

przy
Prezesie Rady Ministrów
RL.460.3.2024

Opinia
o rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa
gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa
gospodarczego

I. Uwagi ogólne

1. [Przedmiot niniejszej opinii] Przedmiotem niniejszej opinii jest projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (dalej: „Projekt”). Projekt został przygotowany przez Ministra Rozwoju i Technologii, zaś przedmiotem niniejszej opinii jest jego wersja z dnia 5 kwietnia 2024.¹ Niniejsza opinia została opracowana i przyjęta przez Radę Legislacyjną z jej własnej inicjatywy.

2. [Ogólna charakterystyka treści Projektu] Projekt przewiduje znowelizowanie 35 ustaw z dziedziny szeroko rozumianego prawa gospodarczego i administracyjnego w celu poprawy regulacji prawnych dotyczących obywateli i przedsiębiorców. Projekt zmierza do uczynienia tych regulacji mniej uciążliwymi dla ich adresatów i bardziej efektywnymi w praktycznym stosowaniu. Ponadto Projekt przewiduje zmiany w przepisach określających zasady przygotowywania (opracowywania) aktów normatywnych regulujących zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

W uzasadnieniu Projektu jego cele zostały opisane w następujący sposób: *„Projekt ustawy stanowi pierwszy krok w realizacji zapowiedzi polskiego rządu dotyczącej konieczności przeprowadzenia deregulacji w zakresie prawa gospodarczego i administracyjnego, w tym w szczególności w kierunku poprawy środowiska prawnego i instytucjonalnego, w którym działają polskie firmy. Zidentyfikowano te obszary, w których można wprowadzić regulacje jeszcze skuteczniej broniące praw przedsiębiorców. [...] Celem proponowanych w projekcie rozwiązań jest zmniejszenie liczby zbędnych i nadmiernych wymogów regulacyjnych, co w*

¹ Projekt w tej wersji jest dostępny na stronie:
<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383815/13050496/13050497/dokument662652.pdf>.

konsekwencji przyczyni się do zmniejszenia kosztów przedsiębiorców. Rezultatem będą szybsze i sprawniejsze procedury administracyjne, co przełoży się również na efektywność pracy administracji publicznej.”²

W tym względzie pojawia się przede wszystkim pytanie, czy użyte w tytule Projektu pojęcie „deregulacji” adekwatnie wyraża zamierzone cele Projektu? Przy przyjęciu bardzo wąskiego znaczenia pojęcia „regulacja”, tożsamego z wycofywaniem (znoszeniem) określonych przepisów prawnych (deregulacja jako mniej przepisów)³ lub oznaczającego uwalnianie poszczególnych dziedzin od regulacyjnego oddziaływania państwa,⁴ odpowiedź na to pytanie musiałaby być negatywna. Projekt w zasadzie nie znosi ani nie uchyla jakichkolwiek obowiązujących przepisów prawnych, ani też nie czyni żadnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego wolnymi od prawnej regulacji (i w tym sensie zderegulowanymi). Można powiedzieć, że jest wręcz przeciwnie: w obowiązujących w Polsce ustawach Projekt dodaje bardzo dużą liczbę przepisów nowych, czyniąc te ustawy jeszcze dłuższymi i bardziej normatywnie rozbudowanymi. Projekt nie zmierza zatem do deregulacji w znaczeniu formalnym (dosłownym).

Jednakże z drugiej strony w refleksji teoretycznej oraz w polskiej praktyce legislacyjnej można się spotkać z funkcjonalnym czy też celowościowym rozumieniem terminu „deregulacja”, oznaczającym nie tyle zmniejszenie regulacji prawnych czy też ich całkowite wycofanie w jakiejś dziedzinie, co raczej odmienne niż dotychczas uregulowanie określonych spraw: ich uregulowanie przy kierowaniu się innymi niż dotychczas przesłankami. Jest to zmiana legislacyjna, która w pewnym sensie uwalnia określony system i go realnie odregulowuje.⁵

Wydaje się, że właśnie z takim znaczeniem pojęcia „deregulacja” mamy do czynienia w przypadku Projektu. Projekt wprowadza do polskiego porządku prawnego liczne nowe przepisy i przynosi więcej niż dotychczas regulacji prawnych w sensie formalnym, ale w sensie

² Uzasadnienie Projektu, s. 3, dostępne na stronie: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12383815/13050484/13050485/dokument662640.pdf>.

³ Deregulacja „zwykle oznacza krótszy akt prawny, mniejszą jej objętość, a więc mniej słów w ustawie. Pojawia się wtedy rozumienie deregulacji jako procesu gramatycznego. Oznacza to wprowadzanie pojęcia tzw. deregulacji gramatycznej.”: J. Woźnicki, *Deregulacja i jej rozumienie, właściwe ze względu na wymogi rozwojowe szkolnictwa wyższego* [w:] *Deregulacja w systemie szkolnictwa wyższego*, red. J. Woźnicki, Warszawa 2015, ss. 63-64 (powołana praca zbiorowa stanowi element projektu zrealizowanego przez Fundację Rektorów Polskich w ramach Programu Rozwoju Szkolnictwa Wyższego do 2020 r. i jest dostępna na stronie: [https://www.frp.org.pl/pliki/Raport_-_Deregulacja_w_szkolnictwie_wyzszym_\(ost.\)_-_4.03.2015.pdf](https://www.frp.org.pl/pliki/Raport_-_Deregulacja_w_szkolnictwie_wyzszym_(ost.)_-_4.03.2015.pdf)).

⁴ Zob. np. hasło „deregulacja” w internetowym Słowniku języka polskiego PWN, wyjaśnione na stronie: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/deregulacja.html>.

⁵ J. Woźnicki, *Deregulacja i jej rozumienie, właściwe ze względu na wymogi rozwojowe szkolnictwa wyższego*, op. cit., s. 64.

materialnym (funkcjonalnym) jego zamierzonym celem jest deregulacja rozumiana jako liberalizacja, uelastycznienie lub zreformowanie tych regulacji prawnych, które w codziennym życiu negatywnie dotyczą obywateli i przedsiębiorców (regulacja w celu deregulacji⁶ lub re-regulacja⁷). Być może wszakże bardziej zrozumiałe dla społeczeństwa i bardziej komunikatywne byłoby posłużenie się w tytule Projektu nie tyle pojęciem „deregulacji”, co raczej określenie przewidzianych w Projekcie zmian legislacyjnych tak jak to uczyniła wyżej Rada Legislacyjna, tj. jako poprawę lub uelastycznienie lub liberalizację przepisów prawa gospodarczego i administracyjnego, względnie też jako znoszenie nadmiernych obciążeń biurokratycznych.⁸ Jednocześnie Rada Legislacyjna rozumie potrzebę użycia w tym przypadku określenia będącego atrakcyjnym hasłem politycznym, wpisującym się w oczekiwania społeczne dla mniejszej biurokratyzacji i lżejszej formalizacji życia społecznego oraz gospodarczego.

Nawiasem mówiąc, Projekt przewiduje ustanowienie nie tylko przepisów, które odformalizowują lub liberalizują określone obciążenia administracyjne jednostek, ale również przepisów, które w pewien sposób zaostrzają odpowiedzialność jednostek (np. Projekt wprowadza większe rygoryzowanie przepisów o administracyjnych karach pieniężnych w celu przymuszenia jednostek do ich niezawodnego płacenia – zob. art. 2 pkt 11 i 12 Projektu). W takim zaś przypadku trudno jest mówić o jakiegokolwiek deregulacji.

