

## Uzasadnienie

### Spis treści

<b>1. Cel i potrzeba ustawy</b> .....	3
<b>2. Omówienie zmian zawartych w projekcie ustawy</b> .....	4
Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe .....	4
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.....	4
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.....	16
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego .....	19
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 .....	20
Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle .....	22
Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej .....	26
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.....	27
Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie .....	27
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych.....	27
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.....	28
Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników .....	29
Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty.....	30
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.....	31
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe .....	31
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.....	33
Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych .	34
Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych.....	35
Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze.....	35
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	35
Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług .....	36
Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy .....	37
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych .....	38
Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych.....	39
Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym.....	39
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami .....	41
Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych .....	42
Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta.....	43
Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii .....	43

Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.....	43
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.....	45
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców .....	45
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców.....	57
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych .....	58
Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa .....	63
<b>3. Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców .....</b>	<b>63</b>
<b>4. Przepisy przejściowe i końcowe.....</b>	<b>63</b>
<b>5. Pozostałe kwestie.....</b>	<b>64</b>

## 1. Cel i potrzeba ustawy

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 projektowanej ustawy jest wprowadzenie uproszczeń odnoszących się do działalności gospodarczej na etapie rozpoczynania działalności przez przedsiębiorcę oraz rozwoju jego przedsiębiorstwa w kolejnych latach. Nowelizacja obejmie też przepisy dotyczące zasad stanowienia prawa gospodarczego i oceny jego funkcjonowania. W związku z tym, że przyczyną zidentyfikowanych problemów są konkretne przepisy prawne, które nakładają wymogi regulacyjne na obywateli i firmy, realizacja celu poprzez działania pozalegislacyjne w tym zakresie nie jest możliwa. Przeprowadzenie osobnej nowelizacji każdego z aktów prawnych, w których zidentyfikowano problemy, wydaje się działaniem nadmiarowym. Z uwagi na liczbę takowych oraz mając na względzie ekonomikę procesu legislacyjnego rekomendowanym rozwiązaniem jest ograniczenie wymogów regulacyjnych w drodze jednej ustawy o charakterze przekrojowym.

Celem proponowanych w projekcie rozwiązań jest zmniejszenie liczby zbędnych i nadmiernych wymogów regulacyjnych, co w konsekwencji przyczyni się do zmniejszenia kosztów przedsiębiorców. Rezultatem będą szybsze i sprawniejsze procedury administracyjne, co przełoży się również na efektywność pracy administracji publicznej. Przewiduje się, że podjęte działania będą stanowić pozytywny impuls dla przedsiębiorców znacząco wpływając na poprawę warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

Przepisy zostały zgrupowane w ramach komponentów:

- ułatwienia przy podejmowaniu pierwszych kroków w biznesie;
- prostsze zasady wykonywania działalności gospodarczej;
- prawo gospodarcze przyjazne przedsiębiorcom.

Zagadnienia będące przedmiotem projektu dotyczą kilku obszarów tematycznych, w tym: kontroli, rzemiosła, działalności nierejestrowej, leasingu, sprawniejszych urzędów, „zielonej polityki”, zamówień publicznych, mediacji, ochrony i wsparcia przedsiębiorczości.

## **2. Omówienie zmian zawartych w projekcie ustawy**

### **Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. – Prawo wekslowe**

Uzupełniająco w stosunku do zmian w Kodeksie cywilnym i w Kodeksie postępowania cywilnego jako zmiany wynikowe zaproponowano zmiany w ustawie – Prawo wekslowe, przy założeniu, że elektroniczny weksel ma podlegać takim samym zasadom i mieć takie samo znaczenie w obrocie jak tradycyjny weksel. Dla spełnienia tego celu jest niezbędne zastrzeżenie, że wszelkie czynności związane z elektronicznym wekslem muszą być dokonywane w formie elektronicznej.

Dla zapewnienia jednolitości praktyki posługiwania się elektronicznymi wekslami proponuje się ponadto określenie wzoru formularza, na którym będzie sporządzany elektroniczny weksel. Wszelkie kwestie związane z rozwiązaniami technologicznymi zostaną określone w akcie wykonawczym.

Zbędne jest wprowadzanie dla elektronicznego weksla możliwości sporządzania z tego wtóropisów i odpisów. Warunki techniczne powinny zapewniać możliwość udostępniania treści elektronicznego weksla, tj. na nośniku elektronicznym.

### **Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego**

#### **1) Zasady przedkładania prokury lub pełnomocnictwa**

Proponowany przepis art. 33 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego (dalej: Kpa), stanowiący odpowiednik art. 89 § 1 zdanie trzecie ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, rozciąga na publiczne rejestry (zwłaszcza na Krajowy Rejestr Sądowy (dalej: KRS), w sposób szczególny korzystający z domniemania prawdziwości zawartych w nim danych – zob. art. 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym), wyciągi i ewidencje rozwiązania znajdujące się dotychczas w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy w zakresie konieczności przedkładania przez pełnomocnika (w szczególności prokurenta) dokumentu pełnomocnictwa na potrzeby postępowań administracyjnych (art. 41 tejże ustawy w brzmieniu dotychczasowym). Warunkiem jest, by informacje o pełnomocniku oraz o zakresie jego umocowania miały charakter publiczny, tj. były ujawnione w takim rejestrze, wyciągu bądź ewidencji, a organ prowadzący postępowanie miał do nich dostęp drogą elektroniczną.

Utrzymywanie w tym zakresie rozróżnienia pomiędzy Centralną Ewidencją i Informacją o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG) a publicznymi rejestrami i wyciągami nie wydaje się znajdować aksjologicznego uzasadnienia. Propozycja stanowi też manifestację innych pro-obywatelskich i pro-przedsiębiorczych reguł administracji takich jak konieczność współdziałania organów czy korzystanie z danych i informacji, do których mają one już dostęp, bez konieczności angażowania zainteresowanych. Jednocześnie, ze względu na treść art. 3 § 1 pkt 2 Kpa, nie będzie miała ona zastosowania do postępowań

regulowanych przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (dalej: Ordynacja podatkowa).

## 2) Doręczenie zastępcze

Obecnie obowiązujące regulacje w zakresie doręczeń nie regulują w pełni sytuacji, gdy siedziba osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej 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.

W celu podniesienia skuteczności działania organów proponuje się wprowadzenie art. 45a Kpa przewidującego konstrukcję doręczenia pism osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej przez wykreowanie tzw. wtórnego adresata pisma oraz wykorzystanie fikcji prawnej doręczenia. Projektowane zasady będą miały zastosowanie jedynie w przypadkach, gdy adres ich siedziby nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności.

Należy zauważyć, że 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 pierwsze 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, doręczyciel (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.

Adresy osób fizycznych upoważnionych do reprezentowania w/w podmiotów są dostępne w rejestrach, w tym w Krajowym Rejestrze Sądowym lub mogą być znane organowi administracji publicznej z urzędu. Niemniej przepis w proponowanym art. 45a § 2 Kpa przewiduje przyjęcie fikcji doręczenia, gdyby, z jakiś powodów, adresy nie były możliwe do ustalenia. 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. Dodatkowo, w ramach § 3, doprecyzowany zostanie sposób ustalania daty, z którą

uznaje się skutek doręczenia, tj. z dniem sporządzenia przez organ administracji publicznej adnotacji o niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata.

Należy również wskazać, że do doręczeń pism osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata zastosowanie będą miały ogólne przepisy Kpa dotyczące doręczeń, np. art. 42 Kpa.

Tożsame rozwiązanie zostało uregulowane w art. 151a Ordynacji podatkowej i w obecnym brzmieniu obowiązuje od 2016 r.

### 3) Zmiany w zakresie mediacji

W 2017 r. do Kpa wprowadzono szerokie możliwości prowadzenia mediacji w sprawach administracyjnych, w których organ administracji publicznej działa w granicach uznania administracyjnego lub gdy strony mają sporne interesy. Mediacja przyczynia się do budowania zaufania obywateli do organów administracji publicznej oraz profesjonalizacji załatwiania spraw. Stanowi przy tym wyraz nowoczesnych form współdziałania obywateli i aparatu administracyjnego. Z przeprowadzonej oceny skutków regulacji nowelizacji z 2017 r. wynika, że mediacja, mimo jej zalet, nie stała się powszechnym narzędziem w sprawach administracyjnych. Organy często pomijają istotę mediacji w sprawach administracyjnych, tj. wyjaśnienie stanu faktycznego i stanu prawnego przy wykorzystaniu środków zapewniających bezpośrednią i szybką komunikację ze stronami postępowania, a nade wszystko załatwienie sprawy w sposób zmniejszający ryzyko odwołania i dalszego angażowania administracji publicznej lub sądów w rozpoznanie sprawy. Strony natomiast mają niewielką wiedzę o możliwości korzystania z mediacji w ramach postępowania administracyjnego oraz o zaletach tego instrumentu.

Dlatego w art. 96a Kpa proponuje się doprecyzować, że sprawami, których charakter pozwala na prowadzenie mediacji administracyjnej są sprawy pozwalające organowi na działanie w ramach uznania administracyjnego. A ponadto, art. 96b Kpa proponuje się uzupełnić o wyraźne wskazanie, że zawiadomienie o możliwości mediacji może być ponawiane w toku sprawy, niezależnie od jej etapu a w pouczeniu o mediacji należy także poinformować o zaletach mediacji. Ma to na celu zwiększenie świadomości prawnej wśród obywateli o mediacji w postępowaniu administracyjnym.

Proponowana zmiana nie wpływa na dobrowolność udziału strony postępowania administracyjnego w mediacji.

### 4) Umarzanie zawieszonych postępowań

W Kpa wprowadza się przepis określający termin, po upływie którego postępowanie zawieszone z przyczyn obligatoryjnych, w oparciu o podstawy wymienione w art. 97 § 1 Kpa, będzie ulegało umorzeniu, o ile nie będą sprzeciwiać się temu pozostałe strony oraz nie będzie zagrażało to interesowi społecznemu.

Przyjęto, że umorzenie zawieszzonego postępowania nastąpi, gdy zaistniałe przeszkody do kontynuowania postępowania nie zostaną usunięte w terminie trzech lat od daty zawieszenia postępowania. Termin ten jest tożsamy z terminem przyjętym w art. 98 § 2 Kpa.

Należy zauważyć, że obecnie Kpa przewiduje taki trzyletni termin jedynie w art. 98 § 2 Kpa w przypadku fakultatywnego zawieszenia postępowania na wniosek strony. Wprowadzenie podobnego przepisu (proponowany art. 97 § 4 Kpa) również w odniesieniu do postępowań obligatoryjnie zawieszonych na podstawie przesłanek z art. 97 § 1 pkt 1–3a Kpa, miałyby charakter porządkujący system prawny i zapobiegałoby sytuacji wieloletniego zawieszenia postępowania administracyjnego, w przypadku, np. gdy strony postępowania nie są już zainteresowane wydaniem danego rozstrzygnięcia i nie podejmują własnych działań lub nie współpracują z organem administracji publicznej, w celu usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania.

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 postępowaniu ze względu utratę przez stronę lub przez jej ustawowego przedstawiciela zdolności do czynności prawnych. Niemniej jednak należy mieć na uwadze, że w postępowaniu obok ww. stron mogą również uczestniczyć pozostałe strony, które powinny zgodzić się na umorzenie postępowania. W związku z tym w art. 97 § 4 Kpa uzależniono umorzenie postępowania od braku wniesienia sprzeciwu pozostałych stron postępowania, innych niż wymienione w art. 97 § 1 pkt 1–3a Kpa. Jednocześnie, jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania nie zostały usunięte przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1–3a Kpa, organ administracji publicznej planujący wydanie decyzji o umorzeniu postępowania, przed jego wydaniem, powinien zwrócić się w formie zwykłego pisma o stanowisko stron w przedmiocie planowanego umorzenia postępowania, wyznaczając stronom termin na odpowiedź i wniesienie ewentualnego sprzeciwu.

W art. 97 § 5 Kpa proponuje się, aby w przypadku umorzenia postępowania decyzja w tym zakresie dla stron, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1–3a Kpa, pozostawiana była w aktach sprawy ze względu na to, że strony te są już albo nieznane albo niezdolne do czynności prawnych.

Jednocześnie nie będzie możliwości umorzenia postępowania z ww. powodu w przypadku, gdy postępowanie administracyjne zostało wszczęte z urzędu (proponowany art. 97 § 6 Kpa). Należy zauważyć, że w takim przypadku postępowanie jest wszczynane zazwyczaj w związku z nałożeniem obowiązku administracyjnego na stronę. Zatem organ administracji publicznej powinien w takim przypadku dążyć do usunięcia przeszkody do dalszego prowadzenia postępowania w celu wyegzekwowania należnych od strony zobowiązań.

## 5) Decyzje hybrydowe



Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 109 Kpa decyzję doręcza się stronom na piśmie. Przy czym należy przez to rozumieć zarówno możliwość doręczenia decyzji w postaci papierowej, jak i elektronicznej (zgodnie z zasadą pisemności wyrażoną w art. 14 Kpa). Dotyczy to także wszystkich załączników do decyzji, które są wymagane prawem. Brak doręczenia załączników na piśmie może być uznawany za uchybienie mające wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Obecnie nie ma możliwości doręczenia przez organ załączników w innej postaci niż została doręczona decyzja. Oznacza to, że w przypadku doręczenia decyzji w postaci papierowej załączniki do niej również muszą zostać doręczone w postaci papierowej. Bywa to szczególnie kłopotliwe zarówno dla organów jak i stron w sytuacji dużej ilości załączników lub załączników wielkoformatowych. Organ administracji publicznej jest zobowiązany do sporządzenia, uwierzytelnienia, doręczenia i archiwizowania znacznej ilości papierowych załączników. Z kolei strona przechowuje znaczne ilości dokumentów w postaci papierowej.

Mając powyższe na uwadze proponuje się wprowadzenie art. 109 § 3 Kpa, zgodnie z którym załączniki do decyzji wydanej w postaci papierowej mogą być doręczone na innym trwałym nośniku informacji, za zgodą strony wyrażoną na piśmie albo ustnie do protokołu. Przepis ten daje możliwość doręczenia załączników (w tym załączników znacznych rozmiarów) na trwałym nośniku innym niż papier.

Jednocześnie, wobec kilku funkcjonujących w polskim prawie definicji trwałego nośnika, proponuje się wprowadzenie (w art. 109 § 4 Kpa) samoistnej definicji na potrzeby funkcjonowania Kodeksu. Proponuje się, aby przez trwały nośnik informacji rozumieć 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. Definicja ta jest wzorowana na rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi.

#### 6) Zmiany w zakresie pouczeń do postanowień

W związku ze zmianami przepisów ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wprowadzona została zmiana art. 125 § 3 Kpa poprzez dodanie regulacji przewidującej, że postanowienie, które może być zaskarżone do sądu administracyjnego, doręcza się stronie wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi lub sprzeciwu oraz uzasadnieniem faktycznym i prawnym.

#### 7) Zmiany w zakresie decyzji autokontroli organu

Zgodnie z 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. Z literalnego brzmienia powyższego przepisu wynika, że organ może ograniczyć swoje rozstrzygnięcie jedynie do uchylenia decyzji. W orzecznictwie

ugruntowało się stanowisko, że organ, który podejmuje się weryfikacji decyzji własnej jest zobowiązany załatwić sprawę w sposób pełny, czyli nie tylko uchylić własne rozstrzygnięcie, ale w to miejsce wydać decyzję taką, o którą wnioskuje strona. Może być to decyzja merytoryczna, ale także umarzająca postępowanie, jeżeli o to wnioskowała strona (np. wyrok NSA z 16 stycznia 2015 r., sygn. akt I OSK 2521/13; wyrok WSA w Poznaniu z 11 marca 2019 r., sygn. akt II SA/Po 36/19). Samo uchylenie decyzji nie załatwia sprawy administracyjnej w szczególności, że decyzja poddawana weryfikacji w trybie autokontroli jest decyzją nieostateczną co oznacza, że jej uchylenie wywołuje skutki prawne z datą wstecz.

W związku z tym, w ramach autokontroli, organ administracji publicznej wydając nową decyzję, w której uchyla zaskarżoną decyzję powinien również orzec co do istoty sprawy albo uchylając decyzję – umorzyć postępowanie.

#### 8) Wydłużenie terminu na wydanie decyzji w trybie autokontroli

Zmiana brzmienia art. 133 Kpa ma na celu wydłużenie terminu na wydanie przez organ I instancji nowej decyzji w trybie autokontroli, o której mowa w art. 132 Kpa, do 14 dni.

Obecnie na podstawie art. 133 Kpa organ administracji publicznej będący organem I instancji ma obowiązek przekazać organowi II instancji odwołanie wraz z aktami sprawy w terminie 7 dni. Oznacza to, że organ I instancji na podstawie art. 132 Kpa ma 7-dniowy termin na autokontrolę.

Autokontrola decyzji w terminie 7 dni jest terminem zbyt krótkim na dokonanie ponownej analizy zebranego materiału dowodowego w związku z wniesionym odwołaniem od decyzji organu pierwszej instancji. Mogą występować przypadki, że organ pierwszej instancji, w obawie o przekroczenie terminu zawitego przekazuje sprawę do instancji wyższego stopnia, bez dogłębnej analizy w trybie autokontroli, co wpływa na wydłużenie całościowego postępowania.

Należy podkreślić, że intencją tego przepisu jest skrócenie prowadzenia postępowania administracyjnego poprzez wydłużenie możliwości dokonania ponownej analizy sprawy – w ramach autokontroli – przez organ I instancji po wniesieniu przez stronę odwołania. Wydłużenie terminu do 14 dni na autokontrolę decyzji wydanej przez organ I instancji może spowodować, że po wniesieniu odwołania przez stronę, sprawa zakończy się już przed organem I instancji, gdy organ ten uzna, że odwołanie zasługuje na uwzględnienie w całości. Przepis ten spowoduje w takim przypadku, że strona nie będzie musiała oczekiwać na podjęcie rozstrzygnięcia przez organ II instancji, co znacznie wpłynie na skrócenie postępowania. W tej sytuacji uzasadnione jest wydłużenie wspomnianego terminu do 14 dni.

Niezależnie od powyższego w przepisie wskazano, że co do zasady organ I instancji powinien przekazać akta sprawy niezwłocznie jednak nie później niż w terminie 14 dni.

#### 9) Związanie organu pierwszego stopnia wskazaniem organu odwoławczego

W art. 139a Kpa wprowadza się instrument, który będzie prowadził do stanowczego obowiązku organu I instancji zastosowania się do treści decyzji organu odwoławczego. Notowane jest dzisiaj zjawisko niewykonania wytycznych organu odwoławczego przez organ I instancji.

W przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 138 § 2 Kpa, organ odwoławczy wskazuje:

- 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);
- 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 pomimo wskazania przez organ II instancji okoliczności faktycznych, jakie powinien wziąć pod uwagę organ I instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy, 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 uchylecia 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 ma również na celu zobligowanie organu I instancji do analizy okoliczności wskazanych przez organ II instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy.

Te same sytuacje zdarzają się w odniesieniu do wytycznych organu odwoławczego w zakresie wykładni przepisów prawa.

Podkreślenia wymaga, że wprowadzenie tego instrumentu, mającego na celu zobowiązanie organu I instancji do zastosowania się do treści decyzji organu odwoławczego, będzie dotyczyło wyłącznie przypadku, o którym mowa w art. 138 § 2 lub 2a Kpa.

Przepis ten znajdzie zastosowanie, 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 wyniku tego ponownie zostało wniesione odwołanie.

Zatem 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.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zarządzenie przez organ odwoławczy ustalenia przyczyn i osób winnych naruszenia obowiązku wynikającego z art. 138 § 2 lub 2a Kpa będzie toczyło się obok (niezależnie od) prowadzonego postępowania odwoławczego – sprawa ta będzie wyjaśniana wyłącznie pomiędzy organem pierwszej i drugiej instancji.

Zgodnie z art. 139a § 1 Kpa procedura określona w tym przepisie wystąpi tylko w przypadku „stwierdzenia nieuzasadnionego naruszenia” art. 138 § 2 i 2a Kpa. Należy wskazać, że „nieuzasadnione naruszenie”, wystąpi wtedy, gdy w decyzji organu pierwszej instancji nie zostały wskazane przyczyny odstąpienia od obowiązku polegającego na konieczności uwzględnienia:

- 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
- określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a Kpa.

Zatem samo nieuwzględnienie przez organ I instancji wytycznych nie będzie powodować konsekwencji, o ile zostało wyjaśnione w decyzji. W związku z tym w przypadku nieuwzględniania przez organ I instancji wytycznych organu odwoławczego przy jednoczesnym wyjaśnieniu przez organ I instancji powodów ich nieuwzględnienia brak będzie podstaw do uruchomienia procedury przewidzianej w art. 139a Kpa.

