czynników wpływających na końcowy efekt regulacyjny, w tym również czynniki trudne do zidentyfikowania na etapie projektowania polityki publicznej, ostateczny koszt może być trudny lub niemożliwy do oszacowania na etapie projektowania rozwiązań regulacyjnych; * Dodatkową trudność stanowi zrozumienie stanu aktualnych obciążeń regulacyjnych dla biznesu – dotychczas prowadzone analizy w tym zakresie, m.in. na poziomie UE, nie przyniosły zadowalających rezultatów; * Dotychczasowe implementacje OIOO zakładają krótki termin „rozliczania” (w Wielkiej Brytanii początkowo było to pół roku, Komisja Europejska w swojej propozycji proponuje jeden rok, wyjątkowo – dwa lata). Natomiast istnieją regulacje (np. w zakresie cyfryzacji niektórych procesów), które krótkoterminowo mogą powodować znaczne koszty, ale w perspektywie wieloletniej mogą przynieść istotną redukcję kosztów po stronie przedsiębiorców; * Zasada OIOO pomija fakt, że niektóre obciążenia regulacyjne na biznes wprowadzane są z uwagi na korzyści społeczne (np. zmniejszenie narażenia na utratę zdrowia pewnych grup społecznych) czy środowiskowe; * Wydaje się, że korzyści równoważne z OIOO mogą być osiągane przez systemową ocenę jakości wprowadzanych regulacji, z wykorzystaniem wniosków z wdrażania OIOO, tj.: dokonywanie rachunku strat i korzyści na poziomie różnych polityk publicznych, a nie poszczególnym obszarów interwencji państwa; zwrócenie uwagi na identyfikację i usuwanie kosztów niekoniecznych; prowadzenie szeroko zakrojonych, również retrospektywnych, analiz kosztów regulacyjnych; ujednolicenie metodologii obliczeń kosztów i korzyści w ramach różnych obszarów polityki publicznej.   Biorąc pod uwagę powyższe proponuje się dogłębne rozważenie korzyści i zagrożeń wiążących się z wprowadzeniem zasady OIOO i szerokie konsultacje w tym zakresie, a przy tym – wyłączenie proponowanej regulacji z projektu.  W przypadku pozostawienia przepisu, MF proponuje wyłączenie przepisów podatkowych z obowiązku równoważnego zmniejszenia obciążeń administracyjnych, nakładanego przez art. 39 pkt 9 lit. b projektowanej ustawy. | **Uwaga nieuwzględniona.**  MRiT od wielu lat śledzi doświadczenia zagraniczne w zakresie wdrażania zasady „jeden za jeden”. Zaproponowany w projekcie sposób uwzględnienia zasady „jeden za jeden” odpowiada na potencjalne ryzyka, jakie pojawiały się w innych państwach i jest dostosowany do polskich uwarunkowań.  W projekcie przewidziano, że opracowując projekt aktu normatywnego należy, obok zasady proporcjonalności i adekwatności, kierować się zasadą równoważenia obowiązków administracyjnych, tzn. nakładając nowe obowiązki administracyjne dążyć do równoważnego zmniejszenia obciążeń wynikających z uregulowań obowiązujących w danej dziedzinie. Ma to być zatem ogólna zasada, jaką projektodawcy powinni się kierować, projektując nowe przepisy prawne. Dzięki niej rozpowszechniana będzie świadomość co do kosztów jakie są ponoszone przez przedsiębiorstwa z każdego nowego obowiązku administracyjnego. Będzie ona pełnić także funkcję mobilizującą projektodawców do poszukiwania jak najmniej obciążających rozwiązań oraz eliminowania przestarzałych i niepotrzebnych obciążeń. Nie powinno rodzić to ryzyka przeoczenia długoterminowych korzyści regulacji, gdyż zasada ta nie będzie zastępować, a uzupełniać inne narzędzia lepszego stanowienia prawa takiej jak ocena wpływu, ewaluacja ex post, konsultacje publiczne.  Odnosząc się do poszczególnych wyzwań związanych z wdrożeniem zasady OIOO, podniesionych w uwagach należy zaznaczyć, że wiele analiz wskazuje na korzyści ze stosowania zasady OIOO, która jest rozumiana jako uzupełnienie innych narzędzi lepszego stanowienia prawa. Najbardziej kompleksowa w tym zakresie jest analiza *One-In X-Out: Regulatory Offseting in selected OECD countries* (D. Trnka, Y. Thuerer, 2019). Prof. A. Renda jest również autorem innej rozbudowanej publikacji na temat możliwości i sposobów wprowadzenia zasady na poziomie Unii Europejskiej (*Feasibility Study: Introducing One-in-one-out in the European Comission*, 2019 r.). Według A. Renda (*Regulatory Budgeting: Inhibiting or Promoting Better Policies?*) zasada może także wspierać nowoczesne i innowacyjne narzędzia lepszych regulacji takie jak piaskownice regulacyjne. Doświadczenia innych państw pokazują, że zasada działa samoograniczająco na administrację przygotowującą przepisy prawa. Zasada prowadzi również do zwiększenia świadomości obciążeń i kosztów jakie przepisy nakładają na przedsiębiorców. Zasada wzmacnia kulturę kształtowania polityki publicznej, która nie tylko zapewnia osiągnięcie celów ale także zwraca większą uwagę na sposób realizacji. KE w swoim Komunikacie *Joining forces for Better laws* z 14.04.2021 r. z obowiązała się stosować zasadę OIOO. Pozytywnie został oceniony pilotaż KE realizowany w 2021 r.  Zaproponowany w projekcie ustawy UD497 przepis nie przewiduje sztywnych ram związanych z „rozliczaniem” zasady w danym okresie przez poszczególnych projektodawców oraz nie wdraża żadnych nowych metodologii liczenia kosztów administracyjnych aby nie wprowadzać z kolei nadmiernych obciążeń dla administracji z tego tytułu. Zgodnie z obowiązującymi *Wytycznymi do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* koszty ponoszone z tytułu realizacji obowiązków administracyjnych powinny być szacowane na podstawie Modelu Kosztu Standardowego. Dodatkowe dokumenty pomocnicze w zakresie zasad pomiaru kosztów i korzyści regulacyjnych, wypracowane na podstawie najlepszych praktykach międzynarodowych są dostępne na stronie <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/lepsze-prawo>.  Wdrożenie zasady równoważenia obowiązków administracyjnych do rządowego procesu legislacyjnego nastąpi w ramach procesu oceny wpływu regulacji dlatego też planowane jest odpowiednie dostosowanie pól formularza OSR. Realizacja zasady w praktyce będzie weryfikowana w procesie uzgodnień i konsultacji publicznych, a ewentualne problemy z jej funkcjonowaniem będą oceniane i rozwiązywane w ramach przygotowywania i realizowania cyklicznej polityki regulacyjnej, jaką przewiduje projekt ustawy w nowym rozdziale 6a Prawa przedsiębiorców.  Wyłączenie z zasady przepisów podatkowych nie jest możliwe z uwagi na to, że przepisy podatkowe regulują istotną część obciążeń administracyjnych i wpłynęłoby to negatywnie na realizację zakładanego celu projektu. Warto przy tym zauważyć, że już sama digitalizacja obowiązków podatkowych stanowi jedną z możliwych form wdrożenia zasady równoważenia. |
|  | Art. 39 pkt 10 | Rządowe Centrum Legislacji | Projekt przewiduje wprowadzenie zasady wejścia w życie przepisów mających wpływ na podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w dwóch terminach w okresie roku kalendarzowego tzw. zasada „dwóch terminów” (dodawany 68b w ustawie – Prawo przedsiębiorców). Nie kwestionując pozytywnego wpływu ograniczenia częstotliwości zmian prawa na funkcjonowanie przedsiębiorców, należy wskazać wątpliwości, jakie może budzić proponowane w tym zakresie rozwiązanie polegające na wprowadzeniu do systemu prawnego sztywnej reguły o charakterze formalnym odniesionej do procesu stanowienia prawa. Rozwiązanie to wywołuje wątpliwości w zakresie:  1) spójności z wywodzonymi z art. 2 Konstytucji RP zasadami tworzenia prawa w demokratycznym państwie prawa;  2) skuteczności (i potencjalnych konsekwencji jego naruszenia) w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa.  Obowiązująca w procesie stanowienia prawa zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa jest realizowana przez ustawodawcę w przypadku zachowania związanych z nią reguł takich jak ustanowienie odpowiedniego okresu vacatio legis, ochrona praw nabytych, czy zakaz retroaktywności. Według wiedzy RCL, próby wywiedzenia z Konstytucji również formalnych wymagań w zakresie częstotliwości zmian prawa nie były dotychczas podejmowane ani przez Trybunał Konstytucyjny, ani w doktrynie prawa. Brak możliwości wywiedzenia formalnych wymagań w zakresie częstotliwości zmian prawa z Konstytucji nie przesądza o niedopuszczalności ich wprowadzenia, jednak skutkowałoby to przyznaniem projektowanej regule charakteru zasady ustawowej a nie konstytucyjnej. Uwzględniając konstytucyjny system źródeł prawa i treść projektowanej zasady, wywoływałoby to istotne wątpliwości co do skuteczności jej stosowania. | **Uwaga uwzględniona.**  W związku z podniesionymi wątpliwościami w zakresie spójności rozwiązania z wywodzonymi z Konstytucji RP zasadami tworzenia prawa oraz skuteczności w świetle konstytucyjnego systemu źródeł prawa, zmodyfikowano proponowane rozwiązanie. Będzie ono polegało na tym, że przedkładane Sejmowi projekty ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej będą przewidywały vacatio legis umożliwiające przedsiębiorcom czas na dostosowanie się do zmian, które to – co do zasady – nie powinno wynosić mniej niż miesiąc (dodawany art. 68b ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców). Wyjątki od tej zasady pozostały niezmienione w porównaniu do wersji projektu z etapu uzgodnień międzyresortowych. |
|  | Art. 39 pkt 10 projektu | Minister  Finansów | Projektowany przepis art. 68a ust. 1 pkt 2) ustawy Prawo przedsiębiorców powinien dodatkowo nakładać obowiązek wskazywania celu, do którego ma odnosić się zaproponowany miernik. Nietrudno sobie bowiem wyobrazić sytuację gdy np. sama nazwa miernika (bez dokładnego wskazania co jest celem regulacji do której się on odnosi), budzi wątpliwość, czy intencją autora projektowanego przepisu jest dążenie do zwiększania jego wartości, czy wręcz przeciwnie (np. hipotetyczny miernik pn. liczba kontroli, które zakończyły się stwierdzeniem nieprawidłowości). | **Wyjaśnienie.**  Projektowany art. 68a ust. 1 pkt 2 ustawy - Prawo przedsiębiorców nakłada obowiązek wskazania w ocenie skutków regulacji zakresu oceny funkcjonowania aktu normatywnego lub jego części, **w szczególności mierników określających stopień realizacji jego celów** oraz terminu przygotowania takiej oceny. Przepis ten uwzględnia już zatem zapewnienie związku miernika z realizowanym celem. Co więcej, ocena skutków regulacji jest przygotowywana na wzorze formularza, który przewiduje obowiązek określenia celu projektu, zgodnie z par. 28 ust. 3 pkt 2) Regulaminu pracy Rady Ministrów. Dodatkowy obowiązek wskazywania celu, do którego ma odnosić się zaproponowany miernik, zdaje się być w tym przypadku nadmiarowy. |