3. [Ogólna ocena Projektu] Rada Legislacyjna pozytywnie ocenia Projekt i rekomenduje go do dalszych prac w ramach rządowego procesu prawodawczego. Projekt jest generalnie zgodny z Konstytucją RP, nie narusza zobowiązań międzynarodowych RP, w tym nie narusza prawa Unii Europejskiej, a ponadto w odniesieniu do zdecydowanej większości swoich przepisów Projekt nie wprowadza niepożądanych niespójności systemowych w ramach polskiego porządku prawnego. Projekt jest też zasadniczo zgodny z Zasadami techniki prawodawczej,⁹ w tym dotyczącymi zmiany (nowelizacji) ustawy.¹⁰ Jednocześnie, w ocenie

⁶ Por. np. T. Czapiewski, *Regulacja w celu deregulacji. Polityka bezpieczeństwa na obszarach wodnych w Polsce*, Wrocławskie Studia Politologiczne 2016, nr 21, s. 170.

⁷ Por. np. N. Kohtamäki, *Internacjonalizacja prawa jako instrument zarządzania antykryzysowego*, Przegląd Zachodni 2019, nr 2, s. 21.

⁸ Warto przypomnieć, że podobne ustawy lub projekty ustaw jak Projekt nosiły w przeszłości różne tytuły, np. ustawa z dnia 16 września 2011 r. o redukcji niektórych obowiązków obywateli i przedsiębiorców (Dz. U. z 2011 r. Nr 232, poz. 1378) lub projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu uproszczenia procedur administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (projekt ten w dniu 13 lipca 2022 r. został skierowany do Sejmu RP IX kadencji, lecz nie został finalnie uchwalony, jest dostępny na stronie: [https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-971-2022/\\$file/9-020-971-2022.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/Projekty/9-020-971-2022/$file/9-020-971-2022.pdf)).

⁹ Zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

¹⁰ Zob. dział II Zasad techniki prawodawczej.

Rady Legislacyjnej, Projekt zawiera szereg niedoskonałości treściowych w zakresie dotyczącym szczegółowych kwestii merytorycznych. Ich przedstawienie następuje w dalszej części niniejszej opinii legislacyjnej.

II. Szczegółowe uwagi do niektórych przepisów Projektu

1. [Zmiany w Prawie wekslowym] Przewidziane w Projekcie zmiany w ustawie Prawo wekslowe¹¹ – ukierunkowane na wprowadzenie w tej ustawie instytucji weksla w postaci elektronicznej – są nie w pełni kompatybilne z już zamieszczonymi w tej ustawie przepisami i są niedostatecznie precyzyjne oraz niekompletne. Przede wszystkim zwraca uwagę okoliczność, iż w dodawanych przez Projekt do ustawy Prawo wekslowe nowych przepisach art. 10a i art. 10b Prawa wekslowego jest mowa o „sporządzeniu weksla” (w postaci elektronicznej), podczas gdy ustawa Prawo wekslowe bardzo konsekwentnie używa w tym kontekście pojęcia „wystawienia weksla” (zob. tytuł działu I w tytule I Prawa wekslowego oraz art. 1 pkt 7, art. 2 zd. 4, art. 5 zd. 4, art. 10, art. 23 zd. 1, art. 34 zd. 2, art. 37 zd. 1 i 2, art. 41 zd. 6, art. 80, art. 81, art. 101 pkt 6, art. 102 zd. 3 i 4 Prawa wekslowego). Natomiast pojęcie „sporządzenia” jest w ustawie Prawo wekslowe w sposób spójny stosowane nie w odniesieniu do sporządzenia weksla, lecz sporządzenia innych dokumentów lub czynności związanych z wekslem, np. sporządzenie protestu (art. 85-94 Prawa wekslowego), sporządzenie odpisu weksla (art. 67 Prawa wekslowego), sporządzenie rachunku pokwitowanego (art. 58 zd. 2 Prawa wekslowego). Z powyższych względów, w celu zachowania w ramach ustawy Prawo wekslowe elementarnej spójności terminologicznej, należałoby rekomendować twórcom Projektu posłużenie się w projektowanych art. 10a i art. 10b Prawa wekslowego określeniem mówiącym o „wystawieniu weksla w postaci elektronicznej”.

W dalszej kolejności należałoby zauważyć, że w projektowanym art. 10a Prawa wekslowego zupełnie niepotrzebnie występuje dwukrotne powtórzenie sformułowania mówiącego o wekslu w postaci elektronicznej: używa się tego określenia zarówno w zdaniu pierwszym, jak też w zdaniu drugim projektowanego nowego artykułu.¹² Tymczasem możliwe i zasadne jest bardziej skrótowne sformułowanie tych przepisów, tak aby czyniło to zadość postulatowi zwięzłego i skrótownego redagowania przepisów prawa (zob. § 5 Zasad techniki

¹¹ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe, tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 282.

¹² Projektowany art. 10a Prawa wekslowego brzmi następująco: „*Weksel może być sporządzony także w postaci elektronicznej. Ilekroć w ustawie jest mowa o wekslu należy przez to rozumieć także weksel w postaci elektronicznej, zwany dalej „elektronicznym wekslem”, chyba że ustawa stanowi inaczej.*”.

prawodawczej) oraz by odpowiadało to stylistyce już obowiązujących przepisów Prawa wekslowego (który jest aktem prawnym bardzo syntetycznym i który w dążeniu do skrótości przepisów często formułuje definicje pewnych terminów ujmując definiendum w nawiasie). Z tych względów Rada Legislacyjna postuluje zredagowanie projektowanego art. 10a Prawa wekslowego w następujący sposób: *„Weksel może być wystawiony także w postaci elektronicznej (elektroniczny weksel). Ilekroć w ustawie jest mowa o wekslu należy przez to rozumieć także elektroniczny weksel, chyba że ustawa stanowi inaczej.”*.