Art. 139a § 1 Kpa stanowi, że organ odwoławczy „zarządza” wyjaśnienie przyczyn. W tym zakresie 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) i nie będzie miało na nie wpływu.

Należy też wskazać, że „zarządzenie” wyjaśnienia przyczyn 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 stroną postępowania nie będzie uczestnikiem tego „postępowania”.

Organem właściwym do wyjaśnienia przyczyn i ustalenia osób winnych naruszenia art. 138 § 2 lub 2a Kpa, będzie organ pierwszej instancji.

W art. 139 § 2 Kpa wskazane jest, że 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.

W związku z tym, aby pracownik mógł zostać pociągnięty do takiej odpowiedzialności, będą musiały być spełnione łącznie wskazane w ww. przepisie przesłanki.

Należy też 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:

- ustawa z 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych;
- ustawa z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej;
- ustawa z 20 stycznia 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. Zatem odpowiedzialność dyscyplinarna, porządkowa albo inna przewidziana w przepisach prawa wystąpi wyłącznie wtedy, gdy zajdą przesłanki do jej zastosowania przewidziane w przepisach szczególnych.

#### 10) Zmiany w zakresie definicji zaległej administracyjnej kary pieniężnej

W art. 189i § 1 Kpa wskazano, 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.

Obecnie przepis ten nie zawiera określenia terminu, do którego administracyjna kara pieniężna może zostać uregulowana.

W związku z tym, 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 Kpa. Zgodnie z art. 130 § 1 Kpa przed upływem terminu do wniesienia

odwołania decyzja nie ulega wykonaniu. Tym samym – w celu równego traktowania sytuacji obłożenia strony administracyjną karą pieniężną, tj. zarówno w ramach postępowania w I instancji, jak i w II instancji – słusznym wydaje się przyjęcie, że kara ta powinna być zapłacona w terminie 14 dni od doręczenia stronie decyzji w tej sprawie, jednak tylko pod warunkiem, że decyzja nabędzie przymiot ostateczności – tj. upłynie termin do wniesienia odwołania lub zostanie wydana 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. Przyjęcie, że karę pieniężną uiszcza się w określonym w powyższy sposób terminie, pozwoli na zgromadzenie odpowiednich środków na dokonanie zapłaty kary pieniężnej. Ponadto jednoznaczne określenie terminu uiszczenia kary pieniężnej wyeliminuje wątpliwości w tym zakresie po stronie organów odpowiedzialnych za ich nakładanie i egzekucję.

#### 11) Zmiany w zakresie wykonania kar administracyjnych oraz zaległych kar administracyjnych

Zgodnie z obowiązującym art. 189k § 1 pkt 2 Kpa organ administracji publicznej może odroczyć termin wykonania zaległej administracyjnej kary pieniężnej lub rozłożyć ją na raty. Jednocześnie przepis ten nie przewiduje możliwości zastosowania ww. ulg do odsetek za zwłokę.

Dlatego zasadnym jest dokonanie zmian w art. 189k § 1 pkt 2 Kpa przez dodanie w tym przepisie wyrazów „wraz z odsetkami za zwłokę”, analogicznie jak ma to miejsce w art. 67a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej, na którym regulacja dotycząca ulg w spłacie administracyjnych kar pieniężnych była wzorowana. Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej organ podatkowy może odroczyć lub rozłożyć na raty zapłatę zaległości podatkowej wraz z odsetkami za zwłokę lub odsetki od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek.

Pominięcie w art. 189k § 1 pkt 2 Kpa odsetek za zwłokę nie ma żadnego uzasadnienia i stwarza problemy przy udzielaniu ulg w spłacie zaległych administracyjnych kar pieniężnych. W obecnym stanie prawnym zapłata odsetek za zwłokę nie może być bowiem odroczone lub rozłożone na raty, a jedyną ulgą, jaką można w stosunku do nich zastosować, jest umorzenie. W związku z tym zasadne jest ujednoczenie katalogu ulg, które mogą być zastosowane wobec zaległej administracyjnej kary pieniężnej oraz naliczonych od niej odsetek za zwłokę. Dlatego konieczne jest dodanie art. 189k § 2a Kpa.

Dodatkowo, w związku ze zmianą art. 189k § 1 pkt 2 Kpa, zasadnym jest uregulowanie kwestii naliczania odsetek za zwłokę w przypadku odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległej administracyjnej kary pieniężnej wraz z odsetkami za zwłokę.

W takim przypadku odsetki za zwłokę będzie naliczać się do dnia złożenia wniosku przez stronę o zastosowanie ww. ulgi. W przypadku gdy strona pomimo odroczenia lub rozłożenia na raty zaległej administracyjnej kary pieniężnej nie dokona jej wpłaty w ustalonym terminie, to powstanie zaległość na zasadach ogólnych, tj. na podstawie obowiązującego art. 189i § 2 Kpa będą naliczane odsetki za zwłokę do momentu uregulowania ww. należności zgodnie z harmonogramem.

Należy też wskazać, że 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 odroczone zapłatę lub rozłożono na raty zaległą administracyjną karę pieniężną. Należy też zauważyć, że analogiczny przepis zawarty jest w rozporządzeniu 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 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 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 w związku z zastosowaniem ww. ulg.

Dodawany natomiast art. 189k § 2b–2d Kpa ma na celu uregulowanie zasad postępowania w przypadku opóźnień w zapłacie odroczonej lub rozłożonej na raty administracyjnej kary pieniężnej lub zaległej administracyjnej kary pieniężnej (wraz z odsetkami za zwłokę). Analogiczna regulacja zawarta jest w art. 67da Ordynacji podatkowej.

## 12) Udzielanie ulg z urzędu w zakresie administracyjnych kar pieniężnych

W obowiązującym stanie prawnym ulga w wykonywaniu administracyjnej kary pieniężnej jest udzielana w formie decyzji administracyjnej w postępowaniu wszczynanym na wniosek. Zgodnie z art. 189k § 1 Kpa organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej. Obecnie nie jest więc dopuszczalne prowadzenie ww. postępowania przez organ z urzędu.

W związku z tym proponuje się wprowadzenie możliwości wszczęcia postępowania o udzielenie ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej z urzędu (art. 189l Kpa). Rozstrzygnięcie w tym

przedmiocie opiera się na uznaniu administracyjnym, gdyż nawet w przypadku zaistnienia enumeratywnie wymienionych przesłanek, organ podatkowy „może”, ale nie musi umorzyć zaległości.

Wskazane w art. 189l § 1 Kpa przesłanki mają na celu wyeliminowanie tych administracyjnych kar pieniężnych m.in., w stosunku do których zachodzi uzasadnione przypuszczenie, że egzekucja administracyjna będzie bezskuteczna z powodu braku majątku lub źródła dochodu zobowiązanego, z których jest możliwe wyegzekwowanie środków pieniężnych przewyższających koszty dochodzenia oraz koszty egzekucyjne.

Wprowadzana instytucja jest wzorowana na regulacji art. 67d Ordynacji podatkowej oraz art. 64 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

### **Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny**

#### 1) Wprowadzenie formy dokumentowej umowy leasingu

Obowiązujący aktualnie przepis art. 709<sup>2</sup> Kodeksu cywilnego (dalej: Kc) zawiera wymóg zawarcia umowy leasingu w formie pisemnej ad solemnitatem. Skutkiem niezachowania formy pisemnej jest bezwzględna nieważność umowy leasingu (art. 73 § 1 Kc).

Leasing jest instrumentem finansującym inwestycje polskich przedsiębiorców. Zastrzeżenie formy pisemnej pod rygorem nieważności przewidzianej dla umowy leasingu może wydłużać proces zawierania umów lub wprowadzania do nich zmian.

Zawieranie umów leasingu w formie dokumentowej, bez konieczności posiadania podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą kwalifikowanego certyfikatu, pozwoli usprawnić i przyspieszyć zawieranie tego typu umów, a takie wpłynie pozytywnie na bezpieczeństwo stron obrotu. Ponadto znacznie ułatwi i przyspieszy efektywność i dynamikę udzielania finansowania w formie leasingu tego typu przedsiębiorcom.

Zliberalizowana forma prawna w postaci dokumentu znajdzie zastosowanie we wszystkich relacjach podmiotowych obrotu cywilnoprawnego, w tym gospodarczego.

Dodatkowo, w związku z powyższą zmianą proponuje się wprowadzenie dodatkowych modyfikacji w art. 709<sup>11</sup> oraz w art. 709<sup>13</sup> § 2 Kc. Przepisy te przewidują obecnie konieczność dokonania na piśmie – odpowiednio – upomnienia bądź wyznaczenia dodatkowego terminu przez finansującego korzystającemu. Jeżeli liberalizacji ulec ma sama forma prawna zawarcia umowy leasingu, to nie widać istotnych przeszkód, by także i wspomniane czynności nie mogły zostać dokonane w inny sposób. Z tego powodu proponuje się, by możliwe to było także w formie dokumentowej lub elektronicznej. Projektodawca nie przewiduje, by w negatywny sposób mogło to wpływać na pewność i bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, w tym także na kwestie praw stron umowy. Przyczyni się to natomiast do usprawnienia procesu dochodzenia ewentualnych uzasadnionych roszczeń.

#### 2) Weksel elektroniczny



Weksle są papierami wartościowymi, które stały się jednym z najlepiej poznanych i najbezpieczniejszych instrumentów obrotu. Era obrotu elektronicznego ujawniła jednak istotne niedomagania materialnej formy weksła. Nie spełnia ona oczekiwań użytkowników co do szybkości i sposobów elektronicznej wymiany danych na odległość. Proponowane rozwiązanie może dostarczyć uczestnikom obrotu użyteczny instrument, spełniający funkcje materialnego weksła, przy minimalizacji uciążliwości związanych z koniecznością posługiwania się materialnym dokumentem. Jednocześnie zapewnia wiarygodną i trwałą identyfikację wystawcy oraz dalszych nabywców i zbywców weksła oraz integralność i niezmienność weksła (poza niezaprzeczalnymi zmianami zgodnymi z prawem wekslowym dokonanyymi przez identyfikowalne osoby).

Dokumenty elektroniczne cechowała do niedawna znacząca wada utrudniająca ich użycie jako weksła – brak możliwości zapewnienia ich unikatowości, czyli ustalenia oryginalnej wersji dokumentu. Może powstać wiele kopii dokumentu elektronicznego, co wynika nie tylko z działania człowieka, ale również ze specyfiki samych urządzeń wytwarzających, przetwarzających, przesyłających i przechowujących dokumenty elektroniczne. Wysłanie dokumentu np. pocztą elektroniczną prowadzi do powstania jego kopii co najmniej w komputerze nadawcy, serwerze nadawcy, serwerze odbiorcy, komputerze odbiorcy. Wskazane problemy techniczne z posługiwaniem się elektroniczną formą dokumentów, takich jak weksel, rozwiązuje zastosowanie technologii blockchain. Blockchain to połączenie kilku znanych technologii, które razem mogą posłużyć do tworzenia sieci zapewniających zaufanie między stronami w sytuacjach, gdy w tradycyjnych relacjach nie ma powodu, aby takie zaufanie występowało, a jego zbudowanie wymaga użycia pośredników lub zastosowania złożonych zabezpieczeń prawnych. Blockchain wykorzystuje kryptografię do tworzenia rozproszonego rejestru (DLT) księgi transakcyjnej, gdzie przechowuje się informacje w grupie użytkowników. Zapisy lub zmiany w tej księdze są uzgadniane przez predefiniowany protokół sieciowy.

Koncepcję elektronicznego weksła należy także oceniać na tle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylające dyrektywę 1999/93/WE (eIDAS) zrównującego kwalifikowany podpis elektroniczny z podpisem własnoręcznym.

Jednocześnie warunkiem koniecznym dla zastosowania koncepcji elektronicznego weksła jest uznanie przez sądy ważności weksła na unikatowym elektronicznym nośniku i skuteczności obrotu nim w środowisku cyfrowym. W tym celu jest uzasadnione wprowadzenie do prawa polskiego przepisów rangi ustawowej odpowiadających ustawie modelowej UNCITRAL z 2017 r. o zbywalnych elektronicznych dokumentach płatniczych. Wprowadzenie powyższej regulacji do prawa polskiego umożliwiłoby także:

- 1) jednoczesną wymianę elektronicznego weksla za płatność (Delivery Versus Payment DVP) w smart kontrakcie, zapewniającym jednoczesność wydania weksla i jego wykupu przez spełnienie świadczenia pieniężnego. Funkcja mogłaby być zrealizowana przy wykorzystaniu usług wynikających z wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniającej dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylającej dyrektywę 2007/64/WE (Tekst mający znaczenie dla EOG) (PSD2);
- 2) wymianę elektronicznego weksla za inny elektroniczny dokument np. elektroniczny czek lub inny elektroniczny papier wartościowy (Delivery versus Delivery – DVD) – funkcja mogłaby być realizowana przy użyciu elektronicznego czeku wydawanego na zasadach analogicznych do elektronicznego weksla;
- 3) integrację funkcji wystawiania weksla elektronicznego z usługami kwalifikowanego podpisu elektronicznego, które będą oferowane przez systemy bankowości elektronicznej.

Ustawa modelowa UNCITRAL o elektronicznych zbywalnych dokumentach jest technologicznie neutralna, tj. nie definiuje konkretnej technologii i nie ogranicza się tylko do jej wykorzystania. Uwzględniając szybkość rozwoju technologicznego ograniczenie regulacji tylko do jednej technologii byłoby bezcelowe, gdyż w momencie przyjęcia regulacji najprawdopodobniej technologia zdążyłaby już ewoluować. Gdyby ustawa modelowa UNCITRAL została wprowadzona do prawa polskiego, umożliwiłaby tworzenie elektronicznych papierów wartościowych (pozostających poza regulacją reżimu instrumentów finansowych) nie tylko na bazie technologii blockchain, ale także innych takich jak DLT, a także przyszłych technologii, jeszcze dziś nieznanych, o ile byłyby one w stanie zapewnić określone funkcje i cechy elektronicznego nośnika konieczne dla kreowania elektronicznych papierów wartościowych. Chodzi bowiem o unikatowość nośnika elektronicznego, jego przenoszalność oraz możliwość sprawowania nad nim wyłącznej kontroli. Uzasadnienie ustawy modelowej zostało opracowane przez UNCITRAL i jest dostępne na stronie:

[https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic\\_transferable\\_records](https://uncitral.un.org/en/texts/ecommerce/modellaw/electronic_transferable_records).

Kluczową kwestią dla prawidłowej implementacji ustawy modelowej do polskiego porządku prawnego jest przeniesienie siatki pojęciowej, którą posłużyli się autorzy ustawy modelowej. Dla zachowania pełnej przejrzystości, w niniejszym projekcie zaproponowano ścisłe tłumaczenie, przyjmując dla „electronic record” określenie „dokument na nośniku elektronicznym”, dla „electronic transferable record” określenie „papier wartościowy na nośniku elektronicznym”. W zależności od wypracowywanego obecnie rozumienia pojęcia „token” może być zasadne zastąpienie wyżej zaproponowanych translacji, szeroko rozumianym pojęciem „tokenu”.

Szczegółowe uzasadnienie, jak i opis technicznych i prawnych aspektów funkcjonowania elektronicznych weksli, czeków a także innych aktywów w formie dokumentów jak konosamenty, dowody składowe, listy przewozowe itp. przedstawiono w raporcie z prac grupy roboczej ds. rejestrów rozproszonych i blockchain przy Ministerstwie Cyfryzacji, który jest dostępny na stronie:

<https://www.gov.pl/attachment/0d76dc21-484d-4eb7-8c2f-2467a560cbf2>.

## **Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego**

### 1) Wzmocnienie mediacji w postępowaniu cywilnym

Kodeks postępowania cywilnego (dalej: Kpc) 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 Kpc). Niedopełnienie tego wymogu nie obliguje *expressis verbis* do podjęcia przez sąd konkretnych działań. Tymczasem, przed przystąpieniem sądu do rozpoznania sprawy, strony powinny wykorzystać wszelkie środki umożliwiające pozasądowe rozwiązanie sporu. Strony mogą np. wziąć udział w mediacji lub udział w spotkaniu informacyjnym, podczas którego przekazywane są informacje o pozasądowych metodach rozwiązywania sporów (ADR). Przybliżenie wiedzy o ADR, w szczególności o mediacji, może przyczynić się do podjęcia przez strony decyzji o skorzystaniu z alternatywnych rozwiązań niż prowadzenie sporu sądowego. Obecnie decyzja o skierowaniu stron do mediacji i do udziału w takim spotkaniu jest fakultatywna (art. 183<sup>8</sup> § 1 i 4 Kpc). Spotkanie informacyjne może prowadzić sędzia, referendarz sądowy, urzędnik sądowy, asystent sędziego lub stały mediator. Spotkania informacyjne mogą być prowadzone od 2016 r. Sądy dysponują więc osobami, które mogą prowadzić spotkania, i miejscami organizacji spotkań.

W celu wzmocnienia instrumentów sądowych, skłaniających strony do mediacji, proponuje się wprowadzić katalog spraw, w których strony będą kierowane do mediacji lub będą musiałyby wziąć udział w spotkaniu informacyjnym poświęconym pozasądowym metodom rozwiązywania sporów, w przypadku niedopełniania ww. wymogu. Katalog powinien obejmować sprawy gospodarcze (za wyjątkiem spraw, w których mediacja jest niedopuszczalna z uwagi na charakter sprawy), inne niż sprawy gospodarcze, których stroną jest przedsiębiorca oraz sprawy z zakresu prawa pracy, z 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 odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy. Charakter spraw gospodarczych, innych spraw, których stroną jest przedsiębiorca oraz spraw z zakresu prawa pracy przesądza, że strony sporu powinny być szczególnie zainteresowane szybkim i tańszym zakończeniem sporu niż otrzymanie rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu postępowania sądowego, a ponadto utrzymaniem możliwości dalszej współpracy w ramach stosunków gospodarczych albo stosunku pracy. W odniesieniu do przedsiębiorców

standardem w ich relacjach z innymi przedsiębiorcami, a także innymi osobami, np. konsumentami, powinno być pozasądowe rozwiązywanie sporów. Jest wskazane, aby pracodawcy i przedsiębiorcy mieli wypracowane w swoich przedsiębiorstwach procedury rozwiązywania konfliktów w sposób szybszy i tańszy niż prowadzenie sporu przed sądem. Kierowanie spraw do sądu co do zasady powinno być natomiast ostatecznością.

Proponowane zmiany polegają także na doprecyzowaniu zakresu informacji, jakie powinny być podane w pozwie oraz przesądzeniu, że brak informacji o pozasądowych próbach rozwiązania sporu nie stanowi braku formalnego uniemożliwiającego nadanie sprawie biegu.

Uzupełniająco proponuje się również, aby w art. 183<sup>14</sup> § 2<sup>1</sup> Kpc przesądzić, że ugodą mogą być objęte także inne kwestie między stronami niż sprecyzowane już w pismach sądowych i objęte postępowaniami sądowymi<sup>1</sup>. Jak najszersze możliwości zakończenia wielu sporów między tymi samymi stronami powinny przyczynić się do zwiększenia efektywności i ekonomiki pracy sądu.

Wprowadzenie proponowanych zmian pozytywnie wpłynie na stopień wykorzystania pozasądowych metod rozwiązywania sporów, szczególnie w przypadkach, gdy jedna ze stron w większym stopniu wpływa na treść łączącego strony stosunku prawnego i kształtowania relacji w trakcie sporu.

## 2) Weksel elektroniczny

Przedmiotowe zmiany są konsekwencją rozwiązań dot. weksla elektronicznego wprowadzanych w Kc.

### **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**

Na gruncie postępowań prowadzonych na podstawie przepisów tej ustawy proponuje się odstąpienie od zasady dwuinstancyjności. Za przyjęciem tego stanowiska przemawia fakt, 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 dnia 9 kwietnia 1968 r. o dokonywaniu w księgach wieczystych wpisów na rzecz Skarbu Państwa w oparciu o międzynarodowe umowy o uregulowaniu roszczeń

---

<sup>1</sup> Zob. Magdalena Skibińska, „Objęcie ugodą mediacyjną roszczeń nieobjętych pozwem lub objętych różnymi postępowaniami cywilnymi – rozwiązane i nierozwiązane problemy w ustawie z 9.03.2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw”, Palestra 2023/8.

finansowych 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 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej: Ppsa), 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 Ppsa. 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 nieruchomości, będących 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.