|  | Art. 39 pkt 12  projektu | Rządowe Centrum Legislacji | Projekt zakłada dodanie, w ustawie – Prawo przedsiębiorców), rozdziału 6a „Polityka regulacyjna” która to propozycja wymaga ponownej analizy biorąc pod uwagę inne zakładane w projekcie zmiany dotyczące oceny funkcjonujących w systemie prawnym obciążeń regulacyjnych (zgodnie z projektowanym art. 70 ust. 1 ministrowie kierujący działami administracji rządowej dokonują, w zakresie swojej właściwości, bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej) czy też oceny projektowanych rozwiązań dotyczących działalności gospodarczej (projektowany art. 68a ust. 1 określa wymagania w zakresie informacji jakie mają zawierać przyjmowane przez Radę Ministrów projekty aktów normatywnych, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej) w celu uniknięcia ewentualnego dublowania się projektowanych rozwiązań. Ponadto propozycja opracowywania nowego dokumentu planistycznego przyjmowanego przez Radę Ministrów wymaga dodatkowego uzasadnienia, w tym w szczególności biorąc pod uwagę przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju dotyczące tworzenia polityk rozwoju których celem jest m.in. zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju, spójności społeczno-gospodarczej, czy też podnoszenie konkurencyjności gospodarki. | **Wyjaśnienie.**  Projektowana polityka regulacyjna, podobnie jak polityka zakupowa, nie będzie dokumentem wydawanym na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Będzie to dokument przyjmowany w drodze uchwały Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki, raz na 4 lata, będzie zatem podlegał uzgodnieniom, konsultacjom publicznym i opiniowania. Projektowane rozwiązania nie będą się dublować, wręcz przeciwnie, doświadczenia z realizacji bieżącego przeglądu prawa gospodarczego zgodnie z art. 70 ust. 1 i oceny projektowanych rozwiązań zgodnie z art. 68a ust. 1 będą stanowiły podstawę do wypracowania konkretnych działań, które znajdą się w polityce regulacyjnej. Dokument ten ponadto będzie stanowił potwierdzenie wdrażania rekomendacji OECD dot. polityki regulacyjnej i zarządzania, które m.in. zobowiązują do przyjęcia jasnej ogólnej polityki rządu w zakresie jakości regulacji, z czego się cyklicznie sprawozdajemy jako państwo członkowskie. |
|  | Art. 40 projektu | Minister Cyfryzacji | Należy pozytywnie zaopiniować proponowane zmiany w art. 5 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Zmiany te powodują, że decyzja o wyznaczeniu na operatora usług kluczowych będzie decyzją ostateczną. Powyższe spowoduje z jednej strony zmniejszenie obowiązków organów właściwych do spraw cyberbezpieczeństwa, a z drugiej strony spowoduje, że strona może szybciej złożyć skargę do sądu administracyjnego. | **Uwaga informacyjna.** |
|  | Art. 40  projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W zakresie znoszenia dwuinstancyjności postępowania w przypadku wydawania decyzji na podstawie art. 5 ust. 2 z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (art. 40 projektu) weryfikacji wymaga zasadność pominięcia analogicznej zmiany w odniesieniu do decyzji wydawanej na podstawie art. 5 ust. 6 tej ustawy. | **Wyjaśnienie.**  Ze wskazanego przepisu wynika, że jeżeli operator nie będzie spełniał przesłanek, wówczas organ wyda nową decyzję, tj. stwierdzającą wygaśnięcie poprzedniej. Decyzja ustalająca jej wygaśnięcie podlega wszelkim regulacjom Kpa. W przypadku, gdy przepis prawa nakazuje wygaśnięcie decyzji, to organ administracji publicznej jest obowiązany do zbadania, czy spełnione są przesłanki wymienione w tym przepisie. Zatem odstąpienie od dwuinstancyjności w tym zakresie nie wydaje się zasadne. |
|  | Art. 42 pkt 2 projektu | Minister Funduszy i Polityki Regionalnej | Znowelizowanie wskazanego przepisu art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP spowoduje **brak możliwości bezprzetargowego ubiegania się o pożyczki przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Instrumentu na rzecz Zielonej Transformacji Miast** (dalej: IZTM), a także o pożyczki oferowane przez inne instytucje, których pochodzeniem są środki UE. Proponowane zmiany mogą istotnie skomplikować i spowolnieć działanie systemu wdrażania finansowania zwrotnego w ramach unijnej polityki spójności oraz KPO.  IZTM wdrażany jest w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności w ramach inwestycji nr B3.4.1. pn. Inwestycje na rzecz zielonej transformacji miast. Głównym celem planowanej w ramach Instrumentu Zielonej Transformacji Miast jest wsparcie zielonej transformacji miast poprzez zapewnienie środków na finansowanie określonych typów inwestycji wpływających na „zazielenienie” terenów miejskich, bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, zmniejszenie poziomu zanieczyszczeń, czy przeciwdziałanie utracie różnorodności biologicznej.  IZTM obejmuje wsparcie dłużne w formie pożyczek, w tym udzielanych na warunkach preferencyjnych. Podmiotem odpowiedzialnym za przyznawanie finansowania będzie Bank Gospodarstwa Krajowego. Głównymi odbiorcami wsparcia z IZTM są jednostki samorządu terytorialnego. **W związku z powyższym należy pozostawić w obowiązującym brzmieniu art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy PZP lub ewentualnie wprowadzić wyłączenie od stosowania ustawy PZP zaciąganych pożyczek przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Instrumentu na rzecz Zielonej Transformacji Miast i innych instytucji oferujących finansowanie pożyczkowe w ramach unijnej polityki spójności oraz KPO**. | Uwaga uwzględniona.  Zostało nadane nowe brzmienie art. 11 ust. 1 pkt 8a ustawy Prawo zamówień publicznych:  „8a) pożyczki zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, finansowane ze środków publicznych, w tym środków europejskich, a także ze środków pochodzących z europejskich lub międzynarodowych instytucji finansujących lub ze środków podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/1017 z dnia 25 czerwca 2015 r. w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 (Dz.Urz.UE L 169 z 01.07.2015, str. 1, z późn. zm.) – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych;”. |
|  | Art. 42 pkt 4 projektu | Minister do Spraw UE | Zgodnie z projektowanym przepisem, zamawiający nie będzie dysponował uprawnieniem do wykluczenia wykonawcy w przypadku, gdy po ogłoszeniu upadłości zawarł on układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego. Art. 109 ust. 1 pkt 4 ustawy – Prawo zamówień publicznych stanowi wdrożenie art. 57 ust. 4 lit. b) *dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych*, zgodnie z którym instytucje zamawiające mogą wykluczyć lub zostać zobowiązane przez państwa członkowskie do wykluczenia z udziału w postępowaniu o udzielenie zamówienia m.in. każdego wykonawcy, który zawarł układ z wierzycielami.  Możliwość wykluczenia wykonawcy z postępowania w takiej sytuacji jest zatem uprawnieniem zamawiającego wynikającym z art. 57 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2014/24/UE. To instytucji zamawiającej powierzono dokonanie oceny, czy danego wykonawcę należy wykluczyć z postępowania o udzielenie zamówienia (patrz też: wyrok TSUE w sprawie C-41/18 *Meca*, pkt 28). Ograniczenie tego uprawnienia budzi wątpliwości w świetle prawa Unii. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Projektowana zmiana art. 109 ust. 1 pkt 4 i dodanie pkt 4a nie powoduje zmiany merytorycznej co do zakresu wdrożenia w ustawie z dnia 11 września 2019 r. przesłanki wykluczenia wykonawcy ujętej w art. 57 ust. 4 lit. b dyrektywy 2014/24/UE. Nadal, na gruncie art. 109 funkcjonować będzie możliwość wykluczenie wykonawcy, który „po ogłoszeniu upadłości zawarł układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego”.  Taka podstawa wykluczenia wynika wprost dodawanego pkt 4a, który stanowi, że **z postępowania o udzielenie zamówienia można wykluczyć wykonawcę**, który zawarł, zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, układ w postępowaniu restrukturyzacyjnym inny niż układ, w którym przewidziano zaspokojenie wierzycieli przez likwidację jego majątku, **lub który po ogłoszeniu upadłości zawarł układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego**, albo znajduje się on w innej tego rodzaju sytuacji wynikającej z podobnej procedury przewidzianej w przepisach obowiązujących w miejscu wszczęcia tej procedury;”.  Przypadek takiego wykonawcy został „wyjęty” z dotychczasowego art. 109 ust. 1 pkt 4, w wyniku czego przedmiotowy punk stanowi fakultatywną podstawę wykluczenia m.in. takiego wykonawcy w stosunku. do którego otwarto likwidację lub którego upadłość ogłoszono, lecz z wyjątkiem wykonawcy, który po ogłoszeniu upadłości zawarł układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego. Przy czym nadal pkt 4 objęci są wykonawcy, w przypadku których likwidację majątku zarządził sąd, w trybie art. 366 ust. 1 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 1520), (…), mimo iż w samym układzie takiej likwidacji nie przewidziano.  Powyższe wynika z brzmienia pkt 4:  „4) w stosunku, do którego otwarto likwidację lub którego upadłość ogłoszono, **z wyjątkiem wykonawcy, który po ogłoszeniu upadłości zawarł układ zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, jeżeli układ nie przewiduje zaspokojenia wierzycieli przez likwidację majątku upadłego, chyba że sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 366 ust. 1** ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (Dz. U. z 2022 r. poz. 1520), lub którego aktywami zarządza likwidator lub sąd, lub który zawarł, zatwierdzony prawomocnym postanowieniem sądu, układ w postępowaniu restrukturyzacyjnym, w którym przewidziano zaspokojenie wierzycieli przez likwidację jego majątku, lub sąd zarządził likwidację jego majątku w trybie art. 332 ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne (Dz. U. z 2022 r. poz. 2309), lub którego działalność gospodarcza jest zawieszona, albo znajduje się on w innej tego rodzaju sytuacji wynikającej z podobnej procedury przewidzianej w przepisach obowiązujących w miejscu wszczęcia tej procedury;”. |