Bardzo nieprecyzyjne i nieadekwatne treściowo jest zamieszczone w projektowanym art. 10c Prawa wekslowego określenie (wyliczenie) zakresu spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu (mającym zostać wydanym przez Ministra Sprawiedliwości w porozumieniu z innymi ministrami). Projektowany art. 10c Prawa wekslowego stanowi, że przewidziane tam rozporządzenie ma określać *„wzór formularza elektronicznego weksla, i dokonywania innych czynności dotyczących weksla określonych w ustawie”*. Taka stylistyka ustawowa jest przede wszystkim sprzeczna z regułą wyrażoną w projektowanym art. 10b Prawa wekslowego, z której wynika, że formularz ma być pewnym urzędowym dokumentem, w którym dokonuje się wszystkich czynności dotyczących elektronicznego weksla, w tym sporządzenia (a właściwie wystawienia) elektronicznego weksla (*„Czynności dotyczących elektronicznego weksla, w tym jego sporządzenie, dokonuje się na formularzu.”*). Tym samym z projektowanego art. 10b Prawa wekslowego jasno wynika, że formularz jako taki nie jest sam w sobie jakkolwiek *„czynnością dotyczącą elektronicznego weksla”*, lecz jest jedynie zewnętrznym upostaciowieniem (ucieleśnieniem) poszczególnych czynności dotyczących elektronicznego weksla, w tym jego wystawienia. W takim układzie w projektowanym art. 10c Prawa wekslowego *de lege ferenda* nie należałoby stosować zbitki pojęciowej: *„wzór formularza elektronicznego weksla, i dokonywania innych czynności dotyczących weksla”*, ponieważ taka stylistyka mylnie sugeruje jakoby formularz elektronicznego weksla był sam w sobie czynnością dotyczącą elektronicznego weksla, a konkretnie jego wystawieniem (sporządzeniem): mianowicie, po wzmiance o formularzu jest w tym nowo projektowanym przepisie mowa o *„innych czynnościach dotyczących weksla”*, zaś skoro jest tu mowa o *„innych czynnościach”*, to znaczy, że wcześniej w tym przepisie – w odniesieniu do formularza elektronicznego weksla – też jest mowa o określonej czynności (formularz jako czynność *eo ipso*). W przekonaniu Rady Legislacyjnej należy odejść od takiej stylistyki, a w konsekwencji zakres spraw przekazanych do uregulowania w rozporządzeniu powinno się w projektowanym art. 10c Prawa wekslowego opisać w następujący sposób: Minister Sprawiedliwości, w porozumieniu z innymi właściwymi ministrami, określi *„wzór formularza elektronicznego*

weksła stosowany przy dokonywaniu poszczególnych, określonych w ustawie, czynności dotyczących elektronicznego weksła, w tym przy jego wystawianiu". Takie sformułowanie ustawowego upoważnienia będzie nie tylko bardziej precyzyjne niż obecne, ale też zapewni spójność terminologiczną z całością projektowanej nowelizacji Prawa wekslowego (tzn. spójność art. 10c z art. 10b Prawa wekslowego), a ponadto będzie adekwatne merytorycznie.

Warto też dodać, że w projektowanym art. 10c Prawa wekslowego niepoprawnie określono ministrów mających współdziałać z Ministrem Sprawiedliwości przy wydawaniu przewidzianego tam rozporządzenia. Mianowicie, w projektowanym art. 10c Prawa wekslowego jest mowa o „ministrze do spraw cyfryzacji” oraz o „ministrze do spraw gospodarki”, podczas gdy prawidłowo powinno się tutaj użyć określeń mówiących, odpowiednio, o „ministrze właściwym do spraw cyfryzacji” oraz o „ministrze właściwym do spraw gospodarki”.

Ponadto *de lege ferenda* w sposób znacznie bardziej szczegółowy i precyzyjny należałoby sformułować w projektowanym art. 10c Prawa wekslowego wytyczne dotyczące treści przewidzianego tam rozporządzenia. Obecnie ten projektowany przepis nakazuje przy wydawaniu rozporządzenia „zapewnienie bezpieczeństwa i ochronę uczestników obrotu”. Tymczasem bezpieczeństwo jest właściwie synonimem ochrony, a mianowicie jest ochroną przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami czy też zagrożeniami,¹³ co sprawia, że w projektowanym przepisie mamy do czynienia z niepotrzebnym powtórzeniem (synonimami). Dlatego też Rada Legislacyjna postuluje zapisanie w art. 10c Prawa wekslowego, aby przy wydawaniu rozporządzenia właściwi ministrowie kierowali się koniecznością zapewnienia realizacji następujących – odmiennych i do pewnego stopnia konkurencyjnych – wartości: „bezpieczeństwa obrotu prawnego” (bezpieczeństwo obrotu jako takiego będące wartością obiektywną), „ochronę interesów uczestników obrotu wekslowego” (interesy jednostek jako wartości subiektywne) oraz „unikanie zbędnych formalności” (wartość korespondująca z celami Projektu).

Należy też rozstrzygnąć, w jakiej relacji będą pozostawały projektowane przepisy Prawa wekslowego o elektronicznym wekslu, w tym zwłaszcza przepisy rozporządzenia wydawanego na podstawie projektowanego art. 10c Prawa wekslowego, względem projektowanych przepisów Kodeksu cywilnego¹⁴ (k.c.) o papierach wartościowych na nośniku elektronicznym (projektowane przepisy art. 921[15a] k.c.). Jak wynika z uzasadnienia Projektu, te ostatnio wspomniane przepisy k.c. mają dotyczyć m. in. „*weksła elektronicznego*” (ss. 16-19

¹³ Por. np. R. Rosicki, *O pojęciu i istocie bezpieczeństwa*, Przegląd Politologiczny 2010, nr 3, ss. 23-32.

¹⁴ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1610, ze zm.

uzasadnienia Projektu) i w związku z tym wydaje się, że *de lege ferenda* przepisy rozporządzenia wydawanego na podstawie projektowanego art. 10c Prawa wekslowego (o formularzu elektronicznego weksla) będą musiały uwzględniać projektowane przepisy art. 921[15a] k.c., mówiące m. in. o formie papieru wartościowego sporządzanego na nośniku elektronicznym. Sam Projekt oraz jego uzasadnienie całkowicie milczą w tej kwestii.

Trzeba też koniecznie zauważyć, że przewidziana w Projekcie nowelizacja Prawa wekslowego jest niepełna, aby zapewnić efektywne wprowadzenie do obrotu elektronicznego weksla w odniesieniu do wszystkich przewidzianych w Prawie wekslowym rodzajów weksla: mianowicie, brak jest jakiegokolwiek wzmianki o elektronicznym wekslu w przepisach Prawa wekslowego dotyczących weksla własnego (tytuł II Prawa wekslowego). Projekt wprowadza przepisy o elektronicznym wekslu tylko do działu I Prawa wekslowego odnoszącym się do weksla trasowanego (ciągnionego). Tymczasem *de lege ferenda* konieczne jest wyraźne przesądzenie w Prawie wekslowym, iż również weksel własny może być wystawiony w postaci elektronicznej, zwłaszcza, że w obecnym przepisie art. 103 Prawa wekslowego przyjęto metodę wyczerpującego wyliczenia tych przepisów ustawy Prawo wekslowe o wekslu trasowanym, które stosuje się również do weksla własnego. *De lege ferenda* w art. 103 Prawa wekslowego należałoby zatem wyraźnie przesądzić, że wśród przepisów o wekslu trasowanym, które stosuje się także do weksla własnego („o ile z istotą wekslu własnego nie zostają w sprzeczności”) są też przepisy, które dotyczą „elektronicznego weksla (art. 10a-10c)”.

2. [Zmiany w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego] Chociaż zmiany przewidziane przez Projekt w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵ (k.p.a.) idą generalnie we właściwym – z punktu widzenia celu Projektu – kierunku, to jednak wymagają one pewnego dalszego doprecyzowania i udoskonalenia.