## **Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle**

Ustawa o rzemiośle regulująca zasady jego funkcjonowania była wielokrotnie nowelizowana. Ostatnią modyfikację przeszła 1 stycznia 2020 r. w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych. Wówczas na nowo określono m.in. zakres podmiotowy (definicję rzemieślnika) i zakres przedmiotowy (definicję rzemiosła) ustawy o rzemiośle.

Nowe regulacje okazały się pozytywne dla rzemiosła, jednak dynamiczne zmiany zachodzące w otoczeniu prawnym, gospodarczym i społecznym oraz dotychczasowa praktyka stosowania ustawy o rzemiośle wymuszają potrzebę ich kolejnej nowelizacji poprzez dostosowanie definicji rzemiosła i rzemieślnika do obecnych realiów społeczno-gospodarczych.

Dynamika zmian i przekształceń form prowadzenia działalności gospodarczej przez mikro-, małych i średnich przedsiębiorców oraz sygnały płynące ze środowiska rzemiosła pokazują, że nowelizacja przepisów ustawy o rzemiośle definiujących rzemiosło i rzemieślnika winna obejmować następujące zagadnienia:

1. rozszerzenie katalogu prawnie dopuszczalnej formy prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie rzemiosła;
2. rozszerzenie definicji rzemiosła poprzez dopuszczenie wykorzystywania przez przedsiębiorców, niezależnie od formy prowadzenia przez nich działalności, wszystkich kwalifikacji zawodowych w rzemiośle, wymienionych w ustawie;
3. odejście od wymogu dotyczącego wykorzystywania w ramach działalności gospodarczej spółek kwalifikacji zawodowych w rzemiośle i pracy własnej wszystkich wspólników/akcjonariuszy;
4. włączenie do rzemiosła usług świadczonych przez optyka okularowego i protetyka słuchu;
5. odejście od automatyzmu w kwestii nabywania statusu rzemieślnika przez niektóre spółki wykonujące rzemiosło.

Aktualnie definicję rzemieślnika określają przepisy art. 2 ust. 1, 4 i 6 oraz art. 3 ust. 1 nowelizowanej ustawy o rzemiośle.

W świetle wskazanych wyżej przepisów przedsiębiorca powinien spełniać łącznie następujące wymogi ustawowe określające status rzemieślnika:

1. posiadać status mikro-, małego lub średniego przedsiębiorcy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców;
2. prowadzić działalność gospodarczą w jednej z branż rzemieślniczych, tj. branży innej niż wyłączone w ustawie (art. 2 ust. 4 ustawy do rzemiosła nie zalicza działalności handlowej, usług hotelarskich, działalności transportowej, usług świadczonych w wykonywaniu wolnych zawodów, usług leczniczych oraz działalności wytwórczej i usługowej artystów plastyków i fotografików);

3. prowadzić działalność w jednej z form wymienionych w ustawie, z wykorzystaniem kwalifikacji zawodowych i pracy własnej (zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy rzemiosło może być wykonywane przez: osobę fizyczną, wspólników spółki cywilnej osób fizycznych w zakresie wykonywanej przez nich wspólnie działalności gospodarczej, spółkę jawną, spółkę komandytową osób fizycznych, spółkę komandytowo-akcyjną osób fizycznych oraz jednoosobową spółkę kapitałową powstałą w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną);
4. posiadać odpowiednie kwalifikacje rzemieślnicze, potwierdzone dowodami kwalifikacji zawodowych w rzemiośle wymienionymi w art. 3 ust. 1 ustawy o rzemiośle, stosownie do formy prowadzonej działalności gospodarczej oraz stosunków między wspólnikami.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 dowodami kwalifikacji zawodowych w rzemiośle są: a) dyplom lub świadectwo ukończenia wyższej, ponadgimnazjalnej lub ponadpodstawowej szkoły o profilu technicznym bądź artystycznym w zawodzie (kierunku) odpowiadającym dziedzinie wykonywanego rzemiosła, b) dyplom mistrza w zawodzie odpowiadającym danemu rodzajowi rzemiosła, c) świadectwo czeladnicze albo tytuł robotnika wykwalifikowanego w zawodzie odpowiadającym danemu rodzajowi rzemiosła, d) zaświadczenie potwierdzające posiadanie wybranych kwalifikacji zawodowych w zakresie zawodu odpowiadającego danemu rodzajowi rzemiosła.

W przypadku osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą oraz jednoosobowej spółki kapitałowej powstałej w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną wykonującego we własnym imieniu działalność gospodarczą uznawane są dowolne kwalifikacje rzemieślnicze wymienione w art. 3 ust. 1 ustawy o rzemiośle, wykorzystywane w działalności gospodarczej.

W przypadku spółki cywilnej osób fizycznych w zakresie wykonywanej przez nich wspólnie działalności gospodarczej co do zasady konieczne jest, aby każdy ze wspólników posiadał i wykorzystywał dowolne kwalifikacje rzemieślnicze, potwierdzone dowodami kwalifikacji zawodowych w rzemiośle wymienionymi w art. 3 ust. 1 ustawy o rzemiośle. Wymóg dotyczący posiadania i wykorzystywania przez każdego ze wspólników kwalifikacji zawodowych w rzemiośle nie obowiązuje w odniesieniu do wspólników spółki cywilnej osób fizycznych, w której przynajmniej jeden wspólnik posiada i wykorzystuje kwalifikacje zawodowe w rzemiośle, pod warunkiem że pozostałymi wspólnikami takiej spółki są małżonek, wstępni lub zstępni wspólnika.

W przypadku spółek: jawnej, komandytowej osób fizycznych oraz spółki komandytowo-akcyjnej co do zasady wymagane jest, aby każdy wspólnik posiadał i wykorzystywał wyłącznie kwalifikacje rzemieślnicze, potwierdzone dowodami kwalifikacji zawodowych w rzemiośle wymienione w art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy (tj. dyplom mistrza w zawodzie odpowiadającym danemu rodzajowi rzemiosła) lub w art. 3 ust. 1 pkt 3 ustawy (świadectwo czeladnicze albo tytuł robotnika wykwalifikowanego w zawodzie odpowiadającym danemu rodzajowi rzemiosła). Wymóg dotyczący posiadania i wykorzystywania przez

każdego ze wspólników wyżej wymienionych spółek kwalifikacji zawodowych w rzemiośle nie obowiązuje w odniesieniu do tych podmiotów, w których przynajmniej jeden wspólnik posiada i wykorzystuje wyżej wymienione kwalifikacje zawodowe, pod warunkiem, że pozostałymi wspólnikami takiej spółki są małżonek, wstępni lub zstępni wspólnika.

Reasumując, zgodnie z obowiązującymi regulacjami rzemieślnikiem jest ten przedsiębiorca, który spełnia wszystkie wyżej wymienione wymogi.

Praktyka stosowania przepisów ustawy o rzemiośle pokazała, że przewidziane w niej rozwiązania w zakresie definicji rzemiosła i rzemieślnika są niewystarczające.

Środowisko rzemiosła wskazuje między innymi, że konieczna jest dalsza nowelizacja przepisów w zakresie definicji rzemiosła i rzemieślnika, polegająca na zastosowaniu bardziej uniwersalnych kryteriów zaliczania określonych podmiotów do rzemiosła. Problem ten dotyczy przede wszystkim spółek z ograniczoną odpowiedzialnością jako coraz powszechniejszej formy prowadzenia działalności gospodarczej. Ustawowe ograniczenie w zakresie możliwości zaliczenia do rzemiosła jedynie wskazanych w ustawie o rzemiośle spółek prawa handlowego – zdaniem środowiska rzemieślniczego – nie znajduje uzasadnienia. W opinii środowiska rzemiosła – zgodnie z zasadą wolności gospodarczej zawartą w art. 22 Konstytucji oraz wyrażoną w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców – rzemieślnicy powinni mieć prawo do prowadzenia działalności w dogodnej dla nich formie prawnej, zaś ich wyróżnikiem powinny być wyłącznie kwalifikacje zawodowe, potwierdzone dowodami kwalifikacji zawodowych w rzemiośle.

Proponowana obecnie nowelizacja obejmuje zmianę definicji rzemiosła i rzemieślnika poprzez rozszerzenie katalogu prawnie dopuszczalnej formy prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie rzemiosła. Nowa definicja rzemieślnika obejmie dodatkowo spółki kapitałowe (inne niż jednoosobowe spółki kapitałowe powstałe w wyniku przekształcenia przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną wykonującego we własnym imieniu działalność gospodarczą z wykorzystaniem zawodowych kwalifikacji i pracy własnej). W odniesieniu do spółki komandytowej i komandytowo-akcyjnej proponuje się odejście od wymogu, aby wspólnikami takiej spółki mogły być wyłącznie osoby fizyczne.

Takie rozszerzenie definicji rzemiosła i rzemieślnika umożliwi przedsiębiorcom rzemieślnikom szeroki wybór prawnie dopuszczalnej formy prowadzenia działalności gospodarczej.

Kolejną zmianą oczekiwaną przez środowisko rzemieślnicze jest odejście od wymogu, aby co do zasady wszyscy wspólnicy spółek handlowych musieli posiadać kwalifikacje zawodowe w rzemiośle, a do tego wyłącznie potwierdzone dowodami kwalifikacji zawodowych w rzemiośle w postaci dyplomu mistrza, świadectwa czeladniczego lub robotnika wykwalifikowanego w zawodzie odpowiadającym danemu rodzajowi rzemiosła.

Wychodząc naprzeciw temu oczekiwaniu proponuje się odejście od wymogu dotyczącego wykorzystywania w ramach działalności gospodarczej spółek kwalifikacji zawodowych w rzemiośle



i pracy własnej wszystkich wspólników/akcjonariuszy na rzecz kryterium, aby kwalifikacje zawodowe w rzemiośle posiadał co najmniej jeden wspólnik/akcjonariusz spółki.

Ponadto proponuje się zniesienie ograniczenia zawartego w art. 2 ust. 1 nowelizowanej ustawy, różnicującego wymogi dotyczące posiadania i wykorzystywania odpowiednich kwalifikacji rzemieślniczych w zależności od formy prowadzonej działalności gospodarczej oraz stosunków między wspólnikami. W ramach nowelizacji proponuje się, aby bez względu na formę prowadzonej działalności oraz niezależnie od stosunków między wspólnikami rzemiosło mogło być wykonywane przez przedsiębiorcę legitymującego się dowolnym dowodem kwalifikacji zawodowych w rzemiośle, wymienionym w art. 3 ust. 1 nowelizowanej ustawy.

Ustawodawca nie znajduje bowiem uzasadnienia dla dalszego utrzymywania ograniczenia, zgodnie z którym w przypadku spółek handlowych rzemieślnikiem może być wyłącznie osoba, która legitymuje się dowodami kwalifikacji rzemieślniczych, wydanymi przez izby rzemieślnicze przeprowadzające egzaminy czeladnicze i egzaminy mistrzowskie.

Zgodnie z obowiązującymi regulacjami, przedsiębiorca spełniający wszystkie wymogi, określone w art. 2 ust. 1, 4 i 6 oraz art. 3 ust. 1 nowelizowanej ustawy, z mocy ustawy był rzemieślnikiem.

W świetle zasady wolności osobistej i wolności działalności gospodarczej uzasadnione jest przyjęcie rozwiązania na rzecz dobrowolnego wyboru przez przedsiębiorców prowadzących działalność rzemieślniczą statusu rzemieślnika poprzez uzyskanie członkostwa w cechu albo izbie rzemieślniczej.

Przedsiębiorcy, którzy na mocy obowiązujących przepisów są rzemieślnikami utrzymują ten status po wejściu w życie znowelizowanych przepisów. Status rzemieślnika, na mocy ustawy, otrzyma również, dodatkowo, wspólnik spółki cywilnej będący rodzeństwem wspólnika, którego kwalifikacje zawodowe w rzemiośle są wykorzystywane we wspólnej działalności gospodarczej. W dotychczasowych przepisach jedynie wspólnik będący małżonkiem, wstępnym lub zstępnym wspólnika, którego kwalifikacje zawodowe w rzemiośle są wykorzystywane we wspólnej działalności gospodarczej, posiadał status rzemieślnika. Rozszerzenie tego uprawnienia na rodzeństwo wspólnika spółki cywilnej jest odpowiedzią na liczne sygnały napływające do ustawodawcy ze środowiska rzemiosła, dotyczące potrzeby wprowadzenia takiej regulacji.

Natomiast spółki, których zawodowo wykonywana działalność gospodarcza stała się rzemiosłem w związku z wejściem w życie znowelizowanych przepisów zostaną uznane za rzemieślnika dopiero z chwilą złożenia deklaracji o przystąpieniu do cechu lub izby rzemieślniczej. Znowelizowane przepisy przyznają wszystkim ww. podmiotom prawo zrzeszania się w cechach lub izbach rzemieślniczych na zasadach określonych w ustawie o rzemiośle.

Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą z wykorzystaniem kwalifikacji zawodowych w rzemiośle, których zawodowo wykonywana działalność gospodarcza stała się rzemiosłem w związku

z wejściem w życie znowelizowanych przepisów, niezainteresowani statusem rzemieślnika, będą mogli pozostać poza rzemiosłem.

Kolejną proponowaną zmianą, również postulowaną przez środowisko rzemieślnicze, jest modyfikacja obowiązującego aktualnie katalogu działalności i usług, których nie zalicza się do rzemiosła, poprzez wyłączenie usług optyków okularowych i protetyków słuchu z usług leczniczych wymienionych w tym katalogu.

Zawody optyka okularowego oraz protetyka słuchu są zawodami rzemieślniczymi. W obu zawodach prowadzona jest zarówno szkolna, jak i praktyczna nauka zawodu oraz przeprowadzane są egzaminy czeladnicze i mistrzowskie.

Ograniczenie wielkości przedsiębiorcy rzemieślnika wykonującego rzemiosło w formie spółki kapitałowej do mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy jest rozwiązaniem analogicznym do aktualnie obowiązującego.

Oczekuje się, że rozszerzenie definicji rzemieślnika i rzemiosła przyczyni się do włączenia do rzemiosła tych podmiotów rzemieślniczych, które były dotychczas z niego wykluczone. Przewiduje się, że zaproponowana nowelizacja wzmocni i zróżnicuje podmiotowo sektor rzemiosła, zwiększy efektywność operacyjną mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw rzemieślniczych oraz poprawi rentowność i konkurencyjność tych podmiotów gospodarczych.

W przepisie przejściowym proponuje się, aby młodociani pracownicy odbywający w dniu wejścia w życie niniejszej nowelizacji przygotowanie zawodowe u pracodawcy, który w rozumieniu dotychczasowych przepisów nie był rzemieślnikiem, a po dniu wejścia w życie nowej definicji stanie się nim, kontynuowali to przygotowanie oraz zdawali egzaminy zgodnie z dotychczasowymi zasadami dotyczącymi młodocianych zatrudnionych u pracodawców niebędących rzemieślnikami.

### **Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej**

Zmiany w przedmiotowej ustawie związane są przede wszystkim z proponowaną nowelizacją ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców w zakresie jednoznacznego uregulowania możliwości prowadzenia tzw. działalności nierejestrowej przez cudzoziemców. Obecne przepisy ustawy o Straży Granicznej dopuszczają możliwość przeprowadzania przez odpowiednie organy kontroli dot. zgodności z przepisami działalności gospodarczych cudzoziemców. Ponieważ jednak, zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tzw. działalność nierejestrowa nie stanowi działalności gospodarczej, organy takie nie mają np. uprawnienia, by domagać się okazania od kontrolowanego deklarującego prowadzenie tego rodzaju działalności odpowiednich dokumentów z tym związanych – np. w zakresie tego, czy osiągnane przychody nie przekraczają dopuszczalnego pułapu. Tym samym, na mocy nowych przepisów Straż Graniczna będzie mogła w pełniejszym zakresie weryfikować przestrzeganie obowiązujących norm prawnych – zarówno w odniesieniu do osób wskazanych w dodawanym art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, jak i tych wskazanych

w nowelizowanej ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.

### **Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych**

Przedmiotowa zmiana ma charakter deregulacyjny i jest ściśle skorelowana ze zmianą w ustawie – Prawo o notariacie. Przewiduje ona, że przepisu art. 6 ust. 6, mówiącego o obowiązku składania przez osobę fizyczną właściwemu organowi podatkowemu informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych związanych z powstaniem albo wygaśnięciem obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości, nie stosuje się w przypadkach gdy okoliczności te wynikają z przeniesienia własności nieruchomości zawartego w treści aktu notarialnego, pod warunkiem, że notariusz przesłał wypis tego aktu notarialnego właściwemu organowi podatkowemu. Warto zaznaczyć, że obie wspomniane przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. Po otrzymaniu wypisu organ podatkowy będzie posiadał wszelkie dane i informacje potrzebne do wydania decyzji w zakresie podatku, w konsekwencji czego zbędne i zdecydowanie nadmiarowe stanie się przekazywanie ponownie tych samych danych przez osobę fizyczną, której sprawa dotyczy.

### **Ustawa z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie**

Nowelizacja ustawy przewiduje, że jeżeli akt notarialny przewiduje w swej treści przeniesienie własności nieruchomości, to notariusz sporządzający ten akt ma obowiązek przesłania jego wypisu właściwemu miejscowo organowi podatkowemu na wniosek osoby fizycznej, która brała udział w tym akcie. Dane w nim zawarte będą wystarczające dla organu do wydania decyzji co do podatku od nieruchomości, co przyczyni się do ograniczenia dotychczasowych formalności w zakresie procedury podatkowej.

### **Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych**

1) Obecnie zgodnie z art. 18d ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (dalej: ustawy CIT) za koszty kwalifikowane (czyli koszty uzyskania przychodów poniesione na działalność badawczo-rozwojową) uznaje się ekspertyzy, opinie, usługi doradcze i usługi równorzędne, świadczone lub wykonywane na podstawie umowy przez podmiot, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, a także nabycie od takiego podmiotu wyników prowadzonych przez niego badań naukowych, na potrzeby działalności badawczo-rozwojowej.

W myśl art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce system szkolnictwa wyższego i nauki tworzą:

- uczelnie;
- federacje podmiotów systemu szkolnictwa wyższego i nauki;
- instytuty naukowe PAN;

- instytuty badawcze, działające na podstawie ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych;
- międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych ustaw działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej;
- Centrum Łukasiewicz, działające na podstawie ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz;
- instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz;
- Polska Akademia Umiejętności;
- inne podmioty prowadzące głównie działalność naukową w sposób samodzielny i ciągły.

W związku z tym obecnie, aby ekspertyzy, opinie, usługi doradcze i usługi równorzędne a także nabycie wyników prowadzonych badań naukowych mogły być uznane za koszty kwalifikowane, muszą być one świadczone lub wykonywane albo nabyte od jednostek naukowych.

Jednak skuteczna realizacja prac badawczo-rozwojowych wymaga uzyskania ekspertyz, opinii czy usług doradczych od podmiotów zewnętrznych. W praktyce często zdarza się, że ekspertyzy, opinie czy usługi doradcze świadczone są przez wyspecjalizowane podmioty, które nie posiadają statusu jednostki naukowej a współpraca z jednostkami naukowymi nie zawsze w praktyce jest możliwa i uzasadniona np. ze względu na poziom doświadczenia jaki prezentują poszczególni partnerzy.

W związku z tym z art. 18d ust. 2 pkt 3 ustawy CIT usunięty został wymóg, aby wyżej wymienione usługi, były świadczone przez jednostki naukowe. Spowoduje to większą elastyczność w zakresie prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej.

2) W art. 18d ust. 2 rozszerzona została możliwość zaliczenia do kosztów kwalifikowanych następujących kosztów związanych z działalnością badawczo-rozwojową:

a) przeglądów, konserwacji oraz kalibracji aparatury naukowo-badawczej wykorzystywanej wyłącznie w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej, jeżeli to korzystanie nie wynika z umowy zawartej z podmiotem powiązany w rozumieniu art. 11a ust. 1 pkt 4 z podatnikiem,

b) specjalistycznego transportu towarów wykorzystywanych wyłącznie w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej, jeżeli to korzystanie nie wynika z umowy zawartej z podmiotem powiązany w rozumieniu art. 11a ust. 1 pkt 4 z podatnikiem.

### **Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane**

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 34). Jednocześnie takie inwestycje, na etapie zgłoszenia, będą wymagały sporządzenia planu

sytuacyjnego i projektu architektoniczno-budowlanego, a na etapie rozpoczęcia robót budowlanych konieczne będzie sporządzenie projektu technicznego i zapewnienie udziału kierownika budowy. Będą podlegały również obowiązkowi powykonawczej inwentaryzacji geodezyjnej.