|  | Art. 46 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W art. 46 dotyczącym dodawanego art. 23aa w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa - w nowododawanym przepisie umożliwiono obywatelom Ukrainy prowadzenie działalności nieewidencjonowanej. Stanowi to rozwiązanie, które wobec zmian zachodzących na polskim rynku pracy prowadzić może do wzrostu szarej strefy oraz pogorszenia jakości usług w tych sektorach działalności, w których zachodzi konieczność posiadania badań sanitarnych oraz zachowania reżimu sanitarnego. Opublikowany raport Global Compact Network Poland dotyczący przeciwdziałania w szarej strefie w latach 2014- 2022, wskazuje na utrzymujący się od 2019 roku wzrost szarej strefy w Polsce. Jak wynika z danych umieszczonych w raporcie, poziom szarej strefy w 2022 r. osiągnął najwyższy wynik od 2014 roku – 20,65% PKB. Przedmiotowy raport wskazuje na bardzo wysokie ryzyko wzrostu szarej strefy w sektorze zatrudnienia oraz nielegalnych migracji. Straż Graniczna wielokrotnie wskazywała na brak gruntownego określenia warunków funkcjonowania instytucji prowadzenia działalności nieewidencjonowanej. Podnieść również należy, że w ramach obecnie funkcjonujących rozwiązań brak jest praktycznej możliwości kontroli tego typu działalności. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Celem wprowadzenia instytucji działalności nierejestrowej było właśnie zmniejszenie tzw. szarej strefy – osoby prowadzące drobną działalność mogą ją wykonywać legalnie (m.in. odprowadzają podatek dochodowy) i w sposób „widoczny” dla organów państwa. Dotychczasowe funkcjonowanie tej instytucji ma w tym zakresie raczej pozytywne znaczenie.  Podkreślenia wymaga, że prowadzenie działalności nierejestrowej nie stanowi tytułu pobytowego do pobytu w Polsce.  MRiT wyjaśnił przedmiotową kwestię także w odniesieniu do uwagi MSWiA odnośnie art. 32 projektu ustawy. Podobnie jak w tamtym przypadku, dopuszczona zostaje możliwość prowadzenia działalności nierejestrowej jedynie dla osób, które mają prawo do prowadzenia „zwykłej” działalności gospodarczej.  Jednocześnie, projektodawca pragnie podkreślić, że przepis był zawczasu roboczo konsultowany z MRiPS, odpowiedzialnym za kwestie służb zatrudnienia. |
|  | Art. 48 ust. 1 projektu | Minister  Finansów | W zakresie stosowania przepisów dotychczasowych w sprawach z zakresu u.p.e.a.: proponujemy następujące brzmienie przepisu przejściowego – „Do postanowień wydanych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy na podstawie art. 45 § 3, 62f § 1 i 110z § 2 ustawy zmienianej w art. 4 stosuje się przepisy dotychczasowe”. | **Wyjaśnienie.**  Rezygnacja ze zmian w u.p.e.a. |
|  | Art. 55 pkt 1  projektu | Rządowe Centrum Legislacji | W związku z zaproponowanym terminem wejścia w życie zmian w ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (12 lipca 2023 r.) biorąc pod uwagę obecny etap prac nad projektem dochowanie tego terminu będzie trudne do zrealizowania. Wobec powyższego zasadne jest zaproponowanie innego terminu wejścia w życie tego przepisu. | **Uwaga uwzględniona.**  Przepis został zmieniony. |
|  | Propozycja dodania zmiany w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego | Minister Zdrowia | Proponuje się w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 775) w art. 189i § 1 nadać brzmienie:  „§ 1. Zaległą administracyjną karą pieniężna jest kara niezapłacona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja o jej nałożeniu stała się ostateczna, chyba że przepisy szczególne wskazują inny termin jej zapłaty.”  Uzasadnienie:  W przypadku gdy przepisy szczególne stanowiące podstawę nałożenia kary pieniężnej nie określają terminu jej zapłaty, organy administracji publicznej muszą ustalać termin jej zapłaty w drodze wykładni przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (Kpa). Zgodnie z [art. 130 § 1](https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mfrxilrsgm4dknjoobqxalrrgezdonrtgqya&refSource=hyplink) Kpa przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Tym samym należy przyjąć, że kara pieniężna powinna być zapłacona z chwilą, gdy decyzja o jej nałożeniu stała się ostateczna. Decyzja nabywa przymiot ostateczności po upływie terminu do wniesienia odwołania lub w chwili wydania decyzji przez organ odwoławczy. Niemniej jednak zgodnie z art. 110 § 1 Kpa organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej.  W orzecznictwie sądów administracyjnych przyjmuje się, że decyzja administracyjna zaczyna funkcjonować w obrocie prawnym od momentu jej skutecznego doręczenia. Brak jednoznacznego uregulowania w przepisach Kpa terminu zapłaty kary pieniężnej powoduje wątpliwości po stronie organów odnośnie chwili, w której ukarany podmiot ma zapłacić karę, a w konsekwencji określenia daty w której kara pieniężna staje się zaległą karą pieniężną skutkującą koniecznością naliczenia odsetek. Ponadto nakładane przez organy administracji publicznej kary pieniężne mogą stanowić istotne obciążenie finansowe dla ukaranego podmiotu. Obciążenia finansowe związane z koniecznością zapłaty kary pieniężnej w przypadku przedsiębiorców mogą powodować konieczność podjęcia działań w celu pozyskania środków na zapłatę kary pieniężnej, czy zmian w zakresie polityki finansowej przedsiębiorstwa. Tym samym w celu ulepszenia sytuacji prawnej ukaranego karą pieniężną przedsiębiorcy niezbędne jest jednoznaczne określenie terminu zapłaty kary pieniężnej. Przyjęcie, że karę pieniężną uiszcza się w terminie 14 dni od dnia w którym decyzja o jej nałożeniu stała się ostateczna, pozwoli przedsiębiorcy na zgromadzenie odpowiednich środków na dokonanie zapłaty kary pieniężnej, w tym dokonania przesunięć środków w ramach budżetu przedsiębiorstwa. Mając na uwadze, że kary pieniężne mogą być nakładane w znacznej wysokości należy zapewnić przedsiębiorcy możliwość uiszczenia kary w sposób najmniej zakłócający stabilność prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Ponadto jednoznacznie określenie terminu uiszczenia kary pieniężnej wyeliminuje wątpliwości w tym zakresie po stronie organów odpowiedzialnych za ich nakładanie i egzekucję. | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Propozycja dodania zmiany w ustawie z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym | Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi | W art. 7 dotyczącym zmiany ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333), proponuję dodanie kolejnej zmiany polegającej na nadaniu następującego brzmienia pkt 1 w ust. 1 w art. 13f: „1) pomoc na inwestycje w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne w gospodarstwach rolnych powiązane z produkcją podstawową produktów rolnych zgodnie z warunkami ustanowionymi w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 2022/2472 z dnia 14 grudnia 2022 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 327 z 21.12.2022, str. 1) lub”  Ponadto proponuję, aby powyższa zmiana w ustawie weszła w życie z dniem 1 lipca 2023 r.  Uzasadnienie: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 r. 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 193 z 01.07.2014, str. 1) mogło być stosowne do dnia 31 grudnia 2022 r. W dniu 1 stycznia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Komisji (UE) nr 2022/2472 z dnia 14 grudnia 2022 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 327 z 21.12.2022, str. 1). Na podstawie art. 63 ust. 4 w/w rozporządzenia nr 2022/2472 programy pomocy realizowane zgodnie z rozporządzeniem nr702/2014 mogą być finansowane do końca czerwca 2023 r. | **Uwaga uwzględniona.**  Po roboczej konsultacji z MF, projektodawca jest skłonny uwzględnić przepis, z zastrzeżeniem, że zaproponowana przez MRiRW data wejścia w życie zgłoszonej zmiany została usunięta (biorąc pod uwagę dynamikę procesu legislacyjnego, nie jest możliwe przyjęcie przedmiotowych zmian przez 1 lipca 2023 r.). |
|  | Propozycja dodania zmiany w ustawie z dnia 7 lipca 2005 r. o ubezpieczeniach upraw rolnych i zwierząt gospodarskich | Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi | 1) w art. 2 ww. ustawy proponuję nadanie następującego brzmienia pkt 2:  „2) producent rolny – osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, w której posiadaniu lub współposiadaniu jest gospodarstwo rolne, prowadzącą działalność rolniczą, o której mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenia (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 1, z późn. zm.), zwanego dalej „rozporządzeniem 2021/2115”.”;  2) w art. 10c ww. ustawy proponuję nadanie następującego brzmienia ust. 1:  „1. Rolnik w rozumieniu art. 3 pkt 1 rozporządzenia 2021/2115, zwany dalej „rolnikiem”, który uzyskał płatności bezpośrednie w rozumieniu przepisów o Planie Strategicznym dla Wspólnej Polityki Rolnej na lata 2023–2027, jest obowiązany zawrzeć umowę ubezpieczenia obowiązkowego upraw, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1, od ryzyka wystąpienia szkód spowodowanych przez powódź, suszę, grad, ujemne skutki przezimowania lub przymrozki wiosenne.”.  Proponuję, aby powyższe zmiany w ustawie weszły w życie z dniem 1 lipca 2023 r.  Uzasadnienie: W związku z uchyleniem rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1307/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego przepisy dotyczące płatności bezpośrednich dla rolników na podstawie systemów wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 637/2008 i rozporządzenie Rady (WE) nr 73/2009 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 608), zostały zmienione art. 2 pkt 2 oraz art. 10c ust. 1 ustawy poprzez odniesienie się do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2115 z dnia 2 grudnia 2021 r. ustanawiającego przepisy dotyczące wsparcia planów strategicznych sporządzanych przez państwa członkowskie w ramach wspólnej polityki rolnej (planów strategicznych WPR) i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz uchylającego rozporządzenie (UE) nr 1305/2013 i (UE) nr 1307/2013 (Dz. Urz. UE L 435 z 06.12.2021, str. 1, z późn. zm.). | **Uwaga uwzględniona.**  Projektodawca jest skłonny uwzględnić przepis, z zastrzeżeniem, że zaproponowana przez MRiRW data wejścia w życie zgłoszonej zmiany zostanie usunięta (biorąc pod uwagę dynamikę procesu legislacyjnego, nie jest możliwe przyjęcie przedmiotowych zmian przez 1 lipca 2023 r.). |