I tak, po pierwsze, w projektowanym art. 45a § 2 k.p.a., odnoszącym się do instytucji doręczenia zastępczego stosowanego do osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, należałoby wyraźnie zastrzec, że przewidziane w tym przepisie pozostawienie pisma w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia może być zastosowane nie w każdym przypadku „niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata”, lecz jedynie w przypadku, gdy niemożliwe jest doręczenie pisma w podstawowy sposób określony w art. 45 k.p.a. („Jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism.”) i gdy dodatkowo zachodzą okoliczności wyspecyfikowane w projektowanym art. 45a

¹⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

§ 1 k.p.a. („Jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności”). Treść projektowanego art. 45a § 2 k.p.a. nie może bowiem tworzyć mylnego wrażenia lub być asumptem do błędnej interpretacji, że przewidziane tam doręczenie zastępcze można stosować bez podjęcia uprzedniej próby normalnego doręczenia przewidzianego w k.p.a. dla jednostek organizacyjnych. Dlatego też *de lege ferenda* zasadne byłoby nadanie projektowanemu art. 45a § 2 k.p.a. następującego brzmienia: „Jeżeli w przypadku określonym w § 1 nie jest możliwe ustalenie adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.”. Dopiero przy takim wyraźnym odesłaniu wewnątrzsystemowym (do § 1 w art. 45a k.p.a.) będzie zupełnie oczywiste, że w przypadku doręczania pism w postępowaniu administracyjnym jednostkom organizacyjnym nakazana sekwencja działań organu jest następująca: najpierw musi nastąpić próba doręczenia zwykłego przewidzianego dla takich przypadków w art. 45 k.p.a.; następnie, jeżeli zachodzą przypadki opisane wyczerpująco w projektowanym art. 45a § 1 k.p.a., możliwe jest doręczenie pisma do rąk osoby fizycznej uprawnionej do reprezentowania adresata; i dopiero, gdy nie jest możliwe ustalenie adresu tej osoby fizycznej, w grę wchodzi opisane w projektowanym art. 45a § 2 k.p.a. doręczenie zastępcze (tak więc proponowane przez Radę Legislacyjną odesłanie wewnątrzsystemowe w projektowanym art. 45a § 2 k.p.a. zapobiegnie próbom wykładni i stosowania tego przepisu w oderwaniu od poprzedzających go regulacji prawnych). Przy czym wydaje się, że w projektowanym art. 45a § 2 k.p.a. należałoby dodatkowo wyraźnie przesądzić o jaki adres osoby fizycznej tam chodzi: adres miejsca zamieszkania lub może inny jeszcze adres, np. adres miejsca pobytu. Zdaniem Rady Legislacyjnej w grę powinny tutaj wchodzić oba te rodzaje adresu i w rezultacie doręczenie zastępcze z projektowanego art. 45a § 2 k.p.a. należałoby dopuścić dopiero wtedy, gdy nie jest możliwe ustalenie nie tylko adresu miejsca zamieszkania wspomnianej wyżej osoby fizycznej, ale również adresu miejsca jej aktualnego pobytu. W takim układzie proponowane finalnie brzmienie projektowanego art. 45a § 2 k.p.a. mogłoby być następujące: „Jeżeli w przypadku określonym w § 1 nie jest możliwe ustalenie adresu miejsca zamieszkania lub adresu aktualnego miejsca pobytu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.”.

Po drugie, projektowane zastrzeżenie o dopuszczalności przeprowadzenia mediacji, gdy w szczególności sprawa jest rozstrzygana w ramach uznania administracyjnego (projektowany art. 96a § 1a k.p.a.) należałoby zamieścić nie w osobnym paragrafie (tak jak to przewiduje

obecnie Projekt), ale wprost w art. 96a § 1 k.p.a., czyli w jednostce redakcyjnej, w której jest ogólnie mowa o dopuszczalności przeprowadzenia mediacji. Ponadto wśród przykładowego wyliczenia spraw, których charakter pozwala na przeprowadzenie mediacji należałoby też wymienić sprawy, w których występują strony o spornych interesach. W takim układzie Rada Legislacyjna proponuje nadanie przepisowi art. 96a § 1 k.p.a. następującego brzmienia: *„W toku postępowania może być przeprowadzona mediacja, jeżeli pozwala na to charakter sprawy, w tym w szczególności, gdy sprawa jest rozstrzygana w ramach uznania administracyjnego lub gdy w sprawie występują strony o spornych interesach.”*, przy równoczesnej rezygnacji z projektowanego art. 96a § 1a k.p.a.

Po trzecie, projektowany art. 97 § 6 k.p.a., stanowiący, że *„Przepisu § 4 nie stosuje się do postępowań administracyjnych wszczętych z urzędu.”*, jest całkowicie zbędny (*superfluum* ustawowe), skoro projektowany art. 97 § 4 k.p.a. wyraźnie przecież stanowi, że przewidziana tam instytucja umorzenia postępowania administracyjnego może zostać zastosowana tylko w przypadku postępowania *„wszczętego na żądanie strony”*. Tak więc samo już literalne brzmienie projektowanego art. 97 § 4 k.p.a. jasno przesądza, że przewidziane w tym przepisie umorzenie postępowania administracyjnego może dotyczyć tylko postępowań administracyjnych wszczętych na wniosek, nie zaś postępowań wszczętych z urzędu. Nie ma potrzeby powtarzania tej regulacji w nowym art. 97 § 6 k.p.a.

Ponadto w projektowanym art. 97 § 4 k.p.a. należałoby *de lege ferenda* posłużyć się sformułowaniem mówiącym nie tyle o „usunięciu” przyczyn uzasadniających zawieszenie postępowania, ale raczej – w nawiązaniu do stylistyki stosowanej w obecnym art. 97 § 2 k.p.a. – o „ustąpieniu” przyczyn uzasadniających zawieszenie postępowania. Proponowane przez Radę Legislacyjną zastosowanie w projektowanym art. 97 § 4 k.p.a. określenia „ustąpienie przyczyn” (zamiast „usunięcie przyczyn”) zapewni niezbędną spójność terminologiczną w ramach jednego i tego samego artykułu k.p.a. oraz zapobiegnie ewentualnym sporom interpretacyjnym odnośnie tego, czy w obu paragrafach ustawodawca miał na myśli te same zjawiska prawne.

Po czwarte, w projektowanym art. 109 § 3 k.p.a. należałoby wyraźnie rozstrzygnąć kwestię tego, czy przewidziane w tym przepisie doręczenie stronie załączników do decyzji wydanej w postaci papierowej na innym trwałym nośniku informacji (za zgodą strony wyrażoną na piśmie albo ustnie do protokołu) należy traktować jako komplementarną formę doręczenia załączników do decyzji, stosowaną kumulatywnie z doręczeniem załączników w postaci papierowej, czy też może jest to zastępcza forma doręczenia stronie załączników do decyzji, stosowana zamiast doręczania załączników do decyzji w postaci papierowej. Obecne brzmienie

projektowanego art. 109 § 3 k.p.a. wyrażnie tej kwestii nie przesądza, co oznacza, że zgoda strony na doręczenie jej załączników do decyzji wydanej w formie papierowej na innym trwałym nośniku informacji niekoniecznie musi być rozumiana jako zwalniająca organ administracji od konieczności doręczenia tych załączników w formie papierowej. To zaś z kolei byłoby sprzeczne z zakładanym celem projektowanej regulacji.¹⁶ Dlatego też Rada Legislacyjna proponuje następujące brzmienie projektowanego art. 109 § 3 k.p.a.: *„Załączniki do decyzji wydanej w postaci papierowej mogą być doręczone, zamiast w postaci papierowej, na innym trwałym nośniku informacji za zgodą strony wyrażoną na piśmie albo ustnie do protokołu.”*.

