

## UZASADNIENIE

---

### Spis treści

Cel i potrzeba ustawy.....	4
Aktualny stan prawny i projektowane zmiany .....	6
Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego .....	6
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny.....	13
Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego.....	15
Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji .....	17
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 .....	17
Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi .....	18
Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym .....	22
Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.....	25
Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.....	25
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych .....	25
Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.....	26
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.....	27
Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników .....	27
Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów .....	28
Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty .....	28
Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym .....	29
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami .....	29
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa.....	30
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.....	34
Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych.....	35
Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych .....	35
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych .....	35
Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych.....	40

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne .....	41
Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym .....	41
Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze .....	41
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi .....	42
Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych .....	42
Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów .....	43
Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków .....	47
Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim.....	48
Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami.....	48
Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach .....	49
Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii.....	50
Ustawa z dnia 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych.....	50
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.....	51
Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców .....	52
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa .....	60
Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw .....	60
Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi .....	62
Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych .....	66
Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców .....	66
Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym .....	68
Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa .....	69
Realizacja art. 66 Prawa przedsiębiorców oraz ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.....	69
Skutki społeczno-gospodarcze.....	70
Przepisy przejściowe i końcowe.....	70



## Cel i potrzeba ustawy

Projekt ustawy stanowi kolejny krok w kierunku poprawy środowiska prawnego i instytucjonalnego, w którym działają polskie firmy. W ostatnich latach doszło do przyjęcia szeregu kompleksowych pro-przedsiębiorczych ustaw regulujących i ułatwiających zasady prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Można do nich zaliczyć takie rozwiązania jak:

- pakiet tzw. „Konstytucji biznesu”, którego celem było zreformowanie i uproszczenie przepisów dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. Wprowadzono m.in. ustawę z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, która w sposób całościowy i spójny uregulowała ogólne zasady wykonywania działalności gospodarczej w Polsce tworząc korzystne, przejrzyste i stabilne warunki do wykonywania działalności gospodarczej oraz wzmacniając gwarancje wolności i praw przedsiębiorców. Zastosowane rozwiązania doprowadziły do zmniejszenia ryzyka biznesowego oraz zwiększenia chęci przedsiębiorców do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.
- pakiet „100 zmian dla firm – Pakiet ułatwień dla przedsiębiorców” zawierający m.in. ustawę z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, której celem było upowszechnienie partnerskiego podejścia administracji do obywateli i współpracy między organami czy usprawnienie i przyspieszenie procedur;
- ustawa z 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw, której celem było m.in. zapewnienie przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi warunków do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci oraz wzmocnienie ochrony praw osób trzecich, związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa.

Wprowadzone ustawy okazały się bardzo ważne dla ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. Można je uznać jako jeden z centralnych elementów przebudowy i reformy prawno-instytucjonalnego otoczenia przedsiębiorców oraz wykonywanej przez nich działalności gospodarczej.

Jednak polska administracja nie poprzestaje jedynie na wdrażaniu przepisów. W ostatnich latach cały czas aktywnie monitorowano ich działanie i stosowanie.

Warto w tym miejscu wspomnieć przyjęty 22 czerwca 2022 r. przez Radę Ministrów dokument pt. *Ocena funkcjonowania ustaw pakietu tzw. Konstytucji biznesu (OSR ex post)*. Z dokumentu wynika m.in., że rozwiązania wprowadzone Konstytucją biznesu przyczyniły się do pozytywnej zmiany dla funkcjonowania przedsiębiorców. Zaobserwowano zwiększenie roli przedsiębiorcy w obrocie gospodarczym, lepszą ochronę praw przedsiębiorców, kierowanie się przez sądy powszechne, jak również urzędy zasadami takimi jak rozstrzygnięcie wątpliwości na korzyść przedsiębiorcy.

Pakiet *Konstytucja biznesu* wyeliminował niektóre bariery prawne w prowadzeniu działalności gospodarczej oraz wdrożył instrumenty, które uznawane są za wspierające przedsiębiorczość i ułatwiające warunki wykonywania działalności gospodarczej. Z pewnością nie wyeliminował jednak wszystkich barier w zakresie przedsiębiorczości, dlatego oczekiwane są kolejne kroki w celu ułatwienia

warunków dla przedsiębiorców. Po wejściu w życie przedmiotowego pakietu, zidentyfikowano kolejne obszary wymagające usprawnienia.

Z kolei choć ustawa o zarządzie sukcesyjnym umożliwia następcom prawnym zmarłych przedsiębiorców kontynuowanie działalności gospodarczej do czasu ostatecznego uregulowania spraw spadkowych (działu spadku), to jednak nie rozwiązuje wszystkich problemów związanych z sukcesją i także wymaga zmian legislacyjnych. Wyniki oceny funkcjonowania tej ustawy zostały uwzględnione w OSR ex post, który 9 stycznia 2023 r. został przyjęty przez Radę Ministrów.

Podczas oceny funkcjonowania nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z 2017 r., przyjętej przez Radę Ministrów 13 września 2022 r., zidentyfikowano natomiast potrzebę kolejnych zmian legislacyjnych związanych z funkcjonowaniem procedury administracyjnej.

W efekcie przeprowadzonych ewaluacji udało się zidentyfikować różne obszary, w których można wprowadzić regulacje jeszcze skuteczniej broniące praw przedsiębiorców. Obszary te dotyczą tematyki m.in. rozpoczynania aktywności ekonomicznej, prowadzenia firmy, sukcesji, a także zasad i sposobu stanowienia prawa gospodarczego.

Mając na względzie, że „punktowego” uregulowania wymaga wiele zagadnień z kilkudziesięciu ustaw nie jest racjonalne przygotowywanie i procedowanie wielu aktów prawnych. Zamiast tego proponuje się jeden akt prawny, zawierający zmiany w kilkudziesięciu ustawach, dla których ideą przewodnią jest ulepszenie środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców.

Celem projektowanej ustawy jest wprowadzenie uproszczeń odnoszących się do każdego etapu istnienia i prowadzenia przedsiębiorstwa, tj. rozpoczynania działalności przez przedsiębiorcę, rozwoju jego przedsiębiorstwa w kolejnych latach oraz przekazania jej w ręce następców. Nowelizacja obejmie też przepisy dotyczące zasad stanowienia prawa gospodarczego. W związku z tym, że przyczyną zidentyfikowanych i opisanych problemów są konkretne przepisy prawne, które nakładają wymogi regulacyjne na obywateli i firmy, realizacja celu poprzez działania pozalegisłacyjne w tym zakresie nie jest możliwa. Przeprowadzenie osobnej nowelizacji każdego z aktów prawnych, w których zidentyfikowano problemy, wydaje się działaniem nadmiarowym.

Tym samym niniejszy projekt wpisuje się płynnie w grupę pro-przedsiębiorczych ustaw pakietowych, takich jak np. ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (tzw. Pakiet MŚP) czy też ustawa z dnia 31 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia obciążeń regulacyjnych (tzw. Pakiet Przyjazne Prawo).

Celem proponowanych w projekcie rozwiązań jest zmniejszenie liczby nadmiernych wymogów regulacyjnych, co wygeneruje oszczędności czasowe i kosztowe po stronie obywateli i 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 oraz obywateli, istotnie wpływając na jakość życia i poprawę warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej.

W tym sensie projekt ustawy stanowi kontynuację pomocy i wsparcia państwa polskiego dla biznesu, widocznych w szczególności w ostatnich latach chociażby w związku z koniecznością przeciwdziałania skutkom pandemii COVID-19 oraz kryzysowi wywołanemu wojną na Ukrainie. Projekt skupia się jednak na rozwiązaniach o charakterze regulacyjnym i instytucjonalnym, nie zaś (bezpośrednio) finansowych.

Biorąc powyższe pod uwagę, w projekcie przewidziane zostały przepisy zgrupowane w ramach 4 zasadniczych komponentów:

- Ułatwienia przy podejmowaniu pierwszych kroków w biznesie;
- Prostsze zasady wykonywania działalności gospodarczej;
- Usprawnienia na rzecz sukcesji;
- Prawo gospodarcze przyjazne przedsiębiorcom.

### **Aktualny stan prawny i projektowane zmiany**

Poniżej przedstawiono uzasadnienie projektowanych zmian w poszczególnych ustawach w ujęciu chronologicznym.

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

1) Współpraca z organami władzy publicznej.

Zgodnie z obecnie obowiązującym **art. 7b** ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: Kpa) w toku postępowania organy administracji publicznej współdziałają ze sobą w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy.

Proponuje się zmianę w art. 7b Kpa polegającą na dodaniu zdania drugiego w tym przepisie i wskazaniu, że w toku postępowania organy administracji publicznej mogą również współdziałać z organami władzy publicznej, w zakresie niezbędnym do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego i prawnego sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli oraz sprawność postępowania, przy pomocy środków adekwatnych do charakteru, okoliczności i stopnia złożoności sprawy. W trakcie prowadzonych postępowań administracyjnych często dochodzi do sytuacji, w których konieczne jest pozyskanie danych/dokumentów nie tylko od organów administracji publicznej, ale też od innych organów, np. sądów powszechnych czy administracyjnych.

Jednocześnie przepis ten ma na celu uzupełnienie zasad obecnie wynikających z Kpa. Zgodnie z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, organy administracji stoją na straży praworządności i podejmują kroki niezbędne do dokładnego ustalenia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli (art. 7 Kpa). Organ administracji publicznej jest obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatryć cały materiał dowodowy (art. 77 § 1 Kpa) i dopiero na podstawie całokształtu materiału dowodowego ocenia, czy dana okoliczność została udowodniona (zasada swobodnej oceny dowodów - art. 80 Kpa). W związku z tym intencją jest, aby nowe brzmienie art. 7b Kpa przyczyniło się do pogłębienia i uszczegółowienia

ww. zasad ogólnych. Dodatkowo należy zauważyć, że obowiązujące przepisy Kpa nie odnoszą się do kwestii związanych z pozyskiwaniem dokumentów od innych organów niż organy administracji publicznej, podczas gdy prawidłowe ustalenie stany faktycznego może być nierzadko uzależnione od konieczności pozyskania odpowiednich dokumentów od innych organów władzy publicznej.

## 2) Doręczenie zastępcze.

Obecnie obowiązujące regulacje w zakresie doręczeń nie regulują w pełni sytuacji, gdy siedziba osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej nie istnieje lub z innego powodu nie jest możliwa do ustalenia.

Problem ten jest szczególnie widoczny w przypadku administracyjnych postępowań egzekucyjnych, do których odpowiednie stosowanie mają także przepisy Kpa. Brak możliwości ustalenia adresu tych podmiotów może utrudniać, a niekiedy uniemożliwiać podejmowanie wobec nich czynności egzekucyjnych na skutek utrzymywania w odpowiednich rejestrach, w tym w Krajowym Rejestrze Sądowym nieaktualnych danych dotyczących adresu siedziby.

W celu podniesienia skuteczności działania organów proponuje się wprowadzenie **art. 45a Kpa** przewidującego konstrukcję doręczenia pism osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym niemającym 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.

Adresy osób fizycznych upoważnionych do reprezentowania w/w podmiotów są dostępne w rejestrach, w tym w Krajowym Rejestrze Sądowym. Niemniej przepis w proponowanym § 2 przewidywałby przyjęcie fikcji doręczenia, gdyby, z jakichś powodów, adresy nie były możliwe do ustalenia. Tożsame rozwiązanie zostało uregulowane w art. 151a Ordynacji podatkowej (zwanej dalej „Op”) i w obecnym brzmieniu obowiązuje od 2016 r.

## 3) Osobiste stawiennictwo.

Zagadnienie udziału w podejmowanych czynnościach przez stronę w trakcie postępowania administracyjnego regulują przede wszystkim art. 50-54 Kpa. Wskazują one, że organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych. Przepisy bezpośrednio nie tworzą „preferencji” w zakresie wymienionych form, wskazują jednak, że zadośćuczynienie wezwaniu nie powinno być uciążliwe.

Przepisy Kpa należy stosować – co do zasady – do wszelkich oficjalnych działań organów administracji publicznej.

Starając się zachęcić organy do tego, by jak najrzadziej stosowały osobisty udział (lub przez pełnomocnika) proponuje się wzmocnić zasadę wyrażoną w **art. 50 Kpa** wskazując bezpośrednio pierwszeństwo formie pisemnej przed pozostałymi. Kolejnym elementem, który powinien pośrednio wpłynąć na praktykę urzędów w tym zakresie, jest zmiana **art. 54 Kpa**, polegająca na dodaniu

konieczności uzasadnienia przez organ, dlaczego wymagany jest udział osobisty lub przez pełnomocnika, a dana czynność nie może być dokonana na piśmie.

#### 4) Zmiany w zakresie mediacji.

W 2017 r. do Kpa wprowadzono szerokie możliwości prowadzenia mediacji w sprawach administracyjnych, m.in. w sprawach, 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 wskazują, że nie postrzegają prowadzonych przez siebie spraw jako odpowiednich do przeprowadzenia mediacji. 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.

Aktualnie w przepisach stwierdza się jedynie, że mediacja może być przeprowadzona, jeżeli pozwala na to charakter sprawy administracyjnej (art. 96a § 1). W celu zwiększenia wykorzystania mediacji w toku postępowania administracyjnego proponuje się wprowadzenie katalogu, który rozstrzygałby, kiedy organy administracji publicznej powinny sięgać po to narzędzie i zapraszać strony do mediacji, zawiadamiając o możliwości przeprowadzenia mediacji oraz pouczając o zasadach jej prowadzenia i kosztach.

Dlatego proponuje się dodanie **art. 96b § 1a Kpa**. Organ administracji publicznej miałby obowiązek zawiadomić o mediacji w sprawach, w których w postępowaniu bierze udział więcej niż jedna strona lub organ administracji publicznej ma zamiar wydać decyzję na niekorzyść strony, w sprawach dotyczących ulg w zapłacie administracyjnej kary pieniężnej (art. 189k § 1), a także w postępowaniu odwoławczym.

Powyższy katalog nie jest katalogiem zamkniętym, gdyż na podstawie ogólnej normy prawnej organy administracji publicznej mogą z urzędu zawiadamiać i pouczać o mediacji także w innych sprawach.

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

#### 5) Umarzanie zawieszonych postępowań.

W Kodeksie postępowania administracyjnego 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 inne 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 Kodeks 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 1-4 Kpa, miałoby 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.

Jednocześnie nie będzie możliwości umorzenia postępowania z ww. powodu w przypadku, gdy postępowanie administracyjne zostało wszczęte z urzędu (proponowany **art. 97 § 5 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 uzasadniającej zawieszenie postępowania w celu wyegzekwowania należnych od strony zobowiązań.

#### 6) Decyzja hybrydowa.

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 doręcza się w postaci papierowej albo, za zgodą strony, mogą być doręczone na innym trwałym nośniku informacji. 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.

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 uchylecia 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 uchyli 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 w terminie 7 dni jest terminem zbyt krótkim na dokonanie czynności administracyjnych oraz zebranie nowych dowodów w sprawie i przeprowadzenie analizy. 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.

9) Przesyłanie elektroniczne organowi odwoławczemu akt sprawy.

Zgodnie z Kpa organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesłać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w określonym terminie (obecnie 7 dni) od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji. Zasady te stosuje się również do zażaleń. Obecnie administracja publiczna coraz częściej korzysta z komunikacji elektronicznej na platformie ePUAP. Sprawy prowadzone są często całkowicie w postaci elektronicznej (od wszczęcia do doręczenia decyzji). Przepisy nie określają jednak w jakiej postaci organ I instancji jest zobowiązany przekazać akta sprawy. Wątpliwości budzi, czy akta sprawy mogą być przekazywane także w postaci elektronicznej. Dlatego proponuje się doprecyzować w **art. 133 § 2 Kpa**, że akta sprawy prowadzone w całości w postaci elektronicznej mogą być fakultatywnie przesyłane wraz z odwołaniem na adres do doręczeń elektronicznych organu odwoławczego, tylko jeżeli sprawy prowadzone są w całości w postaci elektronicznej. Nie będzie możliwości przesłania części dokumentów w postaci elektronicznej, a części (np. decyzji wraz ze zwrotką) tradycyjnie papierowo.

Zasady doręczeń na adres do doręczeń organu administracji publicznej, w tym także organu odwoławczego, zostały szczegółowo uregulowane w art. 39 Kpa.

Proponowane rozwiązanie spowoduje obniżenie kosztów funkcjonowania administracji publicznej i przyczyni się do zwiększenia sprawności postępowań, a jednocześnie nie spowoduje powstania nowych obciążeń dla stron postępowań.

10) 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 niewykonywania wytycznych organu odwoławczego przez organ I instancji.

Organ odwoławczy wskazuje, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. W związku z tym brak zastosowania się do wytycznych organu odwoławczego jest niedopuszczalny, chyba że organ I instancji wyjaśni w decyzji dlaczego nie wziął pod uwagę wytycznych organu odwoławczego. Jednocześnie Kpa nie przewiduje sankcji za nieuzasadnione naruszenie ww. obowiązku przez organ I instancji. W związku z tym w przypadku, gdy nie ma uzasadnionej przyczyny nieuwzględnienia wytycznych organu odwoławczego, to odpowiedzialność będą ponosić pracownicy prowadzący postępowanie.

Podkreślenia wymaga, że propozycja wprowadzenia instrumentu, mającego na celu zobowiązanie organu I instancji zastosowania się do treści decyzji organu odwoławczego, będzie dotyczyła wyłącznie przypadku, o którym mowa w art. 138 § 2 Kpa. Należy zauważyć, że organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi I instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Tym samym propozycja ma zmierzać do zobligowania organu I instancji do analizy okoliczności wskazanych przez organ II instancji przy ponownym rozpatrywaniu sprawy

11) Zmiany w zakresie wykonania 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.

Zasadnym byłoby również dokonanie zmian **w art. 189k § 1 pkt 2 Kpa**, poprzez dodanie w tym przepisie wyrazów „wraz z odsetkami za zwłokę”, analogicznie jak ma to miejsce w art. 67a § 1 pkt 2 Op, na którym regulacja, dotycząca ulg w spłacie administracyjnych kar pieniężnych, była wzorowana. Zgodnie z art. 67a § 1 pkt 2 Op 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.

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. Dlatego konieczne jest dodanie **art. 189k § 2a Kpa**.

## 12) Ulgi 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, chyba że przemawia za tym szczególnie ważny interes strony, a w toku postępowania wyrazi ona na to zgodę (art. 61 § 2 Kpa).

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, 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 lub też nie istnieje możliwość dochodzenia przez organ kwoty tej kary.

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

13) Zmiany w zakresie uiszczania zaliczek na poczet kosztów postępowania.

Zgodnie z art. 262 § 1 Kpa stroną obciążają te koszty postępowania, które:

1) wynikły z winy strony; 2) zostały poniesione w interesie lub na żądanie strony, a nie wynikają z ustawowego obowiązku organów prowadzących postępowanie.

Jednocześnie w myśl **art. 262 § 2 Kpa** w uzasadnionych przypadkach organ administracji publicznej może zażądać od strony złożenia zaliczki w określonej wysokości na pokrycie kosztów postępowania.

Użyte w ww. przepisie sformułowanie „w uzasadnionych przypadkach” jest niewystarczające. Nie jest bowiem jasne, co ma stanowić „uzasadniony przypadek”. W związku z tym zmiana art. 262 § 2 Kpa ma na celu, aby strona zawsze miała obowiązek uiścić zaliczkę na pokrycie kosztów postępowania, w przypadku gdy z żądaniem takim wystąpi organ administracji publicznej. Podobne rozwiązanie funkcjonuje już w procedurze cywilnej (art. 130<sup>4</sup> Kodeksu postępowania cywilnego).

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

Proponuje się uregulować zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich, co wymaga zmian w ustawach: Kodeks cywilny (dalej: Kc), Kodeks postępowania cywilnego, Prawo przedsiębiorców oraz o Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy.

Co do zasady dopuszcza się możliwość wykonywania działalności gospodarczej przez osoby małoletnie, nieposiadające zdolności do czynności prawnych albo posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych. W takich przypadkach działalność gospodarcza jest prowadzona w imieniu małoletniego, lecz przy pomocy innych osób: przedstawicieli ustawowych, pełnomocników itp. W doktrynie za dopuszczeniem małoletnich do prowadzenia działalności gospodarczej, przy zastosowaniu dostępnych w prawie instytucji reprezentacji, opowiedzieli się m.in. S. Wróblewski, M. Allerhand, S. Janczewski, W.J. Katner, A. Bierć i M. Szydło<sup>1</sup>. Przeciwny pogląd wyraził C. Kosikowski<sup>2</sup> wskazując, że działalność gospodarczą powinna wykonywać wyłącznie osoba posiadająca pełną zdolność do czynności prawnych. Szczegółowy przegląd poglądów doktryny w tym

---

<sup>1</sup> S. Wróblewski *Komentarz do kodeksu handlowego*, Kraków 1935, s. 23, M. Allerhand *Kodeks handlowy. Komentarz*, Lwów 1935, s. 5, S. Janczewski *Prawo handlowe, wekslowe i czekowe*, Warszawa 1946, s. 30, W.J. Katner *Kupiec, podmiot gospodarczy, przedsiębiorca – ewolucja pojęcia*, *Gdańskie Studia Prawnicze t. V, Księga pamiątkowa dla uczczenia pracy naukowej profesora Kazimierza Kruczałaka*, s. 172-173, A. Bierć *Sytuacja prawna przedsiębiorcy. Zagadnienia wybrane*, *Studia Prawnicze* z. 3/1998, s. 10, M. Szydło *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, *Przeegląd Sądowy* 2002, nr 7-8, s. 94.

<sup>2</sup> C. Kosikowski *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 23.

zakresie zaprezentowali P. Zaporowski<sup>3</sup> i P. Lewandowski<sup>4</sup>. Obaj opowiedzieli się także za możliwością wykonywania działalności gospodarczej przez osoby małoletnie albo z innych względów niż wiek nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych.

Zbyt rygorystyczne wydaje się przy tym wymóg, aby czynności prawne w zakresie działalności gospodarczej osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych musiały w każdym przypadku dokonywać za pośrednictwem albo zgodą przedstawiciela – zaburza to bowiem płynność i przejrzystość prowadzonego biznesu, w szczególności gdy działalność gospodarcza dotyczy osobistych aktywności małoletnich, np. działalności sportowej i artystycznej.

Z drugiej strony, znane są przypadki prób fikcyjnego rejestrowania firm na osoby małoletnie (często przez ich rodziców) w celu ominięcia przepisów. Stanowią one patologię życia społecznego, którą należy jednoznacznie wyeliminować.

Z tego powodu proponuje się jasne uregulowanie reguł rozpoczęcia i wykonywania działalności gospodarczej przez osoby małoletnie poprzez wprowadzenie wymogu uzyskania zezwolenia sądu opiekuńczego na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej osobiście albo przez przedstawiciela, umożliwienie dokonywania czynności prawnych w ramach działalności gospodarczej przez osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych oraz ujawniania we wpisie przedsiębiorcy w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej informacji o małoletnim przedsiębiorcy oraz postanowieniach sądu opiekuńczego o zezwoleniu, zakazie albo ograniczeniu małoletniemu działalności gospodarczej. Regulacja odnosi się do małoletnich, którzy chcą rozpocząć działalność gospodarczą, nabyli przedsiębiorstwo w wyniku dziedziczenia (zapisu windykacyjnego) albo stali się współnikami spółki cywilnej jako spadkobiercy wchodzący do spółki w miejsce zmarłego współnika, a także innych osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, którzy nie mogą dokonywać czynności prawnych jako przedsiębiorcy samodzielnie albo utracili taką możliwość. Istotny przy tym jest przedmiot działalności gospodarczej. Co do zasady osoby te powinny mieć możliwość wykonywania działalności gospodarczej, w ramach której ich interesy ani interesy innych osób nie doznają uszczerbku z powodu braku albo ograniczonej zdolności do czynności prawnych.