|  | Propozycja dodana przepisu w Kpa | Minister Cyfryzacji | Uwagi do zmian w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego  Proponuje się rozszerzenie zmian o kwestię uregulowania w Kpa decyzji generalnych. Decyzje generalne są znane w prawie administracyjnym państw UE, jak również w doktrynie i praktyce w polskim prawie sprzed 1997 r. Decyzja generalna to jeden z rodzajów aktu administracyjnego, a zatem akt stosowania prawa, a nie jego stanowienia (jak np. rozporządzenia czy ustawy). Ma charakter generalno-konkretny, czyli wymaga poczynienia ustaleń faktycznych i przyporządkowania (podciągnięcia) stanu faktycznego pod daną normę. Odróżnia je to od aktów normatywnych, które wiążą co do zasady wszystkich. Nie jest to nowa forma stanowienia prawa, a raczej specyficzny rodzaj aktu administracyjnego, działający obok, a nie zamiast decyzji administracyjnej. Decyzja administracja charakteryzuje się tzw. podwójną konkretnością (konkretny adresat i konkretna sprawa), natomiast akty normatywne są podwójnie ogólne (generalnie określony adresat i abstrakcyjnie opisana sprawa). Akty generalne charakteryzują się natomiast ogólnie określonym adresatem i konkretnie określoną sprawą. Postulat wprowadzenia decyzji generalnej do systemu prawa istnieje od wielu lat – był poważnie rozważany podczas prac nad nowelizacją Kpa w latach 2015 – 2017. Idea ta ma również oparcie w doktrynie – por. E. Szewczyk, M. Szewczyk, Generalny akt administracyjny: między indywidualnym aktem administracyjnym a aktem normatywnym, Wolters Kluwer 2014. Warto wskazać na istniejące przykłady decyzji generalnych w polskim prawie - np. kompetencję Komisji Nadzoru Finansowego przewidzianą w art. 23h ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym. Decyzje wydawane na tej podstawie kształtują sytuację prawną nieokreślonej liczby podmiotów i odpowiednio stosuje się do nich przepisy Kpa. Aktualnie procedowane projektów aktów prawnych również przewidują decyzje generalne. Jako przykład można wskazać art. 67b w projekcie ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, czy decyzje obszarowe w zakresie dostępu telekomunikacyjnego w projekcie ustawy - Prawo komunikacji elektronicznej. Do decyzji tych stosuje się przepisy Kpa, lecz z uwagi na wspomniany wyżej brak kodeksowych regulacji, wyłączony został szereg przepisów tego Kpa. Związane jest to z faktem, że decyzje generalne dotyczą sytuacji, w których niemożliwe jest zidentyfikowanie wszystkich stron. W takiej sytuacji nie jest możliwe stosowanie wszystkich uprawnień stron zawartych w Kpa. Wyłączenia w ww. projekcie nawiązują do poglądów doktryny.  Projektowane przepisy powinny więc uwzględnić, jako niezbędne minimum, zmianę Kpa poprzez:  - dodanie do zakresu przedmiotowego ustawy postępowania przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach rozstrzyganych w drodze decyzji generalnych,  - wprowadzenie nowego rozdziału obejmującego postępowanie w sprawach, w których wydawana jest decyzja generalna,  - w rozdziale tym powinno być uregulowane, że jeżeli przepis szczególny tak stanowi, to sprawa może być rozstrzygnięta w drodze decyzji generalnej,  - decyzja generalna powinna być zdefiniowana jako akt, dotyczący interesu prawnego określonego lub dającego się określić według ogólnych cech kręgu adresatów, nadający publiczno-prawny status określonym rzeczom lub obszarom albo regulujący sposób korzystania z rzeczy przez ogół,  - pisma w sprawie powinny być doręczane poprzez publikację w Biuletynie Informacji Publicznej organu wydającego decyzję generalną,  -decyzja generalna powinna być publikowana w Monitorze Polskim lub w dzienniku urzędowym organu wydającego decyzję generalną,  - do postępowania w sprawie wydania decyzji generalnej nie powinny być stosowane przepisy Kpa odnoszące się do strony – w szczególności art. 10, art. 34, art. 79, art. 81, art. 81a, art. 107 § 1 pkt 3, art. 145 § 1 pkt 4 i art. 156 § 1 pkt 4 Kpa. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym przez MSWiA, „propozycję dotyczącą rozszerzenia zmiany o kwestię uregulowania w kpa decyzji generalnych należy zaopiniować negatywnie. Propozycja w takim kształcie jest daleko idąca, stąd wymaga szerokiej konsultacji środowiska prawniczego (judykatury, orzecznictwa, piśmiennictwa), jak również konsultacji społecznych. Niezależnie od podobnie funkcjonujących rozwiązań np. w prawie farmaceutycznym czy też w prawie bankowym, w kontekście konstytucyjnych źródeł prawa w Polsce, nie jest wskazane szybkie, bez pogłębionej analizy w zakresie skutków przeprowadzanie tak istotnych zmian w obowiązującym systemie prawa”. |
|  | Propozycja dodania przepisów w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych | Pełnomocnik Rządu do spraw Centralnego Portu Komunikacyjnego | Propozycje uzupełnienia zmian w ustawie – Prawo zamówień publicznych: Art. 42. W ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych(Dz. U. z 2022 r. poz. 1710, 1812, 1933 i 2185 oraz z 2023 r. poz. 412) wprowadza się następujące zmiany: [...] 5a) art. 124 otrzymuje brzmienie: „Art. 124. W postępowaniu o udzielenie zamówienia zamawiający może żądać:  1) podmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie braku podstaw wykluczenia;  2) podmiotowych środków dowodowych na potwierdzenie spełniania warunków udziału w postępowaniu lub kryteriów selekcji.”; 5b) w art. 224 ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Jeżeli zaoferowana cena lub koszt, lub ich istotne części składowe, wydają się rażąco niskie w stosunku do przedmiotu zamówienia lub budzą wątpliwości zamawiającego co do możliwości wykonania przedmiotu zamówienia zgodnie z wymaganiami określonymi w dokumentach zamówienia lub wynikającymi z odrębnych przepisów, zamawiający żąda od wykonawcy wyjaśnień, w tym złożenia dowodów w zakresie wyliczenia ceny lub kosztu, lub ich istotnych części składowych. Zamawiający wzywa wykonawcę do złożenia wyjaśnień lub dowodów nie więcej niż trzykrotnie.”;  5c) w art. 362 pkt 1otrzymuje brzmienie: „1) działu II, z wyjątkiem art. 83, art. 89, art. 91 ust. 2, art. 103 ust. 1, art. 115 ust. 2 oraz z wyjątkiem przepisów rozdziału 3, chyba że przepis niniejszego działu stanowią inaczej;”5d) w art. 389: a) ust. 1 otrzymuje brzmienie: „1. Zamawiający może zawrzeć umowę ramową po przeprowadzeniu postępowania stosując odpowiednio przepisy jednego z trybów udzielenia zamówienia sektorowego przewidzianych w ustawie.”,  b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu: „1a. Zamawiający, prowadząc postępowanie o zawarcie umowy ramowej na roboty budowlane, może w szczególności nie szacować wartości przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 34 ust. 1 i nie opisywać przedmiotu zamówienia zgodnie z art. 103 ust. 2 oraz art. 393 ust. 1 pkt 3a i ust. 1a , o ile nie stosuje kryterium ceny lub kosztu. Zdania pierwszego nie stosuje się w postępowaniach o zawarcie umów ramowych, które będą określać wszystkie warunki wykonania robót budowlanych. 1b. W przypadku, o którym mowa w ust. 1a, zamawiający ustala wartość umowy ramowej zgodnie z art. 28–30 oraz art. 32 ust. 2 i dokonuje opisu przedmiotu umowy ramowej zgodnie z art. 99–101 i art. 102 ust. 1, a przy udzielaniu zamówień na podstawie umowy ramowej zamawiający stosuje art. 393 ust. 1 pkt 3a, ust 1a i 1b”.  5e) w art. 393: a) w ust. 1 po pkt 3 dodaje się pkt 3a w brzmieniu: „3a) zamawiający opisuje przedmiot zamówienia na roboty budowlane za pomocą jednego z następujących sposobów: a) dokumentacji projektowej oraz specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych, b) programu funkcjonalno-użytkowego, c) dokumentacji projektowej lub specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych lub programu funkcjonalno-użytkowego;”, b) po ust. 1 dodaje się ust. 1a i 1b w brzmieniu: „1a. W przypadku, o którym mowa w ust. 1 pkt 3a lit. c, zamawiający może nie uwzględniać niektórych elementów dokumentacji projektowej lub specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych lub programu funkcjonalno-użytkowego o których mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 103 ust. 4. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Uwagi dotyczą rozszerzenia proponowanego w ww. projekcie zakresu zmian wprowadzanych w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych. Proponowane zmiany nie wiążą w żadne sposób ze zmianami objętymi projektem.  Wprowadzane projektowaną ustawą zmiany do ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej "ustawa Pzp") są zmianami jednostkowymi, częściowo związanym z koniecznością pilnego dostosowania regulacji do zmieniających się przepisów unijnych. Dlatego też uwaga nie może zostać uwzględniona na gruncie przedmiotowego projektu ustawy.  Niemniej jednak, zasygnalizowana propozycja zmiany: art. 124, art. 224, art. 362, art. 389 oraz art. 393, zostanie poddana analizie w związku z zaplanowaną ewaluacją przepisów ustawy Pzp po 2 latach jej funkcjonowania. |