Po piąte, zdefiniowane w projektowanym art. 189i § 1 k.p.a. pojęcie zaległej administracyjnej kary pieniężnej jest wysoce nieprawidłowe, ponieważ wbrew ogólnym zasadom k.p.a. oraz w sposób zupełnie niecelowy ten projektowany przepis zmusza osobę ukaraną administracyjną karą pieniężną do zapłaty nałożonej na nią decyzją kary jeszcze przed ustatecznieniem się decyzji nakładającej karę, a więc jeszcze przed upływem terminu do wniesienia odwołania w administracyjnym toku instancji lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy. Projektowany art. 189i § 1 k.p.a. stanowi, że *„Zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie 14 dni od dnia doręczenia stronie decyzji w sprawie administracyjnej kary pieniężnej, jeżeli decyzja stała się ostateczna, chyba że przepisy szczególne wskazują inny termin jej zapłaty.”* Z przepisu tego wynika, że jeżeli przepis szczególny nie wskazuje odrębnego terminu zapłaty administracyjnej kary pieniężnej, to tego rodzaju kara nałożona decyzją administracyjną wydaną w pierwszej instancji staje się zaległa wtedy, gdy ukarany nie zapłacił jej w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu decyzji o ukaraniu, choć pod zawieszającym warunkiem ustatecznienia się tej decyzji. Projektowany art. 189a § 1 k.p.a. nie stanowi zatem, że administracyjna kara pieniężna staje się zaległa, gdy decyzja o ukaraniu stała się ostateczna i gdy ukarany nie zapłacił jej w terminie 14 dni od tej daty doręczenia mu ostatecznej decyzji o ukaraniu. Przeciwnie, zgodnie z projektowanym przepisem administracyjna kara pieniężna staje się zaległa już wtedy, gdy ukarany nie zapłaci jej w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu decyzji o ukaraniu, o ile (warunek zawieszający) decyzja ta stanie się następnie ostateczna: czy to dlatego, że ukarany w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu decyzji o ukaraniu nie wniesie od niej odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy (zob. art. 129 § 2 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a.), czy też dlatego, że po wniesieniu przez niego odwołania decyzja zostanie utrzymana w mocy przez organ

¹⁶ Zob. uzasadnienie Projektu, s. 9.

odwoławczy (art. 138 § 1 pkt 1 w zw. z art. 16 § 1 k.p.a.). W praktyce oznacza to, że ukarany, nie chcąc aby nałożona na niego decyzją administracyjną kara pieniężna stała się zaległa w rozumieniu projektowanego art. 189i §1 k.p.a. (co będzie z kolei skutkowało naliczeniem odsetek za zwłokę w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych – zob. art. 189i § 2 k.p.a.), będzie musiał tę karę zapłacić już od razu w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu tej decyzji wydanej w pierwszej instancji, gdyż nawet jeżeli następnie wniesie od tej decyzji odwołanie, to nie będzie miał on przecież pewności, w jaki sposób odwołanie to zostanie w przyszłości rozstrzygnięte przez organ odwoławczy (lub ewentualnie przez organ pierwszej instancji w ramach autokontroli): jeżeli jego odwołanie zostanie rozstrzygnięte na jego niekorzyść i decyzja o ukaraniu stanie się ostateczna, to przy założeniu, że nie uiszczył on kary od razu w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu decyzji o ukaraniu wydanej w pierwszej instancji, nałożona na niego kara stanie się zaległa (i to w sposób bezwzględny oraz nieodwoalny i automatycznie) w momencie uostatecznienia się decyzji o ukaraniu Tym samym ukarany, chcąc uniknąć uznania nałożonej na niego administracyjnej kary pieniężnej za zaległą (czy też chcąc wyeliminować ryzyko uznania nałożonej na niego administracyjnej kary pieniężnej za zaległą), będzie – w sytuacji obowiązywania projektowanego art. 189i § 1 k.p.a. – w praktyce zmuszony do zapłaty wspomnianej kary w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu decyzji o ukaraniu wydanej w pierwszej instancji.

Tymczasem takie faktyczne wymuszenie na ukaranym zapłaty administracyjnej kary pieniężnej jeszcze przed uostatecznieniem się decyzji o ukaraniu jest niezgodne z regułami z art. 130 § 1 i § 2 k.p.a., w myśl których przed upływem terminu do wniesienia odwołania decyzja nie ulega wykonaniu (art. 130 § 1 k.p.a.), zaś wniesienie odwołania w terminie wstrzymuje wykonanie decyzji (art. 130 § 2 k.p.a.). Wbrew powołanym elementarnym regułom z art. 130 § 1 i § 2 k.p.a., w sytuacji ewentualnego obowiązywania projektowanego art. 189i § 1 k.p.a. osoba ukarana administracyjną karą pieniężną będzie musiała wykonać decyzję o nałożeniu tej kary jeszcze przed upływem terminu do wniesienia przez nią odwołania od decyzji, czyli będzie musiała zapłacić nałożoną na nią administracyjną karą pieniężną w terminie 14 dni od dnia doręczenia jej decyzji o ukaraniu wydanej w pierwszej instancji, gdyż w razie nieuiszczenia jej w tym terminie kara ta stanie się zaległa z momentem uostatecznienia się decyzji o ukaraniu (i to stanie się zaległa od razu i automatycznie z chwilą uostatecznienia się decyzji o ukaraniu, bez dania ukaranemu żadnego dodatkowego terminu na uiszczenie nałożonej na niego administracyjnej kary pieniężnej).

Co więcej, jeżeli ukarany administracyjną karą pieniężną zapłaci tę karę w terminie 14 dni od dnia doręczenia mu decyzji o ukaraniu wydanej w pierwszej instancji (czyniąc to w celu

uniknięcia uznania tej kary za zaległą w razie niepowodzenia jego odwołania od decyzji), zaś następnie decyzja ta zostanie przez organ odwoławczy uchylona lub zmieniona poprzez zmniejszenie wysokości nałożonej kary pieniężnej, wówczas okaże się, że ukarany tak naprawdę niezasadnie został pozbawiony na pewien okres czasu (może nawet dłuższy) swoich środków pieniężnych, i to być może nawet dużych środków (obowiązujące w Polsce przepisy prawa przewidują niekiedy kary pieniężne w wysokości nawet wielu milionów złotych¹⁷). W takiej sytuacji ukarany będzie miał oczywiście roszczenie do Skarbu Państwa o zwrot swoich pieniędzy, ale otrzyma je bez żadnych odsetek, pomimo iż przez pewien okres czasu nie będzie mógł z tych środków efektywnie korzystać, i to nie będzie mógł tego czynić – w świetle decyzji organu drugiej instancji – w sposób niezasadny (niesłuszny). Te opisane negatywne skutki prawne dla jednostek budzą poważne wątpliwości co do zgodności projektowanego art. 189i § 1 k.p.a. z Konstytucją RP, w tym zwłaszcza z zasadą zaufania do państwa i prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz z zasadą dwuinstancyjności postępowania administracyjnego (art. 78 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP), bo czynią tę dwuinstancyjność mniej efektywną.¹⁸

Aby zapobiec takim właśnie skutkom – które są na pewno niezgodne z ogólnymi zasadami k.p.a. oraz nadmiernie uciążliwe dla jednostek i w efekcie niecelowe – Rada Legislacyjna proponuje nadanie projektowanemu przepisowi art. 189i § 1 k.p.a. następującego brzmienia: *„Zaległą administracyjną karą pieniężną jest kara niezapłacona w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja nakładająca na stronę administracyjną karę pieniężną stała się ostateczna, chyba że przepisy szczególne wskazują inny termin jej zapłaty.”* Przy takim brzmieniu projektowanego przepisu jest oczywiste, że bieg 14-dniowego terminu do zapłaty przez ukaranego administracyjnej kary pieniężnej – którego bezskuteczny upływ powoduje uznanie tej kary za zaległą – rozpoczyna się dopiero z momentem, w którym decyzja nakładająca na ukaranego administracyjną karę pieniężną stała się ostateczna, nie zaś już w momencie doręczenia mu wspomnianej decyzji wydanej w pierwszej instancji.