Natomiast takie obiekty, ale o wysokości do 3 m, będą zwolnione z pozwolenia na budowę i zgłoszenia (projektowany art. 29 ust. 2 pkt 34).

Propozycje te mają na celu upraszczanie i przyspieszanie procesu inwestycyjno-budowlanego dla ww. obiektów oraz zmniejszanie obciążeń dla inwestorów, a tym samym mają zachęcić inwestorów do budowy takich inwestycji co jest szczególnie istotne w kontekście przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną i rozwój odnawialnych źródeł energii. Wprowadzenie proponowanego zapisu wskazującego, że odległość usytuowania wolno stojącej elektrowni wiatrowej od granic działki będzie nie mniejsza niż jej całkowita wysokość ma na celu ograniczenie możliwości oddziaływania na nieruchomości sąsiednie.

### **Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników**

W art. 3 ust. 1 pkt 1 ww. ustawy przewiduje się, że w przypadku podatników będących osobami fizycznymi niebędących zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług lub nieprowadzących działalności gospodarczej, identyfikatorem podatkowym jest numer PESEL, natomiast z pkt 2 tego przepisu wynika, że w innych przypadkach jest to NIP.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (dalej też: Pp) działalność nierejestrowa nie jest uznawana za działalność gospodarczą w rozumieniu tej ustawy. Nie ma natomiast podstaw, by automatycznie odmówić jej tego przymiotu na gruncie Ordynacji podatkowej oraz ustawy o podatku od towarów i usług. Ustawy te posługują się bowiem swoimi własnymi definicjami działalności gospodarczej, niezależnymi od Pp, wyrażonymi odpowiednio w art. 3 pkt 9 oraz art. 15 ust. 2 tych ustaw.

W zakresie pojęcia działalności gospodarczej ustawa o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników nie odwołuje się do żadnej innej regulacji, nie posiada też jego odrębnej legalnej definicji, co może prowadzić do wątpliwości co do dokładnego rozumienia tego terminu w myśl ustawy.

Działalność nierejestrowa może stanowić działalność gospodarczą, w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług (dalej: ustawy o VAT), jeżeli spełnia definicję działalności gospodarczej wynikającą z ustawy o VAT. Do podmiotów wykonujących działalność nierejestrową w świetle Pp i uznanych za podatników w rozumieniu ustawy o VAT znajdą zatem zastosowanie ogólne zasady dotyczące podatku VAT. Oznacza to, 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.

Biorąc pod uwagę cel, który przyświecał powołaniu instytucji działalności nierejestrowej wskazane jest, by osoby ją prowadzące korzystały z PESEL jako identyfikatora podatkowego. Wyjątkiem byłyby sytuacje, w których osoby takie byłyby zarejestrowanymi podatnikami podatku od towarów i usług lub też nie będąc zarejestrowanymi jako podatnicy tego podatku prowadziłyby ewidencję sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących – korzystanie z tych ostatnich wymaga bowiem posiadania i posługiwania się NIP.

Należy także zwrócić uwagę na zakres przetwarzania danych osobowych, który ograniczony został przez wymóg przestrzegania podstawowych zasad, do których zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (dalej: RODO) należą: legalność, celowość, adekwatność, prawidłowość, ograniczenie czasowe, integralność, poufność i rozliczalność. Zatem wszelkie czynności związane z pozyskiwaniem danych osobowych, a następnie z ich przetwarzaniem i przechowywaniem, należy oceniać z perspektywy wymienionych powyżej (tj. art. 5 RODO).

Zaprojektowany przepis w niniejszym projekcie ustawy koresponduje przede wszystkim z zasadą adekwatności (art. 5 ust. 1 lit. c RODO), która dopuszcza możliwość zbierania tylko danych niezbędnych do osiągnięcia celu przetwarzania. W omawianym przypadku celem tym jest umożliwienie prowadzenia drobnej aktywności ekonomicznej przez osoby fizyczne przy zachowaniu jak najmniejszych formalności i obowiązków publicznych oraz doprecyzowanie regulacji, które budzą obecnie wątpliwości. Efektem tej zmiany będzie wyeliminowanie najistotniejszych wątpliwości praktycznych funkcjonowania tej instytucji – z korzyścią zarówno dla obywateli, jak i dla organów.

#### **Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty**

Zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. W ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentysty art. 16o ust. 4 reguluje skreślenie lekarza pełniącego służbę lub zatrudnionego w podmiocie leczniczym utworzonym przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych z rejestru lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne prowadzone przez Centrum Medyczne Kształcenia Podyplomowego. Katalog przyczyn uniemożliwiających realizację lub kontynuowanie szkolenia specjalizacyjnego ma charakter zamknięty. Skreślenie lekarza z rejestru lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne następuje w drodze decyzji, do której zastosowanie mają przepisy Kpa.

Należy wskazać, że decyzja w przedmiotowej sprawie ma charakter związany, co oznacza, że w przypadku zaistnienia przesłanek określonych w art. 16o ust. 1 wskazujących na brak możliwości realizacji lub kontynuowania szkolenia specjalizacyjnego wojewoda, minister obrony narodowej albo minister właściwy do spraw wewnętrznych jest zobowiązany do wydania decyzji pozytywnej, tj.

skreślenia lekarza pełniącego służbę lub zatrudnionego w podmiocie leczniczym utworzonym przez tego ministra z rejestru lekarzy odbywających szkolenie specjalizacyjne.

### **Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa**

- 1) Przeciwdziałanie wszczynaniu de facto fikcyjnych postępowań przygotowawczych jedynie w celu przerwania biegu przedawnienia zobowiązania podatkowego

Zmiana ma na celu wyeliminowanie nieprawidłowości polegających na tym, że urzędy skarbowe często inicjowały wobec podatników postępowania sankcyjne jedynie w celu przerwania biegu pięcioletniego terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Dotychczas, ilekroć zachodziło niebezpieczeństwo przedawnienia zobowiązania podatkowego, w praktyce organ mógł niemal w każdej chwili wszcząć postępowanie przygotowawcze w sprawie o przestępstwo lub wykroczenie skarbowe, w konsekwencji powodując zawieszenie przedawnienia zobowiązania.

- 2) Umarzanie zawieszonych postępowań.

W art. 201 § 6 Ordynacji podatkowej proponuje się, aby w postanowieniu o zawieszeniu postępowania z przyczyn określonych w art. 201 § 1 pkt 1–4 organ podatkowy pouczał stronę o treści art. 201 § 5. Podobne rozwiązanie obowiązuje na gruncie art. 204 § 3 Ordynacji podatkowej.

- 3) Zmiana w art. 81b § 2a Ordynacji podatkowej ma charakter dostosowawczy i polega na uzupełnieniu treści zdania pierwszego o przypadek, o którym mowa w art. 201 § 5.

### **Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe**

- 1) Prowadzenie rachunku wspólnego dla kilku funduszy inwestycyjnych

Możliwość prowadzenia rachunku wspólnego dla kilku funduszy inwestycyjnych jest niezbędna w przypadku oferowania przez TFI produktów oszczędnościowych, w tym produktów emerytalnych, w ramach Pracowniczych Programów Emerytalnych (ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o pracowniczych programach emerytalnych) oraz w ramach pozaustawowych programów oszczędnościowych opartych na ofercie produktowej TFI. Programy tego typu są dodatkowymi programami wynagradzania pracowników przez pracodawcę (klienta TFI), a więc muszą być atrakcyjne, posiadać szeroką gamę funduszy, powinny wymagać minimum obsługi ze strony pracodawcy, a także spełniać wymogi bezpieczeństwa wpłacanych środków. Wpłaty pracodawcy powinny odbywać się na jeden rachunek bankowy, należący do funduszy inwestycyjnych, a nie na rachunek TFI.

Nie bez znaczenia jest też fakt, że prowadzenie wspólnego rachunku dla funduszy inwestycyjnych będzie również niezbędne w przypadku oferowania przez TFI programów/produktów oszczędnościowych w ramach ogólnoeuropejskiego indywidualnego produktu emerytalnego.

Możliwość wpłaty środków przez pracodawców na wspólny rachunek funduszy inwestycyjnych (w ramach tego samego TFI) zapewni bezpieczeństwo wpłacanych środków – wpłaty bezpośrednio na

rachunek funduszu oraz aktywa funduszy inwestycyjnych nie wchodzi do masy upadłości towarzystwa ani depozytariusza oraz nie mogą być objęte postępowaniem restrukturyzacyjnym.

Możliwość prowadzenia rachunku wspólnego powinna obejmować fundusze inwestycyjne oferujące nie tylko ustawowe programy emerytalne (PPK, PPE, IKE, IKZE, OIPE) ale również pozaustawowe programy oszczędnościowe. Towarzystwa funduszy inwestycyjnych oferują szereg pozaustawowych pracowniczych programów oszczędnościowych (kierowanych do pracowników danego pracodawcy lub ich grup) lub wyspecjalizowanych programów inwestycyjnych (mających charakter planów systematycznego oszczędzania bez względu na cel – emerytalny lub oszczędnościowy). Programy te mogą być oparte o ofertę kilku funduszy inwestycyjnych typu FIO i SFIO.

Postulat ten wynika z chęci zapewnienia podmiotom finansującym wpłaty do ww. programów (m.in. pracodawcy dla swoich pracowników lub też indywidualne osoby fizyczne), minimum obciążeń o charakterze technicznym, które związane są z dokonywaniem wpłat do tych programów. W przypadku odrębnie prowadzonych rachunków bankowych dla każdego funduszu, wpłacający (pracodawca) zobowiązany jest dokonywać odrębnych wpłat na te rachunki. Pracodawca nie ma wiedzy w jakie fundusze planuje inwestować jego pracownik, stąd pracodawca nie jest w stanie odpowiednio alokować środków na program oszczędnościowy. W przypadku zaś rachunków wspólnych funduszy inwestycyjnych, wpłacający dokonywałby jednej wpłaty, a TFI (lub agent transferowy) działające na zlecenie funduszy, rozdzielałoby wpłaty na poszczególne fundusze. Agenci transferowi mają możliwości operacyjne i techniczne przypisywania własności wpłacanych środków do poszczególnych funduszy, zgodnie z alokacją wskazaną przez klienta oraz zapewnienie odpowiedniego raportowania do TFI i depozytariusza. Czynności te dokonywane przez agentów transferowych niosą ze sobą niższe ryzyko błędów, co należy uznać za pozytywne z perspektywy klientów funduszy (uczestników programów/produktów oferowanych przez fundusze/TFI).

Proponowana zmiana uprości dokonywanie wpłat przez pracodawców – klientów TFI. Zlikwiduje bowiem konieczność wskazywania dwóch lub więcej rachunków do osobnych wpłat na każdy fundusz, a w konsekwencji nie będzie wymagane stosowanie odpowiednich systemów informatycznych i dodatkowe angażowanie działów księgowości pracodawców.

## 2) Wymiana informacji firm leasingowych i faktoringowych

Proponuje się zmianę w zakresie art. 105 Prawa bankowego. Zmiana stanowi naturalne „domknięcie” systemu wymiany informacji w sektorze finansowym, mające na celu przede wszystkim rzetelną ocenę możliwości finansowych/kredytowych klientów (w szczególności konsumentów i mikroprzedsiębiorców) ubiegających się o finansowanie. Wprowadzenie tej propozycji zapewni to, aby klienci nie ulegli „przekredytowaniu”, ale też aby instytucje finansowe udzielające finansowego wsparcia mogły to czynić bezpiecznie, nie doprowadzając do nieodpowiedzialnego kredytowania, co w konsekwencji mogłoby mieć bardzo negatywne skutki dla całej gospodarki państwa.



Przedstawioną propozycję legislacyjną dodatkowo uzasadnia fakt, że firmy leasingowe i faktoringowe są już objęte zakresem art. 106d Prawa bankowego, co wskazuje w sposób jednoznaczny na to, że są elementem systemu wymiany informacji, który z punktu widzenia ustawodawcy wprost służy bankom, ale także innym instytucjom pozostającym w ścisłym związku z bankami. Zatem skoro dane z firm leasingowych i faktoringowych służą zapobieganiu fraudom w sektorze finansowym, to tym bardziej w celu uszczelnienia systemu i dostępności do informacji powinny mieć one możliwość przekazywania do instytucji takiej, jak BIK, informacji na temat zaciąganych w tych firmach zobowiązań i ich spłacalności. Obecnie art. 105 ust. 4 Prawa bankowego nie przewiduje w zawartym w tym artykule katalogu podmiotowym ani firm leasingowych, ani faktoringowych.

### **Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych**

#### **1) Kwestia oskładkowania umów cywilnoprawnych**

W obecnym stanie prawnym brakuje uregulowania kwestii oskładkowania umów cywilnoprawnych zawieranych w ramach tzw. działalności nierejestrowej (drobna działalność np. udzielanie korepetycji, pieczenie tortów na niewielką skalę). W skutek czego zleceniodawcy (np. student, czy zamawiający tort) są zmuszeni zgłaszać zleceniobiorcę (osobę wykonującą tzw. działalność nierejestrową) z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne. Stanowi to odstępstwo od celu w jakim została powołana działalność nierejestrowa. W wyniku nowelizacji zostanie wyeliminowana ta nieścisłość.

#### **2) Tzw. Mały ZUS Plus**

Przedmiotowa zmiana ma na celu doprecyzowanie przepisów odnoszących się do tzw. Małego ZUS Plus i umożliwienie realizacji pierwotnych intencji projektodawców tego rozwiązania. Zgodnie bowiem z założeniami Małego ZUS Plus, po korzystaniu z obniżonych składek na ubezpieczenia społeczne przez 36 miesięcy, następuje okres swoistej „karencji” o długości 24 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej, w trakcie której przedsiębiorca jest oskładkowany zgodnie z zasadami ogólnymi, określonymi w art. 18 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Zmieniany art. 18c ust. 11 pkt 6, stanowiący przesłankę negatywną do korzystania z Małego ZUS Plus, posługuje się pojęciem „ostatnich 60 miesięcy”. Tym samym, w przypadku gdy ustalenie prawa danego przedsiębiorcy do przedmiotowego rozwiązania następuje np. w styczniu 2025 r., przy przyjęciu okresu od stycznia 2020 r. do grudnia 2024 r. (zakładając oczywiście, że wykorzystał on w ich trakcie pełnych 36 miesięcy ulgi) jako okresu referencyjnego, może powstać wątpliwość, czy przesłanka ta nie została spełniona. Przy takiej interpretacji, okres oczekiwania na ponowne skorzystanie z Małego ZUS Plus wydłużałby się de facto o rok. Skrócenie wspomnianego okresu referencyjnego o miesiąc (tj. do 59 miesięcy kalendarzowych), przy zachowaniu dotychczasowej konstrukcji językowej przepisu, eliminuje ten problem, umożliwiając zainteresowanym, o ile spełniają oni pozostałe warunki ustawowe, powrót do rozwiązania po 24 miesiącach oczekiwania.

## **Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych**

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 przewidzianych w Kpa, 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.

## **Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych**

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Postępowanie w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru podmiotów wykonujących działalność w zakresie wyrobu i przetwarzania alkoholu etylowego lub rejestru producentów wyrobów tytoniowych na jego wniosek powinno być jednoinstancyjne, gdyż ma ono na celu spełnienie w całości żądania przedsiębiorcy (projektowany art. 7c ust. 2 ustawy o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych).

## **Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze**

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności.

Proponuje się odstąpienie od dwuinstancyjności w zakresie art. 186b, 186c, 186d oraz 186e. W przypadku art. 186b ust. 20 związanego z wydaniem certyfikatu operatora kontroli bezpieczeństwa wydanie certyfikatu operatora kontroli bezpieczeństwa w drodze decyzji administracyjnej stanowi potwierdzenie pozytywnego wyniku egzaminu certyfikacyjnego. Egzamin może być powtarzany. Oczywiście jest, że niezaliczenie egzaminu certyfikacyjnego blokuje możliwość uzyskania certyfikatu. Nie zdarzają się zatem wnioski o wydanie certyfikatu bez spełnienia warunku zaliczenia egzaminu.

Art. 186c, 186d oraz 186e ustawy – Prawo lotnicze dotyczą odpowiednio wyznaczenia zarejestrowanego agenta, dostawcy oraz nadawcy. Przesłanki wydania decyzji są jednoznacznie określone w przepisach. W przypadku decyzji negatywnej strona może złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, jednak oczywistość niespełnienia wymogów przesądza o utrzymaniu decyzji w mocy. Wniosek o ponowne rozpatrzenie, może jedynie wydłużyć czas ostatecznego załatwienia sprawy. Stąd też proponuje się zniesienie dwuinstancyjności tych postępowań administracyjnych.

## **Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**

1) Zmiana art. 52 § 3 Ppsa ma na celu objęcie regulacją umożliwiającą wniesienie skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego bez składania wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy także postanowień.

Obecnie z uwagi na literalne brzmienie art. 52 § 3 Ppsa przedmiotowa regulacja ma zastosowanie wyłącznie do decyzji administracyjnych, pomijając w tym zakresie postanowienia, na które również może przysługiwać wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy. Zatem w celu wyeliminowania wątpliwości należy dokonać zmian w ww. zakresie w art. 52 § 3 Ppsa.

2) Zaproponowano dodanie do ww. ustawy art. 64f. Ma to na celu objęcie regulacją umożliwiającą wniesienie sprzeciwu nie tylko od decyzji kasacyjnych, ale także od postanowień wydanych poprzez odpowiednie zastosowanie art. 138 § 2 Kpa, w związku z art. 144 Kpa. Przepisy rozdziału 3a Ppsa („Sprzeciw od decyzji”), w obecnym brzmieniu, mają zastosowanie tylko do decyzji administracyjnych.

Jednocześnie stronie powinno przysługiwać prawo wniesienia sprzeciwu od postanowienia wydanego na podstawie art. 144 w związku z art. 138 § 2 Kpa – analogicznie jak w przypadku decyzji na podstawie art. 64a Ppsa.

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 listopada 2012 r., II GSK 1503/11, Legalis; wyr. NSA z 26 marca 1998 r., II SA 137/98, niepubl.; wyr. WSA w Warszawie z 3 kwietnia 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 sądownoadministracyjnym. Składy orzekające wyraźnie wskazują, że za takim poglądem przemawiają argumenty tożsame z racjami wysłowionymi powyżej (por. postanowienie NSA z 16 lutego 2018 r., sygn. akt I OZ 130/18, Legalis; wyrok NSA z 25 maja 2018 r., sygn. akt I OSK 1519/18, Legalis; wyrok NSA z 30 maja 2018 r., sygn. akt I GSK 2146/18, Legalis; wyrok NSA z 13 grudnia 2018 r., sygn. akt II FSK 2408/18, Legalis; wyrok WSA w Rzeszowie z 12 września 2018 r., sygn. akt II SA/Rz 559/18, Legalis; wyrok WSA w Szczecinie z 14 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Sz 434/18, Legalis; wyrok WSA w Lublinie z 5 czerwca 2018 r., sygn. akt II SA/Lu 314/18, Legalis). W związku z tym nie jest uzasadnione rozróżnienie między decyzjami kasacyjnymi a postanowieniami kasacyjnymi.

### **Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług**

Należy wskazać, że rozporządzenia wydawane na podstawie art. 111 ust. 8 ustawy o VAT w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących wydawane są co do zasady na rok. Obecnie od 1 stycznia 2024 r. obowiązuje rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 24 listopada 2023 r. w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących. Rozporządzenie to przewiduje czasowe zwolnienie do 31 grudnia 2024 r. Jednak np. analogiczne rozporządzenie z dnia 28 grudnia 2018 r. wydane zostało na okres dwóch lat (2019–2021).

Jednocześnie wydawanie przedmiotowego rozporządzenia na rok może powodować niepewność obrotu gospodarczego ze względu na zmieniające się uwarunkowania gospodarcze. Każde nowe, wydawane co roku, rozporządzenie w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji sprzedaży przy zastosowaniu kas rejestrujących oznacza konieczność weryfikacji czy zwolnienia wciąż mają zastosowanie. Podatnicy uzyskują potwierdzenie możliwości dalszego stosowania zwolnień dopiero przed samym zakończeniem roku, tj. w listopadzie lub grudniu w związku z terminem wydawania ww. rozporządzenia, co w przypadku ewentualnego ograniczenia zakresu zwolnień, pozostawia bardzo ograniczony czas na dostosowanie do nowych regulacji.

W związku z tym dokonano zmiany art. 111 ust. 8 ustawy o VAT poprzez wskazanie w tym przepisie, że rozporządzenie w ww. zakresie wydaje się na 3 lata, co stanowi ułatwienie dla przedsiębiorców.