|  | Propozycja dodania przepisów w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji proponuje uzupełnienie projektowanego art. 42 dotyczącego zmian w ustawie z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych przez dodanie w nim zmiany art. 395 ust. 1 pkt 2. W związku z powyższym w art. 42 po pkt 5 proponuję dodać pkt 6 w następującym brzmieniu:  *„6) w art. 395 w ust. 1 pkt 2 otrzymuje brzmienie:*  *„2) nie stosuje się przepisów art. 21-23, art. 72 ust. 1 pkt 5, art. 78 ust. 4, art. 442 ust. 1 i 2, art. 443, art. 446 i art. 448 i art. 455 ust. 3.”.*  Proponowana zmiana ma na celu dostosowanie prawodawstwa krajowego do wymogów stawianych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/81/WE z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi przez instytucje lub podmioty zamawiające w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa i zmieniająca dyrektywy 2004/17/WE i 2004/18/WE (Dz. U. UE. L. z 2009 r. Nr 216, str. 76 z późn. zm.). W zakresie zamówień w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa obecnie brak jest możliwości wypełnienia obowiązku nałożonego na zamawiających przez art. 455 ust. 3 ustawy.  Dodanie w przepisie dotyczącym zamówień wyłączenia stosowania art. 455 ust. 3 ustawy – Prawo zamówień publicznych jest uzasadnione tym, że formularz „Modyfikacja umowy” przeznaczony do publikowania ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej dotyczy wyłącznie ogłoszeń, o których mowa w: art. 72 ust. 1 dyrektywy 2014/24/UE; art. 89 ust. 1 dyrektywy 2014/25/UE oraz art. 43 ust. 1 dyrektywy 2014/23/UE. Brak jest natomiast odpowiedniego formularza dla modyfikacji umów zawartych w reżimie dyrektywy 2009/81/WE. Powyższe wynika z faktu, że dyrektywa 2009/81/WE nie przewiduje obowiązku publikacji ogłoszeń o modyfikacji umowy; | **Wyjaśnienie.**  Wprowadzane projektowaną ustawą zmiany do ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (dalej "ustawa Pzp") są zmianami jednostkowymi, częściowo związanym z koniecznością pilnego dostosowania regulacji do zmieniających się przepisów unijnych. Dlatego też uwaga nie może zostać uwzględniona na gruncie przedmiotowego projektu ustawy.  Niemniej jednak, zasygnalizowana propozycja wprowadzenia zmiany art. 395 w ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp, zostanie poddana analizie w związku z zaplanowaną ewaluacją przepisów ustawy Pzp po 2 latach jej funkcjonowania. |
|  | Uwagi legislacyjne |  | Projekt zostanie dopracowany pod względem legislacyjno-redakcyjnym na etapie komisji prawniczej, w tym m.in.:  1) ujednolicenie terminologii w zakresie używania określeń „małoletni”, „osoba małoletnia” lub „małoletnie dziecko”;  2) uzupełnienie regulacji przejściowych, przykładowo w kwestii dotychczasowych postępowań prowadzonych na podstawie Kpc czy ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych;  3) w zmianach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków korekty formy w jakiej zarząd spółdzielni podejmuje decyzję w sprawie wystąpienia przez spółdzielni mieszkaniową z wnioskiem o udzielenie kredytu na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, w szczególności biorąc pod uwagę, że zarząd spółdzielni zgodnie z ustawą – Prawo spółdzielcze przewiduje statut spółdzielni może przewidywać ustanowienie zarządu jednoosobowego;  4) w projektowanym art. 31zzu ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych wskazywania podmiotu, w odniesieniu do którego nie zrealizowano obowiązków podlegających grzywnie;  5) w związku z propozycją uchylenia pkt 3 w art. 5 ust. 2 ustawy o CEIDG uwzględnienie tej zmiany przykładowo w art. 15 ust. 1 pkt 1 lit. b i art. 43 ust. 2 ww. ustawy, jako konsekwencję tej zmiany;  6) weryfikacji użycia w projektowanym art. 8 ust. 9 ustawy o CIDG określenia „potwierdzony profilem zaufanym ePUAP” z uwagi na to że art. 20b ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne został uchylony. | **Wyjaśnienie.**  **Ad 1)** **Uwaga uwzględniona.**  Terminologia została ujednolicona.  **Ad 4)** Przepis zostanie uzupełniony:  „Art. 43. W ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, z późn. zm.6))  art. 31zzu otrzymuje brzmienie: „Art. 31zzu. Kto zaniża wysokość składki, o której mowa w art. 15kc ust. 4 pkt 5, **przekazywanej do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego**, lub pomimo wezwania, o którym mowa w art. 15kc ust. 10, nie realizuje obowiązków, o których mowa w art. 15kc ust. 9, podlega grzywnie.”.  Wydaje się, że takie doprecyzowanie (w pierwszej części przepisu)  będzie wystarczające.  W dalszej części przepisu  (dot. wezwania do zapłaty składki i obowiązku jej obliczenia i przekazania) zawarte są bowiem odesłania do art. 15kc ust. 10 oraz odpowiednio do art. 15kc ust. 9 ustawy covidowej, które literalnie wskazują UFG jako podmiot wobec którego obowiązki dot. składek na Turystyczny Fundusz Pomocowy, mają być realizowane i których nierealizowanie zagrożone jest grzywną. |
| **Uwagi dotyczące uzasadnienia** | | | | | |
|  | Uzasadnienie | Minister  Finansów | Projekt przewiduje wprowadzenie w wielu ustawach jednoinstancyjnych postępowań administracyjnych, natomiast w uzasadnieniu projektu w części „Cel i potrzeba ustawy” nie znalazło się żadne odniesienie do tego zagadnienia. Uzasadnienie powinno ogólnie wskazać potrzebę wprowadzenia tych rozwiązań oraz wskazać na brak sprzeczności z art. 78 Konstytucji. | **Uwaga uwzględniona.**  Proponowane brzmienie uzasadnienia:  14) Wprowadzenie jednoinstancyjności w wybranych postępowaniach Nowelizacją ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego z 2017 r. zmieniono art. 15 tej ustawy regulując, że przy zachowaniu zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego można odstąpić od niej w przepisach szczególnych.  Zmiana wspominanego przepisu potwierdziła wynikającą z Konstytucji RP oraz znajdującą wyraz już obecnie w przepisach szczególnych elastyczność w zakresie konstruowania zasad i środków prawnych, które służą do weryfikacji decyzji i postanowień, w zależności od charakteru i okoliczności konkretnych spraw  Niniejszy projekt przewiduje odejście od zasady dwuinstancyjności mając przede wszystkim na względzie potrzebę ochrony praw strony.  Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że zasada odstąpienia od dwuinstancyjności wpisuje się w działania realizowane przez tzw. Tarcze prawną wdrażającą KPO. |
|  | Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (art. 13 projektu) | Minister Cyfryzacji | Z uzasadnienia do projektu nie wynika, co stanowiło argument za przyjęciem rozwiązania związanego z identyfikatorem podatkowym jako nr PESEL. Uzasadnienie stanowi jedynie, że w pozostałych sytuacjach numerem identyfikacyjnym byłby PESEL. Trzeba pamiętać, że nr PESEL niesie za sobą również inne informacje, tj. datę urodzenia, płeć. Dlatego też uzasadnienie projektu wymaga uzupełnienia w kontekście zasad wynikających z art. 5 RODO. | **Uwaga uwzględniona.**  Uzasadnienie zostało uzupełnione we wskazanym zakresie. |
|  | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dot. art. 7b Kpa) | Minister Infrastruktury | W uzasadnieniu projektu jako jedyny przykład dokumentów, które są przydatne w trakcie wyjaśniania sprawy, a nie zostały wytworzone przez dany organ prowadzący postępowanie, wskazano, że „W trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych często dochodzi do sytuacji, w których konieczne jest pozyskanie danych/dokumentów nie tylko od organów administracji publicznej, ale też od innych organów, np. sądów powszechnych czy administracyjnych .” Jednocześnie stwierdzono, że „obowiązujące przepisy Kpa nie odnoszą się do kwestii związanych z pozyskiwaniem dokumentów od innych organów niż organy administracji publicznej, podczas gdy prawidłowe ustalenie stanu faktycznego może być nierzadko uzależnione od konieczności pozyskania odpowiednich dokumentów od innych organów władzy publicznej”.  Wobec powyższego należy zauważyć, że zgodnie z art. 76a § 1 Kpa „Jeżeli dokument znajduje się w aktach organu lub podmiotu, o którym mowa w art. 76 § 1 lub 2, wystarczy przedstawić urzędowo poświadczony przez ten organ lub podmiot odpis lub wyciąg z dokumentu. Organ administracji publicznej zażąda udzielenia odpisu lub wyciągu, jeżeli strona sama uzyskać ich nie może. Gdy organ uzna za konieczne przejrzenie oryginału dokumentu, może wystąpić o jego dostarczenie.” Zgodnie z art. 76 § 1 Kpa „Dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone.”  Zatem w art. 76 Kpa mowa jest nie o organach administracji publicznej lecz o organach państwowych. Natomiast wyrok jest dokumentem urzędowym w rozumieniu art. 76 Kpa (Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2015 r. II SA/Po sygn. Akt 1132/14, Wyrok WSA w Opolu z dnia 24 listopada 2011 r. sygn. Akt II SA/Op 273/11, Wyrok NSA z dnia 21 września 2017 sygn. Akt II GSK 3708/15).  W uzasadnieniu projektu nie odniesiono się do art. 76a Kpa i nie wskazano, czy w ocenie Projektodawcy nie ma on zastosowania do pozyskiwania wyroków, czy ma, lecz problemem jest wyegzekwowanie jego zastosowania, czy też celem regulacji jest pozyskiwanie innych, nie wymienionych w uzasadnieniu projektu dokumentów. W uzasadnieniu nie wskazano jakie trudności, w gromadzeniu jakich dowodów, w ramach  jakiego rodzaju postępowań administracyjnych, powodują konieczność uzupełnienia przepisu a więc nie wykazano, czy zmiana w art. 7b jest konieczna i kiedy może być w praktyce zastosowana. Nie wyjaśniono jaka jest jej relacja wobec art. 76a § 1 Kpa.  W uzasadnieniu wskazano „Jednocześnie przepis ten ma na celu uzupełnienie zasad obecnie wynikających z Kpa”. Nie zostało jednoznacznie stwierdzone, czy w ocenie Projektodawców proponowana zmiana ma charakter jedynie porządkujący i nie wprowadza w praktyce nowych rozwiązań, czy jednak nie jest (tzn. art. 76a nie jest wystarczający do pozyskiwania niezbędnych dokumentów) i dlatego konieczne jest uzupełnienie art. 7b (jednak w takim wypadku wydaje się że zmiana jedynie w art. 7b bez uszczegółowienia w dalszych przepisach nie byłaby wystarczająca do uzyskania oczekiwanego efektu).  Wydaje się, że uzasadnienie projektu powinno zostać uzupełnione o ww. zagadnienia. | **Wyjaśnienie.**  Projektowana zmiana ma wyłącznie charakter doprecyzowujący, porządkujący i nie wprowadza nowego rozwiązania. |