W Kc proponuje się dodać przepis, zgodnie z którym czynność prawna dotycząca działalności gospodarczej lub zawodowej dokonana przez małoletniego przedsiębiorcę, który nie ma zdolności do czynności prawnych, lecz posiada zezwolenie sądu opiekuńczego na wykonywanie działalności osobiście, jest ważna, chyba że pociąga za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych. Kluczowe przy tym jest, że odstępstwo od zasady nieważności czynności prawnych osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych podlega uprzedniej kontroli sądu opiekuńczego, który dokona oceny zasadności dopuszczenia możliwości wykonywania danego rodzaju działalności gospodarczej osobiście przez małoletniego. Wymaga podkreślenia, że regulacja odnosi się jedynie do

---

<sup>3</sup> P. Zaporowski *Czy przedsiębiorcą może być osoba fizyczna niemająca pełnej zdolności do czynności prawnych?*, *Palestra* 51/7-8(583-584) 2006, s. 37-45.

<sup>4</sup> P. Lewandowski *Zdolność do czynności prawnych przedsiębiorcy jako osoby fizycznej*, *Studia Prawniczo-Ekonomiczne*, t. C 2016, s. 91–102.

utrzymania ważności samej czynności prawnej, nie zmienia natomiast statusu takiej osoby w zakresie ogólnej zdolności do czynności prawnych.

Także w przypadku małoletniego przedsiębiorcy, który ma ograniczoną zdolność do czynności prawnych, proponuje się umożliwić dokonanie czynności prawnych dotyczących działalności gospodarczej lub zawodowej bez zgody przedstawiciela ustawowego, o ile małoletni posiada zezwolenie sądu opiekuńczego na wykonywanie działalności osobiście.

Sąd opiekuńczy uzyska jednocześnie kompetencję do zakazania albo ograniczenia działalności gospodarczej małoletniemu, gdy działalność ta sprzeciwia się dobru małoletniego.

W dalszej części uzasadnienia omówiono proponowane zmiany w ustawach: Kodeks postępowania cywilnego, Prawo przedsiębiorców oraz Centralnej Ewidencji i Informacji Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy, które są niezbędne do całościowego uregulowania zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich.

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

#### 1) Wzmocnienie mediacji w postępowaniu cywilnym.

Kodeks postępowania cywilnego przewiduje obowiązek poinformowania w pozwie, czy strony podjęły próbę mediacji lub innego pozasądowego sposobu rozwiązania sporu, a w przypadku gdy takich prób nie podjęto, wyjaśnienia przyczyn niepodjęcia takiej próby (art. 187 § 1 pkt 3). Niedopełnienie tego wymogu nie obliguje *expressis verbis* do podjęcia przez sąd konkretnych działań. Tymczasem, przed przystąpieniem sądu do rozpoznania sprawy, strony powinny wykorzystać wszelkie środki umożliwiające pozasądowe rozwiązanie sporu. W celu wzmocnienia instrumentów sądowych, skłaniających strony do mediacji, proponuje się wprowadzić katalog spraw, w których sąd kierowałby strony do mediacji, w przypadku niedopełniania ww. wymogu albo jego niepełnej realizacji. Katalog powinien obejmować sprawy gospodarcze oraz sprawy z zakresu prawa pracy, za wyjątkiem spraw o uznanie bezskuteczności wypowiedzenia stosunku pracy, o przywrócenie do pracy i przywrócenie poprzednich warunków pracy lub płacy oraz łącznie z nimi dochodzone roszczenia i odszkodowanie w przypadku nieuzasadnionego lub naruszającego przepisy wypowiedzenia oraz rozwiązania stosunku pracy. W przypadku prawa pracy może być to szczególnie istotne, gdy pracodawca nie zgadza się na podjęcie mediacji nie podając powodu, np. w sytuacji dyskryminacji ze względu na wiek lub ze względu na inne okoliczności. Charakter spraw gospodarczych 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.

Proponowana zmiana 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) Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich.

Proponuje się dodać przepis, na podstawie którego osoba pozostająca pod władzą rodzicielską albo opieką, niemająca zdolności do czynności prawnych, będzie miała zdolność do podejmowania czynności w postępowaniu dotyczącym jej osoby w sprawie z zakresu działalności gospodarczej osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych, chyba że sąd opiekuńczy postanowi inaczej. Obecnie osoby nieposiadające pełnej zdolności do czynności prawnych muszą być reprezentowane przez przedstawiciela ustawowego w każdej sprawie.

W tytule II Przepisy dla poszczególnych rodzajów spraw w dziale II Sprawy z zakresu prawa rodzinnego, opiekuńczego i kurateli w rozdziale 2 Inne sprawy rodzinne oraz sprawy opiekuńcze proponuje się dodać oddział regulujący sprawy z zakresu działalności gospodarczej osób nieposiadających pełnej zdolności do czynności prawnych.

Wniosek o zezwolenie sądu opiekuńczego na podjęcie działalności gospodarczej będzie mógł złożyć małoletni albo jego przedstawiciel ustawowy, kurator lub opiekun. Wniosek o orzeczenie przez sąd opiekuńczy zakazu albo ograniczenia podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej małoletniemu albo osobie pełnoletniej, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, będzie mógł złożyć natomiast przedstawiciel ustawowy, kurator, opiekun lub osoba, która ma w tym interes prawny.

Sąd opiekuńczy w sprawach z zakresu działalności gospodarczej dotyczących osoby małoletniego dziecka będzie miał obowiązek ustalić przede wszystkim stopień rozwoju umysłowego, stan zdrowia i stopień dojrzałości małoletniego dziecka. W sprawach z zakresu działalności gospodarczej dotyczących innej osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych sąd opiekuńczy będzie natomiast ustalał przede wszystkim stopień rozwoju umysłowego i stan zdrowia tej osoby.

Zezwolenie na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej będzie mogło być wydane, o ile nie sprzeciwia się to dobru małoletniego oraz stopień rozwoju umysłowego, stan zdrowia i stopień dojrzałości małoletniego będzie pozwalał na wykonanie działalności osobiście.

Z ważnych powodów sąd opiekuńczy będzie mógł zezwolić także na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej przez małoletniego, który będzie musiał być reprezentowany w ramach tej działalności przez przedstawiciela ustawowego, kuratora albo opiekuna. W szczególności będzie to dotyczyć przypadków, gdy małoletni odziedziczył przedsiębiorstwo albo stanie się współnikiem spółki cywilnej w miejsce zmarłego współnika.

Sąd opiekuńczy stosownie do okoliczności, rozwoju umysłowego, stanu zdrowia i stopnia dojrzałości małoletniego będzie uwzględniał jego zdanie i rozsądne życzenia w zakresie podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej.

Sąd opiekuńczy zezwalając, ograniczając albo zakazując podjęcia lub wykonywania działalności gospodarczej małoletniemu dziecku w postanowieniu będzie wskazywał przedmiot wykonywanej, ograniczonej albo zakazanej działalności gospodarczej, według Polskiej Klasyfikacji Działalności na poziomie podklasy – ma to na celu wyeliminowanie sytuacji, gdyby faktycznie wykonywana działalność miała wykraczać poza zakres, który został dopuszczony przez sąd.



## **Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji**

Zmiany w ww. ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Według **art. 45 § 3** ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie odstąpienia od czynności egzekucyjnych na które przysługuje zażalenie. W związku z tym, że o odstąpieniu od egzekucji organ egzekucyjny zawiadamia wierzyciela i dopiero na jego żądanie wydaje postanowienie, nie znajduje uzasadnienia badanie tych kwestii przez dwa organy, w tym organ egzekucyjny, który odstąpił od czynności egzekucyjnych. Zapewniona zostanie ochrona praw wierzyciela, jeżeli żądanie wierzyciela będzie rozpatrywał organ sprawujący nadzór nad organem egzekucyjnym.

Zakończenie łącznie prowadzonej egzekucji kończy się postanowieniem, na które przysługuje zażalenie (**art. 62f § 2** ww. ustawy). W związku z tym, że zakończenie łącznie prowadzonej egzekucji do składnika majątkowego, do którego nastąpił zbieg egzekucji, jest możliwe jedynie w przypadkach, gdy z tego składnika majątkowego nie następuje zaspokojenie wierzyciela (egzekucja jest bezskuteczna), nie znajduje uzasadnienia badanie tych kwestii przez dwa organy.

Zgodnie z **art. 110z § 3** ustawy – organ egzekucyjny wydaje postanowienie w sprawie skargi na czynności organu egzekucyjnego dotyczące obwieszczenia o licytacji z nieruchomości (na postanowienie o oddaleniu skargi przysługuje zażalenie). W ramach skargi na czynności egzekucyjne badane są jedynie kwestie formalne, dlatego w tym przypadku także nie znajduje uzasadnienia badanie tych kwestii przez dwa organy, w tym organ egzekucyjny, który dokonał obwieszczenia o licytacji. Zapewniona będzie ochrona praw zobowiązanego, jeżeli skargę będzie rozpatrywał organ sprawujący nadzór nad organem egzekucyjnym niezaskarżalnym postanowieniem.

## **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**

Art. 2 ustawy stanowi m.in. o decyzji o przejściu na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości na podstawie umowy międzynarodowej. Decyzje te mają charakter deklaratoryjny - stwierdzają przejście nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa. Nie zmieniają one istniejącego stosunku prawnego, lecz potwierdzają istniejący 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 ww. ustawy zachodzi obowiązek wydania decyzji stwierdzającej przejście na rzecz Skarbu Państwa prawa własności nieruchomości, która następnie stanowi podstawę wpisu do księgi wieczystej Skarbu Państwa jako właściciela tej nieruchomości. Zasadne wydaje się zatem odstąpienie w tych sprawach od prowadzenia postępowań dwuinstancyjnych poprzez wykluczenie możliwości złożenia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy od decyzji wydanej przez Ministra Finansów (proponowany **art. 2 ust. 2** ustawy).

## **Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi**

1) Zmiany w zakresie dokumentacji wymaganej przy przeniesieniu i potwierdzeniu możliwości wykonywania decyzji - zezwolenia alkoholowego.

Ustawą z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw (dalej: ustawa o zarządzie sukcesyjnym) wprowadzono regulacje dotyczące przenoszenia na następcę prawnego decyzji oraz potwierdzania możliwości wykonywania decyzji przez zarządcę sukcesyjnego. W przepisach art. 48, art. 42 i art. 45c powyższej ustawy wskazano kryteria, które muszą być spełnione, by dana decyzja administracyjna mogła być nadal wykonywana po śmierci przedsiębiorcy.

Jednakże spełnienie niektórych kryteriów budzi wiele wątpliwości w przypadku zezwoleń na obrót hurtowy w kraju napojami alkoholowymi oraz zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych, o których mowa odpowiednio w art. 9 i art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, zwanych dalej zezwoleniami alkoholowymi. Urzędy wielokrotnie miały wątpliwości, czy od zarządcy sukcesyjnego i następców prawnych przedsiębiorcy należy wymagać przedstawienia tytułu prawnego do lokalu, zgody administratora budynku, decyzji państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu oraz pozytywnej opinii gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych o zgodności lokalizacji punktu sprzedaży z uchwałami rady gminy.

W celu uniknięcia dalszych wątpliwości i odmiennych praktyk w różnych urzędach, proponuje się wprowadzenie regulacji wyłączającej stosowanie niektórych przepisów ustawy o zarządzie sukcesyjnym do przenoszenia i potwierdzania przedmiotowych zezwoleń. Pozwoli to kontynuować działalność po śmierci przedsiębiorcy w dotychczasowym zakresie i na dotychczasowych zasadach, do czasu wygaśnięcia danego zezwolenia alkoholowego.

Należy również zaznaczyć, że wymieniona powyżej dokumentacja jest związana z miejscem prowadzenia działalności, a nie z osobą zmarłego przedsiębiorcy. Oznacza to, że warunki do wykonywania tej działalności na podstawie zezwolenia alkoholowego w dalszym ciągu powinny być spełnione, mimo zmiany osoby wykonującej tę działalność. Regulacja nie wpłynie zatem negatywnie na jakość i bezpieczeństwo działalności w przedmiotowym zakresie.

Powyższa kwestia została analogicznie rozwiązana w przypadku przeniesienia zezwolenia alkoholowego na nabywcę przedsiębiorstwa za życia przedsiębiorcy.

2) Przepisy dotyczące zmiany składu spółki cywilnej.

Przedmiotem prezentowanej regulacji jest zmiana w zakresie przesłanki wygaśnięcia zezwolenia na obrót hurtowy oraz detaliczny napojami alkoholowymi wydanego wspólnikom spółki cywilnej, o której mowa w art. 9<sup>5</sup> ust. 3 pkt 3 oraz w art. 18 ust. 12 pkt 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Przesłanka ta dotyczy zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej. Pojęcie „zmiana składu osobowego spółki cywilnej” jest pojęciem nieostrym, ogólnym i może być następstwem różnych decyzji gospodarczych czy sytuacji życiowych, może być spowodowana np.

wstąpieniem do spółki nowego wspólnika, wstąpieniem do spółki spadkobiercy na podstawie art. 872 Kc, wystąpieniem wspólnika, czy też śmiercią wspólnika.

W obecnym stanie prawnym każda zmiana składu osobowego spółki cywilnej, powoduje, że zezwolenie (jedna wspólna decyzja) udzielone wspólnikom spółki cywilnej wygasa z mocy prawa, niezależnie od powodu zmiany składu osobowego. Przepis w tym zakresie jest jednoznaczny i nie przewiduje wyjątków.

Proponuje się wprowadzenie zmiany, zgodnie z którą wygaśnięcie zezwolenia nastąpi jedynie w takiej sytuacji, gdy zmiana składu osobowego spółki cywilnej będzie skutkowałą rozwiązaniem spółki. W praktyce będzie chodziło głównie o takie sytuacje, w których na skutek zmiany składu osobowego pozostawałby w spółce wyłącznie jeden wspólnik, co w praktyce uniemożliwia dalsze prowadzenie spółki cywilnej (zgodnie z art. 860 § 1 Kc, przez umowę spółki wspólnicy zobowiązują się dążyć do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego przez działanie w sposób oznaczony, w szczególności przez wniesienie wkładów). Natomiast w przypadku zmian w składzie osobowym spółki cywilnej, innych jak wskazana powyżej (np. wstąpienie nowego wspólnika na podstawie art. 872 Kc), wydane uprzednio zezwolenie na obrót napojami alkoholowymi nie wygaśnie.

Należy podkreślić, że proponowana regulacja ma na celu uproszczenie i ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce przez przedsiębiorców, którzy są wspólnikami spółek cywilnych. Propozycja ta jest odpowiedzią na postulaty przedsiębiorców - wspólników spółek cywilnych, wykonujących działalność gospodarczą w zakresie obrotu napojami alkoholowymi. Obecna regulacja, przewidująca bezwzględne wygaśnięcie zezwolenia w przypadku zmiany składu osobowego spółki cywilnej może stanowić istotne utrudnienie w wykonywaniu działalności gospodarczej. Dlatego w ocenie projektodawcy, zaproponowane rozwiązanie ma przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy, nie narażając tym samym wspólników na negatywne konsekwencje. Brak zezwolenia wyłącza bowiem możliwość wykonywania podjętej działalności regulowanej w zakresie uzyskanego i opłaconego uprzednio zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi. Wygaśnięcie zezwolenia powoduje więc konieczność ubiegania się o wydanie nowego zezwolenia i uiszczenie wymaganej opłaty. W przypadku zezwoleń na obrót hurtowy wysokość opłaty wynosi 22 500 zł.

Projektowane rozwiązanie ma zapewnić przedsiębiorcom stabilność, pewność, ciągłość oraz przewidywalność podjętej działalności gospodarczej. Możliwość kontynuacji rozpoczętej działalności z pewnością jest działaniem, które ma celu wsparcie przedsiębiorców. W ocenie projektodawcy, przedsiębiorcy mimo tego, że współdziałają w ramach umowy spółki cywilnej winni być traktowani w ten sam sposób jak inni przedsiębiorcy działający w innych formach prawnych, którzy np. wskutek przekształcenia się w spółkę kapitałową nadal wykonują (kontynuują) podjętą działalność na podstawie uprzednio wydanego zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi. Co do zasady bowiem spółka przekształcona pozostaje podmiotem w szczególności zezwoleń, koncesji oraz ulg, które zostały przyznane spółce przed jej przekształceniem. Dotyczy to też sytuacji łączenia i podziału spółek. Na spółkę przejmującą albo spółkę nowo zawiązaną przechodzą bowiem – co do zasady – z dniem połączenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, które zostały przyznane spółce przejmowanej albo którejkolwiek ze spółek łączących się przez zawiązanie nowej spółki. Na spółkę

przejmującą lub spółkę nowo zawiązaną powstałą w związku z podziałem przechodzą z kolei z dniem podziału bądź z dniem wydzielenia w szczególności zezwolenia, koncesje oraz ulgi, pozostające w związku z przydzielonymi jej w planie podziału składnikami majątku spółki dzielonej, a które zostały przyznane spółce dzielonej.

Odmienne podejście od zaproponowanego mogłoby być postrzegane jako działanie dyskryminujące przedsiębiorców – wspólników spółek cywilnych.

Zmodyfikowanie przesłanki – zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej, w proponowanym brzmieniu spowoduje, że uprzednio wydane wspólnikom spółki cywilnej zezwolenie, pomimo dokonania zmian w składzie osobowym spółki będzie nadal funkcjonowało w obrocie prawnym (o ile spółka nie została rozwiązana), a przedsiębiorcy będą mogli wykonywaną dotychczas w ramach spółki cywilnej działalność kontynuować. Zmianę składu osobowego w spółce cywilnej można z kolei odnotować w trybie np. art. 155 Kpa (tryb nadzwyczajny wzruszenia ostatecznej decyzji administracyjnej).

Za powyższym rozwiązaniem przemawiają poglądy doktryny i orzecznictwa. W orzecznictwie zwraca się bowiem uwagę, że przy zmianie wspólnika spółki cywilnej - wstępującego w miejsce ustępującego z tej spółki, nie powstaje nowa spółka, przedsięwzięcie w postaci spółki sprzed zmiany wspólnika funkcjonuje nadal - spółka ta zachowuje ciągłość. Akcentuje się także, że dopuszczalne jest wstąpienie do spółki cywilnej nowego wspólnika i przejęcie przez niego dotychczasowych zobowiązań oraz uprawnień za zgodą pozostałych wspólników, w tym i jednocześnie ustępujących z tej spółki (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 września 2012 r., sygn. akt: II SA/Go 529/12). Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 14 lipca 2000 r., sygn. akt: I SA/Gd 367/98 podkreślił, że w sytuacji, gdy w miejsce występującego ze spółki wspólnika wstępuje równocześnie jako wspólnik inna osoba, przejmując wszelkie prawa i obowiązki dotychczasowego wspólnika, nie dochodzi do utraty bytu prawnego spółki. Sąd podzielił stanowisko Sądu Najwyższego wyrażone w uchwale z dnia 21 listopada 1995 r. sygn. akt: III CZP 160/95 zgodnie z którym, dopuszczalne jest wstąpienie do spółki cywilnej nowego wspólnika i przyjęcie jego dotychczasowych zobowiązań oraz uprawnień za zgodą pozostałych wspólników oraz występującego ze spółki. (...). Wobec tego, że celem spółki przed i po zmianie jest nieprzerwane prowadzenie przedsiębiorstwa pod niezmienną firmą, o nie zmienionym profilu działania, posiadającego ten sam majątek i siedzibę, należy wyprowadzić wniosek, że zgodnie z wolą wspólników nie doszło do likwidacji dotychczasowej jednostki organizacyjnej i powstania nowej, lecz wyłącznie do zmiany składu osobowego spółki, która realizuje ten sam wspólny cel gospodarczy.

Odnosząc się do pojęcia „celu gospodarczego” warto powołać stanowisko Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, który w wyroku z dnia 31 października 2017 roku, sygn. akt: I ACa1186/17, podkreślił, że „cel gospodarczy” należy pojmować szeroko, a więc jako wszelkie dążenie do uzyskania korzyści materialnych w postaci zysku albo do osiągnięcia najwyższego, przy danym nakładzie środków, stopnia realizacji wyznaczonego zadania o charakterze majątkowym. Należy go zatem utożsamiać z ogólnie rozumianym motywem racjonalnego gospodarowania we wspólnocie, oznaczającym otrzymanie najlepszego efektu przy maksymalnej oszczędności środków. W świetle powyższego, za zmianą składu osobowego spółki cywilnej wcale nie musi podążać zmiana dotychczasowego celu gospodarczego

spółki. Cel w dalszym ciągu może być (i z reguły będzie) ten sam – prowadzenie działalności regulowanej w zakresie obrotu hurtowego tudzież detalicznego napojami alkoholowymi. Powyższe jest także zgodne z pojawiającymi się poglądami doktryny, w której zwraca się uwagę, że wypowiedzenie udziału w spółce cywilnej prowadzi do jej rozwiązania wyłącznie w wypadku, gdy jest dwóch wspólników (spółka cywilna dwuosobowa). W innych sytuacjach, a więc wtedy gdy wspólników jest więcej niż dwóch, wypowiedzenie dokonane przez jednego ze wspólników powoduje jedynie ustanie jego członkostwa, a w konsekwencji jedynie przekształcenie stosunku spółki (Art. 869 Kc T. II red. Pietrzykowski 2021, wyd. 10). Nie powoduje to jednak ustania bytu prawnego spółki cywilnej i jej automatycznego rozwiązania czy likwidacji.

Możliwość zmiany składu osobowego spółki cywilnej przewidują także przepisy Kc. Zgodnie z art. 869 § 1 Kc, jeżeli spółka została zawarta na czas nieoznaczony, każdy wspólnik może z niej wystąpić wypowiadając swój udział na trzy miesiące naprzód na koniec roku obrachunkowego. Przepisy Kc nie przewidują natomiast, że zmiana składu osobowego spółki prowadzi do automatycznej likwidacji spółki cywilnej (utrata jej bytu prawnego). Zasadniczo także śmierć jednego wspólnika spółki cywilnej nie stanowi przyczyny rozwiązania spółki. Taka spółka istnieje nadal, chyba, że jej skład był wyłącznie dwuosobowy. Umowa spółki cywilnej może przewidywać, że spółka cywilna, po śmierci wspólnika, będzie nadal kontynuowana ze spadkobiercami tego wspólnika. Dlatego nie powinna ona powodować automatycznej likwidacji działalności spółki i zmuszać wspólników do jej zakończenia. Kodeks cywilny zawiera w tym zakresie szczególną regulację pozwalającą spadkobiercom wspólnika spółki cywilnej na wejście do spółki w jego miejsce. Wystarczy w tym zakresie odpowiednie zastrzeżenie (w umowie spółki albo w uchwale wspólników). Jest ona normowana w art. 872 Kc. Zgodnie z powołanym przepisem, można zastrzec, że spadkobiercy wspólnika wejdą do spółki na jego miejsce. W wypadku takim powinni oni wskazać spółce jedną osobę, która będzie wykonywała ich prawa. Dopóki to nie nastąpi, pozostali wspólnicy mogą sami podejmować wszelkie czynności w zakresie prowadzenia spraw spółki. Jeżeli wskazane postanowienie znajdzie się w umowie spółki, to wejście spadkobierców do spółki następuje z mocy prawa z chwilą śmierci wspólnika i nie wymaga składania przez spadkobierców żadnych oświadczeń ani w kwestii przyjęcia spadku, ani takich, z których wynikałoby, że wstępują do spółki. Funkcja kontynuacyjna prawa spadkowego, realizowana poprzez art. 872 Kc, ma na celu ochronienie spółki cywilnej przed wskazanymi, ewentualnymi niebezpieczeństwami i zapewnić ochronę ciągłości (kontynuacji) w jej funkcjonowaniu (art. 872 Kc red. Osajda 2022, Kodeks cywilny, Prawo spadkowe przedsiębiorców. Komentarz).