### **Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy**

Proponowana modyfikacja art. 120 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczy ograniczenia zakresu odpowiedzialności za powierzenie cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy. Za wskazany czyn przepis ten przewiduje karę grzywny w wysokości od 1000 zł do 30 000 zł. Proponowana nowelizacja zakłada taką zmianę przepisu karnego, by odpowiedzialność za wykroczenie wskazane w ww. przepisie związana była jedynie z winą umyślną sprawcy.

Płynące ze strony środowiska pracodawców sygnały wskazują na problemy związane z praktyką stosowania wskazanego przepisu. Ustawa zawiera definicję „powierzenia cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy” (art. 2 ust. 1 pkt 22a), zgodnie z którą termin ten oznacza powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi, który nie jest uprawniony do wykonywania pracy w rozumieniu art. 87 ust. 1 lub nie posiada odpowiedniego zezwolenia na pracę, nie będąc zwolnionym na podstawie przepisów szczególnych z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę, lub którego podstawa pobytu nie uprawnia do wykonywania pracy, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w odpowiednim zezwoleniu na pracę, z zastrzeżeniem art. 88f ust. 1a–1c lub art. 88s ust. 1 i 2, lub który wykonuje pracę na innych warunkach lub na innym stanowisku niż określone w zezwoleniu na pobyt czasowy, o którym mowa w art. 114, art. 126, art. 127 lub art. 142 ust. 3, z zastrzeżeniem art. 119 i art. 135 ust. 3 ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, chyba że przepisy prawa dopuszczają ich zmianę, lub bez zawarcia umowy o pracę albo umowy cywilnoprawnej w wymaganej formie. Aby ustrzec się odpowiedzialności karnej związanej z powierzeniem nielegalnego wykonania pracy pracodawca (podmiot powierzający pracę) powinien oceniać uprawnienia cudzoziemca do wykonywania pracy, oceniać prawidłowość wystawienia odpowiednich zezwoleń, oceniać podstawę pobytu, a także oceniać inne dokumenty i stany faktyczne, które mogą wynikać z odrębnych przepisów. Środowisko pracodawców sygnalizuje, że powierzający prace cudzoziemcom często nie dysponują odpowiednimi kompetencjami i innymi możliwościami, które pozwoliłyby im gruntowną weryfikację stanów faktycznych i prawnych związanych z powierzeniem pracy

cudzoziemcom. Obowiązki wynikające z weryfikacji legalności powierzenia pracy postrzegane są jako nadmierne obciążenia administracyjne, pracodawcy domagają się ustanowienia prostego katalogu działań, wypełnienie których pozwoliłoby na skoncentrowaniu się na ich podstawowej działalności.

Zgodnie z generalną zasadą art. 5 Kodeksu wykroczeń – wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne. Obecna konstrukcja art. 120 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje odpowiedzialność zarówno za wykroczenie popełnione umyślnie (sprawca ma zamiar popełnienia czynu zabronionego, to jest chce go popełnić albo przewidując możliwość jego popełnienia na to się godzi), jak i nieumyślnie (sprawca nie mając zamiaru jego popełnienia, popełnia je jednak na skutek niezachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach, mimo że możliwość popełnienia tego czynu przewidywał albo mógł przewidzieć).

Bez proponowanej obecnej ingerencji legislacyjnej istnieje zatem wzorzec „zachowania ostrożności wymaganej w danych okolicznościach” w przypadku oceny okoliczności popełnienia wykroczenia stypizowanego w art. 120 ust. 1 ww. ustawy. Teoretycznie zatem pracodawca – przy zachowaniu ostrożności wymaganej w danych okolicznościach – nie powinien ponosić odpowiedzialności za wykroczenie z art. 120 ust. 1. ww. ustawy. Ponieważ jednak „form” „powierzenia cudzoziemcowi nielegalnego wykonywania pracy” jest wiele (por. definicja tego powierzenia w art. 2 ust. 1 pkt 22a), a także wiele jest związanych z tym czynności, nie jest możliwe stworzenie prostego katalogu działań, których spełnienie można by uznać za wypełnienie wzorca ostrożnego działania w trakcie weryfikacji legalnego pobytu cudzoziemca. Nadto środowisko pracodawców sygnalizuje problem „arbitralnego przypisywania sprawstwa” pracodawcom przez organy kontroli w toku postępowań kontrolnych. Prowadzi to do nadmiernego obciążenia pracodawców koniecznością weryfikacji statusu legalności pobytu w Polsce zagranicznego pracownika.

Odpowiedzią na wskazany problem jest zmiana konstrukcji przepisu karnego w taki sposób, by penalizacją było objęte jedynie umyślne popełnienie wskazanego wykroczenia.

### **Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych**

Zmiana w art. 96 ust. 1 pkt 6 w ustawie o kosztach sądowych w sprawach cywilnych jest konieczna dla usunięcia deficytu regulacji prawnych odnoszących się do zasad procesowych uczestnictwa Rzecznika MŚP w postępowaniach przed sądami powszechnymi i Sądem Najwyższym, w ramach których Rzecznik MŚP realizuje swoje ustawowe zadania.

W praktyce funkcjonowania Rzecznika MŚP zarysowały się istotne problemy w zakresie prawidłowej wykładni przepisów prawa oraz charakteru procesowego instytucji Rzecznika MŚP w kontekście zasad jego uczestnictwa w postępowaniach sądowych oraz zwolnienia go od kosztów sądowych. Najskuteczniejszą metodą przeciwdziałania takim sytuacjom w przyszłości jest doprecyzowanie art. 96

ust. 1 pkt 6 ww. ustawy. Realizacja niniejszego postulatu pozwoli na skuteczniejszą ochronę praw ogółu przedsiębiorców, realizowaną dzięki interwencjom Rzecznika MŚP o charakterze procesowym.

### **Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych**

Zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Istnieją postępowania, w których decyzje są wydawane w oparciu o żądanie strony, w takich przypadkach praktycznie nie występuje zakres uznaniowości organu. Stąd organy odwoławcze bardzo rzadko albo w ogóle nie zmieniają decyzji zapadłych w I instancji. W takich przypadkach utrzymywanie dwuinstancyjności jawi się jako pewna fikcja, która niepotrzebnie angażuje czas strony, a także czas i również środki materialne organów administracji. Jest tak w przypadku zmienianej ustawy z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych. Art. 9a tej ustawy reguluje postępowanie w sprawie wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru działalności w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych na jego wniosek. Postępowanie to ma na celu spełnienie w całości żądania przedsiębiorcy.

W przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 8 ust. 1, Dyrektor Generalny KOWR ma możliwość z urzędu wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru (wynika to z art. 9a pkt 2 niniejszej ustawy). Zatem w tej sprawie nie jest zasadne wydawanie decyzji o wykreśleniu wpisu z rejestru. Wykreślenie wpisu powinno następować w drodze czynności materialno-technicznej. Dlatego proponuje się w tym zakresie odejście od zasady dwuinstancyjności.

### **Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym**

W ustawie o podatku akcyzowym proponuje się dodanie art. 110b ust. 1, którego celem jest zwolnienie od akcyzy samochodów osobowych wykorzystywanych do celów badawczych w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej przez podmioty posiadające status centrum badawczo-rozwojowego, o którym mowa w art. 17 ustawy z dnia 30 maja 2008 r. o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej.

Zgodnie z projektowanym art. 110b ust. 2 ustawy o podatku akcyzowym zwolnienie to będzie obowiązywało w czasie wykorzystywania samochodu osobowego do celów badawczych w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej, jednak nie dłużej niż do dnia wygaśnięcia albo uchylenia decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów, o której mowa w art. 80t ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym.

Zgodnie z art. 80t ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym o decyzję o profesjonalnej rejestracji pojazdów może ubiegać się podmiot uprawniony, który:

- 1) nie został prawomocnie skazany za przestępstwo przeciwko mieniu, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów – dotyczy przedsiębiorcy, jeżeli jest on osobą fizyczną, albo członków władz organów osoby prawnej lub nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej;

2) złożył oświadczenia, że:

- a) każdy z pojazdów, którymi będą wykonywane jazdy testowe, będzie spełniał warunki określone w art. 66, odpowiednio dla pojazdu, którym będą wykonywane te jazdy,
- b) będzie używał w ruchu drogowym z wykorzystaniem profesjonalnego dowodu rejestracyjnego tylko pojazdy niezarejestrowane wcześniej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub za granicą, dla których posiada udokumentowane prawo do dysponowania nimi, oraz wyłącznie w celu wykonywania jazd testowych,
- c) blankiety profesjonalnych dowodów rejestracyjnych będą wypełniane wyłącznie przez podmiot uprawniony albo osoby zatrudnione przez ten podmiot.

Decyzję o profesjonalnej rejestracji pojazdów starosta wydaje na okres 1 roku, licząc od dnia jej wydania (art. 80u ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym). Po tym terminie ww. decyzja wygasa. Jeżeli nie później niż 60 dni przed upływem daty ważności decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów podmiot uprawniony złoży staroście wniosek o wydanie kolejnej decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów, starosta wydaje kolejną decyzję o profesjonalnej rejestracji pojazdów, która będzie obowiązywać od dnia następującego po ostatnim dniu terminu ważności poprzedniej decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów (art. 80v ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym).

Starosta, w drodze decyzji, uchyla decyzję o profesjonalnej rejestracji pojazdów, w przypadku gdy:

- 1) przedsiębiorca zaprzestał prowadzenia działalności w zakresie produkcji, dystrybucji lub badania pojazdów;
- 2) służba techniczna, o której mowa w art. 4 ustawy z dnia 14 kwietnia 2023 r. o systemach homologacji pojazdów oraz ich wyposażenia, albo jednostka badawcza producenta pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części przeprowadzająca badania pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części zaprzestała przeprowadzania odpowiednich badań pojazdu, przedmiotu wyposażenia lub części;
- 3) ujawnione zostało, że po dniu wydania decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów:
  - a) przedsiębiorca, jeżeli jest on osobą fizyczną, albo członek władz organów osoby prawnej lub nieposiadającej osobowości prawnej jednostki organizacyjnej został prawomocnie skazany za przestępstwo przeciwko mieniu, przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu lub przestępstwo przeciwko wiarygodności dokumentów,
  - b) podmiot uprawniony używał w ruchu drogowym z wykorzystaniem profesjonalnego dowodu rejestracyjnego pojazdy, dla których nie posiadał udokumentowanego prawa do dysponowania nimi;
- 4) podmiot uprawniony złożył niezgodne z prawdą oświadczenie, o którym mowa w art. 80t ust. 3 pkt 3 lit. a;
- 5) podmiot uprawniony złożył niezgodne z prawdą oświadczenie o utracie lub zniszczeniu blankietów profesjonalnych dowodów rejestracyjnych, profesjonalnych dowodów rejestracyjnych lub profesjonalnych tablic (tablicy) rejestracyjnych;



- 6) podmiot uprawniony złożył staroście wniosek o wydanie dodatkowych albo nowych blankietów profesjonalnych dowodów rejestracyjnych w okresie ważności decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów, a nie zwrócił profesjonalnych dowodów rejestracyjnych albo nie złożył oświadczenia o ich utracie lub zniszczeniu, o którym mowa w art. 80z ust. 1;
- 7) podmiot uprawniony przekazał blankiet profesjonalnego dowodu rejestracyjnego, profesjonalny dowód rejestracyjny lub profesjonalne tablice (tablicę) rejestracyjne innemu podmiotowi;
- 8) podmiot uprawniony wykonywał jazdę testową, korzystając z niewypełnionego blankietu profesjonalnego dowodu rejestracyjnego;
- 9) podmiot uprawniony nie dopełnił obowiązku prowadzenia wykazu pojazdów, o którym mowa w art. 80x ust. 1 (art. 80zb ust. 1 ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Decyzja o uchyleniu decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 80zb ust. 2 ustawy – Prawo o ruchu drogowym).

Zgodnie z projektowanym art. 110b ust. 3 podmiot, o którym mowa w art. 110b ust. 1, jest obowiązany wystąpić do właściwego naczelnika urzędu skarbowego z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, stwierdzającego zwolnienie od akcyzy samochodu osobowego wykorzystywanego w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej, w terminie 7 dni od dnia wydania decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów. Do ww. wniosku naczelnikowi urzędu skarbowego należy przedłożyć dokument potwierdzający nadanie statusu centrum badawczo-rozwojowego oraz decyzji o profesjonalnej rejestracji pojazdów. Właściwy naczelnik urzędu skarbowego wydaje zaświadczenie stwierdzające zwolnienie od akcyzy.

Obecne przepisy ustawy o podatku akcyzowym wymagają doprecyzowania w odniesieniu do pojazdów wykorzystywanych do badań i jazd testowych. Podmioty posiadające status centrum badawczo-rozwojowego, które jedynie testują pojazdy, ze względu na niejednorodną interpretację przepisów, zmuszone są do uiszczenia podatku akcyzowego od każdego pojazdu testowego. W związku z tym koszty, jakie muszą ponosić firmy, ograniczają prowadzenie działalności badawczo-rozwojowej w Polsce w zakresie badania samochodów osobowych. Dlatego konieczne jest przesądzenie, że samochody osobowe wykorzystywane do celów badawczych w prowadzonej działalności badawczo-rozwojowej są zwolnione z akcyzy. Uwolnienie rynku badawczo-rozwojowego z części zobowiązań podatkowych związanych z podatkiem akcyzowym od samochodów osobowych wykorzystywanych do celów badawczych przełoży się na rozwój rynku badań nad nowymi technologiami w motoryzacji. Branża badawczo-rozwojowa w Polsce stanowi przyszłościową gałąź przemysłu motoryzacyjnego a ww. zmiany zwiększą jej konkurencyjność wobec innych państw.

### **Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami**

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinстанcyjności. Pierwsza z nich dotyczy wydania przez starostę poświadczenia (potwierdzającego spełnienie dodatkowych wymagań w zakresie

prawa jazdy kategorii A, B, C lub D) dla przedsiębiorcy prowadzącego ośrodek szkolenia kierowców (art. 31 ust. 3 ustawy o kierujących pojazdami). Poświadczenia te są wydawane po spełnieniu przesłanek określonych w przepisach ustawy, które nie są ocenne z punktu widzenia organu. Wymagania są ściśle określone w przepisach ustawy, a więc organ nie może postąpić w odmienny sposób.

Kolejna zmiana projektowana jest w art. 33 ustawy o kierujących pojazdami i dotyczy odpowiednio wpisu do ewidencji instruktorów jazdy oraz odmowy takiego wpisu. Zarówno pierwszy, jak i drugi jest dokonywany po spełnieniu przesłanek określonych w przepisach ustawy, które również nie są ocenne z punktu widzenia organu. Jeżeli osoba spełnia wymagania, wówczas jest wpisywana do ewidencji, jeżeli ich nie spełnia, to nie zostanie wpisana.

Kolejna propozycja zmiany dotyczy decyzji, o których mowa w art. 38 ust. 2 pkt 1 i 4 (proponuje się, aby odwołanie nie przysługiwało w przypadku decyzji administracyjnej o wpisie do ewidencji i odmowy wpisu do ewidencji wykładowców), oraz decyzji, o których mowa w art. 58 ust. 2 pkt 1 i 3 ww. ustawy (wpis i odmowa wpisu do ewidencji egzaminatorów). Wpisy te również uwarunkowane są od spełnienia określonych przesłanek.

Art. 109 ust. 1, 3 oraz 4 ustawy o kierujących pojazdami regulują odpowiednio wydanie, przedłużenie oraz rozszerzenie zezwolenia na kierowanie pojazdem uprzywilejowanym. Decyzje te są wydawane na podstawie konkretnych dokumentów, których nieprzedstawienie stanowi podstawę do wydania decyzji odmownej.

Podobnie jest w przypadku art. 110 oraz 117 ust. 3 pkt 1 i 4 tej ustawy. Pierwszy z nich dotyczy wydania zezwolenia na kierowanie pojazdem przewożącym wartości pieniężne, natomiast drugi wpisu do ewidencji instruktorów techniki jazdy oraz odmowy wpisu do ewidencji instruktorów techniki jazdy. Decyzje te także wydawane są na podstawie konkretnych dokumentów.

### **Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych**

Obecnie Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w postępowaniu w sprawie nadmiernego opóźniania się ze spełnianiem świadczeń pieniężnych nie ma obowiązku nakładania administracyjnej kary pieniężnej, a w przypadku stwierdzenia zasadności jej nałożenia – po rozważeniu całokształtu okoliczności sprawy, może znacznie obniżyć jej wysokość.

Niemniej doprecyzowanie w przepisach, że w ramach okoliczności naruszenia wykazanych przez stronę postępowania, uwzględnia się również jako przesłankę miarkowania kary za opóźnienie czy strona była „ofiara zatorów”, a w szczególności czy istnieje związek pomiędzy niespełnieniem przez stronę zobowiązań w terminie określonym w umowie a nieotrzymaniem przez nią należności od jej kontrahentów, zwiększy pewność przedsiębiorców, że ich sytuacja zostanie uwzględniona w postępowaniu. W tym celu proponuje się zmianę w art. 13v w ust. 2b pkt 2 w ustawie z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych.

### **Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta**

Ustawa o prawach konsumenta reguluje w art. 43b i nast. zasady rządzące relacjami przedsiębiorca-konsument w przypadku braku zgodności towaru z umową. O ile konieczność zapewnienia szczególnej ochrony drugiej spośród tych osób nie może, w ujęciu ogólnym, budzić wątpliwości, o tyle pewne niejasności mogą pojawić się na gruncie art. 43c. Przepis ten przewiduje generalną zasadę odpowiedzialności przedsiębiorcy za wspomnianą niezgodność, o ile ujawniła się ona w okresie dwóch lat od dostarczenia towaru. Nie nakłada on natomiast ograniczenia czasowego dla konsumenta do odpowiedniej reakcji i podjęcia działań już po odkryciu tego faktu, co może zostać uznane za niesprawiedliwe względem przedsiębiorcy i godzące w praktyczne aspekty pewności oraz trwałości obowiązków wynikających z umowy łączącej obie strony. Z tego względu proponuje się, by konsument miał obowiązek ewentualnego zrealizowania przysługujących mu uprawnień, określonych w art. 43d ust. 1 oraz w art. 43e ust. 1 pkt 4 i 5 (tj. żądania naprawy bądź wymiany towaru i złożenia oświadczenia o obniżeniu ceny albo odstąpieniu od umowy w przypadku gdy brak zgodności towaru z umową jest na tyle istotny, że uzasadnia obniżenie ceny albo odstąpienie od umowy bez uprzedniego skorzystania z żądania naprawy bądź wymiany towaru, lub gdy z oświadczenia przedsiębiorcy lub okoliczności wyraźnie wynika, że nie doprowadzi on towaru do zgodności z umową w rozsądnym czasie lub bez nadmiernych niedogodności dla konsumenta) w terminie roku od momentu wykrycia przez niego nieprawidłowości. Proponowany termin został ustalony analogicznie do zasad przewidzianych w art. 88 § 2 Kc i gwarantuje konsumentowi odpowiednią ilość czasu, by mógł on podjąć odpowiednie kroki w zakresie ochrony przynależnych mu praw.

### **Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii**

Do definicji małej instalacji i mikroinstalacji, zamieszczonych w art. 2 pkt 18 i 19 ustawy o odnawialnych źródłach energii, po fragmentach stanowiących o warunkach dotyczących przyłączenia do sieci („przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV” oraz „przyłączoną do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym niższym niż 110 kV”) należy dodać zastrzeżenia w postaci „lub nieprzyłączoną do sieci elektroenergetycznej”. Umożliwi to zastosowanie tych definicji również do instalacji wyspowych, które czasami mogą być wykorzystywane przez prosumentów i przedsiębiorców. Tym samym, podmioty te będą mogły skorzystać z programów dofinansowania, które posługują się tymi definicjami.

### **Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe**

Zgodnie z obecnymi przepisami ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe dofinansowanie kosztów kształcenia młodocianego pracownika odbywa się tylko w przypadku zdania przez młodocianego egzaminu zawodowego bądź czeladniczego (art. 122), na co pracodawca nie ma bezpośredniego wpływu. W odniesieniu do dofinansowania kosztów kształcenia młodocianego pracownika proponuje się wprowadzenie zasady, zgodnie z którą dofinansowanie przysługiwać będzie

za fakt podejścia młodocianego do egzaminu czeladniczego bądź zawodowego (złożenia egzaminu), nie zaś – zdania go. Wynika to z faktu uznania otrzymania dofinansowania za swoisty benefit włożony w szkolenie młodocianego, którego uzyskanie nie powinno być uzależnione od skutku działania osoby trzeciej (tj. sukcesu lub braku sukcesu w trakcie zdawania egzaminu).