|  | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dot. art. 45a Kpa) | Minister Infrastruktury | W uzasadnieniu proponowanej zmiany stwierdzono, że „Obecnie obowiązujące regulacje w zakresie doręczeń nie regulują w pełni sytuacji, gdy siedziba osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej nie istnieje lub z innego powodu nie jest możliwa do ustalenia. Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku administracyjnych postępowań egzekucyjnych, do których odpowiednie stosowanie mają także przepisy Kpa. Brak możliwości ustalenia adresu tych podmiotów może utrudniać, a niekiedy uniemożliwiać podejmowanie wobec nich czynności egzekucyjnych na skutek utrzymywania w odpowiednich rejestrach, w tym w Krajowym Rejestrze Sądowym nieaktualnych danych dotyczących adresu siedziby.”.  Wskazano w nim również, że „Adresy osób fizycznych upoważnionych do reprezentowania w/w podmiotów są dostępne w rejestrach, w tym w Krajowym Rejestrze Sądowym.  Niemniej przepis w proponowanym § 2 przewidywałby przyjęcie fikcji doręczenia, gdyby z jakiś powodów adresy nie były możliwe do ustalenia. Tożsame rozwiązanie zostało uregulowane w art. 151a Ordynacji podatkowej i w obecnym brzmieniu obowiązuje od 2016 r.”  Wobec powyższego można zauważyć, że powołany przez projektodawcę przepis art. 151a Ordynacji podatkowej normujący kwestię zastępczego doręczania pism procesowych w toczącym się postępowaniu, nie ma zastosowania do sytuacji doręczenia stronie postanowienia o wszczęciu postępowania podatkowego z urzędu. (Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r., I GSK 1298/11, Wyrok NSA z dnia 5 grudnia 2012 r., I GSK 999/11).  Zważywszy, że w uzasadnieniu projektu wskazano, że brak możliwości ustalenia adresu tych podmiotów może utrudniać, a niekiedy uniemożliwiać „podejmowanie” wobec nich czynności egzekucyjnych wydaje się zasadne wskazanie, że taki przepis nie znajduje zastosowania do podjęcia postępowania, lecz odnosi się do skutecznie wszczętego postępowania i korespondencji kierowanej w jego toku a więc oznacza podejmowanie czynności w toku postępowania. | **Wyjaśnienie.**  Powołane wyroki NSA z 2012 r. dotyczą następującego brzmienia art. 151a Op: „Jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności, pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.” Jednocześnie w powołanych wyrokach rzeczywiście stwierdzono, że „doręczenie zastępcze, o którym mowa w art. 151a Op, mają względem strony skutek prawny dopiero z momentem skutecznego wszczęcia postępowania”. Tym niemniej, w wyrokach tych stwierdzono również, że „organ pierwszej instancji - dla potrzeb skutecznego wszczęcia przeciwko skarżącej postępowania podatkowego - powinien był, a czego zaniechał, podjąć skuteczne działania dla ustalenia adresu Spółki lub osób ją reprezentujących. Wręcz razi, czego nie zakwestionował Sąd pierwszej instancji kontrolując zaskarżoną decyzję, brak aktywności organu pierwszej instancji w podjęciu działań dla zweryfikowania wielu informacji będących w jego posiadaniu o adresach potencjalnych miejsc prowadzenia działalności przez skarżącą, nie mówiąc już, o czym dalej, **o możliwości doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania osobie upoważnionej do reprezentowania Spółki.**” Jednocześnie od 2016 r. przepis art. 151a Op zmienił brzmienie „§ 1. Jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności, **pismo doręcza się osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, także wtedy gdy reprezentacja ma charakter łączny z innymi osobami.**  § 2. W razie niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.” W związku z tym brzmienie nadane art. 151a Op od 2016 r. regulowało to, co było stwierdzone wyrokami sądów. W związku z tym obecne brzmienie art. 151a Op ma zastosowanie też do postępowań wszczynanych z urzędu, tj. postępowanie będzie mogło być wszczęte z urzędu, gdy postanowienie zostanie doręczone osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata. |
|  | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dot. art. 50 Kpa) | Minister Infrastruktury | W uzasadnieniu projektu wskazano, że „Starając się zachęcić organy do tego, by jak najrzadziej stosowały osobisty udział (lub przez pełnomocnika) proponuje się wzmocnić zasadę wyrażoną w art. 50 Kpa wskazując bezpośrednio pierwszeństwo formie pisemnej przed pozostałymi.”. W uzasadnieniu nie wskazano wprost, czy w ocenie Projektodawcy kolejność form działania organów w tym przepisie ma wpływ na wybór danej formy przez organ prowadzący postepowanie i czy organy nadużywały uprawnienia do wzywania stron do uczestniczenia osobistego w czynnościach. Wobec powyższego warto rozważyć uzupełnienie uzasadnienia o informacje, czy Projektodawca otrzymywał sygnały aby w jakimś rodzaju postępowań administracyjnych nadużywano tego uprawnienia, a jeśli tak to może warto to wskazać by uzasadnić dokonaną zmianę faktyczną potrzebą. W przeciwnym wypadku powyższą zmianę można określić jedynie jako porządkującą, a nie mającą wpływu na rzeczywisty sposób prowadzenia postępowań tzn. nie będzie ona oznaczać „wzmocnienia”, o którym mowa w uzasadnieniu. | **Wyjaśnienie.**  MRiT przeprowadził badania wśród urzędów wojewódzkich. Osobiste stawiennictwo było stosowane w ok. 25% spraw. Informacje w tym zakresie zostaną uzupełnione w uzasadnieniu. MRiT nie neguje konieczności wzywania do osobistego stawiennictwa w niektórych przypadkach, dostrzega jednak konieczność upowszechniania i preferencyjnego stosowania mniej uciążliwych form kontaktu ze stroną. |
|  | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dot. art. 96b § 1a pkt 1 Kpa) | Minister Infrastruktury | W celu zwiększenia przejrzystości uzasadnienia warto w nim podkreślić, że doprecyzowanie rodzajów postępowań, w których organ ma zawiadamiać o możliwości przeprowadzenia mediacji, dotyczy oczywiście spraw, których charakter pozwala na zastosowanie mediacji i to w ramach tego katalogu spraw szczególnie należy mieć na uwadze np. postępowania w których bierze udział więcej niż jedna strona. | **Uwaga uwzględniona (dot. uzasadnienia).**  Propozycja uzupełnienia uzasadnienia (pkt 4 str. 8 uzasadnienie):  Dlatego proponuje się dodanie **art. 96b § 1a Kpa**. Organ administracji publicznej miałby obowiązek zawiadomić o mediacji w sprawach, których charakter na to pozwala, a w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona, organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony, w sprawach dotyczących ulg w zapłacie administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k § 1), a także w postępowaniu odwoławczym. |
|  | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dot. art. 97 § 4 Kpa) | Minister Infrastruktury | Można rozważyć rozbudowanie uzasadnienia o informacje, jak należy stosować  proponowany przepis stanowiący, że „organ administracji publicznej umarza postępowanie, o ile nie sprzeciwiają się temu strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu”. Można wskazać w uzasadnieniu, że np. jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania nie ustąpiły przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1–4, organ administracji publicznej planujący wydanie postanowienia o umorzeniu postępowania, przed jego wydaniem, zwraca się o stanowisko stron w przedmiocie planowanego umorzenia postępowania. | **Uwaga uwzględniona.**  Uzasadnienie uzupełniono w proponowanym zakresie. |
|  | Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dot. art. 262 § 2 Kpa) | Minister Infrastruktury | W uzasadnieniu projektu wskazano, że „(...)zmiana art. 262 § 2 Kpa ma na celu, aby strona zawsze miała obowiązek uiścić zaliczkę na pokrycie kosztów postępowania, w przypadku gdy z żądaniem takim wystąpi organ administracji publicznej. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już w procedurze cywilnej (art. 130(4) Kodeksu postępowania cywilnego).”  Wobec powyższego można zauważyć, że w powołanym art. 130(4) Kpc zawarte są regulacje bardziej rozbudowane, które określają konsekwencje wpłaty bądź braku wpłaty zaliczki. Zgodnie z „§ 4 Kpc „Sąd podejmie czynność połączoną z wydatkami, jeżeli zaliczka zostanie uiszczona w oznaczonej wysokości. § 5. W razie nieuiszczenia zaliczki sąd pominie czynność połączoną z wydatkami.” Wobec powyższego zasadne wydaje się wskazanie choćby w uzasadnieniu konsekwencji braku uiszczenia zaliczki przez stronę. | **Uwaga nieuwzględniona.**  Zmiana jest zbyt daleko idąca i spowodowałby zaniechanie przez organ czynności, której zaliczka dotyczy, co mogłoby przyczynić się do braku wyjaśnienia sprawy. Obecnie zaliczka na poczet kosztów postępowania nie jest kosztem postępowania, który zgodnie z przepisami powinien być uiszczony z góry w rozumieniu art. 261 Kpa. Dlatego też nieuiszczenie zaliczki nie może spowodować ani zwrotu podania ani też zaniechania przez organ czynności, której dotyczy zaliczka (np. wyr. NSA z 14.12.2000 r., II SA/Kr 816/00, ONSA 2002, Nr 1, poz. 35; wyr. WSA w Warszawie z 22.6.2004 r., IV SA 82/03, Legalis; wyr. WSA w Kielcach z 30.9.2010 r., II SAB/Ke 34/10). Brak również podstaw do uznania, że postanowienie w przedmiocie zaliczki podlega wykonaniu w drodze przepisów o egzekucji administracyjnej świadczeń pieniężnych. O kosztach postępowania i osobach zobowiązanych do ich poniesienia organ rozstrzyga w trybie art. 264 § 1 Kpa. Jedyną zatem negatywną dla strony konsekwencją zażądania przez organ zaliczki jest to, że termin, w którym zaliczka ta powinna być uiszczona, nie będzie wliczany do terminów załatwienia sprawy (art. 35 § 5 Kpa). Jednocześnie zmiana nie ma na celu wprowadzania odmiennych, niekorzystnych dla strony, ww. rozwiązań. Celem przepisu jest wyłącznie zrezygnowanie z niezdefiniowanego pojęcia „uzasadnionych przypadków”. |