Skoro ustawodawca dopuszcza możliwość dokonywania zmian w składzie osobowym spółki cywilnej, traktowanie jej w odmienny sposób jak spółek prawa handlowego (w ich przypadku zezwolenia nie wygasają w przypadku zmiany formy prawnej), może być postrzegane jako działanie dyskryminujące spółki cywilne (wspólników - przedsiębiorców) w obrocie gospodarczym. W świetle powyższego oraz kierując się zasadą równości przedsiębiorców wykonujących na terytorium RP działalność gospodarczą, wprowadzenie niniejszej regulacji do obrotu prawnego wydaje się być w pełni uzasadnione i konieczne.

Obecne regulacje zawarte w przepisach art. 9<sup>5</sup> i art. 18 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi przewidują, że zezwolenia alkoholowe wygasają w przypadku zmiany

składu osobowego wspólników spółki cywilnej. W związku z tym, że umowa spółki cywilnej nie wygasa z chwilą śmierci przedsiębiorcy, zasadnym jest umożliwienie jej wykonywania działalności na dotychczasowych zasadach.

Dlatego proponuje się uzupełnienie wyżej wskazanych przepisów o zastrzeżenie, że w przypadku zmiany składu osobowego wspólników spółki cywilnej zezwolenie nie wygasa jeżeli:

- a) został ustanowiony zarząd sukcesyjny, a nie upłynął termin na złożenie wniosku o potwierdzenie możliwości wykonywania decyzji, w tym przypadku zezwolenia alkoholowego, albo
- b) nie wygasło uprawnienie do powołania zarządcy sukcesyjnego, albo
- c) nie upłynął termin na przeniesienie decyzji, w tym przypadku zezwolenia alkoholowe, na następcę prawnego.

**Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych oraz ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym**

W zakresie podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego nie obowiązują jednolite stawki podatkowe na terenie kraju. Każda z 2477 gmin w Polsce jest uprawniona do określania własnych wysokości stawek podatku od nieruchomości, w granicach stawek maksymalnych. Natomiast w zakresie podatku rolnego rada gminy może podjąć uchwałę o obniżeniu ceny skupu żyta, przyjmowanej jako podstawa obliczania podatku rolnego na obszarze tej gminy. Podobnie, w zakresie podatku leśnego, rada gminy może obniżyć kwotę stanowiącą średnią cenę sprzedaży drewna, przyjmowaną jako podstawa obliczania podatku leśnego na obszarze tej gminy.

Podatnik, który posiada nieruchomości w różnych gminach w Polsce jest zobowiązany do złożenia w każdej gminie deklaracji lub informacji podatkowej. Od 1 lipca 2019 r. obowiązują jednolite wzory formularzy na podatek od nieruchomości, podatek leśny i podatek rolny. Brak jest jednak jednego źródła wiedzy o stawkach podatków lokalnych. Podatnicy nadal zobowiązani są do samodzielnego wyszukiwania informacji o stawkach podatkowych obowiązujących w każdej gminie. Utrudnia to wypełnianie obowiązków podatkowych, szczególnie przez podmioty posiadające przedmioty opodatkowania na terenie kilku gmin.

Proponuje się ułatwienie administracyjne polegające na stworzeniu jednego miejsca, w którym zgromadzone będą informacje o stawkach podatków lokalnych obejmujących opodatkowanie nieruchomości. W tym celu należy zmodyfikować obowiązujące od 2017 r. przepisy określające obowiązek sprawozdawczości o charakterze podatkowym nałożony na gminy dotyczący podatku od nieruchomości, podatku rolnego oraz podatku leśnego. Obecnie, zgodnie z art. 7b ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, gminy przekazują dane o wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna przyjmowanych dla potrzeb wymiaru podatków na terenie danej gminy. Dane te są przekazywane wyłącznie w postaci elektronicznej za pośrednictwem regionalnych izb obrachunkowych. Do przekazywania danych wykorzystywany jest istniejący informatyczny system zarządzania budżetami jednostek samorządu terytorialnego BeSTi@. Sprawozdanie w części dotyczącej informacji o wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej ceny skupu żyta i średniej ceny sprzedaży drewna jest przekazywane

najpóźniej do końca I kwartału danego roku podatkowego z uwagi na fakt, że uchwały rad gmin zakresie danych sprawozdawczych są podejmowane i publikowane do końca roku poprzedzającego rok podatkowy. Dane są publikowane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów do końca I kwartału obowiązującego roku podatkowego.

Obecnie przekazywane dane zwiększają możliwości analizy i oceny polityki podatkowej gmin pod kątem wykorzystania potencjału dochodowego w zakresie opodatkowania nieruchomości. Możliwość posługiwania się tymi danymi przez podatników, którzy są zobowiązani złożyć corocznie (do 31 stycznia w przypadku podatku od nieruchomości oraz do 15 stycznia w przypadku podatku rolnego i leśnego) deklaracje podatkowe, jest znikoma.

Proponuje się, aby dane ze sprawozdania o wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna obowiązujące na następny rok podatkowy były publikowane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych do 31 grudnia, tj. przed początkiem roku podatkowego (**art. 7b ust. 5a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych**). Niezbędna jest nowelizacja **art. 7b ust. 2 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych** poprzez określenie, że sporządzane przez organy podatkowe sprawozdanie zawiera informacje o wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna określonych uchwałą rady gminy i przyjmowanych dla potrzeb wymiaru odpowiednio podatku od nieruchomości, podatku rolnego i podatku leśnego na terenie gminy w następnym roku podatkowym.

W dalszej kolejności konieczne jest określenie terminu, w jakim rada gminy będzie zobowiązana podjąć uchwały o wysokości stawek podatku od nieruchomości, o obniżeniu ceny skupu żyta i o obniżeniu średniej cenie sprzedaży drewna. Proponuje się, aby rady gmin podejmowały uchwały w zakresie stawek podatkowych w terminie do 30 września roku poprzedzającego rok podatkowy (**art. 5 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, art. 6 ust. 3 ustawy o podatku rolnym, art. 4 ust. 5 ustawy o podatku leśnym**). Proponowany termin pozwoli na optymalne przygotowanie i publikację danych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Jednocześnie, z uwagi na wcześniejszy niż dotychczas termin podjęcia uchwał przez rady gmin, zostanie osiągnięta większa przejrzystość dla podatników. Zwiększy to poziom zaufania podatników do organów podatkowych. Podatnicy, z co najmniej 3-miesięcznym wyprzedzeniem, poznają stawki podatków lokalnych opodatkujących nieruchomości w danej gminie. Pozwoli to na lepsze zaplanowanie wydatków w kolejnym roku.

W konsekwencji niezbędne są zmiany w zakresie terminów i zasad obwieszczenia przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych górnych granic stawek podatku od nieruchomości oraz przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego średnich cen skupu żyta i sprzedaży drewna.

Proponuje się zmianę w **art. 20 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych** i zobowiązanie ministra finansów do ogłaszania w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim górnych granic stawek kwotowych w podatku od nieruchomości na każdy rok podatkowy w terminie 7 dni po ogłoszeniu komunikatu Prezesa GUS, o którym mowa w art. 20 ust. 3. Zgodnie z tym przepisem wskaźnik cen ustalany jest na podstawie komunikatu Prezesa GUS ogłoszonego w Monitorze Polskim w terminie 20 dni po upływie pierwszego półrocza (czyli do 20 lipca). Obecnie brak jest ustawowego terminu

ogłaszania przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych obwieszczenia. W praktyce minister ogłasza wysokość stawek maksymalnych do końca lipca danego roku. Proponowane brzmienie przepisu wychodzi zatem naprzeciw ustalonej praktyce.

W zakresie podatku rolnego (**art. 6 ust. 2 ustawy o podatku rolnym**) proponuje się, aby średnia cena skupu żyta była ustalana na podstawie komunikatu Prezesa GUS, ogłaszanego w Monitorze Polskim, w terminie do dnia 20 lipca roku poprzedzającego rok podatkowy (zamiast obecnie obowiązującego terminu 20 października). W związku z tym konieczne będzie zmodyfikowanie metody obliczania podatku rolnego. Proponuje się zmianę w **art. 6 ust. 1** ustawy o podatku rolnym i wskazanie, że podatek rolny za rok podatkowy wynosi odpowiednią równowartość ceny skupu żyta za 11 kwartałów poprzedzających 2 kwartały poprzedzające rok podatkowy (zamiast obecnego sformułowania "poprzedzających kwartał poprzedzający rok podatkowy"). Oznacza to, że Prezes GUS będzie ogłaszał, w terminie do 20 lipca, komunikat w sprawie średniej ceny skupu żyta za okres 11 kwartałów będącej podstawą do ustalenia podatku rolnego na następny rok podatkowy.

Podobnie w zakresie podatku leśnego (**art. 4 ust. 4 ustawy o podatku leśnym**) proponuje się aby średnia cena sprzedaży drewna ustalana była na podstawie komunikatu Prezesa GUS, ogłaszanego w Monitorze Polskim, w terminie do dnia 20 lipca roku poprzedzającego rok podatkowy (zamiast obecnego sformułowania - w terminie 20 dni po upływie trzeciego kwartału, tj. 20 października). W związku z tym konieczne będzie zmodyfikowanie metody obliczania podatku leśnego. Proponuje się zmianę w **art. 4 ust. 1** ustawy o podatku leśnym poprzez wskazanie, że podatek leśny za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,220 m<sup>3</sup> drewna, obliczaną według średniej ceny sprzedaży drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze dwa kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy (zamiast obecnie obowiązującego okresu trzech kwartałów). Oznacza to, że Prezes GUS będzie ogłaszał w terminie do 20 lipca komunikat w sprawie średniej ceny sprzedaży drewna, obliczonej według średniej ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze dwa kwartały danego roku.

Zmiany w zakresie dat publikacji danych przez Prezesa GUS nie są zmianami systemowymi, a wynikają jedynie z przesunięcia terminów publikacji o 3 miesiące, tak aby dane te były znane przed terminem podjęcia uchwał przez rady gmin.

Dodatkowo proponuje się, aby minister właściwy do spraw finansów publicznych publikował w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych dane zawarte w sprawozdaniu o wysokości stawek podatku od nieruchomości, obniżonej cenie skupu żyta i obniżonej cenie sprzedaży drewna określonych uchwałą rady. Dzięki takiemu rozwiązaniu podatnicy uzyskają informację o stawkach podatkowych obowiązujących na terenie wszystkich gmin w Polsce w następnym roku podatkowym. Informacja ta będzie dostępna przed początkiem roku podatkowego.

Wprowadzenie proponowanych rozwiązań nie będzie wiązać się z dodatkowymi kosztami i zwiększonymi nakładami pracy zarówno po stronie organów podatkowych jak i Ministerstwa Finansów. Obowiązek publikowania na stronach BIP MF danych o wysokości stawek podatku od nieruchomości, średniej cenie skupu żyta i średniej cenie sprzedaży drewna funkcjonuje już od 2017 r.



Propozycja wychodzi naprzeciw postulatam zgłaszanym przez przedsiębiorców i może przyczynić się do ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców. Publikowane dane będą pomocne przy wywiązywaniu się zarówno przez przedsiębiorców, jak i pozostałych podmiotów z obowiązków podatkowych.

### **Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych**

Zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności.

W niniejszej ustawie należy zwrócić uwagę na art. 40 ust. 14a dotyczący ustalenia warunków zajęcia pasa drogowego w razie konieczności usunięcia awarii urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego. Są to sprawy stosunkowo proste, co wynika z faktu, że jeszcze przed wszczęciem postępowania podmiot prowadzący roboty ustala z zarządcą drogi termin i powierzchnię zajętego pasa drogowego. We wskazanych przypadkach nie ma zatem konieczności prowadzenia rozbudowanego postępowania dowodowego, które powinno następnie podlegać kontroli organu II instancji na wniosek strony. Dlatego proponuje się dodanie **art. 40 ust. 14ab** znoszącego możliwość złożenia odwołania od decyzji, o której mowa w ust. 14a.

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

Wydzierżawiający grunt odpowiadają za zapłatę podatku gruntowego za swe nieruchomości. Zazwyczaj opłaca ją w ich imieniu dzierżawca, jednak nie ma możliwości przeniesienia na niego tej odpowiedzialności. W związku z tym niekiedy wydzierżawiający nie uznaje takich rozwiązań umownych za warunki zabezpieczające jego interes. Zmiana ma na celu umożliwienie scedowania zapłaty podatku od nieruchomości na dzierżawcę za zgodą jego oraz wydzierżawiającego. Dlatego proponuje się dodać **art. 3 pkt 5** ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

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

Proponuje się zmianę w zakresie obowiązkowych elementów strategii podatkowej uregulowanych w **art. 27c ust. 2** ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W przepisie tym zawarty jest katalog informacji prawnopodatkowych oraz okoliczności faktycznych, które podatnik ma obowiązek ująć w strategii podatkowej. Przepis ten nie zawiera wyczerpującego (enumeratywnego) katalogu elementów, które składają się na treść informacji o realizowanej strategii podatkowej w związku z użytym w nim wyrażeniem „w szczególności”. Ustawodawca przyjął założenie, że elementy te są zależne od charakteru, rodzaju i rozmiaru prowadzonej przez podatnika działalności.

Tym niemniej, ze względu na pewność prawa uzasadnione jest utworzenie zamkniętego katalogu informacji, które podatnik ma obowiązek ująć w strategii podatkowej i w związku z tym w art. 27c ust. 2 we wprowadzeniu do wyliczenia wykreślone zostało wyrażenie „w szczególności”. Jednocześnie wskazane w art. 27c ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych elementy, które powinna zawierać informacja o realizowanej strategii podatkowej są wystarczające i w związku z tym powinny tworzyć katalog zamknięty.

Zmiana ta przyczyni się również do zmniejszenia obciążeń administracyjnych podatników poprzez możliwość sporządzania informacji o realizowanej strategii podatkowej wyłącznie w oparciu o przepisy

prawa bez konieczności dodatkowej analizy w zakresie ujęcia w tej informacji elementów wykraczających poza wskazane w art. 27c ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

### **Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji**

Usługi pośrednictwa internetowego są kluczowymi czynnikami wspierającymi przedsiębiorczość i nowe modele biznesowe, handel oraz innowacje, które mogą również przyczynić się do poprawy dobrobytu konsumentów i które są w coraz większym stopniu wykorzystywane zarówno przez sektor prywatny, jak i publiczny. Oferują one dostęp do nowych rynków i nowe możliwości handlowe, stwarzając przedsiębiorstwom szansę czerpania korzyści z rynku wewnętrznego, w tym ekspansję rynkową czy redukcję kosztów. Pośrednio wpływają również na korzyści dla konsumentów w Unii, w szczególności poprzez zwiększenie wyboru towarów i usług. Dla osiągnięcia takiego efektu wymagane jest jednak, aby zapewnić pewność prawa.

W tym kontekście ważne jest, aby przedsiębiorstwa mogły ufać usługom pośrednictwa internetowego, w ramach których nawiązują stosunki handlowe, co przyczyni się do pełnej eksploatacji korzyści płynących z gospodarki platform internetowych. Ma to szczególne znaczenie głównie z uwagi na fakt, że coraz więcej transakcji zawieranych jest przy wykorzystaniu usług pośrednictwa internetowego, czemu sprzyjają silne, oparte na danych pośrednie efekty sieciowe. To prowadzi jednak również do wzrostu zależności takich użytkowników biznesowych, w szczególności mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

W wyniku tej rosnącej zależności dostawcy tych usług mają często znacznie większą siłę przetargową, która umożliwia im w praktyce podejmowanie jednostronnych działań w sposób, który może być niesprawiedliwy i szkodliwy dla uzasadnionych interesów ich użytkowników biznesowych oraz, pośrednio, również dla konsumentów w Unii Europejskiej. Mogą oni jednostronnie zmuszać użytkowników biznesowych do praktyk, które rażąco odbiegają od dobrych praktyk handlowych lub są sprzeczne z zasadą dobrej wiary i uczciwego obrotu, np. poprzez wymuszanie akceptacji zasad współpracy bez możliwości negocjacji przez drugą stronę.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1150 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie propagowania sprawiedliwości i przejrzystości dla użytkowników biznesowych korzystających z usług pośrednictwa internetowego (dalej: „rozporządzenie P2B”) wprowadza w art. 15 obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie przepisów określających środki mające zastosowanie w przypadku naruszeń przepisów tegoż rozporządzenia, wskazując przy tym, że środki muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające.

Propozycja zmian w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji ma zatem na celu zapewnienie skutecznego stosowania przepisów rozporządzenia P2B, które jest bezpośrednio stosowane.

Proponowane zmiany wprowadzają do polskiego porządku prawnego przepisy umożliwiające podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą wnioskowanie o wszczęcie postępowania w przypadku podejmowania działań przez podmioty świadczące usługi pośrednictwa internetowego, co do których istnieje prawdopodobieństwo naruszenia przepisów rozporządzenia P2B.. Przepisy rozszerzają definicję czynu nieuczciwej konkurencji o zakres usług pośrednictwa internetowego, jak

również wskazują organ właściwy, mogący na wniosek przedsiębiorcy podejmować działania w celu zaniechania naruszeń przepisów rozporządzenia P2B, co stanowi bezpośrednią odpowiedź na oczekiwanie Komisji Europejskiej co do zapewnienia właściwego wdrożenia przepisów tego rozporządzenia.

Wprowadzenie tych przepisów stanowi również dodatkowy środek ochrony przedsiębiorców przed nieuczciwymi praktykami, jakie mogą być stosowane przez pośredników oferujących usługi internetowe, np. polegające na udostępnianiu platform do handlu internetowego.

### **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 32**). 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 obowiązki 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 33**).

Propozycje te mają na celu upraszczanie i przyspieszanie procesu inwestycyjno-budowlanego dla ww. obiektów oraz zmniejszania 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: 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 Op 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. W odniesieniu do kwestii VAT, to osoba prowadząca działalność nierejestrową jest co do zasady zwolniona z tego podatku na mocy art. 113 ust. 1 lub 9 ustawy o podatku od towarów i usług (wyjątkiem są natomiast niewątpliwie sytuacje wskazane w ust. 13 tego artykułu).

Biorąc pod uwagę cel, który przyświecał powołaniu instytucji działalności nierejestrowej wskazane jest, by osoba ją prowadząca korzystała z NIP jako identyfikatora podatkowego w sytuacjach gdy doszło do dobrowolnego wystąpienia o nadanie NIP, zarejestrowania się jako płatnik VAT (dobrowolnie lub obligatoryjnie – jak w przypadku art. 113 ust. 13 ustawy o podatku od towarów i usług), a także gdy przepisy odrębne wymuszają posługiwanie się tym numerem (jak w przypadku, gdy dana osoba korzysta z kasy rejestrującej). W pozostałych sytuacjach numerem identyfikacyjnym byłby PESEL.

### **Ustawa z dnia 9 listopada 1995 r. o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów**

Proponuje się odstąpienie od zasady dwuinstancyjności w zakresie, o którym mowa w art. 15a. Rozwiązanie to jest podyktowane brakiem możliwości zachowania istoty zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego polegającej na dwukrotnym rozpatrzeniu i rozstrzygnięciu przez dwa różne organy tej samej sprawy wyznaczonej treścią zaskarżonego rozstrzygnięcia.

Naruszenia, o których mowa w art. 15a ww. ustawy mogą zostać stwierdzone jedynie poprzez analizę danych zawartych w systemie EU-CEG. Minister właściwy do spraw zdrowia nie dysponuje dostępem do tego systemu. W związku z tym nie dysponuje realną możliwością przeprowadzenia postępowania dowodowego w sprawach wszczętych na podstawie art. 15a ww. ustawy. Kontrola ministra byłaby ograniczona z uwagi na charakter sprawy, co zaprzeczałoby celowi postępowania dwuinstancyjnego.

System EU-CEG został stworzony przez Komisję Europejską na potrzeby wdrażania przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylająca dyrektywę 2001/37/WE. Dostęp do systemu EU-CEG wymagał podpisania przez państwa członkowskie specjalnej umowy (SLA) z Komisją Europejską. Umowa określała między innymi warunki techniczne konieczne do przyłączenia się do systemu poprzez izolowaną od Internetu sieć TESTA. Jedynym sygnatariuszem tej umowy był Inspektor do spraw Substancji Chemicznych, który po spełnieniu wszystkich wymagań zawartych w SLA, posiada dostęp do EU-CEG.

### **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 prowadzonego 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 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym**

Proponowany przepis rozciąga na rejestr przedsiębiorców Krajowego Rejestru Sądowego 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 prokurenta/pełnomocnika dokumentu prokury/pełnomocnictwa na potrzeby postępowań administracyjnych<sup>5</sup> (art. 41 teże), jeżeli dane prokurenta lub pełnomocnika mają charakter publiczny, tj. są ujawnione w powszechnie dostępnym systemie teleinformatycznym. Utrzymywanie w tym zakresie rozróżnienia pomiędzy CEIDG a rejestrem przedsiębiorców KRS nie wydaje się znajdować aksjologicznego uzasadnienia, w szczególności biorąc pod uwagę zasadę domniemania prawdziwości wpisu wyrażoną w art. 17 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. 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 Op.