Dodatkowo ww. kwota dofinansowania ulega obecnie waloryzacji tylko w przypadku, gdy wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wzrasta o co najmniej 5% rok do roku. Rozwiązanie to nie uwzględnia natomiast sytuacji, gdy skumulowany wskaźnik przekracza wartość 5% w okresie kilku lat. W związku z powyższym zaproponowano, by waloryzacja dofinansowania następowała w przypadku, gdy wzrost wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych przekroczy 5% nie w stosunku do roku poprzedniego, ale w stosunku do roku, poprzedzającego rok, w którym dokonano poprzedniej (ostatniej) waloryzacji.

Ponieważ obecne przepisy dotyczące waloryzacji dofinansowania odnoszą się do obwieszczenia Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, który publikuje komunikat w sprawie średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, a wskaźnik ten nie obejmuje okresów innych niż rok do roku – konieczne jest wprowadzenie mechanizmu pozwalającego na proste ustalenie zasad waloryzacji i wskaźnika obejmującego dłuższy okres. W tym celu zaproponowano, by wskaźnik skumulowany był ogłaszany corocznie przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania. Wskaźnik ten powinien uwzględniać średnioroczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszane przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych. W efekcie na ministrze właściwym do spraw oświaty ciążył będzie obowiązek dokonania obliczenia i publikacji wskaźnika skumulowanego, obejmującego okres od ostatniej waloryzacji. Jeśli – przykładowo – w pierwszym roku okresu, dla którego oblicza się wskaźnik waloryzacji, na podstawie obwieszczenia Prezesa GUS średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniesie 111,4 (co odpowiada wzrostowi cen o 11,4%), zaś w kolejnym roku, na podstawie analogicznego obwieszczenia Prezesa GUS, średnioroczny wskaźnik wyniesie 114,4 (co odpowiada wzrostowi cen o 14,4%), to obliczenie wskaźnika skumulowanego będzie polegało na stworzeniu mnożników obejmujących rok pierwszy (mnożnik 1,114) i rok drugi (mnożnik 1,144), a następnie określenie wzrostu cen w okresie obejmującym skumulowany wskaźnik ( $1,114 * 1,144 = 1,274096$ ); skumulowany wzrost cen w danym okresie uzyskujemy po odjęciu "1" od uzyskanego wyniku ( $=0,274096$ ), co w danym przykładzie odpowiada wzrostowi cen o 27,41% dla danego okresu, zaś skumulowany wskaźnik, o którym mowa w proponowanym przepisie, wynosi 127,4). Uznano przy tym, że skumulowany wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem powinien być obliczany dla okresu rozpoczynającego się od roku kalendarzowego poprzedzającego rok, w którym dokonano ostatniej waloryzacji, jako od roku dla którego ustalony jest podstawowy dla waloryzacji poziom cen.

Proponuje się, by obwieszczenie ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania obejmowało również wysokość kwot dofinansowania określonych w art. 122 ust. 2 i 2a ustawy z dnia 14 grudnia

2016 r. – Prawo oświatowe i zwaloryzowanych zgodnie z proponowanym mechanizmem waloryzacji skumulowanym wskaźnikiem cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem. Dzięki temu podejściu obwieszczenie w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” będzie urzędową, obiektywną informacją, na podstawie której wójt (burmistrz, prezydent miasta) właściwy ze względu na miejsce zamieszkania młodocianego pracownika będzie mógł, zgodnie z art. 122 ust. 6 ww. ustawy, przyznać stosowne dofinansowanie.

### **Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy**

Nadanie nowego brzmienia art. 41 związane jest ze zmianą polegającą na dodaniu art. 33 § 5 w Kpa. W konsekwencji przepis ust. 1 staje się zbędny, zaś normie wyrażonej dotąd w ust. 2 konieczne jest nadanie nowego brzmienia.

### **Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców**

#### 1) Działalność nierejestrowa cudzoziemców.

Obecne brzmienie art. 5 Pp może budzić wątpliwości interpretacyjne w zakresie stwierdzenia, czy cudzoziemcy będący osobami fizycznymi, o których mowa w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, mogą wykonywać działalność w ramach tzw. działalności nierejestrowej. Obecnie nie istnieją przepisy, które bezpośrednio odnosiłyby się do tej kwestii. Dodanie ust. 7 do art. 5 Pp, który wprost stanowić będzie o takiej możliwości, ma na celu usunięcie tych wątpliwości interpretacyjnych i przyczynienie się do tego, że cudzoziemcy po spełnieniu przesłanek, o których stanowi Pp, nie będą pozostawać w tym zakresie w niejasności. Przedmiotowa regulacja odnosić się będzie do cudzoziemców wymienionych 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. Dodatkowo, a contrario, niemożliwe będzie wykonywanie działalności nierejestrowej przez cudzoziemców niewskazanych w ww. przepisie (z wyjątkiem przypadków dotyczących obywateli Ukrainy – zob. proponowane zmiany w ustawie z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa). Oprócz względów aksjologicznych, za rozwiązaniem tym przemawia fakt, że osoba wykonująca działalność nierejestrową po przekroczeniu limitu przychodowego obowiązana jest do zarejestrowania swojej działalności w CEIDG. Tym samym, systemowo, do możliwości skorzystania z rozwiązania powinny być dopuszczone jedynie osoby, które rejestracji takiej mogą dokonać, a więc posiadające uprawnienie do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na takich samych zasadach jak obywatele polscy.

Powyższa zmiana warunkuje także nowelizację ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (zob. tamże).

## 2) Wystąpienie do osoby.

Na gruncie obowiązujących przepisów urząd nie ma podstawy prawnej do występowania do przedsiębiorców bez wszczynania postępowania. Dla części urzędów stanowi to problem. Często otrzymują one informacje „z drugiej ręki” i, nie posiadając stanowiska zainteresowanego ani rozeznania w sprawie, niejako muszą zainicjować oficjalną procedurę administracyjną, tak by wyjaśnić jej okoliczności. W praktyce często okazuje się, że sprawa nie wymagała formalnego postępowania, o czym organ nie mógł wiedzieć zawczasu. Organy wnioskuje o wprowadzenie mniej formalnych i czasochłonnych procedur komunikacji z zainteresowanymi.

W odpowiedzi na powyższe, proponuje się dodanie nowego narzędzia wzorowanego na art. 49a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (tzw. „wezwania miękkie”). Na jego podstawie, bez wszczynania postępowania, organ mógłby zwrócić się w zakresie swojej właściwości do przedsiębiorcy o przedstawienie stanowiska. Termin na odpowiedź powinien być nie krótszy niż 14 dni. Byłoby to narzędzie całkowicie dobrowolne – organ mógłby, ale nie musiałby, z niego korzystać, zaś adresat – mógłby, ale nie musiałby, odpowiadać na wezwanie. W przypadku skorzystania z proponowanego narzędzia możliwe byłoby natomiast wyjaśnienie sprawy na samym początku, bez wszczynania postępowania. Tym samym, nowy przepis art. 28a Pp regulowałby tę kwestię. Proponuje się aby wystąpienie organu było jak najbardziej odformalizowane. Organ mógłby występować jedynie w takich sprawach, w których nie jest wymagane wszczęcie postępowania.

## 3) Ograniczenie w stosowaniu pieczętek i dołączania wydruków KRS i CEIDG.

Obecnie praktycznie nie obowiązują przepisy wymagające od przedsiębiorców posiadania i posługiwania się pieczętkami zarówno w kontaktach biznesowych, jak i w kontaktach z administracją publiczną. Odchodząc od posługiwania się pieczętkami Rada Ministrów przyjęła w 2018 r. dokument pod nazwą „Informacja dotycząca deregulacji obowiązku stosowania pieczęci/pieczętek przez obywateli i przedsiębiorców”. Ministrowie zostali zobowiązani do podjęcia działań zmierzających do zmiany pozostałych w zakresie ich właściwości aktów prawnych przewidujących obowiązek stosowania pieczęci lub pieczętek dla uproszczenia procedur. Od tego czasu przyjęto wiele aktów prawa znoszących obowiązek stosowania pieczęci/pieczętek nagłówkowych czy personalnych wymaganych wcześniej przy okazji różnych postępowań administracyjnych. Mogą jednak zdarzyć się sytuacje, że organ domaga się wykorzystania przez przedsiębiorcę pieczętki/pieczęci, pomimo braku formalnej podstawy.

Kolejnym krokiem w procesie deregulacji stosowania pieczętek/pieczęci jest zatem propozycja wprowadzenia art. 31 ust. 2 Pp. W projektowanym przepisie wskazuje się, że brak pieczętki nie stanowi braku formalnego pisma lub wniosku ani nie jest powodem, aby stwierdzić, że są one niekompletne. Jednocześnie proponuje się wyjątek od tej zasady, jeżeli przepisy odrębne nakazują stosowanie pieczętki. Oznacza to, że organ administracji nie będzie mógł wymagać i żądać od przedsiębiorcy

posługiwania się pieczętą, chyba że istnieje szczególny przepis prawa powszechnie obowiązującego, który wprowadza taki wymóg w konkretnej sprawie.

Z tożsamą sytuacją mamy do czynienia w przypadku braku dołączonego do pisma lub wniosku wydruku komputerowego aktualnych i pełnych informacji o podmiotach wpisanych do Krajowego Rejestru Sądowego oraz zaświadczenia o wpisie do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (w praktyce: wydruku z systemu teleinformatycznego Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej). Jasne określenie w przepisach prawa, że ich brak nie stanowi braku formalnego spowoduje, że organy administracji publicznej nie będą mogły wymagać od przedsiębiorcy dołączenia takiego wydruku do pisma lub wniosku (chyba że przepisy szczególne będą taki wymóg stawiały w konkretnej sprawie). Ponadto, przedmiotowa zmiana wpłynie pozytywnie na ograniczenie objętości akt sprawy przechowywanych w formie papierowej oraz przyczyni się do ochrony środowiska naturalnego z uwagi na zmniejszenie ilości zużytego papieru do druku.

#### 4) Plany kontroli oraz analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa.

Zmiany w zakresie art. 47 Pp związane są z wprowadzeniem obowiązku publikacji przez organ kontroli okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy prawdopodobieństwa naruszenia prawa w ramach wykonywania działalności gospodarczej. Powyższy obowiązek nie znajdzie zastosowania do kontroli działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu, a także do kontroli i analiz będących we właściwości organów Krajowej Administracji Skarbowej.

Dzięki zmianie podmioty, które podlegają kontroli, będą mogły zapoznać się ze sposobem realizacji przez organ kontroli wymogu okresowego planowania kontroli i przeprowadzania okresowych analiz, służącego lepszemu przygotowaniu kontroli i wytypowaniu do kontroli podmiotów, u których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. Do tej pory przepisy art. 47 zakładały jedynie udostępnianie przez organ kontroli ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa. Schematy te nie dają wystarczających informacji o praktyce działania organów kontroli.

Decyzja organu kontroli o podjęciu kontroli powinna być podjęta na podstawie jasno określonych, obiektywnych przesłanek i w sposób bezstronny. Dzięki przedmiotowej zmianie przedsiębiorcy będą mieli większą pewność, że organy kontroli prawidłowo realizują obowiązek związany z przygotowaniem okresowego planu kontroli i analizy oraz są w tym zakresie obiektywne i skrupulatne. Będą mogli oni 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.

Publikacja analiz prawdopodobieństwa naruszenia prawa powinna również ułatwić obywatelom, w tym zwłaszcza kontrolowanym, zapoznanie się z wynikami działalności kontrolnej organów kontroli.

Obecnie niektóre organy kontroli nie mają obowiązku sporządzania sprawozdania ze swojej działalności kontrolnej i udostępniania go na swojej stronie internetowej, zresztą treść sprawozdania nie zawsze odpowiada stopniem szczegółowości mającym podlegać publikacji analizom. Z kolei analiza prawdopodobieństwa naruszenia prawa ze swej istoty uwzględnia doświadczenia organu z dotychczas przeprowadzonych kontroli oraz jej wyniki, w tym np. wnioski o sektorach, w których występuje szczególnie wysokie prawdopodobieństwo naruszeń przepisów prawa. Zmiana powinna ponadto ułatwić z czasem wypracowanie wspólnego dla organów kontroli podejścia do oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem, niezależnie od kontrolowanego obszaru, a przynajmniej doprowadzić do rozpowszechnienia dobrych praktyk w tym zakresie.

Sposób przeprowadzenia analizy, jak dotychczas, określi organ kontroli lub organ nadrzędny. Oprócz obszarów, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe, analiza będzie zawierała nowy element: zasady przypisania podmiotów kontrolowanych do jednej z trzech kategorii ryzyka. Zidentyfikowane ryzyko będzie niskie, średnie albo wysokie. Konieczność zaszeregowania kontrolowanych do ww. grup (kategorii) ryzyka wynika z zamiaru określenia dla każdej grupy (kategorii) maksymalnej częstotliwości przeprowadzania kontroli, a co za tym idzie urzeczywistnienia i skonkretyzowania zasady, która nakazuje przeprowadzanie kontroli przede wszystkim w obszarach, w których ryzyko naruszenia przepisów jest największe. W konsekwencji podmioty, które w ocenie organu kontroli nie stwarzają wysokiego ryzyka, powinny być kontrolowane znacznie rzadziej i powinny im przysługiwać konkretne i wymierne gwarancje zapewniające mniejszą częstotliwość przeprowadzania kontroli. Postulat ten znajdzie odzwierciedlenie w szczególności w ograniczeniach zawartych w dodawanym art. 55a Pp.

Alternatywne do proponowanego rozwiązanie, które upowszechniłoby wiedzę o zasadach działania organów kontroli, mogłoby zakładać wprowadzenie obowiązku sporządzania i publikowania przez wszystkie organy kontroli corocznych sprawozdań o ich działalności kontrolnej, jej wynikach i płynących z niej wnioskach. Byłby to jednak dla wielu organów kontroli nowy obowiązek, i to bardziej uciążliwy niż sama publikacja sporządzanych już na podstawie obowiązujących przepisów planów i analiz.

Obowiązek udostępnienia okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy powinien zostać zrealizowany w terminie 3 miesięcy od dnia zakończenia okresu objętego planem lub okresu objętego analizą. Przykładowo, jeśli w danym organie kontroli powstał „Plan kontroli w 2024 r.”, obejmujący okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2024 r., wówczas zakończenie okresu objętego planem przypada z upływem 31 grudnia 2024 r. i zaraz potem rozpoczyna się trzymiesięczny termin na udostępnienie okresowego planu kontroli. Udostępnienie okresowego planu kontroli nastąpi zatem już po zakończeniu jego realizacji i pozostanie bez wpływu na zakończone już kontrole, a zatem nie wpłynie negatywnie na realizację zadań przez organ kontroli.



Podkreślenia wymaga, że udostępniony okresowy plan kontroli oraz okresowa analiza będą mieć charakter informacyjno-poglądowy. Nie będą mogły stanowić przesłanki do podważania przez przedsiębiorców np. zasadności kontroli i inspekcji, czy podważania ustaleń związanych z kontrolą bądź inspekcją.

Z udostępnianego okresowego planu kontroli oraz okresowej analizy zostaną wyłączone informacje niejawne lub inne informacje stanowiące tajemnicę prawnie chronioną. Zakres udostępnianych informacji będzie podlegał ograniczeniu również ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy.

#### 5) Nowe elementy zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli.

Obecne brzmienie art. 48 Pp nie zawiera regulacji, z których wynikałby wprost obowiązek określenia przez organ dokumentów i informacji, których przedstawienia może żądać w trakcie kontroli. Zaproponowana zmiana ma na celu ułatwienie przedsiębiorcy przygotowania się do kontroli poprzez uprzednie przedstawienie mu, najpóźniej wraz z doręczeniem zawiadomienia, wstępnej listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli. Dzięki temu kontrola powinna przebiegać szybciej i sprawniej, co stanowić będzie korzyść zarówno dla samego przedsiębiorcy, jak i kontrolującego. Warto jednocześnie zaznaczyć, że wskazana przez organ lista nie będzie miała charakteru zamkniętego ani wyczerpującego. W trakcie prowadzonej kontroli organ będzie mógł zażądać od przedsiębiorcy przedstawienia dokumentów i informacji innych niż te, które wymienił w zawiadomieniu o przeprowadzeniu kontroli, w szczególności jeżeli jej przebieg wskazywać będzie na taką konieczność. O takim obowiązku przedsiębiorca powinien zostać poinformowany w upoważnieniu do przeprowadzenia kontroli (zgodnie z art. 49 ust. 7 pkt 9 Pp zawiera pouczenie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy, w tym wynikających z dodawanego ust. 12).

Oprócz tego proponuje się uzupełnienie treści zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli o informację na temat kategorii ryzyka, do której kontrolowany został przypisany na podstawie analiz poprzedzających wszczęcie kontroli. Celem zmiany jest nie tyle zwiększenie waloru informacyjnego zawiadomienia, co raczej ułatwienie kontrolowanemu wykazania, że wskutek podjęcia kontroli zostały przekroczone ustawowe ograniczenia częstotliwości przeprowadzanych kontroli właściwe dla grupy (kategorii) ryzyka, do której został przypisany ten kontrolowany. Kontrolowany musi znać swoją kategorię ryzyka, jeśli ma mieć możliwość pilnowania przestrzegania nowych limitów kontroli.

#### 6) Skrócenie czasu trwania kontroli u mikroprzedsiębiorców.

Zgodnie z art. 7 ust. 1 Pp, za mikroprzedsiębiorcę uznaje się przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:

- zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz

- osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro.

W obecnym stanie prawnym, z art. 55 ust. 1 pkt 1 Pp, wynika, że czas trwania wszystkich kontroli organu kontroli u mikroprzedsiębiorcy nie może przekraczać 12 dni roboczych w jednym roku kalendarzowym.

Na gruncie praktyki podnoszono, że mimo brzmienia wskazanego przepisu (oraz przepisów, które zostały zastąpione przez Pp) kontrole dotyczące mikroprzedsiębiorców w rzeczywistości trwają dłużej. Organy kontroli uznawały, że czas kontroli należy odnieść do kontroli w ścisłym rozumieniu tego pojęcia, więc do tych dni, w których czynności organów kontroli przeprowadzane były u przedsiębiorcy, w jego siedzibie lub miejscu prowadzenia działalności. Taki pogląd powstał na gruncie specyficznej wykładni celowościowej i systemowej dominującej pod rządami art. 83 ust. 1 (uchylonej) ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (usdg) i wspierany był orzecznictwem sądów administracyjnych dotyczącym tego przepisu (wyroki NSA z 7 czerwca 2017 r., sygn. akt II FSK 1418/15, z 6 września 2018 r., sygn. akt II FSK 384/18, wyrok WSA w Gliwicach z 12 marca 2018 r., sygn. akt II SA/Gl 948/17). Przy takim podejściu do kontroli mikroprzedsiębiorców nie zaliczano czynności, które odbywały się w innym miejscu, niż siedziba przedsiębiorcy lub miejscu prowadzenia jego działalności. W wyroku NSA z 19 lutego 2020 r., sygn. akt I FSK 2243/19, Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził jednak, że takie podejście prowadzi do skutku przeciwnego od zamierzonego: zamiast chronić przedsiębiorcę przed uciążliwościami spowodowanymi przez organ kontroli dla bieżącej działalności gospodarczej, wskazany sposób interpretacji prowadzi w rzeczywistości do znacznego wydłużenia kontroli działalności przedsiębiorców. Na gruncie rozstrzyganej sprawy NSA stwierdził, że „kontrola u mikroprzedsiębiorcy mogła trwać 12 miesięcy od jej wszczęcia, po jednym dniu roboczym w każdym miesiącu. W tym czasie organ kontroli mógł wykonywać wszystkie przypisane mu czynności, takie jak: żądanie wydania akt, ksiąg i dokumentów związanych z przedmiotem kontroli, zebranie i zabezpieczenie dowodów, legitymowanie osób, przesłuchanie świadków i samego przedsiębiorcy, żądanie wyjaśnień, tłumaczeń dokumentów na język polski, itp.”. W kontekście wykładni systemowej podnoszono m.in. argument, że art. 80a. usdg wymieniał cztery „miejsca” prowadzenia kontroli, w tym mówił: o miejscu przechowywania dokumentacji oraz o „kontroli lub poszczególnych czynnościach kontrolnych”, które, za zgodą kontrolowanego, „mogą być przeprowadzane również w siedzibie organu kontroli”. NSA odniósł się do tych argumentów stwierdzając, że w ramach wykładni systemowej „nie ma podstaw do różnicowania czynności kontrolnych na takie w ścisłym rozumieniu tego pojęcia i inne”. NSA stwierdził, że tego rodzaju interpretacja „prowadzi do takiego skutku, że czas trwania kontroli wyznaczony był tylko dla tych kontroli, które prowadzone były w dwóch spośród czterech możliwych miejsc, a w pozostałych

przypadkach kontrola była nieograniczona w czasie”. W efekcie NSA uznał, że między dniem rozpoczęcia kontroli a dniem jej zakończenia nie może upłynąć więcej niż kolejnych 12 dni roboczych a nie tylko tych dni roboczych, w których czynności kontrolne prowadzone były w siedzibie przedsiębiorcy lub w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej”. Taka linia interpretacji ma zastosowanie również do obowiązujących obecnie przepisów Pp.