|  | Ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych | Minister  Finansów | Propozycja brzmienia uzasadnienia:  Na gruncie postępowań prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z 1968 r. proponuje się odstąpienie od zasady dwuinstancyjności. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia to, iż wydawane w trybie przepisów ww. ustawy decyzje mają charakter deklaratoryjny i potwierdzają przejście w przeszłości nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa w związku z zawarciem z państwami obcymi układów indemnizacyjnych. Nie zmieniają one istniejącego stosunku prawnego lecz potwierdzają przejście praw rzeczowych w dacie zastosowania przepisów nacjonalizacyjnych lub podobnych, w konsekwencji których nieruchomości zostały przejęte przez Skarb Państwa. Zakres deklaratoryjnego stwierdzenia w decyzji o przejściu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości na podstawie umowy międzynarodowej ogranicza się wyłącznie do kwestii uzyskania przez Skarb Państwa tytułu własności jako podstawy wpisu do księgi wieczystej, a nie prawa własności. Po ustaleniu, że zostały spełnione określone przesłanki na podstawie art. 2 ustawy z 1968 r. zachodzi obowiązek wydania decyzji stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa praw rzeczowych do nieruchomości, która następnie może stanowić podstawę wpisu do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela tej nieruchomości.  Wskazać również należy, iż w postępowaniu prowadzonym przez Ministra Finansów nie mamy do czynienia z odwołaniem składanym do organu wyższego stopnia, lecz z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy, który rozpatrywany jest przez ten sam organ. Jak pokazują statystyki dotyczące decyzji wydawanych w postępowaniach w wyniku wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy, decyzje te w zdecydowanej większości nie prowadzą do zmiany rozstrzygnięć wydawanych w pierwszej instancji, lecz do ponownej polemiki z twierdzeniami przywoływanymi w toku postępowania pierwszoinstancyjnego. Dodatkowo, obserwuje się coraz częściej rezygnowanie przez strony postępowania ze składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy i składanie od razu skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego po wydaniu decyzji w pierwszej instancji na podstawie art. 52 § 3 p.p.s.a, co należy tłumaczyć potrzebą przyspieszenia prowadzenia postępowania. Strona postępowania będzie mogła szybciej ostatecznie uzyskać rozstrzygnięcie w sprawie. Z kolei wszelkie błędy, korekty których wymagałyby określone rozstrzygnięcia wydane w pierwszej i jedynej (w toku postępowania administracyjnego) instancji zawsze mogłyby podlegać rozpatrzeniu w trybie art. 54 § 3 p.p.s.a. Ponadto rozstrzygnięcia wydawane przez Ministra Finansów podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego, a skargi w tych sprawach będą podlegały dwuinstancyjnemu postępowaniu sądowo-administracyjnemu. Powyższe oznacza, iż prawa stron postępowania przed Ministrem Finansów, do wnikliwego rozpatrzenia sprawy i sądowej kontroli rozstrzygnięć administracji zostaną zapewnione. Ponadto przyspieszenie prowadzenia postępowania administracyjnego będzie miało pozytywny wpływ na uregulowanie stanu prawnego nieruchomościami, będącymi przedmiotem postępowania, a w konsekwencji może przyczynić się do podniesienia pewności obrotu prawnego nieruchomościami.  Zasadniczym więc celem przyjętych rozwiązań prawnych w projekcie ustawy jest przede wszystkim przyspieszenie i usprawnienie postępowań administracyjnych, co będzie możliwe m.in. poprzez zniesienie dwuinstancyjności w postępowaniach, których charakter na to pozwala.  Jednocześnie, po wprowadzeniu zasady, że od decyzji wydanych przez Ministra Finansów nie będzie przysługiwał wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, podobne rozwiązanie powinno dotyczyć zaskarżalnych w toku postępowania administracyjnego postanowień. W tym zakresie proponuje się dodać dodatkowo ust. 3 w art. 2 ustawy z dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń finansowych. | **Uwaga uwzględniona.**  Uzasadnienie otrzyma zaproponowane brzmienie. |
|  | Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników | Minister  Finansów | 1) Uzasadnienie do zmian w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników zawiera następujące odniesienie się do kwestii podatku VAT:*"W odniesieniu do kwestii VAT, to osoba prowadząca działalność nierejestrową jest co do zasady zwolniona z tego podatku na mocy art. 113 ust. 1 lub 9 ustawy o podatku od towarów i usług (wyjątkiem są natomiast niewątpliwie sytuacje wskazane w ust. 13 tego artykułu)”.*  Proponuje się zastąpić powyższe następującym zapisem: „*Działalność nierejestrowa może stanowić działalność gospodarczą, w rozumieniu ustawy o VAT, jeżeli spełnia definicję działalności gospodarczej wynikającą z ustawy o VAT. Do podmiotów wykonujących działalność nierejestrową w świetle Prawa przedsiębiorców i uznanych za podatników w rozumieniu ustawy o VAT znajdą zatem zastosowanie ogólne zasady dotyczące podatku VAT. Oznacza to m.in., że podmioty te mogą korzystać ze zwolnienia od podatku z uwagi na poziom obrotów na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy o VAT (tzw. zwolnienie podmiotowe). Korzystanie przez podatnika ze zwolnienia podmiotowego jest wyłączone w przypadku dokonywania niektórych dostaw towarów lub świadczenia usług. Katalog tych czynności określa art. 113 ust. 13 ustawy o VAT.”*  2) Następnie w uzasadnieniu wskazano: *Biorąc pod uwagę cel, który przyświecał powołaniu instytucji działalności nierejestrowej wskazane jest, by osoba ją prowadząca korzystała z NIP jako identyfikatora podatkowego w sytuacjach gdy doszło do dobrowolnego wystąpienia o nadanie NIP, zarejestrowania się jako* ***płatnik VAT (dobrowolnie lub obligatoryjnie – jak w przypadku art. 113 ust. 13 ustawy o podatku od towarów i usług),*** *a także gdy przepisy odrębne wymuszają posługiwanie się tym numerem (jak w przypadku, gdy dana osoba korzysta z kasy rejestrującej). W pozostałych sytuacjach numerem identyfikacyjnym byłby PESEL."*  Zaznaczony pogrubieniem fragment proponuje się zastąpić zapisem: *„podatnik VAT czynny lub zwolniony w przypadku podatników zwolnionych podmiotowo z VAT”.*  MF wnioskuje na podstawie uzasadnienia do tych zmian, uwzględniającego cel, który przyświecał powołaniu instytucji działalności nierejestrowej, że na podstawie projektowanego art. 3 ust. 1a pkt 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, podmioty wykonujące działalność nierejestrową w rozumieniu Prawa przedsiębiorców, które zarejestrują się jako podatnicy VAT, będą obowiązane do posługiwania się NIP. **Wnioskujemy że obowiązek ten będzie dotyczył rejestrujących się podatników VAT czynnych, jak i zwolnionych.** | **Uwaga uwzględniona.** |
|  | Uzasadnienie do ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych | Rządowe Centrum Legislacji | Szerszego i pogłębionego uzasadnienia wymaga kwestia wyłączenia stosowania w całości Kpa w przypadku decyzji wydawanej przez Prezesa Rady Ministrów przyznającej emeryturę lub rentę zgodnie z art. 82 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (art. 21 projektu). Uzasadnienie projektu zawiera jedynie informację, że wobec uznaniowego charakteru takiej decyzji nie przysługiwałby od niej środek zaskarżenia – co również budzi zastrzeżenia wskazane w uwadze nr I.2. Jednakże projektowany przepis wyłącza stosowanie Kpa w zakresie całego postępowania a nie tylko w zakresie zaskarżania decyzji. | **Wyjaśnienie.**  Uzasadnienie zostało uzupełnione. |
|  | Uzasadnienie do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy | Rządowe Centrum Legislacji | Zmiany proponowane w ustawy o CEIDG nie odnoszą się do osoby pełnoletniej, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, wobec której sąd opiekuńczy, zgodnie z projektowanymi zmianami, zakazał albo ograniczył podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej. Wobec powyższego zasadne jest wyjaśnienie przez projektodawcę braku uwzględnienia w projektowanych zmianach ustawy o CEIDG ww. okoliczności bądź uzupełnienie regulacji w tym zakresie. | **Wyjaśnienie.**  Zmiany w CEIDG w zakresie osób pełnoletnich, które nie mają zdolności do czynności prawnych będą zależały od ostatecznego kształtu przepisów np. Kc i Kpc.  Regulacja dotycząca osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych oraz posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych, tj. osoby ubezwłasnowolnione całkowicie oraz częściowo zawarta jest w ustawie o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.  Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt 1 ustawy o CEIDG i PIP, informację o ograniczeniu lub utracie zdolności do czynności prawnych oraz o ustanowieniu kurateli lub opieki, obejmująca dane kuratora lub opiekuna sąd zgłasza niezwłocznie do CEIDG za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej CEIDG lub za pośrednictwem innego zintegrowanego z CEIDG systemu teleinformatycznego, nie później niż w terminie 7 dni roboczych od dnia z powodu uprawomocnienia się orzeczenia, którego skutkiem jest ograniczenie lub utrata zdolności do czynności prawnych. |
| **Uwagi dotyczące OSR** | | | | | |