### **Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami**

W związku z sygnalizowanymi wątpliwościami dotyczącymi terminu, w którym stronie umowy pośrednictwa lub umowy o zarządzenie przysługuje prawo wypowiedzenia takiej umowy w przypadku niewywiązywania się odpowiednio przez pośrednika w obrocie nieruchomościami lub zarządcę nieruchomości z obowiązku przekazania kopii aktualnego dokumentu potwierdzającego ubezpieczenie odpowiedzialności cywilnej, w art. 181 oraz w art. 186 ustawy o gospodarce nieruchomościami zaproponowano zmiany mające na celu doprecyzowanie przedmiotowych kwestii.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami strona ma prawo wypowiedzenia umowy po uprzednim wezwaniu pośrednika w obrocie nieruchomościami lub zarządcy nieruchomości do przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia w ciągu 7 dni od dnia otrzymania wezwania. Oznacza to, że strona umowy powinna w terminie 7 dni otrzymać aktualną kopię dokumentu ubezpieczenia, co w znacznej liczbie przypadków może być niewykonalne. O ile powyższy termin jest realny do zachowania w przypadku osobistego

---

<sup>5</sup> Brak konieczności przedkładania dokumentu wiąże się także z brakiem konieczności uiszczenia opłaty skarbowej.

wręczenia kopii aktualnego dokumentu ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej stronie umowy przez pośrednika w obrocie nieruchomościami lub zarządcę nieruchomości, bądź wysłania jej w formie elektronicznej, o tyle w przypadku przekazania tego dokumentu za pośrednictwem operatora pocztowego – dochowanie terminu może być problematyczne. Na odebranie przesyłki, która ze względów dowodowych nadawana jest jako polecona, adresat ma 14 dni. Niezwłoczne nieodebranie przesyłki, co jest zależne jedynie od dobrej woli adresata, wysłanej z dołożeniem co najmniej szczególnej staranności natychmiast po otrzymaniu wezwania, może zatem doprowadzić do zaistnienia podstawy do wypowiedzenia przez zamawiającego zawartej umowy pośrednictwa lub umowy o zarządzanie nieruchomościami w trybie natychmiastowym.

Mając na uwadze daleko idące konsekwencje dla pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości związane z niedotrzymaniem terminu przekazania kopii dokumentu ubezpieczenia, w art. 181 oraz w art. 186 ustawy o gospodarce nieruchomościami doprecyzowano zatem, że w przypadku przedłożenia kopii dokumentu ubezpieczenia za pośrednictwem operatora pocztowego termin na przekazanie tego dokumentu uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem kopia dokumentu ubezpieczenia zostanie nadana w placówce pocztowej operatora pocztowego.

Zmiana przyczyni się do urealnienia wypełniania przez pośredników w obrocie nieruchomościami oraz zarządców nieruchomości (przedsiębiorców) ciężącego na nich obowiązku, a tym samym zmniejszy niepewność prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami.

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

1) Podpisywanie deklaracji MDR-3 przez pełnomocnika.

MDR-3 to informacja składana przez korzystającego o zastosowaniu schematu podatkowego – o dokonaniu w danym okresie rozliczeniowym czynności będących elementem schematu podatkowego lub uzyskaniu wynikającej z niego korzyści podatkowej. Wymóg jej przekazania wynika z art. 86j Op. Przekazywana informacja, MDR-3, jest podpisywana przez:

1) osobę fizyczną - w przypadku podatnika będącego osobą fizyczną,

2) osobę upoważnioną przez przedsiębiorcę zagranicznego do reprezentowania go w oddziale w przypadku podatnika będącego przedsiębiorcą zagranicznym posiadającym oddział działający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej,

3) osobę uprawnioną do reprezentacji - w przypadku pozostałych podatników

- przy czym nie jest dopuszczalne podpisanie tej informacji przez pełnomocnika (art. 86j § 4 Op).

Należy zauważyć, że przepis **art. 86j § 4 Op** został znowelizowany ustawą z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw. Nowelizacja zniósła obowiązek podpisywania informacji MDR-3 przez wszystkich członków zarządu oraz (w przypadku spółek osobowych) przez osoby uprawnione do 10 proc. udziału w zysku spółki. Nowelizacja ta wprowadziła zasadę, że MDR-3 może być podpisany zgodnie z zasadami reprezentacji

osób prawnych. Jednak w ww. nowelizacji nie wprowadzono możliwości podpisania MDR-3 przez pełnomocnika. Jednocześnie w uzasadnieniu do ww. zmiany nie wskazano z jakiego powodu nie zdecydowano się na wprowadzenie możliwości podpisywania MDR-3 przez pełnomocnika (uzasadnienie druk nr 208 strona 75).

Należy zauważyć, że formularz MDR-3 jest jedynie informacją o występującej w danym okresie rozliczeniowym korzyści podatkowej (legalnej) związanej z zastosowaniem tzw. schematu podatkowego, lub o jakiegokolwiek czynności dokonanej w związku z danym schematem w danym okresie rozliczeniowym. Nie kreuje on więc zobowiązania podatkowego, a w praktyce często może być wyłącznie informacją o czynności nie mającej jakiegokolwiek wpływu na zobowiązanie podatkowe. Jeśli więc informacja o wdrożeniu schematu podatkowego w przedsiębiorstwie (MDR-1) może być podpisana przez pełnomocnika, to również możliwość taka powinna istnieć w odniesieniu do informacji o jego zastosowaniu.

Ustawodawca dopuścił podpisywanie MDR-1 przez pełnomocnika, natomiast nie dopuszcza podpisania przez niego MDR-3. Należy mieć na uwadze, że to w raporcie MDR-1 przekazuje się informacje o planowanym wykorzystaniu schematu podatkowego, którego efektem miałyby być oszczędność podatkowa. Natomiast w MDR-3 przekazuje się informacje, które dotyczą rozwiązań, z których podatnik już skorzystał. Zatem MDR-3 stanowi co do zasady realizację planu schematu podatkowego przedstawionego w raporcie MDR-1.

W uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej przepisy dotyczące raportowania schematów podatkowych do polskiego porządku prawnego, stosownie do brzmienia dyrektywy 2018/822 z 25 maja 2018 r. wskazano, że „brak możliwości podpisywania informacji MDR-3 przez pełnomocników może prowadzić do większej wstrzeźliwości osób odpowiedzialnych za sprawy podatkowe spółki we wdrażaniu schematów podatkowych, z uwagi na konieczność uzyskania stosownych podpisów szerszego grona osób odpowiedzialnych za sprawy spółki”. Z ww. uzasadnienia wynika zatem, że obowiązek podpisania informacji MDR-3 przez osoby upoważnione do reprezentacji, a nie przez pełnomocnika ma pełnić funkcję odstrasżającą od rzeczywistego zastosowania schematu podatkowego przez podatnika. Jak można dalej wnioskować podatnik powinien pozostać wyłącznie na etapie planu wykorzystania schematu podatkowego. Jak już wskazano wyżej przepis art. 86j § 4 Op został znowelizowany ustawą z dnia 28 maja 2020 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (art. 5 pkt 8 tej ustawy). W nowelizacji tej zrezygnowano z szerokiego grona osób odpowiedzialnych za sprawy spółki, które były zobligowane do złożenia podpisów pod informacją MDR-3. W związku z tym ww. funkcja odstrasżająca przepisów w ww. zakresie już co do zasady nie funkcjonuje. Z powyższych względów należy dopuścić podpisywanie MDR-3 również przez pełnomocników.

Jednocześnie w celu możliwości ukarania pełnomocnika, który dokonał złożenia informacji MDR-3 w kontekście brzmienia art. 9 § 3 Kodeksu karnego skarbowego, zaproponowano, aby podpisanie tej informacji następowało przez pełnomocnika, który na podstawie decyzji właściwego organu, umowy lub faktycznego wykonywania zajmuje się sprawami gospodarczymi podatnika. Zgodnie z art. 9 § 3

Kodeksu karnego skarbowego za przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe odpowiada, jak sprawca, także ten, kto na podstawie przepisu prawa, decyzji właściwego organu, umowy lub faktycznego wykonywania zajmuje się sprawami gospodarczymi, w szczególności finansowymi, osoby fizycznej, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej. W związku z tym w oparciu o przepis art. 9 § 3 Kodeksu karnego skarbowego odpowiedzialność może ponosić także pełnomocnik, pod warunkiem, że został upoważniony do prowadzenia danych spraw spółki.

2) Zmiany w art. 97.

Zmiany w **art. 97** Op mają na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych związanych z przejęciem praw i obowiązków w prawie podatkowym po zmarłym przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwie w spadku w przypadku, gdy wygaśnie zarząd sukcesyjny albo uprawnienie do powołania zarządcy sukcesyjnego, jeżeli zarząd sukcesyjny nie został ustanowiony, a dokonano zgłoszenia, o którym mowa w art. 12 ust. 1c ustawy z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników. W okresie uprawniającym do ustanowienia zarządu sukcesyjnego lub po ustanowieniu zarządu sukcesyjnego za podatnika przejmującego prawa i obowiązki zmarłego przedsiębiorcy uważa się przedsiębiorstwo w spadku. Przedsiębiorstwo w spadku jest podatnikiem tymczasowym (podobnie jak instytucja zarządu sukcesyjnego), dlatego po zakończeniu okresu na powołanie zarządcy sukcesyjnego oraz po wygaśnięciu zarządu sukcesyjnego prawa i obowiązki podatkowe muszą być przejmowane zgodnie z ogólną regułą o przejęciu praw i obowiązków przez spadkobierców. W doktrynie wyrażono jednak pogląd, że *„wątpliwe jest (kolejne) przejście ogółu praw i obowiązków tym razem z przedsiębiorstwa w spadku na spadkobierców, którzy dalej będą kontynuowali działalność gospodarczą po wygaśnięciu zarządu sukcesyjnego. Z chwilą wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego następuje likwidacja przedsiębiorstwa, a co za tym idzie – powstają różnorodne obowiązki z tym związane, w tym także związane z likwidacją działalności gospodarczej. Natomiast spadkobierca lub spadkobiercy, którzy chcieliby kontynuować taką działalność gospodarczą, nie nabywają prawa do odliczenia podatku naliczonego, rozliczania kosztów podatkowych itd.”* (komentarz do art. 97 Ordynacji podatkowej A. Mariańskiego [w:] Ordynacja podatkowa. Komentarz pod red. A. Mariańskiego, wyd. 1, 2021, Legalis). Przyjęcie takiego poglądu jest sprzeczne z istotą i celami zarządu sukcesyjnego jako narzędzia ułatwiającego sukcesję przedsiębiorstwa, także na gruncie prawa podatkowego. Nowelizacja przewiduje zatem wyrażenie wprost w przepisach Ordynacji podatkowej, że prawa i obowiązki podatkowe po zmarłym przedsiębiorcy oraz przedsiębiorstwie w spadku, niezależnie od tego czy są majątkowe czy niemajątkowe, po ustaniu bytu przedsiębiorstwa w spadku jako podatnika przechodzą na spadkobierców.

W art. 97 § 1 proponuje się ponadto uzupełnić zastrzeżenie dotyczące przepisów stanowiących odstępstwo od reguły określonej w tym przepisie tak, aby katalog ten obejmował każdy przypadek modyfikacji podstawowej reguły, tj. także art. 97 § 1b tej ustawy.

3) Ograniczenie koniczności osobistego stawiennictwa.

Przepisy Ordynacji podatkowej zawierają odrębną od Kpa regulację dotyczącą szeroko rozumianego uczestnictwa w czynnościach dokonywanych przez organy podatkowe. Organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania



określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy. Zadośćuczynienie wezwaniu nie powinno być dla danej osoby uciążliwe.

Podobnie jak w przypadku Kpa, proponuje się jasne określenie w **art. 155 § 1 Op** hierarchii preferowanych form udziału w tych czynnościach. Zgodnie z proponowaną zmianą, organy powinny wzywać strony lub inne osoby do dokonania określonych w przepisie czynności na piśmie, a tylko w uzasadnionych przypadkach – osobiście lub przez pełnomocnika. Elementem, który powinien pośrednio wpłynąć na praktykę urzędów w tym zakresie, jest zmiana **art. 159 § 1c** Ordynacji, polegająca na dodaniu konieczności uzasadnienia przez organ, dlaczego wymagany jest udział osobisty lub przez pełnomocnika, a czynność nie może być dokonana na piśmie.

#### 4) Zrzeczenie się prawa do odwołania.

Projektowany **art. 221b Op** ma na celu uregulowanie zrzeczenia się prawa do wniesienia środka odwoławczego, którego skutkiem jest uprawomocnienie decyzji organu podatkowego. W momencie skorzystania przez stronę z prawa do zrzeczenia się odwołania wydana decyzja podatkowa staje się ostateczna, prawomocna, a tym samym wykonalna. Zrzeczenie się odwołania stanowi jednocześnie jasny sygnał dla organu wydającego decyzję, że strona zgadza się z wydanym rozstrzygnięciem i akceptuje jego treść, rezygnując z uruchomienia procedury odwoławczej. Proponowany przepis jest wzorowany na obowiązującym art. 127a Kpa. W związku z tym, że ordynacja podatkowa nie posługuje się pojęciem prawomocności decyzji projektowane rozwiązanie ograniczone jest do stwierdzenia ostateczności decyzji. Zmiana procedury w tym zakresie bierze pod uwagę potrzebę zwiększenia szybkości załatwienia spraw. Złożenie odwołania i rozpatrzenie sprawy w drugiej instancji jest prawem podatnika, z którego może on, ale nie musi korzystać. Rezygnacja z prawa do złożenia odwołania nie ma żadnej formy prawnej w prawie podatkowym, jest jedynie wynikiem bezskutecznego upływu terminu do złożenia odwołania. W przypadku decyzji, które są zgodne z interpretacjami przepisów podatkowych publikowanymi przez Krajową Informację Skarbową, strona często ma przekonanie o braku szans na uchYLENIE decyzji przez organ odwoławczy. W tym przypadku konieczność czekania na upływ terminu do złożenia odwołania (14 dni od dnia doręczenia decyzji) wydłuża zakończenie sprawy. Mając na uwadze powyższe zaproponowano rozwiązanie, które pozwoli skrócić czas postępowania. Zrzekając się bowiem z odwołania strona może uzyskać szybszą ostateczność decyzji.

Dodatkowo należy zauważyć, że w postępowaniach podatkowych wydawane są także decyzje stwierdzające nadpłatę lub określające nadpłatę. Zgodnie z art. 75 § 1 Op, jeżeli podatnik kwestionuje zasadność pobrania przez płatnika podatku albo wysokość pobranego podatku, może złożyć wniosek o stwierdzenie nadpłaty podatku. Zgodnie z art. 75 § 4a Op w decyzji stwierdzającej nadpłatę organ podatkowy określa wysokość zobowiązania podatkowego w prawidłowej wysokości w takim zakresie, w jakim powstanie nadpłaty jest związane ze zmianą wysokości zobowiązania podatkowego. W zakresie, w jakim wniosek jest niezasadny, organ odmawia stwierdzenia nadpłaty. Po przeprowadzeniu postępowania w sprawie stwierdzenia nadpłaty, organ podatkowy może nie mieć wątpliwości co do wysokości nadpłaty i w takim przypadku organ podatkowy zwraca nadpłatę bez wydawania decyzji stwierdzającej nadpłatę, a złożona korekta wywołuje skutki prawne. Jest to zatem

zwrot nadpłaty dokonany w ramach tzw. czynności materialno-technicznych organu podatkowego. Jeżeli natomiast organ podatkowy ma wątpliwości co do prawidłowości wskazanej wysokości nadpłaty, zawsze powstanie obowiązek wydania decyzji stwierdzającej nadpłatę. Warto zauważyć, że skutkiem wydania decyzji może być również nadpłata w wysokości wskazanej przez wnioskodawcę, lecz wydanej po weryfikacji przez organ podatkowy. W wyniku przeprowadzonego postępowania organ podatkowy ma bowiem obowiązek zweryfikować prawidłowość złożonego wniosku, a nieoczywista prawidłowość wniosku o stwierdzenie nadpłaty nie wyklucza jego prawidłowości. Reasumując, organ podatkowy wydaje również decyzje w zakresie stwierdzenia lub określenia nadpłaty.

Jednocześnie zgodnie z art. 77 § 1 pkt 2 Op nadpłata podlega zwrotowi w terminie 30 dni od dnia wydania decyzji stwierdzającej nadpłatę lub określającej wysokość nadpłaty.

W związku z tym, gdyby istniała możliwość zrzeczenia się odwołania na gruncie Op, termin ten mógłby ulec znacznemu skróceniu i przyspieszyłoby to otrzymanie nadpłaty przez podatników.

Strony postępowania podatkowego stosunkowo często nie zgadzają się ze stanowiskiem organów podatkowych i nie akceptują treści wydanego rozstrzygnięcia. W związku z tym strony, w kontaktach z organami podatkowymi, kierują się ostrożnością i z pewnością nie będą pochopnie korzystać z ww. uprawnień. Głównym założeniem jest poszerzenie uprawnień strony i dopasowanie ich do jej potrzeb. Jednocześnie należy podkreślić, że instytucja prawa do zrzeczenia się odwołania to wyłącznie prawo strony, a nie jej obowiązek.

5) Przesyłanie elektroniczne organowi odwoławczemu akt sprawy.

Zgodnie z Op organ podatkowy, do którego wpłynęło odwołanie, przekazuje je wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu bez zbędnej zwłoki, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji. Zasady te stosuje się również do zażaleń. Przepisy nie określają jednak, w jakiej postaci organ I instancji jest zobowiązany przekazać akta sprawy. Wątpliwości budzi, czy akta sprawy mogą być przekazywane także w postaci elektronicznej. Dlatego proponuje się dodać w **art. 227 § 1a Op** wskazując, że akta sprawy prowadzone w całości w postaci elektronicznej mogą być przekazywane wraz z odwołaniem na adres do doręczeń elektronicznych organu odwoławczego.

Proponowane rozwiązanie spowoduje obniżenie kosztów funkcjonowania administracji skarbowej i przyczyni się do zwiększenia sprawności postępowań, a jednocześnie nie spowoduje powstania nowych obciążeń dla stron postępowań. Analogiczne rozwiązanie proponuje się w art. 133 § 2 Kpa.

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

W związku z pojawiającymi się wątpliwościami w przypadku obsługi zarządców sukcesyjnych przez niektóre banki, proponuje się doprecyzowanie przepisu **art. 59c ust. 1** ustawy – Prawo bankowe, poprzez wskazanie, że rachunek bankowy zmarłego przedsiębiorcy jest prowadzony na dotychczasowych zasadach. W praktyce będzie to oznaczać, że jeżeli przedsiębiorca korzystał przykładowo z bankowości elektronicznej, zarządca sukcesyjny może mieć do niej dostęp w takim samym zakresie.

Ponadto proponuje się przyznać dostęp do rachunku bankowego również osobom wykonującym czynności zachowawcze w okresie, w którym po śmierci przedsiębiorcy nie został jeszcze powołany zarządca sukcesyjny. Pozwoli to spadkobiercom regulować bieżące zobowiązania związane z przedsiębiorstwem w spadku .

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

Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw, do wynagrodzenia zarządcy sukcesyjnego stosuje się odpowiednio przepisy Kc o zleceniu. Zarządca sukcesyjny może również pełnić swoją funkcję bez wynagrodzenia. W związku z pojawiającymi się praktycznymi wątpliwościami w zakresie obowiązku opłacania składek przez takich zarządców sukcesyjnych, proponuje się doprecyzowanie w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych, że zarządca sukcesyjny pełniący funkcję bez wynagrodzenia nie podlega obowiązkowo ubezpieczeniom społecznym.

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

Art. 82 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych reguluje przyznawanie przez Prezesa Rady Ministrów rent i emerytur specjalnych. Decyzje podejmowane w trybie powołanego przepisu są decyzjami uznaniowymi. Przed ich podjęciem przeprowadzane jest postępowanie mające na celu ustalenie, wyjaśnienie i udokumentowanie wszystkich istotnych okoliczności sprawy mogących mieć wpływ na rozstrzygnięcie w tym zakresie. Doktryna podkreśla istotne wątpliwości związane choćby z możliwością złożenia środka zaskarżenia od tej decyzji i związania Prezesa Rady Ministrów innym rozstrzygnięciem w tej sprawie (z uwagi na uznaniowy charakter decyzji). W związku z tym zaproponowano przepis mający na celu usprawnienie postępowania (projektowany **art. 82 ust. 1a** ustawy).

### **Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych**

Prawo do udziałów albo akcji może przysługiwać więcej niż jednej osobie. Wspólność praw wymaga współdziałania współuprawnionych. W Kodeksie spółek handlowych (dalej: Ksh) przewidziano instytucję wspólnego przedstawiciela (wprost wyrażoną w art. 184 § 1, art. 300<sup>38</sup> § 3 i art. 333 § 2). Brak jest jednak przepisów określających reguły powołania, odwołania oraz rezygnacji wspólnego przedstawiciela. W doktrynie wyrażono różne poglądy w zakresie stosowania w tym względzie przepisów działu IV Kc dotyczących współwłasności, m.in. krytycznie odniesiono się do możliwości wyznaczenia wspólnego przedstawiciela przez sąd na podstawie art. 203 Kc<sup>6</sup>. Na gruncie obecnego stanu prawnego przyjmuje się, że sposób ustanowienia wspólnego przedstawiciela następuje zgodnie z zasadami wynikającymi z przepisów regulujących dany rodzaj współwłasności (łączna, ułamkowa)<sup>7</sup>, co wymaga wcześniejszego ustalenia rodzaju współwłasności.

---

<sup>6</sup> A. Kidyba *Zarządca udziałów (akcji) ustanowiony na podstawie art. 203 KC a wspólny przedstawiciel współuprawnionych z udziałów (akcji)* Monitor Prawa Handlowego 1/2017, s. 16-20.

<sup>7</sup> Z. Jara *Komentarz do art. 184 [w:] Kodeks spółek handlowych, Komentarz/el* pod red. Z. Jara, 2022 r., wyd. 26

Celem nowelizacji jest wprowadzenie procedury wyznaczenia, powołania, odwołania albo rezygnacji wspólnego przedstawiciela, który wykonuje prawa współuprawnionych z udziałów albo akcji we wszystkich rodzajach spółek handlowych, niezależnie od źródła powstania wspólności prawa do udziału albo akcji.

Przy czym zasługującym na szczególną uwagę jest przypadek powstania wspólności praw powstałych na skutek śmierci wspólnika albo akcjonariusza.

W spółkach osobowych śmierć wspólnika prowadzi często do rozwiązania spółki (zwłaszcza w przypadku spółek dwuosobowych). Śmierć wspólnika stanowi przyczynę rozwiązania spółki (art. 58 § 1 pkt 4), chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Zgodnie z art. 64 § 1, pomimo śmierci wspólnika spółka trwa nadal pomiędzy pozostałymi wspólnikami, jeżeli umowa spółki tak stanowi lub pozostali wspólnicy tak postanowią. Zasadą jest, że nie może istnieć spółka osobowa mająca tylko jednego wspólnika, a odstępstwo w tym zakresie przewiduje obecnie jedynie art. 98 § 2. Zgodnie z tym przepisem, w przypadku, gdy w spółce pozostaje jeden partner, spółka ulega rozwiązaniu najpóźniej z upływem roku od dnia zaistnienia tego zdarzenia. Brak jest podobnych regulacji w odniesieniu do pozostałych spółek osobowych.

W spółce kapitałowej w następstwie śmierci wspólnika może z kolei dojść do paraliżu decyzyjnego, a wręcz spółka może nie mieć możliwości działania przez długi czas. Chodzi zwłaszcza o przypadki, gdy jedyny albo większościowy wspólnik jest jednocześnie jedynym członkiem zarządu spółki. Wówczas – nawet jeśli spadkobiercy wspólnika wstępują do spółki – nie ma osoby uprawnionej do jej reprezentacji, a wybór nowego zarządu jest formalnie możliwy dopiero po definitywnym ustaleniu kręgu spadkobierców przez sąd albo przed notariuszem. Nabycie udziałów przez spadkobierców jest bowiem skuteczne wobec spółki dopiero od momentu zawiadomienia jej o nabyciu. Do zawiadomienia należy natomiast załączyć dokumenty stwierdzające nabycie udziałów (art. 187 § 1). W praktyce jest to akt poświadczenia dziedziczenia albo stwierdzenie nabycia spadku (ewentualnie – europejskie poświadczenie spadkowe).

