



Ministerstwo PiT
RPU/42981/2018 P
Data: 2018-04-09

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Krzysztof Kwiatkowski

LKI.411.007.01.2017
R/17/008

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE



04520300031378
SCP/5151/2018

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	R/17/008 – Działalność Ministerstwa Rozwoju związana z problematyką dziedziczenia przedsiębiorstw.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Lata 2015-2017 oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Kielcach.
<i>Kontrolerzy</i>	<ol style="list-style-type: none">1. Marzena Baradziej, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/68/2017 z dnia 11 sierpnia 2017 r.2. Agnieszka Olejarz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/97/2017 z dnia 25 października 2017 r.3. Ewa Buczkowska, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr LKI/69/2017 z dnia 11 sierpnia 2017 r. <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Ministerstwo Rozwoju, obecnie Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, Plac Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Pani Jadwiga Emilewicz, Minister Przedsiębiorczości i Technologii od 9 stycznia 2018 r. Poprzednio Ministrem Rozwoju i Finansów był Pan Mateusz Morawiecki ¹ . <p style="text-align: right;">(dowód: akta kontroli str. 7-8)</p>

II. Ocena kontrolowanej działalności²

<i>Ocena ogólna</i>	<p>Pracownicy Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (dalej również DDR) Ministerstwa Rozwoju (dalej również MR) dokonali analizy barier i utrudnień w zapewnieniu ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej w sytuacji śmierci przedsiębiorcy, podlegającemu wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG).</p> <p>W efekcie prowadzonych analiz zidentyfikowano problemy z jakimi zmierzyć się muszą spadkobiercy takiego przedsiębiorcy. Uznano, że istniejące regulacje w polskim systemie prawnym pozwalają jedynie na częściowe rozwiązanie tych problemów, a kwestia sukcesji przedsiębiorstwa osoby fizycznej wymaga kompleksowych rozwiązań prawnych. Przedstawiciele DDR uczestniczyli w licznych spotkaniach z przedsiębiorcami i organizacjami zrzeszającymi przedstawicieli firm rodzinnych poświęconych tematyce sukcesji. Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom środowiska przedsiębiorców rozpoczęto prace nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej. Nie podjęto jednak wystarczających działań pozwalających właściwie oszacować skalę problemów dotyczących przedsiębiorstwa prowadzone przez osoby fizyczne w przypadku śmierci przedsiębiorcy (problemy pracownicze, związane z zawartymi</p>
---------------------	---

¹ W dniu 16 listopada 2015 r. powołany został na stanowisko Ministra Rozwoju, a od 28 września 2016 r. do 9 stycznia 2018 r. zajmował stanowisko Ministra Rozwoju i Finansów. W okresie od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r. funkcję ministra właściwego ds. gospodarki sprawował Janusz Plechociński.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

umowami czy też z posiadanymi koncesjami bądź zezwoleniami). Nie sprostowano również w CEIDG wpisów zawierających niezgodności pomiędzy datą urodzenia przedsiębiorcy a jego numerem PESEL. Ponadto w niewystarczający sposób zabezpieczono bazę przed możliwością dalszego wprowadzania nieprawidłowych danych, bowiem system CEIDG nie weryfikował wprowadzanej daty urodzenia przedsiębiorcy.

Przygotowywane projekty założeń do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej i ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej były przedmiotem uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych. W ramach uzgodnień i konsultacji zgłaszano uwagi, które przyczyniły się do poprawy jakości planowanej regulacji.

Mimo licznych uwag dotyczących potrzeby oszacowania wpływu projektowanych rozwiązań na sektor finansów publicznych, w Ocenie Skutków Regulacji (dalej: OSR) wskazano, że ze względu na fakultatywny charakter proponowanych rozwiązań nie było możliwe jego oszacowanie. Z uwagi na przewidywane korzyści społeczne, wprowadzenie proponowanych rozwiązań do krajowego systemu prawa, uznano za zasadne.

Zgodnie z założeniami nowe regulacje miały wejść w życie od 1 stycznia 2018 r., jednak termin ten został przesunięty na 1 czerwca 2018 r. Tymczasem niektóre instytucje (np. ZUS, banki) sygnalizują, że potrzebować mogą dłuższego terminu na dostosowanie swych systemów informatycznych do obowiązków wynikających z nowych przepisów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania związane z identyfikacją i analizą problemów związanych z dziedziczeniem przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne

Opis stanu faktycznego

1.1. Zadania związane ze zgłaszaniem lub realizacją inicjatyw, w tym legislacyjnych, na rzecz poprawy warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej oraz identyfikowaniem barier prawnych rozwoju przedsiębiorczości, stosownie do § 26 regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju³, przypisano DDR. Prowadzenie prac związanych z CEIDG w zakresie interpretowania przepisów i podejmowania prac legislacyjnych dotyczących funkcjonowania CEIDG oraz wydawanie decyzji o wykreśleniu przedsiębiorcy z CEIDG i postanowień o sprostowaniu wpisu, zgodnie z § 29 regulaminu organizacyjnego, przypisano Departamentowi Handlu i Usług (dalej: DHU). Obsługę techniczną tego systemu zapewniał Departament Gospodarki Elektronicznej (dalej: DGE). (dowód: akta kontroli str. 1680-1721)