Po szóste, projektowany art. 189l § 4 k.p.a. powinien *de lege ferenda* dawać organowi administracji znacznie szersze możliwości umorzenia wskazanej tam zaległej administracyjnej kary pieniężnej niż to czyni w obecnym brzmieniu. Ten projektowany przepis stanowi, że „W

¹⁷ Zob. np. art. 106 ust. 1 i 8 oraz art. 106a ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1689, ze zm.

¹⁸ Ustawowe odstępstwo od zasady dwuinstancyjności jest co prawda konstytucyjnie dopuszczalne (art. 78 zd. 2 Konstytucji RP), ale tylko wyjątkowo (dla szczególnych względów) i przy zachowaniu przesłanek z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (zob. np. wyrok TK z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie P 27/12, OTK Z. U. 2013, nr 4A, poz. 41, pkt III.2.2 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 16 maja 2018 r. w sprawie K 12/15, OTK Z. U. 2018, A, poz. 29, pkt III.2.2-2.3 uzasadnienia), zaś w omawianym przypadku spełnienie tych wyjątkowych powodów (dla osłabienia efektywności dwuinstancyjności) wydaje się wątpliwe.

przypadku, o którym mowa w § 1 pkt 2 [tj. gdy kwota zaległej administracyjnej kary pieniężnej nie została zaspokojona w zakończonym postępowaniu likwidacyjnym lub upadłościowym – przyp. RL], 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 przepisach prawa Unii Europejskiej dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis.”. Otóż należy rekomendować, aby właściwy organ mógł umorzyć wskazaną w tym projektowanym przepisie zaległą administracyjną karę pieniężną również wtedy, gdy umorzenie będzie stanowiło pomoc publiczną zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, której dopuszczalność została określona przez właściwe organy Unii Europejskiej. Takie rozwiązanie będzie zgodne z prawem UE i będzie ono zbieżne treściowo z analogicznymi rozwiązaniami przewidzianymi w obecnym art. 189k § 3 lit. c) k.p.a., a ponadto, jako rozwiązanie korzystne dla jednostek (przedsiębiorców), będzie to również udanie się wpisywało w główne cele Projektu.

3. [Zmiany w przepisach Kodeksu cywilnego] Nie jest w pełni jasne, jaki będzie realny zakres zastosowania projektowanych przepisów k.c. o papierach wartościowych na nośniku elektronicznym (projektowane przepisy art. 921[15a] k.c.). Projektowany art. 921[15a] § 2 k.c. bardzo mocno zawęża zakres zastosowania tych przepisów, gdyż wyraźnie stanowi, że „Przepisów niniejszego kodeksu o dokumencie na nośniku elektronicznym nie stosuje się do papierów wartościowych stanowiących instrumenty finansowe w rozumieniu przepisów odrębnych.”. Powołany projektowany przepis k.c. odsyła zatem do ustawy o obrocie instrumentami finansowymi,¹⁹ zaś z tej ostatniej ustawy wynika, że instrumentami finansowymi w jej rozumieniu są w zasadzie wszystkie możliwe papiery wartościowe, z wyjątkiem jedynie weksli i czeków, do których ta ustawa nie ma zastosowania (zob. art. 1 ust. 2, art. 2 ust. 1 pkt 1 i art. 3 pkt 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi). Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi stanowi, że instrumentami finansowymi w jej rozumieniu są m. in. papiery wartościowe (art. 2 ust. 1 pkt 1 powołanej ustawy), zaś zamieszczona w tej ustawie legalna definicja papieru wartościowego jest bardzo szeroka, obejmująca w zasadzie wszelkie możliwe tego rodzaju papiery, co wynika z posłużenia się w tej definicji nie tylko obszernym katalogiem konkretnych wymienionych z nazwy papierów wartościowych, ale i zastosowania dopełniającej generalnej formuły mówiącej o „*innych zbywalnych papierach wartościowych*” (art. 3 pkt 1 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi). W zasadzie w tej szerokiej (generalnej) definicji mieściłyby się również weksle i чеки, gdyby nie fakt, iż

¹⁹ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r., tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 646, ze zm.

powołana ustawa wyraźnie wyłącza weksle i чеки z zakresu jej zastosowania (art. 1 ust. 2 ustawy o obrocie instrumentami finansowymi). W efekcie należy stwierdzić, że projektowane przepisy k.c. o papierach wartościowych na nośniku elektronicznym – z uwagi na zastrzeżenie zamieszczone w projektowanym art. 921[15a] § 2 k.c. – będą miały w praktyce zastosowanie jedynie do weksli i чеków, co każe postawić zasadne pytanie, czy w takiej sytuacji nie lepiej byłoby je zamieścić po prostu bezpośrednio w przepisach ustawy Prawo wekslowe i ustawy Prawo czekowe²⁰?

Co jest przy tym znamienne, chociaż twórcy Projektu w jego uzasadnieniu nie stwierdzają wyraźnie, iż projektowane przepisy art. 921[15a] k.c. będą miały zastosowanie tylko do weksli i чеków, to jednak cała ta część uzasadnienia Projektu, w której jest mowa o projektowanych przepisach art. 921[15a] k.c. jest zatytułowana: „*Weksel elektroniczny*” (s. 16 uzasadnienia Projektu), zaś w treści uzasadnienia jest w tym kontekście mowa tylko o elektronicznym wekslu i koncepcji elektronicznego weksla (ss. 16-19 uzasadnienia Projektu). Kwestia realnego zakresu zastosowania projektowanych przepisów art. 921[15a] k.c. wymaga więc obecnie jednoznacznego wyjaśnienia i wyraźnego odniesienia się do tej problematyki w uzasadnieniu Projektu oraz w Ocenie Skutków Regulacji.

4. [Zmiany w ustawie o rzemiośle] Projektowane przepisy nowelizujące ustawę o rzemiośle²¹ wymagają doprecyzowania przede wszystkim w zakresie definicji rzemiosła. Rada Legislacyjna nie kwestionuje w tym przypadku merytorycznych zmian w tej definicji, rozszerzających w praktyce krąg spółek, których działalność będzie kwalifikowana jako rzemiosło (w rozumieniu art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle), zaś one same będą rzemieślnikami (w rozumieniu art. 2 ust. 6 ustawy o rzemiośle), ale zwraca uwagę, iż przy określaniu w projektowanym art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle tychże spółek oraz ich współników należy w sposób wyraźny unormować dwie kwestie. Po pierwsze, w poszczególnych punktach (2-7) projektowanego art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle należy wyraźnie przesądzić, iż współnik spółki (co najmniej jeden), którego praca oraz kwalifikacje zawodowe pozwalają uznać działalność całej spółki za rzemiosło (a samą spółkę za rzemieślnika) musi być osobą fizyczną, nie zaś osobą prawną lub inną spółką. W praktyce jest to oczywiście (i powinno być) dopuszczalne, że współnikiem spółki cywilnej lub handlowej, której działalność jest kwalifikowana jako rzemiosło jest inna spółka, w tym spółka wykonująca rzemiosło i będąca na gruncie ustawy rzemieślnikiem: nie chodzi więc o to, aby całkowicie wykluczać taką możliwość. Rzecz jednak w tym, że pierwotnym i niejako rudymenarnym warunkiem uznania działalności spółki

²⁰ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo czekowe, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 462.