Nawet jeśli umowa (statut) spółki umożliwia dalsze funkcjonowanie spółki mimo śmierci wspólnika (akcjonariusza) – przedłużające się procedury spadkowe powodują, że nie mogą w nim uczestniczyć spadkobiercy wspólnika (akcjonariusza), dla których działalność spółki może stanowić podstawowe źródło utrzymania. Ich prawa muszą być bowiem wykonywane przez jedną osobę (wspólnego przedstawiciela), a jej wybór wymaga zgody wszystkich współuprawnionych. Z perspektywy współuprawnionych w obecnym stanie prawnym *de facto* dopiero od momentu stwierdzenia nabycia spadku następcy prawni mogą dysponować prawami korporacyjnymi zmarłego wspólnika (akcjonariusza) w spółce. Brak możliwości tymczasowego zarządzania tymi prawami (w sposób zbliżony do zarządu sukcesyjnego przedsiębiorstwem) grozi stratami dla samej spółki, spadkobierców i pozostałych wspólników (akcjonariuszy).

W celu zapewnienia płynnego wykonywania wspólnych praw z udziału albo akcji, proponuje się wprowadzenie przepisów umożliwiających tymczasowe wykonywanie tych praw przez wspólnego

---

przedstawiciela w czasie trwania wspólności praw, także przed określeniem kręgu spadkobierców przez sąd albo przed notariuszem. Zmiany nie wpływają na prymat interesu spółki nad interesem poszczególnych współuprawnionych ani nie wpływają na zakres umocowania wspólnego przedstawiciela (wspólny przedstawiciel jest umocowany do wykonywania w spółce wszelkich uprawnień korporacyjnych i majątkowych). Porządkują jedynie reguły wyboru wspólnego przedstawiciela, jego odwołania albo rezygnacji.

Przepisy zmieniające (dodawane **art. 7<sup>2</sup>-7<sup>7</sup>Ksh**) umieszczono w tytule I Przepisy ogólne dziale I Przepisy wspólne Kodeksu spółek handlowych.

Celem przepisów zmieniających jest przede wszystkim:

- umożliwienie wyznaczenia wspólnego przedstawiciela w umowie albo statucie spółki,
- powołanie za życia wspólnika (czynnością jednostronną) albo po jego śmierci, wspólnego przedstawiciela, także w przypadku braku pełnej zgody wszystkich współuprawnionych,
- umożliwienie wykonywania praw współuprawnionych w spółce niezwłocznie po śmierci wspólnika.

Wspólny przedstawiciel będzie wykonywał prawa wspólnika albo akcjonariusza w przypadku wspólnych praw do udziału albo akcji, w tym spadkobierców w rozumieniu art. 60 § 1 i art. 124 § 1 albo wspólnego przedstawiciela współuprawnionych w rozumieniu art. 184 § 1, art. 300<sup>38</sup> § 3 i art. 333 § 2.

W umowie albo statucie spółki można określić sposób wykonywania wspólnych praw z udziału albo akcji przez uprawnionych w przypadku śmierci wspólnika albo akcjonariusza, w szczególności wskazać wspólnego przedstawiciela.

Wskazanie w umowie spółki osoby, która ma wykonywać prawa współuprawnionych w spółce jest dopuszczalne już obecnie w większości spółek na zasadzie swobody kształtowania stosunku spółki. Projekt potwierdza możliwość zawarcia takich postanowień w umowie spółki jawnej, partnerskiej, komandytowej, komandytowo-akcyjnej – w zakresie praw komplementariusza oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W spółce akcyjnej, komandytowo-akcyjnej i prostej spółce akcyjnej w odniesieniu do praw akcjonariusza wprowadzenie wyraźnego przepisu pozwalającego na zawarcie omawianego postanowienia w umowie lub statucie jest uzasadniony zasadą surowości statutu (art. 304 § 3 i 4).

Jeżeli osoba umocowana do wykonywania praw uprawnionych została wskazana w umowie spółki (lub inaczej określono w niej sposób wykonywania tych praw), nie powstanie możliwość powołania przedstawiciela przez wspólnika w drodze jednostronnej czynności. Należy bowiem przyjąć, że jeżeli umowa spółki określa sposób (zasady) wykonywania praw uprawnionych w spółce po śmierci wspólnika, to oznacza to, że wspólnicy postanowienia dotyczące tej materii uznali za istotne dla łączącego ich stosunku. Dokonanie zmian w tym zakresie będzie w związku z tym wymagało zmiany umowy albo statutu spółki.

Wspólnik albo akcjonariusz może także powołać wspólnego przedstawiciela w ten sposób, że wskaże określoną osobę do pełnienia funkcji wspólnego przedstawiciela. Wskazanie to powinno nastąpić w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Do powołania wspólnego przedstawiciela jest ponadto konieczna zgoda współuprawnionego oraz osoby powoływanej, także w formie pisemnej pod rygorem

nieważności. Do powołania wspólnego przedstawiciela na wypadek śmierci wspólnika albo akcjonariusza nie jest wymagana zgoda współuprawnionego. Odwołanie wspólnego przedstawiciela wymaga natomiast zachowania formy pisemnej z datą pewną.

W powyższym rozwiązaniu można dostrzec analogię do powołania zarządcy sukcesyjnego przedsiębiorstwem osoby fizycznej przez przedsiębiorcę. Regulacje mają taki sam cel – umożliwienie uprawnionemu za życia wskazania osoby zarządzającej po jego śmierci prawami, nad którymi zarządzanie będzie płynnie kontynuowane.

Po śmierci wspólnika albo akcjonariusza wspólnego przedstawiciela może powołać albo odwołać małżonek wspólnika, spadkobierca ustawowy wspólnika, który przyjął spadek, a także w przypadku ogłoszenia testamentu - spadkobierca testamentowy wspólnika, który przyjął spadek albo zapisobierca windykacyjny, który przyjął zapis windykacyjny. Warunkiem przy tym jest, aby osobie tej służyły prawa zmarłego wspólnika w spółce osobowej albo osoba ta wstępowała do spółki z ograniczoną odpowiedzialnością na miejsce zmarłego wspólnika albo przysługiwały jej prawa z akcji zmarłego akcjonariusza.

Po uprawomocnieniu się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowaniu aktu poświadczenia dziedziczenia albo wydaniu europejskiego poświadczenia spadkowego, powołać albo odwołać wspólnego przedstawiciela będzie mógł wyłącznie spadkobierca albo zapisobierca windykacyjny.

Do powołania albo odwołania wspólnego przedstawiciela przez wspólnika (akcjonariusza) albo po śmierci wspólnika (akcjonariusza) jest wymagana zgoda osób, którym łącznie przysługuje udział w prawach wspólnika albo akcjonariusza do udziału albo akcji objętych wspólnością większą niż 70/100.

W przypadku gdy nie zostało wydane prawomocne postanowienie o stwierdzeniu nabycia spadku, nie został zarejestrowany akt poświadczenia dziedziczenia ani nie zostało wydane europejskie poświadczenie spadkowe, wielkość udziałów w udziale albo akcji ustala się przy uwzględnieniu wszystkich znanych osobie powołującej wspólnego przedstawiciela osób, którym w chwili powołania albo odwołania wspólnego przedstawiciela przysługuje udział w udziale albo akcji.

Brak jednomyślności co do osoby wspólnego przedstawiciela mógłby uniemożliwiać wykonywanie praw w spółce, ze szkodą dla wszystkich uprawnionych, zwłaszcza, że prawa w spółce mogą być podstawowym źródłem ich utrzymania. Dlatego proponuje się wprowadzenie rozwiązania pozwalającego na podjęcie decyzji o wspólnym przedstawicielu, nawet przy braku jednomyślności. Przy tym próg 70/100 wydaje się zabezpieczać realizację woli większości współuprawnionych i zapewnić ochronę praw mniejszości.

Powołanie wspólnego przedstawiciela albo jego odwołanie albo wyrażenie zgody na jego powołanie albo odwołanie przez przedstawiciela ustawowego osoby, która nie ma zdolności do czynności prawnych albo której zdolność do czynności prawnych jest ograniczona, nie wymaga zezwolenia sądu opiekuńczego. Przy czynnościach, o których mowa w zdaniu poprzedzającym, dziecko pozostające pod władzą rodzicielską może być reprezentowane przez rodzica, a osoba pozostająca pod opieką – przez opiekuna. Przepisów art. 98 § 2 i art. 159 § 1 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego nie stosuje się.

Osoba uprawniona do powołania albo odwołania wspólnego przedstawiciela albo wyrażenia zgody na jego powołanie albo odwołanie składa przed notariuszem oświadczenie o przysługującym jej udziale w udziale albo akcji oraz znanych jej innych osobach, którym przysługuje udział w prawach wspólnika albo akcjonariusza do udziału albo akcji objętych wspólnością, oraz oświadczenia o:

- 1) istnieniu lub nieistnieniu osób, które wyłączałyby znanych spadkobierców od dziedziczenia lub dziedziczyłyby wraz z nimi,
- 2) znanych testamentach spadkodawcy lub braku takich testamentów

- pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Powołanie wspólnego przedstawiciela w przypadku śmierci wspólnika albo akcjonariusza oraz zgoda na jego powołanie wymaga zachowania formy aktu notarialnego.

Po uprawomocnieniu się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowaniu aktu poświadczenia dziedziczenia albo wydaniu europejskiego poświadczenia spadkowego, do powołania wspólnego przedstawiciela albo jego odwołania forma aktu notarialnego nie jest wymagana, jeżeli wszyscy uprawnieni wyrazili w formie pisemnej zgodę na jego powołanie albo odwołanie. W takim przypadku powołanie albo odwołanie wspólnego przedstawiciela wymaga zachowania formy pisemnej.

Każda z osób uprawnionych do powołania wspólnego przedstawiciela po śmierci wspólnika (akcjonariusza) będzie mogła wystąpić do sądu o wyznaczenie wspólnego przedstawiciela, jeżeli nie można wyznaczyć albo powołać wspólnego przedstawiciela w inny sposób.

Uprawnienie do powołania wspólnego przedstawiciela (pierwszego i kolejnego) albo żądania wyznaczenia wspólnego przedstawiciela przez sąd nie wygasa, dopóki prawa w spółce przysługują więcej niż jednej osobie. Wspólny przedstawiciel może zrezygnować z pełnienia tej funkcji, składając oświadczenie w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Oświadczenie o rezygnacji wspólny przedstawiciel będzie składał osobie, która go powołała, a w przypadku, gdy wspólny przedstawiciel został powołany w umowie albo statucie spółki lub w przypadku braku osoby, która go powołała - osobie uprawnionej do powołania wspólnego przedstawiciela. Po złożeniu rezygnacji wspólny przedstawiciel jest obowiązany działać jeszcze przez dwa tygodnie, chyba że wcześniej zostanie powołany kolejny wspólny przedstawiciel.

O powołaniu, odwołaniu albo rezygnacji wspólnego przedstawiciela należy niezwłocznie powiadomić spółkę w formie pisemnej pod rygorem bezskuteczności wobec spółki. Zawiadomienie o powołaniu i odwołaniu będzie co do zasady ciążyć na wspólniku (akcjonariuszu). Wspólny przedstawiciel będzie zawiadamiał o swojej rezygnacji oraz o powołaniu i odwołaniu, jeśli zdarzenia te nastąpiły po śmierci wspólnika (akcjonariusza). Jeżeli zawiadomienie spółki nie będzie niemożliwe z powodu braku organu albo braku w składzie organu uprawnionego do jej reprezentowania, wspólny przedstawiciel dokona zawiadomienia wobec pozostałych wspólników, a w przypadku spółki akcyjnej - wobec rady nadzorczej. W przypadku spółki jednoosobowej zawiadomienie spółki zastępuje powołanie albo odwołanie wspólnego przedstawiciela. Zawiadomienie składa się do akt spółki.

Wspólny przedstawiciel powinien mieć dostęp do listy aktualnych wspólników, księgi udziałów albo księgi akcyjnej. Uprawnienia tego nie można wyłączyć w umowie albo statucie spółki, ponieważ wspólny przedstawiciel jest umocowany do wykonywania praw wspólnika albo akcjonariusza w stosunkach wspólnik (akcjonariusz) – spółka.

Przejście praw wspólnika albo akcjonariusza w spółce będzie skuteczne wobec spółki od chwili:

- śmierci wspólnika albo akcjonariusza - w przypadku wskazania wspólnego przedstawiciela w umowie albo statucie spółki albo powołania wspólnego przedstawiciela przez wspólnika (akcjonariusza);
- zawiadomienia spółki o powołaniu wspólnego przedstawiciela - w przypadku powołania wspólnego przedstawiciela po śmierci wspólnika (akcjonariusza).

Powyższe rozwiązania uzupełniają przepis szczególny do art. 187 § 1 oraz art. 343 § 1 w zw. z art. 341 § 2 i 5. Na gruncie tych regulacji w praktyce wykonywanie praw w spółce kapitałowej jest możliwe dopiero po potwierdzeniu praw do spadku. O przejściu udziału w spółce z o.o. na inną osobę (także, jeśli następuje to w wyniku dziedziczenia) zainteresowani muszą, zgodnie z art. 187 § 1, zawiadomić spółkę, przedstawiając dowód przejścia udziału. Przejście udziału jest skuteczne wobec spółki dopiero od chwili, gdy otrzyma ona zawiadomienie o tym wraz z dowodem. Podobne skutki wywołuje obowiązek dołączenia dokumentów potwierdzających nabycie akcji w związku z żądaniem wpisu do księgi akcyjnej (art. 341 § 5).

Umocowanie wspólnego przedstawiciela wygaśnie z:

- dniem jego śmierci;
- dniem ograniczenia lub utraty zdolności do czynności prawnych;
- chwilą odwołania;
- upływem terminu dwóch tygodni od dnia rezygnacji, a jeżeli wcześniej powołano kolejnego wspólnego przedstawiciela – z chwilą powołania kolejnego wspólnego przedstawiciela;
- dniem uprawomocnienia się postanowienia o stwierdzeniu nabycia spadku, zarejestrowania aktu poświadczenia dziedziczenia albo wydania europejskiego poświadczenia spadkowego, jeżeli prawa wspólnika albo akcjonariusza nabył jeden spadkobierca albo zapisobierca windykacyjny;
- dniem nabycia po śmierci wspólnika albo akcjonariusza jego praw w spółce w całości przez jedną osobę.

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

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. W przypadku wydania decyzji, o której mowa w art. 7 ust. 1, organ prowadzący rejestry z urzędu wykreśla przedsiębiorcę z rejestru. W tej sprawie nie jest zasadne wydawanie decyzji o wykreśleniu wpisu z rejestru. Wykreślenie wpisu jest proceduralną konsekwencją wydania ww. decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych i powinno następować w drodze czynności materialno-technicznej. Proponuje się, z uwagi na charakter decyzji o



zakazie prowadzenia działalności objętej wpisem do rejestru, wprowadzenie jednoinstancyjności w ramach tego postępowania (projektowany art. 7a ust. 1a).

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 również 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 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne**

Zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Według art. 121 ust. 1b ustawy – Prawo farmaceutyczne Główny Inspektor Farmaceutyczny może, w drodze decyzji, skierować do badań jakościowych prowadzonych przez jednostki, o których mowa w art. 22 ust. 2, określoną serię substancji czynnej na koszt wytwórcy, importera lub dystrybutora substancji czynnej. Możliwość odwołania od decyzji do organu, który tę decyzję wydał nie jest wymagana ze względu na fakt, że skierowanie do badań jakościowych substancji czynnej nie wpływa bezpośrednio na działalność wytwórcy, importera lub dystrybutora. Ponadto odwołanie od przedmiotowej decyzji wpływa na wydłużenie czasu oczekiwania na wynik badania substancji czynnej, co może stanowić zagrożenie dla zdrowia bądź życia pacjentów. Dlatego postępowanie to nie powinno być poddawane kontroli dwuinstancyjnej.

#### **Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym**

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Za możliwością wprowadzenia jednoinstancyjnego trybu postępowania w zakresie spraw określonych w art. 16 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 pkt 2, art. 24 ust. 3 pkt 1 oraz art. 32b ust. 7 ustawy o transporcie drogowym przemawia fakt, że postępowania te prowadzone są na wniosek strony i uwzględniają w całości jej żądanie. W związku z tym, w niniejszym zakresie zasadne jest odstąpienie od postępowania dwuinstancyjnego.

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

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. **Art. 128b ust. 2** ustawy przewiduje zatwierdzenie procedur notyfikowania zmian i zatwierdzenia zmian w systemach funkcjonalnych. Procesy nadzoru nad zmianami dotychczas kończyły się wydaniem decyzji pozytywnej. Niezgodności lub niejasności są wyjaśniane przed podjęciem decyzji o zatwierdzeniu zmiany. Wnioski o ponowne rozpatrzenie nie wpływają, stąd też zasadne wydaje się aby decyzja w tym zakresie była ostateczna.

**Art. 161 ust. 8** ww. ustawy przewiduje z kolei wydanie certyfikatu służb żeglugi powietrznej. W tym przypadku również procesy certyfikacji dotychczas kończyły się wydaniem decyzji pozytywnych. Jakiegokolwiek niezgodności są wyjaśniane przed podjęciem decyzji o wydaniu certyfikatu.

Należy pochylić się także nad art. 162 ust. 2 i 2a dotyczącym zawieszenia certyfikatu w związku z jego oddaniem. Certyfikat może zostać oddany Prezesowi Urzędu, co jest równoznaczne z jego zawieszeniem. Przepis **art. 162 ust. 2a** stanowi, że czynność ta jest dokonywana w formie decyzji

administracyjnej. Oddanie certyfikatu Prezesowi Urzędu odbywa się na wniosek podmiotu, zatem decyzja ta powinna mieć charakter ostateczny. Prezes Urzędu zwraca uprawnionemu podmiotowi na jego wniosek certyfikat, który uprzednio podmiot ten oddał Prezesowi, chyba że upłynął termin ważności certyfikatu – stwierdzenie upływu ważności certyfikatu, nie powinno nastroczać żadnych wątpliwości.

Proponuje się również 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** ustawa – Prawo lotnicze dotyczy 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 tego postępowania administracyjnego.

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

Zmiana **art. 52 § 3** ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi 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 ustawy 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 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

Zaproponowano dodanie do ww. ustawy **art. 64f**. Ma to na celu objęcie regulacją umożliwiającą wniesienie sprzeciwu, nie tylko od decyzji kasatoryjnych, ale także od postanowień wydanych poprzez odpowiednie zastosowanie art. 138 § 2 Kpa, w związku z art. 144 Kpa. Przepisy Rozdziału 3a ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi („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 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

#### **Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych 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 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów**

Celem nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest zapewnienie wykonalności na gruncie prawa polskiego przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2022/2560 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny (Dz. Urz. UE L 330 z 23.12.2022, str. 1), zwanego dalej „rozporządzeniem 2022/2560”. Rozporządzenie 2022/2560 nakłada na państwa członkowskie obowiązek współpracy z Komisją Europejską (zwaną dalej „Komisją”) w zakresie prowadzonych przez nią postępowań mających na celu zidentyfikowanie i zbadanie charakteru danego subsydium, a także działań na rzecz zniwelowania zakłócającego charakteru tych subsydiów. Rozporządzenie 2022/2560 wprowadza zasady i procedury badania subsydiów zagranicznych, które faktycznie lub potencjalnie zakłócają rynek wewnętrzny oraz zasady dot. kompensowania skutków tych zakłóceń. Rozporządzenie 2022/2560 wprowadza trzy instrumenty, dzięki którym Komisja ma możliwość badania subsydiów zagranicznych:

- instrument ogólny do badania różnych sytuacji rynkowych oraz mniejszych koncentracji i procedur zamówień publicznych, który Komisja Europejska może uruchomić z własnej inicjatywy (z urzędu) i może zażądać zgłoszeń *ad hoc*;
- instrument oparty na notyfikacji, służący do badania koncentracji wiążących się z wkładem finansowym rządu spoza UE, w przypadku, gdy w sytuacji koncentracji co najmniej jedno z łączących się przedsiębiorstw, przejmowanych przedsiębiorstw lub spółek joint venture ma siedzibę w UE i generuje w UE łączny obrót w wysokości co najmniej 500 mln EUR oraz następujące przedsiębiorstwa otrzymały razem od państw trzecich łączny wkład finansowy w wysokości ponad 50 mln EUR w ciągu trzech lat poprzedzających zawarcie umowy, ogłoszenie publicznej oferty lub nabycie pakietu kontrolnego:
  - (i) w przypadku przejęcia – nabywca lub nabywcy i przejmowany przedsiębiorca,
  - (ii) w przypadku połączenia – łączące się przedsiębiorstwa,

(iii) w przypadku wspólnego przedsiębiorstwa – przedsiębiorstwa tworzące spółkę joint venture oraz ta spółka joint venture;

- instrument oparty na notyfikacji, służący do badania ofert w zamówieniach publicznych wiążących się z wkładem finansowym rządu spoza UE, w przypadku gdy szacunkowa wartość tego zamówienia lub umowy ramowej bez VAT lub konkretnego zamówienia udzielanego w ramach dynamicznego systemu zakupów jest równa 250 mln EUR lub wyższa oraz wykonawca, w tym jego spółki zależne bez autonomii handlowej, jego spółki holdingowe, oraz, w stosownych przypadkach, jego główni podwykonawcy i dostawcy uczestniczący w tej samej ofercie w postępowaniu o udzielenie zamówienia otrzymali w ciągu trzech lat poprzedzających zgłoszenie lub, w stosownych przypadkach, zaktualizowane zgłoszenie łączne wkłady finansowe równe 4 mln EUR lub wyższe na każde państwo trzecie.