Wzmianki wymaga ponadto, że propozycja skrócenia czasu kontroli dotyczących mikroprzedsiębiorców, o których mowa w art. 55 ust. 1 pkt 1 Pp, wynika bezpośrednio z exposé premiera Donalda Tuska, wygłoszonego w Sejmie RP w dniu 12 grudnia 2023 r.

#### 7) Uzależnienie liczby przeprowadzanych kontroli od kategorii ryzyka.

Nowy art. 55a Pp normuje maksymalną liczbę kontroli, które może przeprowadzić organ kontroli w określonym w przepisie okresie. W przypadku niskiego ryzyka kontrola będzie przeprowadzana nie częściej niż raz na 5 lat, w przypadku średniego ryzyka – nie częściej niż raz na 3 lata, a w przypadku wysokiego ryzyka – nie częściej niż raz na 2 lata. Zbliżone limity obowiązują np. na Ukrainie. Uwzględniają one w szczególności potrzebę częstego kontrolowania działalności gospodarczej, której prowadzenie wiąże się z wysokim prawdopodobieństwem naruszenia prawa. W takich obszarach może być uzasadnione przeprowadzanie kontroli nawet co 2 lata, z drugiej strony już częstsze planowanie kontroli w tym samym podmiocie, np. automatycznie zawsze raz do roku, w zasadzie pozbawiałoby podmioty należące do grupy wysokiego ryzyka jakiegokolwiek ochrony wynikającej z wprowadzanych ograniczeń – dlatego w przypadku tej grupy zaproponowano limit 1 kontroli na 2 lata. Konsekwentnie w przypadku pozostałych grup kontrole będą przeprowadzane rzadziej.

#### 8) Sprzeciw wobec czynności kontrolnych.

Zmiana w zakresie art. 59 Pp ma na celu umożliwienie wniesienia sprzeciwu wobec czynności kontrolnych bez jednoczesnego wstrzymania czynności kontrolnych, w przypadku gdy organ przeprowadzając kontrolę powołuje się na wyłączenia ograniczeń kontroli działalności gospodarczej. Propozycja umożliwi np. wydanie postanowienia o odstąpieniu od czynności kontrolnych, gdy kontrola trwa zbyt długo lub nie ma w rzeczywistości na celu przeciwdziałania popełnieniu czynu zabronionego. Samo powołanie się przez organ na przepisy art. 48 ust. 11 pkt 2, art. 50 ust. 2 pkt 2, art. 54 ust. 1 pkt 2, art. 55 ust. 2 pkt 2 oraz art. 62 Pp nie pozbawi już kontrolowanego, jak dotąd, możliwości wniesienia sprzeciwu, a więc środka prawnego umożliwiającego weryfikację, czy przesłanki wyłączenia niektórych zasad kontroli zostały spełnione, a w przypadku odpowiedzi negatywnej również sprawdzenia, czy przepisy te zostały naruszone. Oznacza to, że w takim przypadku organ będzie ewentualnie obowiązany wykazać zasadność zastosowania przez siebie przesłanek wyłączających. W dalszej kolejności rozpatrzenie sprzeciwu może otworzyć przedsiębiorcy drogę do wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie kontroli na podstawie art. 59 ust. 14 Pp.

Ponadto zmiany w art. 59 Pp zapewniają kontrolowanemu możliwość wniesienia sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem nowych ograniczeń określonych w dodanym art. 55a Pp.

9) Prawo gospodarcze przyjazne przedsiębiorcom (nowelizacja rozdziału 6 Pp).

Konieczność nowelizacji Pp w zakresie wprowadzenia ogólnych zasad stanowienia prawa przyjaznego przedsiębiorcom wynika z postulatów organizacji przedsiębiorców, z wyników oceny funkcjonowania ustaw pakietu tzw. Konstytucji biznesu, w tym doświadczeń płynących z obowiązywania obecnych przepisów w zakresie dokonywania przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Uzasadnieniem proponowanych zmian są również postulaty ujęte w Dezyderacie nr 1 sejmowej Komisji Gospodarki i Rozwoju do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmian w systemie stanowienia prawa dotyczącego przedsiębiorców i pracodawców uchwalonego na posiedzeniu w dniu 6 marca 2024 r.

Proponowana nowelizacja rozdziału 6 Pp przewiduje wprowadzenie:

- **zasady równoważenia obowiązków administracyjnych** (opartej na koncepcji realizowanej w wielu krajach europejskich tzw. „one in, one out”),
- **zasady projektowania oceny funkcjonowania aktu normatywnego (OSR ex post)** w stosunku do aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego,
- **zasady oceny projektu pod kątem notyfikacji usługowej,**
- **zasady obowiązkowej oceny funkcjonowania aktu normatywnego (OSR ex post)** w sytuacji, gdy dany akt normatywny został przyjęty w wyniku procesu legislacyjnego, w którym odstąpiono od przeprowadzenia konsultacji publicznych,
- **zasady odpowiedniej vacatio legis projektów ustaw**, nie krótszej niż po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia,
- **usprawnień w zakresie bieżącego przeglądu** prawa gospodarczego,
- **programu regulacyjnego.**

a) zasada równoważenia obowiązków administracyjnych.

W art. 67 proponuje się wskazanie konieczności kierowania się zasadą równoważenia obowiązków administracyjnych podczas opracowywania projektów aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Zasada równoważenia obowiązków administracyjnych została uwzględniona w projekcie na równi z zasadą proporcjonalności i adekwatności. Zasada ta w proponowanej wersji polega na tym, by projektując nowe obowiązki administracyjne, dążyć do zmniejszenia obciążeń administracyjnych wynikających z uregulowań prawnych już obowiązujących w danej dziedzinie. Proponowana zasada koresponduje z obowiązkami wynikającymi z § 1 ust. 2 pkt 1 Zasad Techniki Prawodawczej (stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki

prawodawczej”). Ma to być ogólna zasada, jaką projektodawcy powinni kierować się projektując nowe przepisy i pełnić funkcję mobilizującą do poszukiwania jak najmniej obciążających rozwiązań oraz eliminowania przestarzałych i niepotrzebnych obciążeń, przy zapewnieniu standardów prowadzenia działalności gospodarczej oraz ochrony interesu publicznego.

b) zasada projektowania oceny funkcjonowania aktu normatywnego.

Kwestie OSR ex post nie są – jak do tej pory – regulowane przepisami ustawowymi. Problematyka ewaluacji działań legislacyjnych koresponduje m.in. z regulacjami rozdziału 6 ustawy o finansach publicznych („Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych”, art. 68 i następne), gdy celem takiej kontroli jest m.in. zapewnienie skuteczności i efektywności działania państwa. W kontekście działań legislacyjnych ewaluacja aktu prawnego byłaby procesem podobnym do ww. kontroli zarządczej. Zaproponowano, by projekty aktów normatywnych, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej zawierały w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego lub w ocenie skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, informacje na temat zakresu oceny funkcjonowania projektowanego aktu normatywnego lub jego części, mierników określających stopień realizacji jego celów, oraz terminu przygotowania takiej oceny. Intencją projektodawcy jest, by informacje na temat przyszłej oceny funkcjonowania projektowanego aktu normatywnego były umieszczane przede wszystkim w ramach formularza OSR (co w obecnym stanie prawnym dotyczy głównie projektów powstających w ramach rządowego procesu legislacyjnego), zaś poza takim formularzem jedynie wówczas, gdy do danego projektu ocena skutków regulacji nie jest przygotowywana w ramach formularza. Proponowany przepis koresponduje z § 152 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów, zgodnie z którym OSR ex post może dotyczyć aktu normatywnego lub jego części. Proponowany przepis koresponduje również z ust. 1 pkt 2 wskazanego paragrafu, zgodnie z którym OSR ex post przygotowywany jest, jeżeli wynika to z oceny skutków regulacji projektu aktu normatywnego przyjętego przez Radę Ministrów. W przypadku, w którym zakłada się brak przeprowadzenia ewaluacji aktu normatywnego należy przedstawić informację o braku zasadności przygotowania OSR ex post tego aktu.

c) zasada oceny projektu pod kątem notyfikacji usługowej.

Przewidziana w art. 68a ust. 1 pkt 1 Pp konieczność ujawnienia oceny wnioskodawcy czy projekt zawiera wymogi nakładane na usługodawców podlegające notyfikacji, ma na celu upowszechnienie notyfikacji usługowych w polskim procesie legislacyjnym. Notyfikacje usługowe są realizowane w Polsce na podstawie procedury przyjętej przez Komitet do Spraw Europejskich Rady Ministrów 10 października 2013 r. Mimo wyznaczenia w ministerstwach i aktualizowania listy ekspertów do spraw notyfikacji, Polska od początku działania systemu IMI<sup>2</sup>, czyli od 2013 r., notyfikowała tylko kilkanaście

---

<sup>2</sup> IMI: skrót od ang. „Internal Market Information System”.

wymogów. Rocznie w systemie pojawia się ok. 80–90 notyfikacji z wszystkich państw członkowskich. Należy przy tym zauważyć, że konieczność notyfikacji usługowej może wynikać zarówno z projektów rządowych, jak i innych, notyfikacja nie wstrzymuje procesu legislacyjnego, a przepisy można notyfikować również po dacie ich wejścia w życie. Kluczowe jest jednak to, by powstał spójny, uniwersalny i jednolity mechanizm normatywny, na podstawie którego będzie możliwe koordynowanie i realizowanie notyfikacji usługowej zarówno w przypadku projektu aktu wykonawczego, jak i projektu ustawy, a w tym ostatnim przypadku – niezależnie od tego, jaki podmiot (lub grupa podmiotów) skierowała go do Sejmu. Temu celowi ma służyć wprowadzenie obowiązku ujawniania oceny związanej z notyfikacją usługową już na etapie przygotowania ww. projektów aktów normatywnych. Podobnie, jak w przypadku omówionej wcześniej zasady projektowania oceny funkcjonowania aktu normatywnego, informacje na temat ocena projektu pod kątem notyfikacji usługowej powinna znaleźć się przede wszystkim w ramach formularza OSR, a poza takim formularzem wówczas, gdy częścią uzasadnienia danego projektu nie jest sformalizowana ocena skutków regulacji.

d) zasada obowiązkowej oceny funkcjonowania aktu normatywnego (OSR ex post).

Projekt przewiduje w przypadku odstąpienia od przeprowadzenia konsultacji publicznych dotyczących projektu aktu normatywnego, który określa zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, obowiązek wskazania terminu przygotowania OSR ex post tego aktu w uzasadnieniu do projektu (w ocenie skutków regulacji) nie dłuższy niż dwa lata od wejścia w życie takiego aktu.

W przypadku dokonywania oceny funkcjonowania aktu ex post w ramach działań rządu – ocena powinna zostać dokonana zgodnie z Działem V uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów oraz wytycznymi Rady Ministrów lub jej organu pomocniczego, ustalonymi na podstawie § 155b tejże uchwały. Katalog działań możliwych do podjęcia w wyniku takiej oceny jest przedstawiony w „Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego”. Wskazano w nich m.in., że ocena funkcjonowania powinna zostać podsumowana wnioskami, czy w wyniku dokonanej analizy wskazane jest pozostawienie stanu obecnego, czy należy rozpocząć proces analizy, który może doprowadzić do zmiany lub uchylecia ustawy, czy też wskazane jest podjęcie innych działań naprawczych. Co do zasady, można pozostawić sytuację bez zmian tylko jeżeli ustawa funkcjonuje prawidłowo, tzn. realizuje zakładane cele.

e) zasada odpowiedniej *vacatio legis* projektów ustaw.

W odpowiedzi na postulaty przedsiębiorców dotyczące potrzeby zapewnienia odpowiedniego czasu na dostosowanie się do nowych przepisów, a także wobec Dezyderatu nr 1 Komisji Gospodarki i Rozwoju do Prezesa Rady Ministrów w sprawie zmian w systemie stanowienia prawa dotyczącego przedsiębiorców i pracodawców uchwalonego na posiedzeniu w dniu 6 marca 2024 roku, proponuje się wydłużenie *vacatio legis* w przypadku projektów ustaw, z których wynika zwiększenie obciążeń

regulacyjnych dla przedsiębiorców. Przepis miałby zostać wprowadzony w rozdziale 6 Pp, który reguluje zasady opracowywania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego i miałby on charakter uzupełniający w stosunku do regulacji ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Zgodnie z art. 4 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych, akty normatywne zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie co do zasady po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Proponowany przepis nakłada na projektodawców ustaw określających zasady prowadzenia działalności gospodarczej, przedkładanych Sejmowi, obowiązek takiego zaprojektowania terminu wejścia w życie ustawy, by nie był on krótszy niż sześć miesięcy od dnia ogłoszenia. Czas potrzebny przedsiębiorcom do przygotowania się do nowych regulacji będzie kluczowy przy wyznaczaniu *vacatio legis*, przy czym nie będzie to jedyna przesłanka. Wnioskodawca będzie obowiązany rozważać również takie aspekty jak np. konieczność sprawnej realizacji zadań publicznych, czy zapewnienie standardów prowadzenia działalności gospodarczej. Jednocześnie przewidziano możliwość wyjątkowego odstąpienia od wyznaczenia w projekcie minimalnej *vacatio legis*, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub gdy wynika to konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej. Odstąpienie od tej zasady będzie mogło mieć zastosowanie w przypadku zmian, które będą korzystne dla przedsiębiorców. W takich przypadkach w uzasadnieniu projektu ustawy wnioskodawca będzie obowiązany przedstawić przyczyny takiego odstąpienia.

f) usprawnienia w zakresie bieżącego przeglądu prawa gospodarczego.

Zmiana brzmienia art. 70 ma na celu usprawnienie procesu dokonywania bieżących przeglądów prawa gospodarczego. W szczególności wskazano ministra właściwego do spraw gospodarki jako organ, któremu przedkładane są informacje o działaniach podjętych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, oraz określono kategorie informacji przez nich przekazywanych (wskazanie aktów normatywnych, które wpływają na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz wskazanie aktów normatywnych, które nakładają na przedsiębiorców obowiązki administracyjne, w tym obowiązki informacyjne). Informacje takie stanowią również element swoistego programowania pracy Rady Ministrów (wskazanie aktów normatywnych, w stosunku do których zaplanowano przeprowadzenie oceny ich funkcjonowania lub oceny funkcjonowania ich części). Zakres informacji opiera się na i wynika z kilkuletnich doświadczeń związanych z dokonywaniem bieżącego przeglądu prawa gospodarczego.

Projekt wprowadza rozwiązania pozwalające na elastyczne ustalenie i publikację w BIP wzoru formularza informacji przeznaczonej dla ministra właściwego do spraw gospodarki. Rozwiązanie to wzorowane jest na mechanizmie określonym w art. 4 ust. 18 ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa i ma – w założeniu – usprawnić i ustandaryzować proces realizacji obowiązku informacyjnego nałożonego na ministrów kierujących działami administracji rządowej.

Proponowane zmiany art. 70 dookreślają postępowanie z uzyskanymi w ten sposób informacjami. Przewidziano w szczególności, że informacje o działaniach związanych z bieżącym przeglądem przekazuje się podmiotom, które w systemie prawnym wyposażone są w kompetencje związane z oceną praktyki legislacyjnej. Wśród tych podmiotów wskazano:

- Radę Dialogu Społecznego, o której mowa w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego – ze względu na rolę forum trójstronnej współpracy i reprezentację osób wykonujących pracę zarobkową,
- Radę Legislacyjną, o której mowa w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów – ze względu na zadania Rady, polegające w szczególności na dokonywaniu ocen stosowania obowiązującego prawa pod względem jego spójności, skuteczności i właściwego regulowania zjawisk społecznych,
- Radę Pożytku Publicznego, o której mowa w ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie – ze względu na zadania Rady polegające na wyrażaniu opinii o projektach aktów prawnych oraz programach rządowych, związanych z funkcjonowaniem organizacji pozarządowych, gdy wiele z takich organizacji prowadzi działalność gospodarczą,
- Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, który – zgodnie z art. 16 ust. 1 Pp – stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, a także dysponuje określonymi kompetencjami w zakresie wnioskowania o przygotowanie oceny funkcjonowania aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego.

Zakłada się, że informacje przygotowane przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, które będą przekazywane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, będą przekazane ww. podmiotom – w celu umożliwienia im wyrażenia stanowiska lub opinii w terminie nie krótszym niż 30 dni. Informacje przedkładane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, a także stanowiska oraz opinie zgłoszone do takich informacji, będą publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej tego organu.

g) program regulacyjny.

Dodatkowo, w celu zapewnienia ciągłej poprawy jakości regulacji proponuje się wprowadzenie programu regulacyjnego. Przewiduje się uregulowanie programu w nowym rozdziale 6a Pp. Program określałby priorytetowe działania w obszarze kształtowania otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej. Program taki powinien uwzględniać wyniki dokonanego przeglądu



funkcjonowania aktów normatywnych pozostających w sferze prawa gospodarczego i powinien obejmować planowane działania w zakresie zmniejszania obciążeń regulacyjnych oraz dokonywania oceny funkcjonowania aktów normatywnych. Planuje się cykliczne opracowywanie Programu, raz na 4 lata.

Projektowany program regulacyjny, podobnie jak przyjmowana na podstawie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień (dalej: Pzp) publicznych polityka zakupowa państwa, nie będzie dokumentem wydawanym na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Nie będzie on spełniał przesłanek definicji programów, określonej w art. 15 ust. 4 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Nie będzie to program operacyjny ani program rozwoju, gdyż nie będzie realizował celów zawartych w strategiach rozwoju, ani nie będzie programem wieloletnim, o którym mowa w przepisach o finansach publicznych. Będzie to dokument zatwierdzany przez Radę Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw gospodarki. Zatwierdzony przez Radę Ministrów dokument będzie przedstawiany Sejmowi i Senatowi oraz udostępniany na stronie urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw gospodarki. 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, w tym o charakterze pozalegisłacyjnym, które znajdują się w programie regulacyjnym. Dokument ten będzie stanowił jednocześnie potwierdzenie wdrażania rekomendacji OECD dot. polityki regulacyjnej i zarządzania, które m.in. zobowiązują do przyjęcia jasnej ogólnej polityki rządu w zakresie jakości regulacji<sup>3</sup>.

Uregulowanie w Pp zasad opracowywania i przyjmowania programu ma także na celu spójną prezentację wszystkich działań ukierunkowanych na zapewnienie wysokiej jakości stanowionego prawa gospodarczego w jednym akcie prawnym.

### **Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców**

Zmiana w ww. ustawie jest konieczna dla usunięcia deficytu regulacji prawnych odnoszących się do zasad procesowych uczestnictwa Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców – zwanego dalej „Rzecznikiem MŚP”, w postępowaniu w sprawie skargi nadzwyczajnej przed Sądem Najwyższym. W praktyce funkcjonowania Rzecznika MŚP zarysowały się istotne problemy interpretacyjne dotyczące wymienionego powyżej przepisu prawa skutkujące powstaniem istotnej bariery przy wykonywaniu przez Rzecznika MŚP jego ustawowych uprawnień. Dostrzeżony problem wybrzmiał na kanwie kilku orzeczeń Sądu Najwyższego w przedmiocie kosztów postępowania, zapadłych w identycznych (w tym zakresie) stanach faktycznych, a skutkujących w jednym z przypadków orzeczeniem od Rzecznika MŚP na rzecz organu rentowego kosztów procesu przed Sądem Najwyższym.

---

<sup>3</sup> Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012 (<https://web-archival.org/2012-12-05/86392-49990817.pdf>).