²¹ Ustawa z dnia 22 marca 1989 r., tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 2159.

(cywilnej lub handlowej) za rzemiosło, a samej spółki za rzemieślnika, powinno być to, że co najmniej jeden jej wspólnik będący osobą fizyczną wykonuje w jej ramach własną pracę rzemieślniczą oraz posiada kwalifikacje zawodowe rzemieślnika. Po drugie, w poszczególnych punktach projektowanego art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle należy w sposób jednoznaczny i wyraźny przesądzić, że „*potwierdzone dowody*”, o których jest tam mowa, odnoszą się jedynie do kwalifikacji zawodowych rzemieślnika (osoby fizycznej), a nie do jego pracy własnej, choć oczywiście działalność danej spółki kwalifikowana jako rzemiosło musi być oparta o pracę własną wspomnianej osoby fizycznej. Z obecnego brzmienia projektowanych przepisów art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle można wyciągnąć – z pewnością nietrafny – wniosek, że „*potwierdzone dowody*”, o których jest tam mowa, dotyczą nie tylko kwalifikacji zawodowych rzemieślnika, ale również jego pracy własnej („[...] z wykorzystaniem kwalifikacji zawodowych w rzemiośle co najmniej jednego wspólnika, potwierdzonych dowodami kwalifikacji zawodowych i jego pracy własnej”).

W efekcie Rada Legislacyjna proponuje, aby odnośne fragmenty w poszczególnych punktach (2-7) art. 2 ust. 1 ustawy o rzemiośle sformułować, odpowiednio, w następujący sposób: „[...] z wykorzystaniem pracy własnej co najmniej jednego wspólnika będącego osobą fizyczną oraz jego kwalifikacji zawodowych w rzemiośle, potwierdzonych dowodami kwalifikacji zawodowych”. Analogicznie należy sformułować art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o rzemiośle dotyczący osoby fizycznej działającej indywidualnie: „[...] z wykorzystaniem pracy własnej tej osoby i jej kwalifikacji zawodowych w rzemiośle, potwierdzonych dowodami kwalifikacji zawodowych”.

Ponadto przy opisywaniu w art. 2 ust. 4 ustawy o rzemiośle rodzajów działalności nie kwalifikowanych jako rzemiosło (tj. wyłączonych z zakresu definicji rzemiosła) należy posłużyć się nie określeniem: „*usługi lecznicze*”, ale „*działalność lecznicza*”, gdyż tak właśnie działalność ta jest określona w stosownej poświęconej tej działalności ustawie, gdzie jest ona przy tym legalnie zdefiniowana (zob. ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej²², w tym art. 3 ust. 1 i 2 tej ustawy).

Wreszcie w dodawanym przepisie art. 4 ust. 1a ustawy o rzemiośle występuje błędne odesłanie do „art. 2 ust. 1d”, podczas gdy prawidłowo odesłanie to powinno następować do „art. 2 ust. 1 pkt 3-7” (należy tu pominąć m. in. odesłanie do art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o rzemiośle, gdyż w tym ostatnim przepisie jest mowa o spółkach cywilnych, a te nie są

²² Tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 991, ze zm.

odrębnymi podmiotami prawa i nie mogą być członkami organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła).

5. [Zmiany w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników] O ile słuszną jest zawarta w Projekcie idea, że osoby fizyczne wykonujące działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców²³ powinny używać jako swojego identyfikatora podatkowego numeru PESEL, a nie NIP (zob. art. 12 pkt 1 Projektu wprowadzający nowy przepis art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników²⁴), o tyle należy zauważyć, iż reguła ta wynika już z obowiązującego obecnie art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, zaś wprowadzenie w tym zakresie proponowanych w Projekcie przepisów może wywołać dalsze (niezamierzone) wątpliwości interpretacyjne. I tak, zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, w przypadku podatników będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej ich identyfikatorem podatkowym jest numer PESEL. Tymczasem działalność, o której jest mowa w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, jest wyraźnie kwalifikowana przez ustawodawcę jako działalność nie stanowiąca działalności gospodarczej w rozumieniu tej ustawy.²⁵ Na gruncie obowiązujących przepisów oznacza to, że osoba fizyczna wykonująca wskazaną tam działalność – jako podatnik nieprowadzący działalności gospodarczej – ma prawo używać w charakterze swojego identyfikatora podatkowego numeru PESEL (wniosek z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników w zw. z art. 5 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców).

Wyraźne zapisanie tej kwestii w kształcie proponowanym w Projekcie wywoła pewne dalsze, prawdopodobnie niezamierzone, wątpliwości interpretacyjne. Mianowicie, projektowany art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników stanowi, że numer PESEL jest identyfikatorem podatkowym w przypadku podatników będących osobami fizycznymi „*wykonującymi działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236 i ...), o których mowa w ust. 1a.*”. Problem polega jednak na tym, że w projektowanym art. 3 ust. 1a ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników, do którego odsyła

²³ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r., tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 236.

²⁴ Ustawa z dnia 13 października 1995 r., tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 375.

²⁵ Powołany art. 5 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców stanowi, że „*Nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 75% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2020 r. poz. 2207 oraz z 2023 r. poz. 1667), i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej.*”.

projektowany art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b) tej ustawy, jest mowa zarówno o podatnikach, którzy mają prawo używać numeru PESEL jako swojego identyfikatora podatkowego, jak też o podatnikach, którzy takiego prawa nie mają.²⁶ Można się jedynie domyślać, że w ramach odesłania przewidzianego w projektowanym art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b) tej ustawy twórcy Projektu mieli na myśli tylko tę pierwszą grupę osób, aczkolwiek w tym projektowanym przepisie nie zostało to wyraźnie stwierdzone. Co więcej, skoro projektowany art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. b) ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników stanowi, że numer PESEL jest identyfikatorem podatkowym w przypadku podatników będących osobami fizycznymi „*wykonującymi działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców*”, to pojawia się pytanie, czy prawo do posługiwania się numerem PESEL jako identyfikatorem podatkowym przysługuje również takim osobom fizycznym, które co prawda wykonują działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców, ale które równocześnie, korzystając z możliwości stworzonej przez art. 5 ust. 2 Prawa przedsiębiorców, złożą w takiej sytuacji wniosek o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, co spowoduje, że ich działalność stanie z dniem określonym we wniosku działalnością gospodarczą? *De lege lata* takie osoby musiałyby w takiej sytuacji zacząć używać NIP-u w charakterze swojego identyfikatora podatkowego, chyba że nadal nie byłyby one zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług – wówczas nadal mogłyby one używać w tym charakterze swojego numeru PESEL (wniosek z obecnego art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników). Natomiast na gruncie projektowanych przepisów art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. a) i b) w zw. z ust. 1a ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników odpowiedź na to samo pytanie nie jest już tak jednoznaczna: z uwagi bowiem na stosunkowo skomplikowane brzmienie tych projektowanych przepisów możliwe są tu różne odpowiedzi, w zależności od zastosowanej argumentacji prawniczej.