Wprowadzone instrumenty stanowią *novum*, żaden z wcześniej istniejących instrumentów nie odnosił się do zakłóceń powodowanych przez subsydia zagraniczne na rynku wewnętrznym. Komisja jest jedynym organem właściwym do stosowania rozporządzenia 2022/2560 i tym samym badania subsydiów zagranicznych na rynku wewnętrznym, jednak rozporządzenie 2022/2560 określa obowiązki państw członkowskich, które są zobowiązane do współpracy z Komisją. Do tej pory żaden organ w Polsce nie wykonywał zadań w zakresie współpracy z Komisją Europejską wskazanych w rozporządzeniu 2022/2560. Interwencja legislacyjna w postaci ustawy jest konieczna, aby wskazać organ, które na poziomie krajowym będzie podejmował i wykonywał obowiązki określone w rozporządzeniu, tj.:

- przekazywanie Komisji informacji niezbędnych do wykonywania przez nią obowiązków określonych w rozporządzeniu 2022/2560 (art. 13 ust. 5 rozporządzenia 2022/2560);
- na wniosek państwa członkowskiego lub Komisji pomoc urzędnikom i innym osobom upoważnionym przez Komisję w kontrolach przedsiębiorstw (w tym celu przysługują im następujące uprawnienia: wstępu do pomieszczeń, na teren i do środków transportu przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw; badania ksiąg i innych rejestrów związanych z działalnością gospodarczą, niezależnie od tego, na jakim nośniku są one przechowywane, oraz do dostępu do informacji, którymi dysponuje podmiot objęty kontrolą, oraz do sporządzania lub żądania kopii lub wyciągów z tych ksiąg lub rejestrów; zadawania pytań przedstawicielom lub członkom personelu przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli oraz do rejestrowania odpowiedzi; pieczętowania pomieszczeń przedsiębiorstwa i ksiąg lub rejestrów na czas i w zakresie koniecznym do przeprowadzenia kontroli) (art. 14 ust. 5 rozporządzenia 2022/2560);
- na wniosek Komisji pomoc urzędnikom i innym osobom towarzyszącym upoważnionym przez Komisję w przypadku sprzeciwiania się kontroli ze strony przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw i zwracanie się, jeśli to stosowane, o pomoc policji lub równorzędnego organu egzekwowania prawa, aby umożliwić przeprowadzenie kontroli; wystąpienie o zezwolenie na taką pomoc do organu sądowego, jeśli jest ono wymagane (art. 14 ust. 6 rozporządzenia 2022/2560);

- przeprowadzanie na wniosek Komisji kontroli lub innych czynności wyjaśniających mających na celu ustalenie faktów, czy istnieje subsydlum zagraniczne zakłócające rynek wewnętrzny (art. 14 ust. 7 rozporządzenia 2022/2560);
- przekazywanie przez państwo członkowskie informacji w przypadku uznania, że mogą występować subsydlum zagraniczne zakłócające rynek wewnętrzny (art. 35 ust. 1 rozporządzenia 2022/2560);
- przekazanie Komisji informacji w ramach badania rynku (art. 36 ust. 1 rozporządzenia 2022/2560);
- zastosowanie mają przepisy art. 13, 14 (art. 36 ust. 4 rozporządzenia 2022/2560);
- egzekwowanie na wniosek Komisji grzywien i okresowych kar pieniężnych (art. 38 ust. 3 rozporządzenia 2022/2560).

Brak określenia regulacji ustawowej będzie powodować wątpliwości, który z organów będzie wykonywał zadania państwa członkowskiego określone w rozporządzeniu 2022/2560, gdyż przepisy krajowe nie przypisują wprost kompetencji wskazanych w rozporządzeniu 2022/2560 organowi krajowemu. Ustawowe określenie organu do wykonywania zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 2022/2560 jest konieczne w celu zapewnienia skutecznej realizacji zadań Komisji określonych w tym rozporządzeniu. Ponadto jest niezbędne do realizacji zasady lojalnej współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami członkowskimi wskazanej w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów proponuje się, aby organem właściwym do wykonywania zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 2022/2560 był Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (zwany dalej „Prezesem UOKiK”). Powierzenie wykonywania zadań państwa członkowskiego wskazanych w rozporządzeniu 2022/2560 Prezesowi UOKiK uzasadnia zbieżność specyfiki postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony konkurencji z postępowaniami, które ma prowadzić Komisja na mocy rozporządzenia 2022/2560. Zbieżność ta polega na badaniu w obu przypadkach finansowych aspektów działalności przedsiębiorstw i ich wpływu na rynek, w tym niwelowaniu zachowań ograniczających konkurencję. W przypadku Komisji jest to wpływ subsydiów (tj. wkładu finansowego, który obejmuje między innymi przeniesienie funduszy lub zobowiązań, zrzeczenie się dochodów, dostawę towarów lub usług bądź zakup towarów lub usług) na rynek wewnętrzny (w tym tych mających antykonkurencyjny charakter), w przypadku Prezesa UOKiK postępowania przez niego prowadzone dotyczą m.in. ustalania cen i innych warunków zakupu lub sprzedaży produktów, podziału rynków zbytu lub zakupu, uzgadnianiu przez przedsiębiorców przystępujących do przetargu lub przez tych przedsiębiorców i przedsiębiorcę będącego organizatorem przetargu warunków składanych ofert, w szczególności zakresu prac lub cen. Prezes UOKiK jest organem odpowiedzialnym za kształtowanie i realizację polityki ochrony konkurencji i podobnie, jak w przypadku postępowań Komisji bada, czy działania przedsiębiorców mają antykonkurencyjny charakter (np. te zawarte w art. 6 i art. 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów). Co więcej, zadania, które na podstawie projektowanej ustawy ma wykonywać Prezes UOKiK pokrywają się z katalogiem działań już podejmowanych przez Prezesa UOKiK w toku prowadzonych postępowań i realizowanych na mocy

ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Czynności takie jak wymiana informacji, wchodzenie na teren przedsiębiorstw, przeprowadzanie kontroli w siedzibie przedsiębiorcy, przesłuchiwanie świadków, egzekwowanie kar pieniężnych mogą być stosowane przez Prezesa UOKiK przy realizacji działań określonych w art. 31 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wśród których zwrócić należy uwagę m.in. na: współpracę z krajowymi i międzynarodowymi organami i organizacjami, do których zakresu działania należy ochrona konkurencji i konsumentów (pkt 5), występowanie do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (pkt 13) czy też realizację zobowiązań międzynarodowych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie współpracy i wymiany informacji w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów oraz pomocy publicznej (pkt 14). Wykorzystanie dotychczasowego doświadczenia Prezesa UOKiK pozwoli tym samym na optymalizację zasobów organizacyjnych i kadrowych przy realizacji zadań wskazanych w rozporządzeniu 2022/2560. Ponadto wybór jednego organu właściwego do realizacji tych zadań zapewni niezbędny stopień współpracy z Komisją oraz odpowiedni poziom specjalizacji, m.in. dzięki skumulowaniu przez jeden organ pełni wiedzy dot. specyfiki postępowań prowadzonych przez Komisję.

W projektowanej ustawie proponuje się, aby wykonując zadania państwa członkowskiego wskazanych w rozporządzeniu 2022/2560 Prezes UOKiK mógł zwracać się do innych organów o przekazanie stosownych informacji, w szczególności Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (zwanego dalej „Prezesem UZP”). Szczególna rola Prezesa UZP w przekazywaniu informacji wynika z faktu, że jednym z dwóch głównych obszarów, które będzie monitorować Komisja na podstawie rozporządzenia 2022/2560 są zamówienia publiczne. Co więcej, subsydlum zagraniczne umożliwiające przedsiębiorstwu złożenie niezasadnie korzystnej oferty, na podstawie której przedsiębiorstwu temu mogłoby zostać udzielone dane zamówienie wskazano w art. 5 lit. e rozporządzenia 2022/2560 jako te, w przypadku którego prawdopodobieństwo zakłócenia rynku jest najwyższe.

Szczegółowe zadania Prezesa UOKiK:

Prezes UOKiK realizuje zadania określone w następujących przepisach rozporządzenia 2022/2560:

- 1) w art. 13 ust. 5, tj. przekazuje informacje, o które wnioskuje Komisja. W tym celu może zwrócić się do Prezesa UZP i innych organów o przekazanie informacji niezbędnych do realizacji tego zadania;
- 2) w art. 14 ust. 5, tj. na wniosek Komisji upoważnia odpowiednich pracowników UOKiK do pomocy pracownikom Komisji w przeprowadzeniu kontroli przedsiębiorstwa lub przedsiębiorstw mającej na celu zbadanie istnienia subsydlum zagranicznego zakłócającego rynek wewnętrzny;
- 3) w art. 14 ust. 6, tj. w przypadku sprzeciwu ze strony przedsiębiorcy na przeprowadzenie kontroli, może zwrócić się o udzielenie pomocy funkcjonariuszy Policji jednostki właściwej ze względu na siedzibę beneficjenta subsydlum;
- 4) w art. 14 ust. 7, tj. na wniosek Komisji upoważnia odpowiednich pracowników UOKiK do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorstwa, mającej na celu ustalenie, czy istnieje subsydlum zagraniczne zakłócające rynek wewnętrzny;
- 5) w art. 35 ust. 1, tj. przekazuje Komisji informacje (pozyskane również od Prezesa UZP, a także innych organów) dot. występowania subsydlum zagranicznych i ich zakłócającego charakteru, a także pozytywnych efektów subsydlum;

6) w art. 38 ust. 3, tj. na wniosek Komisji podejmuje czynności w związku z egzekwowaniem grzywny lub okresowej kary pieniężnej nałożonej przez Komisję. W tym celu podejmuje wszystkie czynności w postępowaniu w przedmiocie nadania klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu i w postępowaniu egzekucyjnym mających na celu egzekucję grzywny lub okresowej kary pieniężnej (tj. podejmuje czynności wierzyciela – składa wniosek do sądu o nadanie klauzuli wykonalności tytułowi egzekucyjnemu, składa wniosek do komornika o wszczęcie egzekucji).

W sprawach egzekucji grzywien i okresowych kar pieniężnych zastosowanie znajduje art. 299 TFUE. Zgodnie z tym przepisem decyzje Komisji, które nakładają zobowiązanie pieniężne na podmioty inne niż Państwa stanowią tytuł egzekucyjny. Postępowanie egzekucyjne jest regulowane przez przepisy procedury cywilnej obowiązujące w Państwie, na terytorium którego ma ono miejsce. Klauzula wykonalności jest nadawana, bez jakiegokolwiek kontroli innej niż weryfikacja autentyczności tytułu, przez wyznaczony w tym celu przez rząd Państwa Członkowskiego organ krajowy, o którym zostanie powiadomiona Komisja i Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W związku z powyższym w projekcie ustawy grzywny i okresowe kary pieniężne nakładane przez Komisję wykonuje się zgodnie z przepisami postępowania cywilnego, tj. na drodze egzekucji sądowej.

W ramach dostosowania polskiego ustawodawstwa do przepisów rozporządzenia 2022/2560 zaproponowano także zmianę, która umożliwi przekazywanie Komisji na podstawie rozporządzenia 2022/2560 informacji uzyskanych w toku postępowań przed Prezesem UOKiK. W obecnym stanie prawnym bez wskazania rozporządzenia 2022/2560 jako wyjątku w art. 73 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów informacje uzyskane w toku postępowań przez Prezesem UOKiK nie mogłyby być przekazywane Komisji.

Nowelizacja przepisów wpisuje się w zakres działań pro-przedsiębiorczych mających na celu ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej. Umożliwią one podjęcie współpracy organu krajowego z Komisją Europejską, co w efekcie pozwoli na stworzenie mechanizmu kontroli subsydiów zagranicznych na rynku wewnętrznym i niwelowanie tych subsydiów, które zakłócają jego funkcjonowanie. Mechanizm ten ma przyczynić się do wyrównywania szans dla wszystkich przedsiębiorców działających na rynku wewnętrznym UE.

### **Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków**

Wprowadzenie ustawowych przepisów umożliwiających zarządowi spółdzielni mieszkaniowej podejmowanie decyzji w sprawie zaciągnięcia kredytu w celu realizacji przedsięwzięć termomodernizacyjnych i OZE, które to kredyty będą częściowo lub w całości spłacane z funduszy publicznych (premia i grant termomodernizacyjny, grant OZE), dałyby możliwość szybszego i sprawniejszego skorzystania z kredytu oraz wsparcia rządowego wszystkim spółdzielniom bez względu na ich wielkość, czy potencjał. Istotnym jest, że z działań podjętych przez spółdzielnie będą korzystali mieszkańcy zasobów spółdzielczych, realizacja takich inwestycji powinna przyczynić się bowiem znacząco do obniżenia kosztów utrzymania nieruchomości. Tym samym, tego rodzaju inwestycje

szybko się zwracają, a jednocześnie prowadzą do oszczędności dla członków spółdzielni, mieszkańców budynków wielorodzinnych, jak również do istotnych korzyści związanych ze zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, a tym samym do przeciwdziałania bardzo groźnym dla ludzi zmianom. Dlatego proponuje się wprowadzenie **art. 3 ust. 4** oraz **art. 11m ust. 7** ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków.

### **Ustawa z dnia 2 kwietnia 2009 r. o obywatelstwie polskim**

Zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. W projekcie zaproponowano, aby w postępowaniu o przywrócenie obywatelstwa polskiego (art. 38 ustawy o obywatelstwie polskim) nie stosować zasady dwuinstancyjności. Zgodnie z art. 127 § 3 Kpa, od decyzji wydanej w I instancji przez ministra lub samorządowe kolegium odwoławcze nie służy odwołanie, jednakże strona niezadowolona z decyzji może zwrócić się do tego organu z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy (do wniosku tego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące odwołań od decyzji).

Za wprowadzeniem projektowanego rozwiązania przemawiają dane statystyczne. Do dnia 30 września 2017 r. do MSWiA wpłynęło ogółem 2770 wniosków o przywrócenie obywatelstwa polskiego. Jedynie w 55 sprawach Minister wydał decyzję o odmowie przywrócenia obywatelstwa polskiego. Natomiast w 19 sprawach, strony wystąpiły do Ministra z wnioskami o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wyłącznie w jednej sprawie Minister uchylił własną decyzję wydaną w I instancji i przywrócił wnioskodawcy obywatelstwo polskie. Należy jednak wskazać, iż w tym przypadku, strona złożyła wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej decyzją pozytywną, a jego powodem było błędne oznaczenie strony w sentencji decyzji (oczywista omyłka w pisowni imienia i nazwiska). W żadnej ze spraw Minister nie uchylił własnej decyzji wydanej w I instancji ze względu na inną ocenę materiału dowodowego lub też inną wykładnię przepisów prawa.

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

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. 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 ust. 2 pkt 1** oraz **pkt 3** 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 **art. 38 ust. 2 pkt 4** (proponuje się, aby odwołanie nie przysługiwało w przypadku decyzji administracyjnej o wpisie do ewidencji i odmowy wpisu do ewidencji wykładowców)



oraz **art. 58 ust. 2 pkt 1 i 3** ww. ustawy (wpis 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 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach**

Zmiany w niniejszej ustawie dotyczą odstąpienia od zasady dwuinstancyjności.

Zgodnie z art. 27 tej ustawy w przypadku, gdy Prezes Biura do spraw Substancji Chemicznych stwierdzi lub ma uzasadnione powody do stwierdzenia, że substancja w jej postaci własnej jako składnik mieszaniny lub w wyrobie może stanowić poważne zagrożenie dla zdrowia ludzkiego lub środowiska, wstrzymuje jej produkcję, wprowadzanie do obrotu lub stosowanie bądź nakazuje wycofanie z obrotu na czas niezbędny do dokonania oceny przez Komisję Europejską. Decyzja ta może być również wydana na wniosek Głównego Inspektora Sanitarnego lub Głównego Inspektora Ochrony Środowiska. Ustanowiona procedura stanowi środek tymczasowy, który służy ochronie życia i zdrowia lub środowiska w sytuacjach nagłych wymagających szybkiego działania. Proponuje się odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania z uwagi na charakter tego środka i niecelowość jego zastosowania w szczególnych przypadkach służących ochronie dóbr najwyższych – podobnie w przypadku art. 27a i art. 28 ustawy o substancjach chemicznych i ich mieszaninach.

Należy wskazać, że decyzja Inspektora ds. Substancji Chemicznych jest wydawana odpowiednio na wniosek państwowego powiatowego inspektora sanitarnego składany za pośrednictwem Głównego Inspektora Sanitarnego lub na wniosek Głównego Inspektora Ochrony Środowiska albo po uzyskaniu opinii Głównego Inspektora Sanitarnego i opinii Głównego Inspektora Ochrony Środowiska, co podkreśla wagę tego rozstrzygnięcia, a także wprowadza pewną procedurę współpracy z właściwymi kompetencyjnie organami.

Organ może wydać decyzję na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy. Może także zakazać wprowadzenia danego detergentu do obrotu lub określić warunki, które należy spełnić podczas jego wprowadzenia (spełniając jednocześnie wymagania, o których mowa w art. 15 ust. 1 rozporządzenia nr 648/2004). Następnie Prezes Biura, w drodze decyzji, uchyla bądź przedłuża o następne 6 miesięcy wspomniany zakaz.

Stąd, proponuje się odstąpienie od zasady dwuinstancyjności postępowania ze względu na charakter tego środka i niecelowość jego zastosowania.

## **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 24 listopada 2017 r. o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych**

### 1) Ochrona prawna nazwy „organizator turystyki”.

Zmiana wynika z praktyki, która wskazuje na funkcjonowanie w obszarze organizowania imprez turystycznych podmiotów, które działają bez wpisu do ewidencji organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, a posługują się tą nazwą. Należy zatem uwzględnić ochronę prawną tej nazwy, aby nie dochodziło do sytuacji nadużywania stosowania nazewnictwa „organizator turystyki”. Wskazany przepis pozwoli także na ochronę nazwy tylko wobec tych podmiotów, które są zarejestrowane w ewidencji organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych, a także we właściwym rejestrze działalności gospodarczej. Dokonanie wpisu wyłącznie do rejestru działalności gospodarczej nie upoważnia danego podmiotu do używania nazwy chronionej „organizator turystyki”. W konsekwencji proponuje się dodanie nowego **art. 4a** ustawy o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, na mocy którego określenie „organizator turystyki” może być używane wyłącznie dla oznaczenia podmiotu, o którym mowa w art. 4 pkt 8 ustawy.

### 2) Zmiana w zakresie Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego.

W obecnym brzmieniu art. 58 przewidziana została sankcja za zaniżanie wysokości należnej składki na Turystyczny Fundusz Gwarancyjny (TFG) w deklaracji, o której mowa w art. 7 ust. 1 pkt 4, składanej do Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego. Z praktyki Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, odpowiedzialnego za przyjmowanie od przedsiębiorców turystycznych deklaracji i składek na TFG wynika, że przepis ten w sposób niewystarczający zapewnia prewencję dotyczącą w ogólności realizacji przez przedsiębiorców obowiązków w zakresie składania deklaracji i uiszczania składek. Obecnie w przypadku braku realizacji obowiązków przez przedsiębiorcę turystycznego, sankcją jest jedynie wydanie przez marszałka województwa decyzji o wykreśleniu tego przedsiębiorcy z rejestru organizatorów turystyki i przedsiębiorców ułatwiających nabywanie powiązanych usług turystycznych oraz o zakazie wykonywania działalności przez okres 3 lat. Postępowania administracyjne w tym zakresie są jednak długotrwałe, często kończą się też umorzeniem tego postępowania. Powoduje to, że powyższa sankcja nie stanowi wystarczająco odstraszającego czynnika dla przedsiębiorców turystycznych. Z doświadczenia Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego

wynika również, że obecnie obowiązujące regulacje nie zabezpieczają przed powtarzalnym brakiem realizacji obowiązków. Bardzo często przedsiębiorcy po otrzymaniu wezwania, składają zaległe deklaracje lub uiszczają należne składki, ale w kolejnych okresach ponownie nie wywiązują się z obowiązków wobec TFG. Rozszerzenie obecnej regulacji także na przypadki braku realizacji obowiązków pozwoli w sposób wymierny zabezpieczyć składanie deklaracji oraz dopływ środków do Funduszu, który jest tzw. II filarem systemu zabezpieczenia finansowego podróżnych na okoliczność niewypłacalności przedsiębiorcy turystycznego.

Warto również zauważyć, że analogiczna sankcja jest też przewidziana w przypadku braku realizacji obowiązków dotyczących posiadania przez przedsiębiorcę turystycznego zabezpieczenia finansowego na wypadek niewypłacalności w tzw. I filarze zabezpieczeń (art. 60). Zasadne jest ujednoczenie sankcji za brak realizacji obowiązków odnoszących się do obu filarów zabezpieczenia na wypadek niewypłacalności.

Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że proponowane modyfikacje przepisów mają za zadanie poprawę sytuacji przedsiębiorców turystycznych prawidłowo realizujących swoje obowiązki ustawowe w stosunku do podmiotów uchylających się od ich realizacji. Zmiana ma na celu zapewnienie skutecznej drogi egzekwowania obowiązków przedsiębiorców turystycznych wobec Turystycznego Funduszu Gwarancyjnego.

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

Zmiany w niniejszej ustawie służą uregulowaniu zasad prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich. W tym celu proponuje się:

- 1) uchylić art. 5 ust. 2 pkt 3 dotyczący przedstawiciela ustawowego i zastąpić tę regulację szczegółową regulacją spójną z wprowadzanymi zmianami w zakresie ujawniania we wpisie danych o małoletnim przedsiębiorcy;
- 2) dodać przypisy, zgodnie z którymi małoletni, wraz z wnioskiem o wpis do CEIDG będzie okazywał oryginał zezwolenia sądu opiekuńczego na podjęcie działalności gospodarczej albo jego notarialnie lub urzędowo uwierzytelnioną kopię. W przypadku wniosku o wpis do CEIDG składanego przez tę osobę z wykorzystaniem formularza elektronicznego, o którym mowa w art. 3 ust. 2 tej ustawy, dokument ten będzie dołączany w postaci elektronicznej opatrzonej kwalifikowanym podpisem elektronicznym albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP albo podpisany w inny sposób akceptowany przez system CEIDG, umożliwiający jednoznaczną identyfikację osoby przesyłającej wniosek, czas jego przesyłania oraz zapewniający integralność danych zawartych we wniosku; we wniosku o wpis do CEIDG będzie wskazywany także przedmiot wykonywanej działalności gospodarczej, według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), określony w postanowieniu sądu opiekuńczego;
- 3) dodać przepis, na podstawie którego wniosek małoletniego, który nie posiada zezwolenia sądu opiekuńczego na podjęcie działalności gospodarczej lub wykonywanie działalności gospodarczej we

wnioskowanym przedmiocie działalności gospodarczej określonym według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) nie będzie uznawany za niepoprawny i może zostać pozostawiony bez rozpatrzenia;

4) w art. 14 w ust. 2 i w art. 15 wprowadzić korekty odesłań w związku z dodawanymi przepisami w art. 8;

5) określić katalog informacji, które CEIDG będzie udostępniać, tj. informacje o: postanowieniach sądu opiekuńczego w przedmiocie zezwolenia na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę małoletnią; uchyleniu postanowienia sądu opiekuńczego w przedmiocie zezwolenia na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę małoletnią, zmianie postanowienia sądu opiekuńczego, w którym dokonano zmiany określonej treści, na którą zostało wydane zezwolenie na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej przez osobę małoletnią. Informacje te będą obejmować: datę wydania postanowienia, datę uprawomocnienia się postanowienia, sygnaturę sprawy, nazwę sądu, zakres rozstrzygnięcia, dane przedstawiciela ustawowego, kuratora albo opiekuna małoletniego, o którym mowa w art. 17 ust. 4 i 5 Pp, jeżeli bez jego zgody małoletni nie może dokonywać czynności prawnych dotyczących działalności gospodarczej.

Informacje o postanowieniach sądu opiekuńczego zezwalających na podjęcie działalności gospodarczej będą przekazywane do CEIDG wraz z wnioskiem o wpis do CEIDG. CEIDG udostępni te informacje wraz z publikacją danych wpisowych.

Informacje o pozostałych postanowieniach sądu opiekuńczego będą przekazywane do CEIDG przez sąd, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia wydania postanowienia, za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej CEIDG lub za pośrednictwem innego formularza zintegrowanego z CEIDG systemu teleinformatycznego. Formularz będzie zawierał pola do wpisania niezbędnych informacji. CEIDG, udostępni te informacje nie później niż w dniu roboczym następującym po dniu ich otrzymania. Informacje w ww. zakresie będą udostępniane w CEIDG do dnia uzyskania pełnoletności przez małoletniego;

6) dodać przepis umożliwiający wykreślenie wpisu małoletniego w przypadku wpisania danych niezgodnych z zezwoleniem sądu opiekuńczego na podjęcie działalności gospodarczej lub wykonywanie działalności gospodarczej oraz przepis obligujący organy administracji publicznej oraz sądy, które posiadają informacje o utracie uprawnień przez małoletniego do wykonywania działalności gospodarczej, do przekazywania ich ministrowi właściwemu do spraw gospodarki za pośrednictwem formularza dostępnego na stronie internetowej CEIDG niezwłocznie, nie później niż w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania informacji. Wykreślenie małoletniego przedsiębiorcy z CEIDG nastąpi niezwłocznie po przekazaniu przez sąd opiekuńczy informacji, nie później jednak niż w terminie 7 dni od dnia dokonania zgłoszenia.