Rzecznik MŚP, jako organ ochrony praworządności, występując w postępowaniu sądowym w związku z realizacją zadań powierzonych mu ustawą – nie jest stroną przegrywającą ani wygrywającą w sporze. Wobec powyższego do Rzecznika MŚP nie powinno się stosować postanowień art. 98 Kpc. Rzecznik MŚP, nawet jeśli podejmuje interwencję w indywidualnych sprawach, to występuje w interesie ochrony praw ogółu przedsiębiorców w konfrontacji z organami publicznymi – poprzez co spełnia ważną i pożyteczną rolę społeczną. Osiągnięcie tego celu wymaga zwolnienia Rzecznika MŚP od kosztów sądowych w sprawach, które wytacza lub w których bierze udział w interesie przedsiębiorców – do czego został ustawowo powołany. W przeciwnym wypadku możliwości realizacji przez niego tego celu będą niebezpiecznie ograniczone ze szkodą dla przedsiębiorców i interesu społecznego. Stąd też zwolnienie Rzecznika MŚP od kosztów sądowych, gdy występuje on przed Sądem Najwyższym w związku z realizacją swoich zadań, do których został powołany – jest w pełni uzasadnione.

Obowiązek ponoszenia kosztów sądowych przez Rzecznika MŚP w postępowaniach przed Sądem Najwyższym stanowi przeszkodę uniemożliwiającą prawidłowe wykonywanie przez ten organ nałożonych na niego ustawą zadań. Dalsze utrzymywanie tego obowiązku będzie stawiać Rzecznika MŚP w gorszym położeniu procesowym niż inne jemu podobne organy, a tak jak Rzecznik MŚP powołane do ochrony prawa i występujące przed sądami w takowej roli.

#### **Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych**

- 1) Zmiana art. 11 ust. 1 pkt 8 oraz dodanie pkt 8a Pzp.

Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 11 ust. 1 pkt 8, spod stosowania Pzp wyłączone są pożyczki lub kredyty, bez względu na to, czy wiążą się one z emisją, sprzedażą, kupnem lub zbyciem papierów wartościowych lub innych instrumentów finansowych w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi, z wyjątkiem kredytów zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej. Tym samym, w obecnym stanie prawnym, stosowaniem Pzp objęte są kredyty udzielane przez banki na rzecz jednostek samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, natomiast stosowaniem tym nie zostały objęte pożyczki zaciągane przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym w instytucjach pożyczkowych, finansowane wyłącznie ze środków prywatnych.

Powyższe zróżnicowanie stosowania Pzp do udzielania kredytu jako czynnością przewidzianą wyłącznie dla banku, a pożyczką, która może być udzielona zarówno przez bank, inną instytucję finansową, czy nawet osobę fizyczną, nie znajduje uzasadnienia ani w przepisach unijnych ani w regulacjach krajowych.

Jednocześnie, projekt przewiduje dodanie pkt 8a w art. 11 ust. 1 Pzp, którego celem jest pozostawienie niezmiennego stanu prawnego w zakresie wyłączenia spod stosowania Pzp w przypadku pożyczek zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, finansowanych ze środków publicznych, w tym środków europejskich, a także

ze środków pochodzących z europejskich lub międzynarodowych instytucji finansujących (w tym zaciąganych zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Wśród zamówień wyłączonych spod stosowania Pzp wskazano również zamówienia, których przedmiotem są pożyczki finansowane 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.

Tym samym, w nowym stanie prawnym Pzp będzie miało zastosowanie do udzielania zamówień, których przedmiotem są pożyczki nieobjęte zakresem normy uregulowanej w pkt 8a.

## 2) Zmiany w zakresie postępowania przed Krajową Izbą Odwoławczą

Zmiany projektowane w Pzp, mają na celu umożliwienie stronom oraz uczestnikom postępowania odwoławczego przed Krajową Izbą Odwoławczą (dalej: „Izba” lub „KIO”) udziału w rozprawach i posiedzeniach za pośrednictwem środków informatycznych pozwalających na komunikowanie się na odległość. Tego typu rozwiązania funkcjonują obecnie na gruncie Kpc i mają zastosowanie m.in. w postępowaniu toczącym się wskutek wniesienia skargi na orzeczenie Izby.

Rozprawy lub posiedzenia będą mogły być przeprowadzane przy użyciu urządzeń technicznych umożliwiających ich przeprowadzenie na odległość (zdalne rozprawy lub zdalne posiedzenia), jeżeli nie będzie stał temu na przeszkodzie wzgląd na charakter czynności, które mają być dokonane na rozprawie lub posiedzeniu oraz nie będą występowały inne okoliczności utrudniające przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia i zostanie zagwarantowana pełna ochrona praw procesowych stron i uczestników postępowania odwoławczego jak również prawidłowy tok tego postępowania. Dodanie regulacji art. 508a ust. 1 w ramach przepisów ogólnych Pzp odnoszących się do postępowania odwoławczego (tj. Dział IX Środki ochrony prawnej, Rozdział 2 Postępowanie odwoławcze Oddział 1 Przepisy ogólne) ma na celu wprowadzanie generalnej zasady: jeżeli nie będzie przeszkód do przeprowadzenia zdalnej rozprawy i zdalnego posiedzenia jak np. objęcie informacji klauzulą tajności czy duża liczba uczestników postępowania, rozprawy i posiedzenia będą zdalne.

Możliwość udziału w rozprawach i posiedzeniach za pośrednictwem środków informatycznych pozwalających na komunikowanie się na odległość będzie dotyczyć: jawnej rozprawy, podczas której Izba rozpoznaje odwołanie (art. 545 ust. 1 Pzp), posiedzenia jawnego poprzedzającego jawną rozprawę (projektowana zmiana w art. 545 ust. 1 Pzp), a także posiedzenia jawnego podczas którego Izba ogłasza orzeczenie po zamknięciu rozprawy (art. 558 ust. 1 Pzp).

W związku z powyższym niezbędne jest wyposażenie Prezesa KIO w odpowiednie uprawnienie decyzyjne dotyczące wyznaczania rozprawy i posiedzenia jako zdalnych albo jako niemających takiego charakteru. Zgodnie z dodawanym ust. 3a w art. 544 Prezes Izby wyznaczając termin rozpoznania

odwołania będzie mógł zarządzić przeprowadzenie zdalnej rozprawy i zdalnego posiedzenia. Prezes Izby będzie z urzędu każdorazowo oceniał, czy nie zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 508a ust. 1 Pzp, uniemożliwiające lub utrudniające przeprowadzenie zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia, a następnie w zarządzeniu o wyznaczeniu terminu będzie informował strony i uczestników postępowania odwoławczego o możliwości zdalnego udziału w jawnej rozprawie lub posiedzeniu jawnym. Strony i uczestnicy postępowania odwoławczego będą uzyskiwały wiedzę o możliwości wzięcia przez nich udziału w zdalnej rozprawie i zdalnym posiedzeniu przed KIO z chwilą zawiadomienia ich o terminie rozprawy. Informacje o standardach technicznych oprogramowania i wymaganiach sprzętowych niezbędnych do uczestniczenia w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu będą podawane w drodze obwieszczenia, na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (proj. art. 508a ust. 3). Rozwiązanie to nawiązuje do ogólnej normy z art. 473 ust. 2 Pzp, zgodnie z którą obsługę organizacyjno-techniczną oraz księgową Izby zapewnia Urząd Zamówień Publicznych. Szczegółowe regulacje wykonawcze dotyczące m.in. sposobu potwierdzania zdalnego udziału w jawnej rozprawie lub posiedzeniu jawnym znalazłyby się w znowelizowanych przepisach rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 2020 r. w sprawie postępowania przy rozpoznawaniu odwołań przez Krajową Izbę Odwoławczą (Dz. U. poz. 2453), wydanego na podstawie art. 544 ust. 4 Pzp.

Zmienione przepisy regulują organizację zdalnych rozpraw i zdalnych posiedzeń. W przypadku zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia na sali rozpraw musi być obecny skład orzekający i protokolant, natomiast inne osoby uczestniczące w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu, w szczególności strony i uczestnicy postępowania odwoławczego, mogą być obecne na sali rozpraw albo mogą brać udział w rozprawie i posiedzeniu za pośrednictwem środków informatycznych pozwalających na komunikowanie się na odległość (dodawany art. 508a ust. 2 zdanie pierwsze). W przypadku zdalnej rozprawy lub zdalnego posiedzenia zapis obrazu i dźwięku z czynności procesowych odbywających się na sali rozpraw przekazywany byłby do miejsca przebywania osób, którzy zgłosili zamiar zdalnego udziału w rozprawie lub posiedzeniu, oraz z miejsca przebywania tych osób do sali rozpraw (proj. art. 508a ust. 2 zdanie drugie).

Jak wynika z powyższego wprowadzenie instytucji zdalnego udziału w rozpatrywaniu odwołań w praktyce będzie oznaczało, że strona lub uczestnik postępowania odwoławczego będą mieli prawo wyboru: czy uczestniczyć w rozprawie i posiedzeniu za pośrednictwem środków informatycznych pozwalających na komunikowanie się na odległość, czy stawić się na sali rozpraw.

Wykorzystanie urządzeń technicznych umożliwiających uczestniczenie w rozprawie lub posiedzeniu na odległość powinno odbywać się w warunkach, które są odpowiednie do sytuacji, w szczególności respektujących powagę Izby i nie stanowiących przeszkody do dokonywania czynności procesowych. Analogiczne wymaganie przewiduje art. 151 § 8 Kpc. Niezapewnienie takich warunków przez osobę uczestniczącą w rozprawie lub posiedzeniu przed KIO na odległość w celu zachowania sprawnego

przebiegu rozprawy i posiedzenia powinno spotkać się z odpowiednią sankcją. Jeżeli warunki w miejscu pobytu osoby biorącej udział w zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu nie będą licowały z powagą Izby lub będą stanowiły przeszkodę do dokonania czynności procesowych lub, jeżeli zachowanie osoby uczestniczącej w rozprawie lub posiedzeniu na odległość będzie budziło uzasadnione wątpliwości co do prawidłowego przebiegu czynności dokonanych zdalnie z jej udziałem, Izba będzie mogła odmówić zdalnego udziału tej osoby w posiedzeniu lub rozprawie (proj. art. 549 ust. 5). W takim wypadku uznane zostanie, że osoba ta nie stawiała się na zdalnej rozprawie lub zdalnym posiedzeniu.

Dopuszczenie możliwości zdalnego udziału stron lub uczestników w postępowaniu odwoławczym będzie w sposób oczywisty łączyć się z ograniczeniem faktycznej możliwości składania przez te strony i uczestników postępowania pism oraz dokumentów podczas samej rozprawy lub posiedzenia jak również przekazywania w tym czasie pism przez Izbę. W związku z powyższym w celu utrzymania terminowego rozpatrywania odwołań, w projekcie przyjęto rozwiązania sprzyjające uzyskaniu koncentracji materiału procesowego na wcześniejszym niż rozprawa i posiedzenie etapie postępowania odwoławczego. Do najistotniejszych z nich należą:

- 1) obowiązek wniesienia przez zamawiającego odpowiedzi na odwołanie (proj. art. 521 ust. 1), któremu towarzyszy obowiązek wskazania w treści odpowiedzi na odwołanie twierdzeń oraz przedstawienia i załączenia wszystkich dowodów na uzasadnienie swoich wniosków lub w celu odparcia wniosków lub w celu odparcia wniosków i twierdzeń powołanych w odwołaniu (proj. art. 521 ust. 2);
- 2) obowiązek przedstawienia przez wykonawcę, który zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego, twierdzeń oraz dołączenia wszystkich dowodów na uzasadnienie swoich wniosków lub w celu odparcia wniosków i twierdzeń powołanych w odwołaniu lub odpowiedzi na odwołanie (proj. art. 525 ust. 1);
- 3) obowiązek dołączenia do pisma w postępowaniu odwoławczym dokumentów powołanych w tym piśmie, pod rygorem utraty prawa powoływania ich w toku postępowania odwoławczego, z wyjątkiem dokumentów, które znajdują się w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia lub aktach sprawy odwoławczej (proj. art. 507 ust. 4);
- 4) obowiązek przedstawienia wraz z odwołaniem, odpowiedzią na odwołanie lub wraz z innym pismem wniesionym przed rozprawą lub posiedzeniem jawnym poprzedzającym rozprawę, dowodów, pod rygorem utraty prawa powoływania ich w toku postępowania (proj. art. 535 ust. 1).

Projektowane rozwiązania umożliwią nie tylko zachowanie terminowego rozpatrywania odwołań przez KIO, ale będą również korzystne dla stron i uczestników postępowania odwoławczego poprzez stworzenie warunków do pełniejszego zapoznania się z twierdzeniami strony przeciwnej oraz dowodami, na które się ona powołuje przed rozprawą i posiedzeniem, a w rezultacie zapewnią

możliwość lepszego przygotowania do odniesienia się do tych twierdzeń, w tym podczas rozprawy i posiedzenia.

Termin na wniesienie odpowiedzi na odwołanie będzie wyznaczany przez Prezesa Izby (projektowany art. 521 ust. 1). Prezes Izby będzie również wyznaczał termin na przedstawienie przez wykonawcę, który zgłosił przystąpienie do postępowania odwoławczego, twierdzeń oraz dowodów na uzasadnienie swoich wniosków lub w celu odparcia wniosków i twierdzeń powołanych w odwołaniu lub odpowiedzi na odwołanie (projektowany art. 525 ust. 1). Uchybienie terminowi wyznaczonemu przez Prezesa Izby może prowadzić do utraty możliwości przedstawienia dowodów (projektowany art. 535 ust. 1), o ile dowody te nie zostaną przedstawione wraz z innym pismem wniesionym przed rozprawą lub posiedzeniem jawnym poprzedzającym rozprawę. W takich okolicznościach uwzględnienie dowodów nie przedstawionych przed rozprawą lub posiedzeniem jawnym może nastąpić jedynie w przypadku, gdy wcześniejsze pozyskanie dowodów na poparcie swoich twierdzeń lub odparcie twierdzeń strony przeciwnej nie było możliwe lub konieczność ich powołania wynikła w toku postępowania odwoławczego (projektowany art. 535 ust. 2) albo, gdy znajdują się w dokumentacji postępowania o udzielenie zamówienia lub aktach sprawy odwoławczej (projektowany art. 507 ust. 4). Te same reguły mają zastosowanie do dowodów niepodniesionych w odwołaniu. Izba będzie odmawiała przeprowadzenia spóźnionych dowodów (projektowany art. 541).

W konsekwencji, w celu sprawnego przebiegu postępowania odwoławczego uwzględniającego nowe rozwiązania w zakresie koncentracji materiału procesowego zostały wprowadzone reguły dotyczące wskazywania dowodów przez strony i uczestników postępowania odwoławczego (art. 534 Pzp). W szczególności we wniosku o przeprowadzenie dowodu powinien zostać oznaczony dowód w sposób umożliwiający przeprowadzenie go oraz powinny zostać wyszczególnione fakty, które mają zostać wykazane tym dowodem (projektowany art. 534 ust. 1a).

Obok przepisów dyscyplinujących strony oraz uczestników postępowania odwoławczego do wskazywania twierdzeń i dowodów na możliwie wczesnym etapie postępowania odwoławczego, środkiem realizującym zasadę koncentracji materiału procesowego jest przewidziane w projektowanym art. 507 ust. 1 wzajemne bezpośrednie doręczanie pism między stronami i uczestnikami postępowania odwoławczego. Wzajemne doręczenia nie dotyczą pism składanych w toku rozprawy lub posiedzenia (projektowany art. 507 ust. 2 i 3), a także wniesienia odwołania oraz zgłoszenia przystąpienia do postępowania odwoławczego, do których stosuje się przepisy szczególne.

Aby zapewnić sprawny przebieg zdalnej rozprawy i zdalnego posiedzenia dopuszczona została również możliwość udzielenia pełnomocnictwa w drodze ustnego i wciągniętego do protokołu oświadczenia strony (projektowany art. 511 ust. 1a).

## **Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa**

Projektowany art. 23aa ww. ustawy ma na celu umożliwienie obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej uznaje się za legalny, wykonywania działalności nierejestrowej, o której mowa w art. 5 Pp, na takich samych zasadach jak obywatele polscy. Jest to zmiana analogiczna do tej dokonywanej w samym Pp (zob. wyżej) i związana jest z faktem, że na mocy nowelizowanej ustawy (art. 23 tejże) dopuszczone jest podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez obywateli wschodniego sąsiada Polski; przy czym jest to podstawa prawna inna niż ta wynikająca z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ma natomiast racjonalnego uzasadnienia dla dokonywania dystynkcji sytuacji i uprawnień pomiędzy grupami obcokrajowców, którym ustawodawca przyznaje możliwość rozpoczynania biznesu w naszym kraju.

### **3. Ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Wejście w życie projektowanych przepisów wpłynie korzystnie na rozwój przedsiębiorczości. Na skutek wejścia w życie przepisów dojdzie do zmniejszenia obowiązków administracyjnych, w tym usprawnienia procedur administracyjnych dla przedsiębiorców. Zmiany doprowadzą do zmniejszenia uciążliwości kontroli. Zostanie skrócony maksymalny czas kontroli mikroprzedsiębiorców. Wylimitowanie różnych wątpliwości interpretacyjnych powinno zwiększyć pewność prawną prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto, zmiany przyczynią się do usprawnienia współpracy i poprawy relacji między przedsiębiorcami a urzędami oraz szybszego i sprawniejszego uzyskania rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej.

### **4. Przepisy przejściowe i końcowe**

Biorąc pod uwagę, że część już istniejących spółek, na skutek zmiany definicji rzemieślnika przewidzianych w niniejszej ustawie mogłaby zostać „przymusowo” włączona do rzemiosła, proponuje się, by za rzemieślników były one uznawane dopiero z chwilą złożenia deklaracji o przystąpieniu do jednej z organizacji samorządu gospodarczego rzemiosła.

Proponuje się ponadto, aby młodociani pracownicy odbywający w dniu wejścia w życie niniejszej nowelizacji przygotowanie zawodowe u pracodawcy, który w rozumieniu dotychczasowych przepisów nie był rzemieślnikiem, a po dniu wejścia w życie nowej definicji stanie się nim, kontynuowali to przygotowanie oraz zdawali egzaminy zgodnie z dotychczasowymi zasadami dotyczącymi młodocianych zatrudnionych u pracodawców niebędących rzemieślnikami.

Istnieje także potrzeba wprowadzenia przepisu odnoszącego się do sytuacji osób prowadzących działalność nierejestrową w zakresie posługiwania się przez nie NIP albo PESEL w obrocie

gospodarczym. Zasadnym jest, by reguły określone zmianą proponowaną w ustawie miały zastosowanie także do tych osób, którym przed dniem wejścia w życie ustawy został nadany identyfikator podatkowy NIP – zapewni to systemową spójność.

Z kolei w stosunku do opracowania projektów aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, nad którymi w dniu wejścia w życie ustawy będą już trwały prace w ramach procesu legislacyjnego (np. które zostały złożone na ręce Marszałka Sejmu na podstawie art. 34 ust 1 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, a w ramach rządowego procesu legislacyjnego – zostały skierowane do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania, co oznacza, że – w odniesieniu do określonych w § 21 Regulaminu pracy Rady Ministrów etapów postępowania nad projektami dokumentów rządowych – projekty takie zostały już opracowane) powinny być stosowane rozwiązania dotychczasowe. Chodzi o uregulowanie sytuacji intertemporalnej projektów, które są w toku prowadzenia procesu legislacyjnego.

Program regulacyjny przewidziany w nowelizacji Pp powinien zostać przygotowany do dnia 31 grudnia 2025 r.

Przewiduje się także tymczasowe utrzymanie w mocy przepisów wykonawczych wydanych na podstawie nowelizowanego przepisu ustawy o VAT.

Niezbędnym jest wprowadzenie przepisów odnoszących się do postępowań odwoławczych przed KIO będących w toku w dniu wejścia w życie stosownych przepisów ustawy, a także postępowań odwoławczych przed KIO wszczętych po dniu 31 grudnia 2025 r., lecz dotyczących postępowań o udzielenie zamówienia i konkursów zainicjowanych przed dniem 1 stycznia 2026 r. Proponuje się, aby do powyższych postępowań zastosowanie miały przepisy dotychczasowe. W pozostałych przypadkach stosowane będą przepisy w brzmieniu nadanym ustawą.

Planuje się, że większość zaproponowanych zmian wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2025 r., z wyjątkiem przepisów odnoszących się do postępowań odwoławczych przed KIO (zgodnie z Pzp), które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2026 r.

## **5. Pozostałe kwestie**

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie zawiera wymogów nakładanych na usługodawców podlegających notyfikacji, o której mowa w art. 15 ust. 7 lub art. 39 ust. 5 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE L 376 z 27.12.2006 str. 36).



Projekt ustawy nie wymaga uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym z Europejskim Bankiem Centralnym, o czym mowa w § 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2022 r. poz. 348).

Projektowana regulacja jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) w związku z § 52 ust. 1 39 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Projekt został wpisany do wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów (UA8).