Z powyższych względów Rada Legislacyjna rekomenduje ponowne przemyślenie opisanych wyżej zmian legislacyjnych proponowanych przez Projekt w ustawie o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. Zdaniem Rady Legislacyjnej, ten sam efekt co założony w uzasadnieniu Projektu można uzyskać już na gruncie obecnych – znacznie

²⁶ Powołany projektowany art. 3 ust. 1a ustawy o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników stanowi, że „*W przypadku podatników będących osobami fizycznymi wykonującymi działalność, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, identyfikatorem podatkowym jest numer PESEL, chyba że osoby te są zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług albo nie są zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług, ale prowadzą ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących.*”.

krótszych i prostszych – przepisów ustawy, co jest chyba lepsze niż czynienie tego za pomocą dodatkowych rozbudowanych regulacji przewidzianych w tym zakresie w Projekcie.

6. [Zmiany w ustawie o podatku akcyzowym] Rada Legislacyjna postuluje poszerzenie zakresu zwolnienia od akcyzy samochodu osobowego w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej przez podmiot posiadający status centrum badawczo-rozwojowego. Projekt przewiduje dodanie do ustawy o podatku akcyzowym²⁷ przepisu stanowiącego, że zwalnia się od akcyzy samochód osobowy wykorzystywany do celów badawczych w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej przez podmiot posiadający status centrum badawczo-rozwojowego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej²⁸ (projektowany art. 110b ust. 1 ustawy o podatku akcyzowym). Przy czym zwolnienie to obowiązuje w czasie wykorzystywania samochodu osobowego do celów badawczych w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej (projektowany art. 110b ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym). Skoro wspomniane wyżej centrum badawczo-rozwojowe może prowadzić zarówno działalność badawczą, tzn. badania naukowe, jak też działalność rozwojową (tak wyraźnie stanowi art. 17 ust. 1 ustawy o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej),²⁹ to zasadne wydaje się zwolnienie od akcyzy samochodu osobowego, który nie tylko jest wykorzystywany przez centrum w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej „do celów badawczych” (jak to *explicite* stanowią projektowane przepisy art. 110b ust. 1 i 2 ustawy o podatku akcyzowym), ale który jest też wykorzystywany „do celów prac rozwojowych”.

7. [Zmiany w ustawie Prawo przedsiębiorców] Rada Legislacyjna popiera przewidziane przez Projekt zmiany w ustawie Prawo przedsiębiorców ukierunkowane na poprawę jakości i zwiększenie efektywności procesów projektowania i przygotowywania aktów normatywnych regulujących zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. W szczególności Rada Legislacyjna z satysfakcją przyjmuje uznanie jej szczególnego statusu jako ważnego rządowego organu opiniodawczego we wspomnianych procedurach (zob. projektowany art. 70 ust. 3 pkt 2 ustawy Prawo przedsiębiorców, przewidujący opiniowanie przez Radę Legislacyjną informacji ministrów o wynikach bieżącego przeglądu

²⁷ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1542, ze zm.

²⁸ Tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2474.

²⁹ Definicje legalne badań (naukowych) oraz prac rozwojowych znajdują się w art. 2 ust. 1 pkt 1 i 10 powołanej ustawy – przy odesłaniu tam do odnośnych przepisów ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.) – zob., odpowiednio, art. 4 ust. 2 i 3 tej ostatniej ustawy.

funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej).

Rada Legislacyjna proponuje, aby w ustawie Prawo przedsiębiorców zostało wyraźnie zapisane, że program regulacyjny, o którym jest mowa w nowym projektowanym rozdziale 6a ustawy Prawo przedsiębiorców jest przyjmowany przez Radę Ministrów w drodze uchwały. Obecnie Projekt przewiduje, że program regulacyjny, opracowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki, jest przez Radę Ministrów „zatwierdzany” (projektowany art. 71a ust. 5 Prawa przedsiębiorców), natomiast nie określa formy tego zatwierdzenia. Prawdopodobnie założono, że nie będzie to uchwała publikowana w Monitorze Polskim, gdyż w Projekcie stanowi się, że wspomniany program regulacyjny będzie jedynie udostępniany na stronie internetowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki. Ze względu na merytoryczną rangę tego programu byłoby natomiast warto nadać mu jednoznacznie status uchwały Rady Ministrów, ogłaszanej na ogólnych zasadach w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” (tak jak to jest np. z polityką energetyczną państwa).³⁰

8. [Przepisy przejściowe Projektu] W Projekcie brak jest przepisów przejściowych dotyczących niektórych kategorii spraw (inaczej mówiąc: zawarte w Projekcie przepisy przejściowe są niekompletne). W szczególności brak jest w Projekcie wyraźnego przesądzenia, czy przewidziane w Projekcie zmienione przepisy k.c. dotyczące umowy leasingu (art. 702[2], art. 709[11] i art. 709[13] § 2 k.c.) mają być stosowane również do umów leasingu zawartych przed dniem wejścia w życie Projektu. Ponadto nie zostało wyraźnie przesądzone, czy nowe lub zmienione przepisy Kodeksu postępowania cywilnego³¹ dotyczące mediacji lub pozwu mają być stosowane również do postępowań (lub spraw) wszczętych przed dniem wejścia w życie Projektu. Kwestie te wymagają jednoznacznego rozstrzygnięcia w przepisach przejściowych Projektu.

III. Konkluzje

Rada Legislacyjna pozytywnie opiniuje Projekt i rekomenduje go do dalszych prac prawodawczych. Niewątpliwie zasadne i potrzebne są w Polsce zmiany legislacyjne ukierunkowane na liberalizowanie i uelastycznianie wymogów administracyjnych i innych barier regulacyjnych dotyczących obywateli i przedsiębiorców. Projekt zmierza zatem w

³⁰ Zob. art. 15a ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 266.

³¹ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r., tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 1550, ze zm.

pożądanym społecznie kierunku, choć jest to oczywiście krok czy też postęp (na razie) niewielki. Równocześnie Projekt zawiera bardzo wiele szczegółowych mankamentów i nieścisłości, które w niniejszej opinii Rada Legislacyjna starała się zidentyfikować, proponując lepsze w jej przekonaniu brzmienie odnośnych przepisów lub wykazując zasadność zastosowania odmiennych rozwiązań niż przewidziane w Projekcie. Rada Legislacyjna wyraża nadzieję na konstruktywne odniesienie się do jej uwag oraz na przekazywanie jej w przyszłości do opiniowania projektów rządowych aktów normatywnych, zwłaszcza tak ważnych jak Projekt, zgodnie z jej ustawowym mandatem.

*Na podstawie projektu opinii
przygotowanego przez prof. dra hab.
Marka Szydło Rada Legislacyjna przyjęła
niniejszą opinię na posiedzeniu w dniu 19
kwietnia 2024 r.*

prof. dr hab. Marek Szydło
Przewodniczący Rady Legislacyjnej
/-podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/