Zmiany w art. 23 ust. 3 pkt 2a i 3a oraz art. 30 ust. 5-5b wynikają z potrzeby dostosowania wpisów w CEIDG do zmian w ustawie o zarządzie sukcesyjnym w zakresie instytucji przedłużenia zarządu sukcesyjnego przez sąd.

#### **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, o których mowa w art. 4 ust. 1, 2, 4 i 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP, mogą wykonywać działalność w ramach tzw. działalności nierejestrowej. Dodanie **ust. 7** do art. 5 Pp, który wprost stanowiłby o takiej możliwości, ma na celu usunięcie wątpliwości interpretacyjnych i przyczyni się do tego, że cudzoziemcy po spełnieniu przesłanek, o których stanowi Pp, chętniej będą podejmować działalność właśnie w tej postaci. Dodatkowo, *a contrario* niemożliwe byłoby wykonywanie działalności przez cudzoziemców niewskazanych w tym 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.

## 2) Zasady prowadzenia działalności gospodarczej przez małoletnich.

Proponuje się wyraźnie wskazać, że małoletni nie może bez zezwolenia sądu opiekuńczego podjąć działalności gospodarczej, a sąd opiekuńczy może zakazać albo ograniczyć małoletniemu albo osobie pełnoletniej, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej, w przypadku gdy działalność ta sprzeciwia się dobru tej osoby.

## 3) 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 natychmiastowe 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.

#### 4) 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 pozostających 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 nagłówekowych 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 pieczętką, 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.

#### 5) 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. Dzięki temu podmioty, które podlegają kontroli, będą mogły sprawdzić zakres realizacji przez ten organ obowiązku okresowego planowania kontroli i przeprowadzania okresowych analiz (do tej pory przepisy art. 47 zakładały jedynie udostępnianie przez

organ kontroli ogólnego schematu procedur kontroli, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa).

Decyzja organu kontroli o podjęciu kontroli w konkretnym podmiocie powinna być podjęta na podstawie obiektywnych przesłanek i w sposób bezstronny. Dzięki przedmiotowej zmianie przedsiębiorcy będą mieli większą pewność, że organy kontroli poprzez podjęcie na ich rzecz działań, rzeczywiście realizują obowiązek związany z przygotowaniem okresowego planu kontroli i analizy oraz są w tym zakresie obiektywne i skrupulatne. 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 opinii publicznej, 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, 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.

Alternatywne do proponowanego rozwiązanie, które mogłoby zwiększyć 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.

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.

6) Lista dokumentów i informacji do przygotowania i przedstawienia przez kontrolowanego podczas 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, w treści zawiadomienia lub wraz z zawiadomieniem, listy dokumentów i informacji związanych z zakresem przedmiotowym kontroli, których udostępnienia oczekuje organ kontroli w trakcie kontroli. Dzięki temu kontrola przebiegać powinna 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.

7) 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.

8) Prawo gospodarcze przyjazne przedsiębiorcom.

Konieczność nowelizacji Pp w zakresie wprowadzenia ogólnych zasad przyjaznych przedsiębiorcom wynika z wyników oceny funkcjonowania ustaw pakietu tzw. Konstytucji biznesu, w tym doświadczeń płynących z czteroletniego obowiązywania obecnych przepisów w zakresie dokonywania przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Proponowana nowelizacja rozdziału 6 Pp przewiduje:

- wprowadzenie **zasady równoważenia obowiązków administracyjnych** (opartej na koncepcji realizowanej w wielu krajach europejskich tzw. „one in, one out”),
- wprowadzenie **zasady projektowania oceny funkcjonowania aktu normatywnego** (OSR ex post) w stosunku do aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego,
- wprowadzenie **zasady oceny projektu pod kątem notyfikacji usługowej**,
- wprowadzenie **zasady obowiązkowej oceny skutków regulacji ex post**, wedle której ocenę funkcjonowania aktu normatywnego (OSR ex post) przeprowadza się obowiązkowo w sytuacji, gdy dany akt normatywny został przyjęty w wyniku rządowego procesu legislacyjnego, w którym odstąpiono od przeprowadzenia konsultacji publicznych,
- wprowadzenie **zasady „dwóch terminów”**, wedle której przepisy prawa gospodarczego powinny wchodzić w życie pierwszego stycznia lub pierwszego czerwca.

Projekt przewiduje modyfikacje dotychczasowych przepisów związanych z obowiązkiem przedkładania Radzie Ministrów informacji na temat działań podejmowanych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej w wyniku bieżącego przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Zmiany w tym zakresie obejmują doprecyzowanie kategorii informacji, które powinny zostać przekazane Radzie Ministrów w wykonaniu obowiązku określonego w art. 70 Pp, a także stworzenie mechanizmu pozwalającego na publikację w Biuletynie Informacji Publicznej wzoru formularza takiej informacji.



Proponuje się jednocześnie, by przedłożone Radzie Ministrów informacje były udostępniane Radzie Dialogu Społecznego, Radzie Legislacyjnej, Radzie Pożytku Publicznego oraz Rzecznikowi Małych i Średnich Przedsiębiorców w celu umożliwienia tym podmiotom wyrażenia stanowiska lub opinii.

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 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”).

b) zasady projektowania oceny funkcjonowania aktu normatywnego.

Kwestie OSR ex post nie są - jak do tej pory - regulowane przepisami ustawowymi. Założono, że realizacja oceny funkcjonowania aktu prawnego, jako jego ewaluacji, dokonuje się przede wszystkim w administracji rządowej (jako elemencie władzy wykonawczej). Dodatkowo: określenie w OSR terminu ewaluacji i przygotowania OSR ex post do całości lub części ustawy jest elementem programowania prac rządu. Określanie mierników i terminów ewaluacji w stosunku do projektów rządowych powinno zatem należeć do Rady Ministrów i być wyrażone przyjęciem określonych dokumentów przez Radę Ministrów. W przypadku projektów poselskich możliwy jest inny mechanizm zaplanowania ewaluacji aktu prawnego – wnioskodawcy mogą zawrzeć klauzulę przeglądową w treści normatywnej przyjmowanej ustawy. Biorąc powyższe pod uwagę zaproponowano, by przyjmowane przez Radę Ministrów projekty aktów normatywnych, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej zawierały w ocenie skutków regulacji, stanowiącej odrębną część uzasadnienia projektu aktu normatywnego, informacje na temat zakresu oceny funkcjonowania projektowanego aktu normatywnego lub jego części, w szczególności mierników określających stopień realizacji jego celów, oraz terminu przygotowania takiej oceny. Proponowany przepis koresponduje z § 152 ust. 3 RpRM, 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 przygotowany 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 w uzasadnieniu projektu oceny wnioskodawcy czy projekt zawiera wymogi nakładane na usługodawców podlegające notyfikacji, ma na celu upowszechnienie notyfikacji usługowych w polskim rządowym 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>8</sup>, czyli od 2013 r., notyfikowała tylko kilkanaście wymogów. Rocznie w systemie pojawia się ok. 80-90 notyfikacji z wszystkich państw członkowskich.

d) zasada obowiązkowej oceny skutków regulacji 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 ocenie skutków regulacji nie dłuższy niż dwa lata od wejścia w życie takiego aktu.

e) zasada „dwóch terminów”.

Projekt wprowadza zasadę „dwóch terminów”, zgodnie z którą w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, które określają zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej, termin wejścia w życie wyznacza się na dzień 1 stycznia albo 1 czerwca. Jednocześnie przewidziano możliwość odstąpienia od takiej zasady, jednak w takim przypadku w uzasadnieniu projektu ustawy przedstawia się przyczyny takiego odstąpienia. Odstąpienie od ww. zasady może nastąpić wówczas, gdy przemawia za tym ważny interes publiczny lub gdy wynika to konieczności implementacji lub wykonania przepisów prawa Unii Europejskiej.

O ile wskazanie pierwszego stycznia, jako jeden z terminów wchodzenia w życie przepisów prawa gospodarczego związany jest z rozpoczęciem roku kalendarzowego, to dzień 1 czerwca został wybrany ze względu na głosy środowiska przedsiębiorców prowadzących działalność sezonową. Z ich perspektywy wskazanie 1 czerwca, nie zaś 1 lipca (wyznaczającego środek roku) jest lepszym rozwiązaniem, ponieważ przed rozpoczęciem sezonu, nie zaś w jego trakcie, zyskują większą pewność odnośnie do obowiązującego ich prawa.

Propozycja wprowadza zasadę „dwóch terminów” jako zasadę ustawową, pozostawiając poza zakresem regulacji ustawowej takie kwestie, jak organizacja poszczególnych etapów rządowego procesu legislacyjnego przed proponowaną datą wejścia w życie, a także mechanizm monitorowania przestrzegania zasady w toku prac legislacyjnych na etapie rządowym – uznając te kwestie za materię, która może być regulowana uchwałą Rady Ministrów.

f) usprawnienia w zakresie bieżącego przeglądu prawa gospodarczego.

Zmiana brzmienia art. 70 ma na celu usprawnienie procesu dokonywania bieżących przeglądów prawa gospodarczego, w szczególności przez wskazanie ministra właściwego do spraw gospodarki jako organu, któremu przedkładane są informacje o działaniach podjętych przez ministrów kierujących działami administracji rządowej, oraz określenie kategorii informacji przez nich przekazywanych (wskazanie aktów normatywnych, które wpływają na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz wskazanie aktów normatywnych, które nakładają na przedsiębiorców obowiązki

---

<sup>8</sup> IMI: skrót od ang. „Internal Market Information System”.

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 nałożony na ministrów kierujących działami administracji rządowej.

Proponowane zmiany art. 70 dookreślają postępowanie z uzyskanymi w ten sposób informacjami. Proponowane rozwiązanie przewiduje 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. 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) polityka regulacyjna.

Dodatkowo, w celu zapewnienia ciągłej poprawy jakości regulacji proponuje się wprowadzenie polityki regulacyjnej. Przewiduje się uregulowanie polityki w nowym rozdziale 6a Pp. Polityka określałaby

priorytetowe działania w obszarze kształtowania otoczenia prawnego wykonywania działalności gospodarczej w zakresie: redukcji obciążeń regulacyjnych; prowadzenia konsultacji publicznych projektów aktów normatywnych i dokonywania oceny funkcjonowania aktów normatywnych. Polityka będzie uwzględniać wyniki przeglądu funkcjonowania aktów normatywnych i planuje się jej opracowanie cyklicznie raz na 4 lata. Byłaby ona przyjmowana przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego ds. gospodarki.

Zgodnie z przepisem przejściowym polityka regulacyjna powinna być opracowana po raz pierwszy do dnia 31 grudnia 2024 r.

### **Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa**

Zmiana w niniejszej ustawie dotyczy odstąpienia od zasady dwuinstancyjności. Organ właściwy do spraw cyberbezpieczeństwa wydaje decyzję o uznaniu podmiotu za operatora usługi kluczowej po spełnieniu określonych w ustawie przesłanek (art. 5 ust. 2). Kryteria identyfikacji operatorów usług kluczowych według dyrektywy NIS są następujące:

- podmiot świadczy usługę, która ma kluczowe znaczenie dla utrzymania krytycznej działalności społecznej lub gospodarczej,
- świadczenie tej usługi zależy od sieci i systemów informatycznych, oraz
- incydent miałby istotny skutek zakłócający dla świadczenia tej usługi.

Odstąpienie od zasady dwuinstancyjności w tym zakresie przyczyni się do szybszego i efektywniejszego rozstrzygnięcia spraw ze względu na enumeratywny charakter przepisu. Strona niezadowolona z rozstrzygnięcia organu będzie mogła dochodzić swoich praw w procedurze sądowno-administracyjnej.

Należy także zaznaczyć, że w tym przypadku zastosowanie znajduje instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności. Jej istotą jest to, że decyzja staje się wykonalna i stanowi tytuł egzekucyjny, pomimo że nie jest ostateczna. Rygor natychmiastowej wykonalności może być zatem nadany od decyzji nieostatecznej.

W przypadku przedmiotowej regulacji rygor natychmiastowej wykonalności został ustalony ustawowo. Rozwiązanie to wynika ze szczególnej rangi regulacji usług, które mają istotne znaczenie dla bezpieczeństwa.

W związku z powyższym należy odstąpić od zasady dwuinstancyjności postępowania.

### **Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i innych ułatwieniach związanych z sukcesją przedsiębiorstw**

Zmiana w art. 11 ustawy o zarządzie sukcesyjnym ma na celu usunięcie wątpliwości w zakresie możliwości powoływania kolejnych zarządców sukcesyjnych za życia przedsiębiorcy. Obecne brzmienie przepisu sugeruje, że w przypadku np. śmierci osoby powołanej na zarządcę sukcesyjnego za życia przedsiębiorcy, przedsiębiorca ten nie może powołać kolejnego zarządcy sukcesyjnego, a taka możliwość pojawia się tylko po jego śmierci, zgodnie z art. 12 ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Po usunięciu przepisu, przedsiębiorca będzie mógł wskazywać kolejne osoby według uznania lub

konieczności. W przypadku natomiast śmierci przedsiębiorcy, uprawnienie to w dalszym ciągu będzie przysługiwać spadkobiercom.

W **art. 12** ustawy o zarządzie sukcesyjnym proponuje się zmniejszenie liczby spadkobierców, którzy mogą powołać zarządcę sukcesyjnego po śmierci przedsiębiorcy. Dotychczasowa liczba, więcej niż 85/100 osób, którym łącznie przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku, okazuje się zbyt wygórowana w przypadku np. konfliktów w rodzinie. Proponuje się, by zgoda na powołanie zarządcy sukcesyjnego była wymagana od powyżej 75/100 spadkobierców.

W **art. 26** ustawy o zarządzie sukcesyjnym doprecyzowano, że zarządca sukcesyjny może pełnić swoją funkcję za wynagrodzeniem. Dotychczas pojawiały się wątpliwości, czy wymagane jest wynagrodzenie nawet w przypadku, gdy zarządcą sukcesyjnym zostaje np. małżonek zmarłego przedsiębiorcy i który nie chce wypłacać sam sobie wynagrodzenia za pełnioną funkcję.

Zmiana w **art. 59** ustawy o zarządzie sukcesyjnym precyzuje, że nie ma możliwości przywrócenia zarządu sukcesyjnego po jego wygaśnięciu. Zarząd sukcesyjny jest rozwiązaniem tymczasowym, mającym umożliwić załatwienie przez spadkobierców spraw spadkowych i rozstrzygnięcie co do dalszych losów przedsiębiorstwa. Wygaśnięcie zarządu sukcesyjnego ma daleko idące skutki, zarówno w stosunku do pracowników, jak i kontrahentów, a także w zakresie obowiązków publiczno-prawnych. Przywracanie zarządu sukcesyjnego mogłoby negatywnie wpłynąć na pewność obrotu gospodarczego.

Nowelizacja **art. 60** ustawy o zarządzie sukcesyjnym jest związana z praktycznymi problemami w funkcjonowaniu instytucji przedłużania zarządu sukcesyjnego. Wielokrotnie bowiem zdarzało się, że wniosek o przedłużenie zarządu sukcesyjnego był składany tuż przed jego wygaśnięciem, a sądy nie miały wystarczająco dużo czasu na wydanie postanowienia w tym zakresie. Dlatego też proponuje się, by zarząd sukcesyjny był przedłużany automatycznie do momentu wydania postanowienia przez sąd. W przypadku gdy sąd uzna, że celowe jest dalsze jego przedłużenie, zarząd sukcesyjny będzie trwał do momentu wyznaczonego przez sąd, chyba że wystąpią okoliczności, o których mowa w art. 59 ustawy o zarządzie sukcesyjnym.

W wyniku powyższych zmian jest konieczne uzupełnienie również przyczyn wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego trwającego dłużej niż dwa lata od śmierci przedsiębiorcy na skutek złożenia wniosku o przedłużenie zarządu sukcesyjnego, którego procedowanie przed sądem nie zakończyło się jego przedłużeniem. Proponuje się zatem dodać **art. 60 ust. 3**, zgodnie z którym zarząd sukcesyjny wygaśnie z dniem uprawomocnienia się postanowienia sądu o oddaleniu wniosku o przedłużenie zarządu sukcesyjnego albo postanowienia o umorzeniu postępowania w sprawie przedłużenia zarządu sukcesyjnego. W przypadku, gdy przed wydaniem ww. postanowień zajdą inne okoliczności wygaszające zarząd sukcesyjny, wymienione w art. 59 ust. 1 pkt 1-6 ustawy o zarządzie sukcesyjnym, zarząd sukcesyjny wygaśnie wcześniej. Podobna zasada obowiązuje w przypadku przedłużenia zarządu sukcesyjnego powyżej dwóch lat od śmierci przedsiębiorcy (art. 60 ust. 2).

## **Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych oraz ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi**

Projekt przewiduje dwie zmiany porządkujące i usprawniające stosowanie ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp). Pierwsza zmiana dotyczy uporządkowania kwestii wyłączenia stosowania Pzp w odniesieniu do zamówień, których przedmiotem są pożyczki lub kredyty (art. 11 ust. 1 pkt 8 Pzp). Z kolei zmiana Pzp w drugim obszarze odnosi się do fakultatywnej przesłanki wykluczenia wykonawcy z postępowania o udzielenie zamówienia, uregulowanej w art. 109 ust. 1 pkt 4 Pzp.

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

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 niezmienionego stanu prawnego w zakresie wyłączenia spod stosowania Pzp, w przypadku pożyczek zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach limitów zobowiązań określonych w uchwale budżetowej, w państwowych funduszach celowych oraz w państwowych i samorządowych osobach prawnych zaliczanych do sektora finansów publicznych, zgodnie z art. 90 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

2) Zmiana art. 109 ust. 1 pkt 4 i dodanie pkt 4a Pzp.

Nowelizacja obejmuje przesłankę wykluczenia wykonawcy uregulowaną w art. 109 ust. 1 pkt 4 Pzp, tj. w stosunku do którego otwarto likwidację, ogłoszono upadłość, którego aktywami zarządza likwidator lub sąd, zawarł układ z wierzycielami, lub którego działalność gospodarcza jest zawieszona. Zmiana zaproponowana w projekcie podyktowana jest potrzebą rozróżnienia sytuacji wykonawcy, w stosunku do którego otwarto likwidację lub ogłoszono upadłość, bądź tego który zawarł układ w postępowaniu restrukturyzacyjnym – jeżeli działanie to zmierza do likwidacji majątku przedsiębiorcy, lub którego aktywami zarządza likwidator lub sąd, od sytuacji wykonawcy, który zawarł układ z wierzycielami, lecz podejmowane starania zmierzają do wyjścia z trudnej sytuacji i kontynuowania działalności.

W obowiązującym stanie prawnym przesłanka wykluczenia wykonawcy uregulowana w art. 109 ust. 1 pkt 4 Pzp obejmuje swoim zakresem zarówno wykonawców objętych m.in. likwidacją lub upadłością, a więc znajdujących się w bardzo trudniej sytuacji finansowej, jak i tych, którzy np. zakończyli postępowanie restrukturyzacyjne i zawarli układ z wierzycielami, który nie zmierza do likwidacji majątku wykonawcy.

Art. 109 ust. 3 Pzp już obecnie przewiduje mechanizm umożliwiający zamawiającemu rezygnację z wykluczenia wykonawcy, m.in. na podstawie art. 109 ust. 1 pkt 4, jeżeli wykluczenie to byłoby w sposób oczywisty nieproporcjonalne, w szczególności gdy sytuacja ekonomiczna lub finansowa wykonawcy jest wystarczająca do wykonania zamówienia. Celem tego przepisu jest niwelowanie wynikającej z art. 109 ust. 1 pkt 4 przeszkody w uczestniczeniu w postępowaniach o udzielenie zamówienia przez wykonawcę w restrukturyzacji.

Tym niemniej, z uwagi na wystąpienie pandemii COVID-19, i jej skutki w obszarze regulowania zobowiązań, zwłaszcza przez przedsiębiorców z sektora MŚP, w najbliższym czasie może zwiększyć się liczba przedsiębiorców, którzy z różnych względów zmuszeni będą do zawarcia układu z wierzycielami. W takim przypadku, kondycja finansowa wykonawcy nie musi budzić poważnych zastrzeżeń zamawiającego, takich jak w przypadku wykonawcy, w stosunku do którego np. otwarto likwidację lub ogłoszono upadłość. Dlatego też, niezależnie od regulacji art. 109 ust. 3, zaproponowano podzielenie obecnie obowiązującej przesłanki wykluczenia wykonawcy uregulowanej w art. 109 ust. 1 pkt 4 Pzp., na dwie niezależne, fakultatywne przesłanki wykluczenia, które będą mogły być stosowane przez zamawiającego niezależnie od siebie. Osobne uregulowanie zaproponowanych przesłanek wykluczenia wykonawcy pozwoli zamawiającym w sposób bardziej efektywny podjąć decyzję o ich zastosowaniu, kierując się przyszłą perspektywą kontynuowania działalności gospodarczej przez wykonawcę ubiegającego się o udzielenie zamówienia publicznego.

Zmiany wprowadzane w art. 109 ust. 3 oraz art. 111 pkt 4 Pzp mają charakter porządkujący i wiążą się z dodaniem w art. 109 ust. 1 pkt 4a.

3) Przepisy dostosowujące do zmiany rozporządzenia 2019/1780.