|  | OSR, pkt 1 | Minister  Finansów | Problem pn. *Brak możliwości podpisania formularza MDR-3 „Informacja korzystającego o zastosowaniu schematu podatkowego” przez pełnomocnika.*  Ostatnie zdanie we wskazanym punkcie („Dodatkowo, informacja o wdrożeniu schematu podatkowego w przedsiębiorstwie (MDR-1) może być już obecnie podpisana przez pełnomocnika.”) nie jest informacją poprawną, gdyż informacja MDR-1 jest Informacją o schemacie podatkowym na podstawie art. 86b § 1, art. 86c § 1 i 2, oraz art. 86d § 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa.  Informacją o zastosowaniu przez korzystającego schematu podatkowego jest informacja MDR-3. Ewentualne zmiany Ordynacji podatkowej polegające na umożliwieniu podpisywania informacji MDR-3 przez pełnomocników nie pozostaną obojętne na działanie Systemu MDR. Niezbędna będzie modernizacja modułu pełnomocnictw w tym Systemie oraz mechanizmów łączenia pełnomocnictw z typem składanego dokumentu MDR (MDR-1, MDR-2, MDR-3 i MDR-4), jak również konieczność przebudowy robota R27 weryfikującego pełnomocnictwa. Powyższe wymaga zaangażowania deweloperów, a tym samym zarezerwowania odpowiedniego czasu i środków na ten cel. | **Wyjaśnienie.**  Odstąpiono od propozycji przepisu. |
|  | OSR, pkt 4 i 10 | Minister Sprawiedliwości | 1. Wobec treści projektowych regulacji uzupełnienia wymaga punkt 4 OSR określający „*Podmioty, na które oddziałuje projekt*” poprzez dopisanie sądownictwa powszechnego i wpisanie w kolumnie „*Oddziaływanie*” – wzrost spraw trafiających do sądów. 2. Ponadto, w punkcie 4 – w wierszu „*Sądy rejonowe i sądy okręgowe Wydziały do spaw rodzinnych*” w kolumnie „Wielkość” należy prawidłowo wskazać liczbę 47 sądów okręgowych (wskazano liczbę 46, zamiast 47). 3. Ponadto w pkt 4 OSR projektu dotyczącym podmiotów, na które oddziałuje projekt, oprócz wskazanych przez projektodawcę wydziałów rodzinnych (str. 29), należy także wymienić wydziały gospodarcze, które rozstrzygać będą sprawy ze stosunków cywilnych między przedsiębiorcami w zakresie działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby małoletnie, a także wydziały własności intelektualnej (w związku z rozszerzeniem katalogu czynów nieuczciwej konkurencji) oraz Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. 4. W punkcie 10 OSR pole: „*Sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe*” prawidłowo oznaczono wpływ ustawy na sądownictwo, jednak negatywnie należy ocenić brak przyznania środków finansowych na potrzeby sądów powszechnych. Wskazać bowiem należy, że na sądy powszechne nieustannie nakładane są nowe obowiązki, zarówno w sferze orzeczniczej jak i administracyjnej, przy czym nie zawsze wiąże się to z przyznaniem dodatkowych środków finansowych na rzecz sądownictwa powszechnego mimo, że w „Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” jednoznaczne wskazano: „*ponadto wszelkie zmiany legislacyjne, skutkujące wzrostem wpływu spraw do sądów powszechnych, muszą być powiązane z adekwatnym wzrostem etatyzacji w tych grupach zawodowych, które będą zaangażowane w rozpoznawanie nowych kategorii spraw (sędziowie, asesorzy, referendarze sądowi, kuratorzy sądowi, asystenci, urzędnicy)*”. 5. Rozważenia wymaga ponadto stwierdzenie zawarte w OSR, że kontrola sądu rodzinnego związana z zakładaniem działalności gospodarczej przez osoby małoletnie będzie nieznacznie oddziaływać na funkcjonowanie sądów. Wydaje się bowiem, że powoływane dane z CEIDG z 2021 r. odnośnie liczby wniosków o zarejestrowanie działalności osoby małoletniej nie jest miarodajną wartością, bowiem dotyczy okresu nasilenia stanu epidemii, a więc znacznego spadku aktywności w tej sferze. Potwierdzeniem powyższego jest informacja, że już do 10 października 2022 r. takich wniosków było 45, co oznacza wzrost o prawie 350% względem 2021 r. Ponadto w pkt 1 pkt 1 OSR wskazano: „*do tej pory do ministra właściwego do spraw gospodarki, zajmującego się obsługą CEIDG, wpłynęło ponad 50 spraw z prośbą o rejestrację małoletniego, przy czym w ostatnim czasie można dostrzec coraz większe zainteresowanie tym obszarem*”, co potwierdza, że oddziaływanie projektu na sądy powszechne będzie miało większy zakres.   Wprowadzenie nowego pojęcia małoletniego przedsiębiorcy niewątpliwie przyczyni się do wzrostu już i tak wysokiego obciążenia sądów rodzinnych, a tym samym konieczne jest zaplanowanie środków finansowych na zwiększenie etatyzacji sądów w tym pionie. Jednak ocena tej regulacji wymaga ponownej analizy wielkości wpływu spraw do sądów powszechnych, przy uwzględnieniu powyżej wskazanych danych dotyczących ilości wniosków o rejestrację małoletniego i porównania ich z danymi z lat ubiegłych. Dopiero wówczas ocena wpływu projektowanej regulacji na sądownictwo powszechne będzie miarodajna.  Wobec powyższego, resort sprawiedliwości zastrzega możliwość zgłoszenia postulatów kadrowych po wprowadzeniu do OSR postulowanych zmian.  Na marginesie wskazać należy, że nawet jeżeli wpływ na obciążenie sądów w rzeczywistości będzie niewielki, to jest już to kolejny projekt, który nakłada nowe obciążenia na sądy powszechne bez jednoczesnego wsparcia etatowego, co należy ocenić zdecydowanie negatywnie. Tytułem przykładu należy wskazać *ustawę z dnia 26 stycznia 2023 r. o fundacji rodzinnej* (Dz.U. 2023 poz. 326), która wprowadza zupełnie nową instytucję – fundację rodzinną. Do prowadzenia rejestru fundacji rodzinnych wyznaczono Sąd Okręgowy w Piotrkowie Trybunalskim, niemniej ustawa skutkować będzie wzrostem obciążenia także pozostałych sądów np. z uwagi na wprowadzenie nowych rodzajów postępowań.  Wraz ze wzrostem kognicji sądów powszechnych nie przewidziano jednak żadnego wsparcia etatowego, mimo że potrzeba uzupełnienia OSR projektu ustawy w tym zakresie była zgłaszana wielokrotnie. | Ad. 1, 3) **Uwaga uwzględniona.**  W pkt 4 OSR wskazano wpływ projektu na Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Sądy własności intelektualnej.  Ad 2) **Uwaga uwzględniona.**  Ad 4) **Uwaga nie uwzględniona.**  Odnosząc się do postulatu zapewnienia środków finansowych na wsparcie etatowe w sądach, należy poinformować iż wprowadzenie regulacji nie spowoduje istotnego obciążenia sądów opiekuńczych, zatem realizacja propozycji jest możliwa w oparciu o istniejące już zasoby kadrowe, finansowe i organizacyjne. Kwestia ta będzie podlegała decyzji SKRM.  Jednocześnie należy dodać, iż projekt „Strategii Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030” został wycofany z Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów, w związku z tym powoływanie tej strategii w OSR jest nie celowe |
|  | OSR, pkt 6 | Minister  Finansów | 1. Zaproponowane przez projektodawcę zmiany w ustawie o KRS i zniesienie obowiązku dołączania do akt sprawy dokumentu potwierdzającego umocowanie do działania w imieniu przedsiębiorcy prokurenta lub pełnomocnika, jeśli zostało ono opublikowane za pośrednictwem systemu teleinformatycznego służącego do prowadzenia KRS (organ adm. publ. z urzędu potwierdza fakt istnienia takiego upoważnienia), spowoduje ubytki we wpływach do budżetów gmin (jedynych beneficjentów) z tytułu opłaty skarbowej.   W pkt 6, w części „Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń”, skalkulowano, że ubytek dochodów pojedynczej jednostki samorządu terytorialnego z tego tytułu wyniesie szacunkowo ok. 1770 zł rocznie. Opierając się na danych przyjętych do wyliczeń można obliczyć, że w skali kraju ubytek ten wyniesie 4,396 mln zł. Całkowita kwota ubytków w dochodach JST z tytułu opłaty skarbowej powinna zostać uwzględniona pkt 6 OSR, w tabeli przedstawiającej skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian, a także powinny zostać wskazane źródła sfinansowania tych ubytków. Na projektodawcy inicjującym opracowanie danego projektu aktu prawnego spoczywa bowiem nie tylko obowiązek oszacowania skutków finansowych, ale także wskazania źródeł ich finansowania (art. 34 ust. 2 pkt 5 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej).   1. W szacunkach w zakresie skutków finansowych proponowanych w projekcie zmian przepisów, powinny zostać uwzględnione również ubytki we wpływach do budżetów gmin z tytułu opłaty skarbowej od pozwolenia na budowę, wobec zniesienia obowiązku jego uzyskania w przypadku części budowalnych wolnostojącej elektrowni wiatrowej. W projekcie ustawy zaproponowano bowiem:  * rozszerzenie katalogu inwestycji zwolnionych z pozwolenia na budowę, ale wymagających zgłoszenia, o części budowlane wolno stojącej tzw. małej elektrowni wiatrowej, której całkowita wysokość jest większa niż 3 m (…) oraz * zwolnienie zarówno z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę jak i dokonania zgłoszenia w przypadku obiektu małej elektrowni wiatrowej o wysokości do 3 m.  1. W związku zamieszczoną w części „Dodatkowe informacje,…” informacją, że: „Projektowane regulacje dotyczące wykonywania przez Prezesa UOKiK zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 2022/2560 będzie finansowane ze środków budżetu państwa będących w dyspozycji podmiotu zobowiązanego do realizacji zadań w ramach limitu wydatków ustalanego corocznie, bez konieczności jego dodatkowego zwiększania w roku bieżącym, jak i w kolejnych latach budżetowych.”, przyjmujemy, że Prezes UOKiK będzie wykonywał zadania wynikające z projektowanych regulacji w ramach limitu wydatków cz. 53 – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ustalanego corocznie, bez konieczności jego dodatkowego zwiększania w roku bieżącym, jak i w kolejnych latach budżetowych | Ad 1) **Uwaga wyjaśniona.**  Sposób ujęcia zagadnienia został przedstawiony zgodnie z zaleceniem MF wypracowanym podczas roboczych ustaleń w ramach uzgadniania OSR na etapie ZPPR.  Treść pkt 6 OSR została zmodyfikowana. Nie jest możliwe dokładne określenie kosztów propozycji. Określenie wysokości ubytku można skalkulować jedynie na podstawie wysokości opłaty skarbowej i ilości spółek wpisanych do KRS, co byłoby obarczone dużym ryzykiem błędu.  Ad 2) **Wyjaśnienie.**  Nie jest możliwe oszacowanie wpływu projektowanych zmian zakładających zwolnienie z pozwolenia na budowę małych elektrowni wiatrowych na budżety gmin, z uwagi na brak danych na temat ilości decyzji wydawanych obecnie w tym zakresie.  OSR został uzupełniony o powyższe wyjaśnienie.  Ad 3) **Uwaga wyjaśniona.**  Przewiduje się, że projektowane zmiany będą realizowane w ramach limitu wydatków UOKiK. |