Zmiany projektowane w art. 87 Pzp uzasadnione są obowiązkiem stosowania od dnia 14 listopada 2022 r. rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) 2019/1780 z dnia 23 września 2019 r. ustanawiającego standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylającego rozporządzenie wykonawcze (UE) 2015/1986 („e-formularze”) (Dz. Urz. UE L 272 z 25.10.2019, str. 7) [dalej: rozporządzenie 2019/1780]. Ponadto w dniu 15 grudnia 2022 r. weszło w życie rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/2303 z dnia 24 listopada 2022 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) 2019/1780 ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych (Dz. Urz. UE L 305 z 25.11.2022, str. 12). Na podstawie rozporządzenia zmieniającego, rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2015/1986 z dnia 11 listopada 2015 r. ustanawiające standardowe formularze do publikacji ogłoszeń w dziedzinie zamówień publicznych i uchylające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 842/2011 (Dz. Urz. UE L 296 z 12.11.2015, str. 1, z późn. zm.) [dalej: rozporządzenie 2015/1986] straciło moc ze skutkiem od dnia 14 listopada 2022 r. Przy czym na podstawie dodanego przepisu przejściowego od dnia 14 listopada

2022 r. do dnia 24 października 2023 r. do publikacji ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej można stosować zarówno formularze ustanowione rozporządzeniem 2019/1780 (zmienionym rozporządzeniem 2022/2303), jak i formularze ustanowione rozporządzeniem 2015/1986. Jednocześnie Komisja Europejska udostępniła narzędzie elektroniczne umożliwiające korzystanie z nowych e-formularzy przy zamieszczaniu ogłoszeń w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Jak wynika z powyższego, bezwzględny obowiązek stosowania nowych standardowych formularzy ogłoszeń określonych w rozporządzeniu 2019/1780 wejdzie w życie od dnia 25 października 2023 r., zaś do dnia 24 października 2023 r. zamawiający mogą przygotowywać i publikować ogłoszenia zgodnie z wzorami dotychczasowych standardowych formularzy określonymi w rozporządzeniu 2015/1986 albo zgodnie z nowymi wzorami określonymi w rozporządzeniu 2019/1780. Aktualnie przepis art. 87 ust. 1 Pzp odsyła do nieobowiązującego już rozporządzenia 2015/1986, które w wyniku wejścia w życie rozporządzenia 2019/1780 (zmienionego rozporządzeniem 2022/2303) będzie mogło być stosowane najpóźniej do dnia 24 października 2023 r. W związku z powyższym konieczne jest uaktualnienie odesłania zawartego w art. 87 ust. 1 Pzp poprzez odesłanie do rozporządzenia 2019/1780 w miejsce odesłania do rozporządzenia 2015/1986. Przewiduje się, że zmiana w zakresie art. 87 ust. 1 Pzp wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia, przy czym projekt ustawy zawiera regulację intertemporalną, w myśl której zamawiający najpóźniej do dnia 24 października 2023 r. mogą przygotowywać ogłoszenia zgodnie z wzorami standardowych formularzy, określonymi w rozporządzeniu 2015/1986.

Stosownie do motywu 10 preambuły rozporządzenia 2019/1780, aby umożliwić wdrożenie rozwiązań dostosowanych do specyfiki krajowej, pozostawiono państwom członkowskim Unii Europejskiej pewną elastyczność w tworzeniu ich systemów oprogramowania. W szczególności uprawniono państwa członkowskie do wprowadzenia dodatkowych regulacji na poziomie krajowym tak, aby niektóre pola określone w rozporządzeniu 2019/1780 jako opcjonalne na poziomie Unii Europejskiej były przez zamawiających obowiązkowo wypełniane na poziomie krajowym. Wprowadzenie takiego rozwiązania na podstawie Pzp jest niezbędne w celu pozyskiwania kompleksowych i miarodajnych danych w szczególności w zakresie tzw. zielonych i społecznych zamówień publicznych m.in. na potrzeby wypełniania obowiązków sprawozdawczych względem organów Unii Europejskiej.

W związku z powyższym istnieje potrzeba wprowadzenia do ustawy Pzp delegacji uprawniającej ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia w sprawie dostosowania na szczeblu krajowym pól opcjonalnych e-formularzy w świetle rozporządzenia 2019/1780. Zgodnie więc z projektowanym art. 18 ust. 4 Pzp, minister właściwy do spraw gospodarki określi, w drodze rozporządzenia, które z pól standardowych formularzy ogłoszeń, oznaczonych w załączniku do rozporządzenia 2019/1780 jako pola opcjonalne, będą obowiązkowo wypełniane, kierując się koniecznością uzyskania kompleksowych i miarodajnych danych na potrzeby wypełniania obowiązków sprawozdawczych, w szczególności względem organów Unii Europejskiej. Wypada przy tym dodać, że stosowne zobowiązanie informacyjne państw członkowskich względem Komisji Europejskiej wynika nie tylko z przepisów dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (art. 83 dyrektywy 2014/24/UE<sup>9</sup>, art. 99

---

<sup>9</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 65, z późn. zm.).



dyrektywy 2014/25/UE<sup>10</sup>), ale również z innych aktów prawnych Unii Europejskiej, w tym m.in. z art. 10 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/33/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów transportu drogowego (Dz. Urz. UE L 120 z 15.05.2009, str. 5, z późn. zm.).

Przewiduje się, że przepis wprowadzający ww. delegację do wydania rozporządzenia wejdzie w życie z dniem 25 października 2023 r., a więc z dniem, od którego przewidziano bezwzględny obowiązek stosowania standardowych formularzy określonych w rozporządzeniu 2019/1780.

Rozporządzenie 2019/1780 ma również zastosowanie do regulacji objętych dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 1, z późn. zm.), w związku z tym niezbędne jest wprowadzenie zmian również w **art. 18 ustawy dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi**. Oprócz uaktualnienia odesłania do nowego rozporządzenia 2019/1780 zasadne jest także wprowadzenie do ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi upoważnienia ustawowego dla ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia określającego na szczeblu krajowym te z pól opcjonalnych e-formularzy, które podlegają uzupełnieniu biorąc pod uwagę treść rozporządzenia 2019/1780.

4) Zmiana w art. 469 Pzp służąca wykonalności rozporządzenia 2022/2560.

Zmiana w **art. 469** Pzp służy zapewnieniu wykonalności rozporządzenia 2022/2560 i polega na dodaniu zadania Prezesa UZP jako organu współpracującego z Prezesem UOKiK w zakresie wykonywania zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 2022/2650 dot. w szczególności przekazywania informacji żądanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dot. postępowań o udzielenie zamówienia oraz przekazywania Komisji Europejskiej, za pośrednictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, informacji o podejrzeniu wystąpienia subsydiów zagranicznych mogących zakłócać rynek wewnętrzny w związku z postępowaniem o udzielenie zamówienia, zgodnie z rozporządzeniem 2022/2560.

5) Zmiana w art. 580 ust. 2 Pzp dostosowująca do wyroku TSUE C-545/17.

Zmiana **art. 580 ust. 2** zdanie drugie Pzp ma na celu dostosowanie do obecnego brzmienia art. 165 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego, które uwzględnia wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (czwarta izba) z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie C-545/17 Mariusz Pawlak przeciwko Prezesowi Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. W wyroku tym Trybunał orzekł, że art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze w związku z art. 8 dyrektywy 97/67/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 1997 r. w sprawie wspólnych zasad rozwoju rynku wewnętrznego usług pocztowych Wspólnoty oraz poprawy jakości usług, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/6/WE z dnia 20 lutego 2008 r., należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisowi prawa krajowego, takiemu jak art. 165 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego w poprzednim brzmieniu,

---

<sup>10</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014, str. 243, z późn. zm.).

który uznawał za równoznaczne z wniesieniem pisma procesowego do danego sądu jedynie złożenie takiego pisma w placówce pocztowej jednego operatora wyznaczonego do świadczenia usługi powszechnej. Na mocy ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw wprowadzono zmiany do art. 165 § 2 Kodeksu postępowania cywilnego. Obecnie przepis ten stanowi, że oddanie pisma procesowego w formie przesyłki poleconej w polskiej placówce pocztowej operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe lub w placówce podmiotu zajmującego się doręczaniem korespondencji na terenie Unii Europejskiej jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu.

### **Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych**

W obecnie obowiązującym przepisie **art. 31zzu** ww. ustawy spenalizowano jedynie zaniżenie przez organizatora turystyki składki należnej na Turystyczny Fundusz Pomocowy (TFP). Z praktyki Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, odpowiedzialnego za przyjmowanie od organizatorów turystyki składek wynika, że przepis ten w sposób niewystarczający zapewnia prewencję dotyczącą w ogólności realizacji przez przedsiębiorców obowiązków związanych z uiszczaniem składek i przekazywaniem informacji o ich wysokości. Rozszerzenie obecnej regulacji także na takie przypadki pozwoli w sposób wymierny zabezpieczyć dopływ środków do Funduszu, z którego mają być wypłacane środki na pokrycie zobowiązań organizatorów turystyki, w przypadku wystąpienia w przyszłości kryzysu podobnego do tego z okresu pandemii. Mając na uwadze powyższe należy podkreślić, że proponowane modyfikacje przepisów mają za zadanie poprawę sytuacji przedsiębiorców turystycznych prawidłowo realizujących swoje obowiązki ustawowe w stosunku do podmiotów uchylających się od ich realizacji. Zmiana ma na celu zapewnienie skutecznej drogi egzekwowania obowiązków przedsiębiorców turystycznych wobec Turystycznego Funduszu Pomocowego.

Warto również wskazać, że sankcja dotycząca nie odprowadzania składek przez organizatora turystyki jest przewidziana wyłącznie za brak realizacji obowiązków ustawowych pomimo wezwania do ich realizacji, a nie za np. incydentalny przypadek zaniechania przedsiębiorców w tymże zakresie.

### **Ustawa z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców**

Zmieniana ustawa realizuje komunikat Komisji Europejskiej – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. Urz. UE C 249 z 31.07.2014 r., str. 1) (dalej: Wytyczne KE). Usprawnienie udzielania pomocy jest umożliwiające przede wszystkim poprzez wdrożenie programu pomocowego dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, notyfikowanego jednorazowo jako całość. Takie działanie powoduje, że indywidualna pomoc udzielana tym przedsiębiorcom nie wymaga każdorazowej notyfikacji. Jednakże, aby taka skuteczna notyfikacja mogła zostać przeprowadzona, a pomoc udzielana na jej podstawie uznana za zgodną z zasadami rynku wewnętrznego Unii Europejskiej przez Komisję Europejską, konieczne jest zachowanie pełnej zgodności z Wytycznymi KE.

Zaproponowane zmiany mają na celu:

1. uwzględnienie zastrzeżeń wniesionych przez Komisję Europejską w toku postępowania notyfikacyjnego,
2. wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, jakie pojawiły się w toku stosowania tej regulacji,
3. wprowadzenie rozwiązań prawnych, które usprawnią i przyspieszą udzielanie pomocy na etapie rozpatrywania wniosku o pomoc.

Intencją dodania **art. 16 ust. 2a** do ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców jest wyrażenie wprost normy zawartej w punkcie 56 Wytucznych KE, zgodnie z którym poziom wynagrodzenia, jakie beneficjent pomocy musi uiścić za pomoc na ratowanie, powinien zostać podniesiony o co najmniej 50 punktów bazowych w przypadku pomocy na ratowanie, jeżeli beneficjent tej pomocy kwalifikuje się jako przedsiębiorstwo znajdujące się w trudnej sytuacji i po przedłożeniu planu restrukturyzacji zezwolenie na pomoc na ratowanie zostanie automatycznie przedłużone do czasu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie planu restrukturyzacji, chyba że organ udzielający pomocy uzna, że przedłużenie zezwolenia nie jest uzasadnione lub powinno zostać ograniczone pod względem czasu lub zakresu. Oznacza to, że przedsiębiorca – w sytuacji gdy po uzyskaniu pomocy na ratowanie złoży wniosek o udzielenie pomocy na restrukturyzację – obowiązany jest do uiszczania podwyższonego oprocentowania po upływie okresu 6 miesięcy, na jaki została udzielona pomoc na ratowanie. Regulacja ta wynika z zasady, zgodnie z którą pomoc państwa w formie wsparcia płynności finansowej musi być ograniczona pod względem czasu trwania (pkt 12 Wytucznych KE). Ma to zniechęcać przedsiębiorców do korzystania ze środków publicznych w dłuższym czasie niż jest to niezbędne dla przetrwania przedsiębiorcy. Może się wydawać, że ta norma zawiera się w normie wynikającej z art. 16 ust. 2, który wskazuje wyłącznie minimalny poziom stopy oprocentowania pożyczki, jednakże regulacja ta ma na celu wyłączenie ewentualnej uznaniowości organu udzielającego pomocy.

W dalszej kolejności proponuje się zastąpienie sformułowania „zysk brutto” sformułowaniem „wynik na działalności operacyjnej”. **Art. 17 ust. 2** ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców określa, w jaki sposób należy obliczyć maksymalną wysokość pożyczki, jaka może być udzielona na podstawie ustawy. Wystąpiła pomyłka na etapie przekształcania formuły matematycznej, w jakiej pierwotnie ta zasada została zawarta, na opis słowny i w konsekwencji omyłkowo użyto sformułowania „zysk brutto”, podczas gdy powinno się użyć sformułowania „wynik na działalności operacyjnej”. W konsekwencji powoduje to, że amortyzacja przy obliczaniu maksymalnej kwoty pożyczki jest ujmowana dwukrotnie, co jest niezgodne z Wytuczными KE dotyczącymi pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych, które realizuje ta ustawa. Ponadto doprecyzowano w tym przepisie, że zestawienie wskazanych danych obejmuje „ostatni rok obrotowy” – „względem roku poprzedniego”. W dotychczasowej regulacji nie było doprecyzowane, że te dane muszą być zestawione z danymi bezpośrednio dotyczącymi poprzedniego roku. Jednocześnie wprost wskazują to przywoływane Wytuczные KE w Załączniku I, wskazując, że „Do EBIT należy dodać amortyzację w tym samym okresie oraz zmiany stanu kapitału obrotowego w okresie dwóch lat (w roku poprzedzającym wniosek i rok wcześniej), podzielone przez dwa w celu określenia kwoty w okresie sześciu miesięcy”.

Proponuje się także zmianę w **art. 19 ust. 3** ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców i wprowadzenie możliwości składania wniosków o udzielenie pomocy wyłącznie za pomocą środków komunikacji elektronicznej przy wykorzystaniu formularza elektronicznego dostępnego na stronie internetowej podmiotu udzielającego pomocy, w celu ułatwienia dostępu do wnioskowania o pomoc oraz usprawnienia kontaktu między wnioskodawcą a organem udzielającym pomocy. To docelowo ma prowadzić do przyspieszenia całej procedury udzielania pomocy. W związku z powyższą zmianą, ukierunkowaną na cyfryzację postępowania, w art. 1 pkt 3 lit. b proponuje się również rezygnację z odrębnego niż w ustawie – Kodeks postępowania administracyjnego określania dnia złożenia wniosku za pomocą tradycyjnej poczty, czyli odejście od dnia nadania wniosku w placówce pocztowej na rzecz dnia doręczenia wniosku do organu udzielającego pomocy. Utrzymywanie fikcji wszczęcia postępowania w sprawie udzielenia pomocy z dniem nadania wniosku w polskiej placówce pocztowej operatora pocztowego wstrzymywałoby możliwość rozpatrzenia wniosków, które wpłynęły do organu poprzez proponowany formularz elektroniczny.

Ponadto, poprzez zmianę w **art. 28** ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców proponuje się analogiczne usunięcie wątpliwości interpretacyjnych, podobnie jak zmiana zawarta w art. 16. Przepis ma stanowić wyrażenie wprost normy zawartej Wytocznych KE, w punkcie 116, zgodnie z którym poziom wynagrodzenia, jakie beneficjent pomocy musi uiścić za udzielenie tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego, powinien zostać podniesiony o co najmniej 50 punktów bazowych po upływie 12 miesięcy od wypłacenia beneficjentowi pierwszej transzy. Intencją tej normy jest zachęcenie przedsiębiorcy do zaprzestania korzystania z pomocy publicznej, która stanowi zakłócenie mechanizmów rynkowych. W tej sytuacji również może się wydawać, że ta norma zawiera się w normie wynikającej z art. 28 w zw. z art. 16 ust. 2, ponieważ przepisy te wskazują wyłącznie minimalny poziom stopy oprocentowania pożyczki.

### **Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym**

W ramach zmian ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym proponuje się nałożenie na Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny obowiązku informowania ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego o możliwości niedoboru środków w Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym i tym samym o potencjalnym ryzyku braku możliwości realizowania wypłat na rzecz nabywców lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych w przypadku zaistnienia odpowiednich przesłanek (proponowany **art. 56 ust. 3** ustawy). Obowiązek informowania ministra o możliwości wyczerpania środków w DFG w połączeniu z możliwością odroczenia wypłat będzie umożliwiał podjęcie wcześniejszej i odpowiednio wyważonej reakcji, zmierzającej do zapewnienia pełnej wydolności finansowej podmiotu zapewniającego bezpieczeństwo uczestników rynku deweloperskiego.

Takie działanie zapewni możliwość szybkiego reagowania w przypadku ryzyka wyczerpania środków w DFG i powinno skutkować inicjatywą zmiany rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, tak aby zapewnić możliwość realizacji zadań ustawowych w ramach DFG.

## **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.

### **Realizacja art. 66 Prawa przedsiębiorców oraz ocena przewidywanego wpływu projektu ustawy na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców**

Niniejszy projekt ustawy będzie miał pozytywne oddziaływanie na mikro-, małych i średnich przedsiębiorców.

Ulegną zmniejszeniu obowiązki administracyjne, w tym m.in. związane z precyzyjnym określeniem informacji, które podatnik ma obowiązek ująć w strategii podatkowej czy brakiem konieczności posługiwania się pieczętą. Nastąpi szybsze i sprawniejsze rozpoznawanie spraw, a także usprawnienie niektórych postępowań administracyjnych poprzez odejście od zasady dwuinstancyjności.

Skuteczniej doręczane będą pisma w sytuacji, gdy podany przez osobę prawną adres nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności.

Nastąpi zmniejszenie uciążliwości kontroli dzięki możliwości zweryfikowania przez podmioty kontrolowane realizacji spoczywającego na organie obowiązku planowania kontroli i przeprowadzania analiz, możliwości wniesienia sprzeciwu wobec czynności kontrolnych, w przypadku, gdy organ przeprowadzając kontrolę powołuje się na wyłączenia ograniczeń kontroli działalności gospodarczej.

Uproszczeniu ulegną procedury przenoszenia i potwierdzania zezwoleń alkoholowych przez zarządców sukcesyjnych oraz w przypadku zmiany składu spółki cywilnej.

Zmniejszy się ryzyko prowadzenia działalności przez deweloperów w związku z zabezpieczeniem środków nabywców w trakcie procesu inwestycyjnego.

Zmniejszeniu ulegnie niepewność prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządzania nieruchomościami. Zapewniona będzie bardziej przejrzysta i stabilna sytuacja podmiotom prowadzącym działalność w obszarze pośrednictwa i zarządzania nieruchomościami.

Wzmocnieniu ulegnie pozycja rynkowa legalnie działających przedsiębiorców turystycznych.

Nastąpi wprowadzenie dodatkowego środka ochrony przedsiębiorców przed nieuczciwymi praktykami, jakie mogą być stosowane przez pośredników oferujących usługi internetowe np. polegające na udostępnianiu platform do handlu internetowego.

Projektowane rozwiązania mogą wpłynąć korzystnie na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego przez uzgodnienie przepisów o udzielaniu pomocy z Wytycznymi Komisji dotyczącymi pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji, dzięki czemu minimalizuje się ryzyko uznania przez Komisję Europejską udzielonej pomocy za niezgodną z prawem UE, co skutkowałoby obowiązkiem zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami.

### **Skutki społeczno-gospodarcze**

Rozwiązania zawarte w projektowanej ustawie będą miały pozytywny wpływ na szybsze i sprawniejsze rozpoznawanie spraw. Usprawnienie niektórych postępowań administracyjnych poprzez odejście od zasady dwuinstancyjności. Zwiększy się zaufanie do organów administracji oraz pogłębienie zaufania do Państwa. Nastąpi poprawa warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej dzięki poprawie procesu stanowienia prawa, ograniczeniu obowiązków administracyjnych oraz wzmocnieniu zasady zaufania państwa do obywatela, co powinno sprzyjać rozwojowi przedsiębiorczości. Lepsze otoczenie prawne przyczyni się do wzrostu konkurencyjności gospodarki.

### **Przepisy przejściowe i końcowe**

W związku z tym, że zmiana przepisów Kpa oraz Op wejdzie w życie w trakcie trwających postępowań, proponuje się wprowadzenie przepisu przejściowego umożliwiającego stosowanie dotychczasowego brzmienia powyższych przepisów do postępowań wszczętych i niezakończonych. Pozwoli to płynnie dokończyć postępowania, w których wezwanie do osobistego stawiennictwa lub przez pełnomocnika nie zostało uzasadnione.

Proponuje się, aby do postępowań o udzielenie zamówienia, o których mowa w ustawie Pzp wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosować przepisy dotychczasowe. Podobnie do konkursów, o których mowa w ustawie Pzp, rozpoczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie projektu ustawy proponuje się stosowanie przepisów dotychczasowych.

Także do umów oraz umów ramowych zawartych z uwzględnieniem art. 11 ust. 1 pkt 8 ustawy Pzp przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy powinny być stosowane przepisy dotychczasowe.

W związku ze zmianą art. 87 ust. 1 ustawy Pzp oraz art. 18 ust. 3 ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, w zakresie odesłania do rozporządzenia 2019/1780, projekt ustawy zawiera regulację intertemporalną, w myśl której zamawiający najpóźniej do dnia 24 października 2023 r. mogą przygotowywać ogłoszenia zgodnie z wzorami standardowych formularzy, określonymi w rozporządzeniu 2015/1986. Przepis ten usunie ewentualne wątpliwości interpretacyjne, że zamawiający najpóźniej do dnia 24 października 2023 r. mogą przygotowywać ogłoszenia zgodnie z wzorami standardowych formularzy, określonymi w rozporządzeniu 2015/1986.

Z kolei w stosunku do opracowania projektów aktów normatywnych określających zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej, które w dniu wejścia w życie

ustawy nie zostały skierowane do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania powinny być stosowane rozwiązania zaproponowane w niniejszej ustawie. Chodzi o uregulowanie sytuacji intertemporalnej projektów, które są w toku prowadzenia rządowego procesu legislacyjnego

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, z późn. zm.), 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 i 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 2016 r. poz. 1006, z późn. zm.).

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 Regulaminu pracy Rady Ministrów projekt ustawy zostanie 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 pod numerem UD 497.

Planuje się, że ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2024 r., z wyjątkiem zmian dotyczących:

- 1) ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz częściowo w Pzp;
- 2) przepisów dotyczących możliwości wykonywania działalności gospodarczej przez osoby małoletnie;
- 3) ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz znowelizowany art. 469 Pzp.

Proponuje się, aby art. 18 ust. 3 ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz art. 87 ust. 1 Pzp weszły w życie z dniem następującym pod dniem ogłoszenia w celu jak najszybszego procedowania przepisów rozporządzenia dotyczącego e-formularzy, wydawanego na podstawie projektowanej delegacji. Pomimo że przepisy rozporządzenia wykonawczego 2019/1780 wchodziłyby w życie z dniem 25 października 2023 r., istnieje potrzeba umożliwienia zapoznania się z przepisami nowego rozporządzenia i technicznego rozpoczęcia wdrażania ich przez zainteresowane podmioty krajowe, głównie przez polskich e-Senderów w tym przez UZP, tak szybko jak będzie to możliwe przede wszystkim poprzez przeprowadzenie dostosowujących prac informatycznych w tym zakresie.

Ponadto proponuje się, aby art. 18 ust. 3a ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz art. 87 ust. 4 ustawy Pzp, weszły w życie z dniem 25 października 2023 r., ponieważ rozporządzenie wykonawcze 2019/1780, do których odnoszą się przepisy, wchodzi w życie z tym właśnie dniem.

Natomiast inny termin wejścia w życie przepisów dotyczących możliwości wykonywania działalności gospodarczej przez osoby małoletnie (1 października 2024 r.) związany jest z szerokim zakresem zmian, który skutkuje koniecznością wprowadzenia modyfikacji w formularzu CEIDG-1, a także dostosowaniem systemu teleinformatycznego CEIDG.

Proponuje się, aby przepisy dot. wykonywania zadań państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 2022/2560 weszły w życie 12 lipca 2023 r., czyli od daty stosowania rozporządzenia 2022/2560.