Zarządzeniem Ministra Gospodarki z 29 maja 2015 r. powołany został Zespół ds. Prawa Gospodarczego (dalej: Zespół), do zadań którego należało m.in. ocena efektywności i skuteczności funkcjonowania obowiązujących regulacji, w tym identyfikacja obszarów, w których niezbędna jest interwencja prawodawcy oraz przygotowywanie rekomendacji rozwiązań. W dniu 29 czerwca 2015 r., podczas inauguracyjnego posiedzenia Zespołu, wśród wstępnie zgłoszonych propozycji, znalazły się m.in. kwestie dziedziczenia przedsiębiorstwa według zasad pozwalających na zapewnienie jego nieprzerwanego, dalszego funkcjonowania. (dowód: akta kontroli, str. 14-19)

Temat kontynuacji działalności przedsiębiorstwa po śmierci przedsiębiorcy został zasygnalizowany przez jednego z członków ww. Zespołu. Podczas posiedzeń oraz spotkań roboczych, w okresie od lipca 2015 r. do stycznia 2016 r., członkowie Zespołu identyfikowali problemy wynikające z aktualnego stanu prawnego i przedstawiali wstępne koncepcje uregulowania tej kwestii oraz alternatywne modele rozliczenia podatkowego

³ Stanowiącego załącznik do zarządzenia nr 11 Ministra Rozwoju z dnia 3 marca 2016 r. (Dz. Urz. MR poz. 8, ze zm.).

przedsiębiorstwa zmarłego przedsiębiorcy. Propozycje te oparte były na pomostowym zarządzaniu przedsiębiorstwem po śmierci jego właściciela. (dowód: akta kontroli str. 22-57)

Odnosnie źródła informacji o problemie, Zastępca Dyrektora DDR Luiza Modzelewska wyjaśniła: *Problem będący podstawą do rozpoczęcia prac nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej, a następnie nad projektem ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej został zasygnalizowany przez mec. Mariusza Tomasika – członka Zespołu do spraw Prawa Gospodarczego działającego wówczas przy Ministrze Gospodarki. (...) szczegółowa identyfikacja problemów prawnych wymagających podjęcia prac legislacyjnych była wynikiem prac własnych – wykonanych przez pracownika Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych Ministerstwa Gospodarki, polegających na przeglądzie i analizie prawa krajowego (prywatnego i publicznego), przeglądzie doktryny i orzecznictwa, prasy branżowej oraz przeglądzie prawa obcego. Informacje o występowaniu generalnego bądź szczegółowego problemu prawnego w sukcesji przedsiębiorstw osób fizycznych po ich śmierci pochodzą z analiz regulacji prawnych.* (dowód: akta kontroli str. 1796)

Analiza prawodawstwa wybranych krajów europejskich nie doprowadziła do wskazania koncepcji, która mogłaby być wykorzystana w polskim prawie. Analizie poddano rozwiązania funkcjonujące we Francji i na Ukrainie, a także w systemach niemieckim, austriackim i szwajcarskim. Wynik przeprowadzonych analiz zamieszczono w Teście Regulacyjnym (dalej: TR). Wynika z niego, że Polskę, na tle innych krajów, wyróżnia fakt, że osoby fizyczne mogą prowadzić działalność na podstawie wpisu do CEIDG także na bardzo dużą skalę. W innych krajach Europy Zachodniej, z formy tej korzystają raczej drobni przedsiębiorcy, najczęściej w ramach samozatrudnienia. (dowód: akta kontroli str. 32- 42, 246, 280)

W dniu 8 grudnia 2015 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Gospodarki, przedsiębiorców, stowarzyszeń, organizacji reprezentujących interesy pracodawców. Rozważano, czy problematyka dziedziczenia przedsiębiorstwa osoby fizycznej jest kwestią wymagającą kompleksowych zmian w prawie oraz jakie przeszkody prawne napotyka spadkobierca, chcący kontynuować działalność zmarłego przedsiębiorcy. Analizowano także przyczyny niechęci przedsiębiorców prowadzących jednoosobową działalność do przekształcania tej działalności w spółkę prawa handlowego. Dyskutowano nad tym, czy zmiany w prawie handlowym mogą zachęcić przedsiębiorców do zakładania spółek. Podczas spotkania zaprezentowano także wstępne rekomendacje rozwiązań dotyczących problematyki dziedziczenia przedsiębiorstwa prowadzonego w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, będące efektem eksperckich analiz przeprowadzonych w ramach prac członków Zespołu. (dowód: akta kontroli, str. 47-52)

W efekcie przeprowadzonych analiz zidentyfikowano wymagający regulacji problem dziedziczenia przedsiębiorstwa prowadzonego przez osobę fizyczną. Ustalono m.in. istotę tego problemu i jego praktyczny wymiar, wykorzystano informacje pochodzące od podmiotów, których problem dotyczy⁴, wyjaśniono przyczyny jego występowania, określono grupy podmiotów objętych projektem, ustalono specyfikę i konsekwencje problemu dla każdej grupy. Materiał do dyskusji nad kształtem rozwiązań zaprezentowany został m.in. podczas spotkania z przedstawicielami Rady Firm Rodzinnych przy Konfederacji Lewiatan w dniu 3 marca 2016 r. i podlegał dalszym dyskusjom. W obecnym stanie prawnym zidentyfikowano następujące problemy związane z dziedziczeniem przedsiębiorstwa osoby fizycznej, np.:

- ograniczone możliwości posługiwania się firmą (nazwą) przedsiębiorcy po jego śmierci;
- brak możliwości posługiwania się, choćby tymczasowo, numerami NIP i REGON przedsiębiorcy, które w obrocie prawnym identyfikują jego przedsiębiorstwo;

⁴ Np. uwagi Krajowej Izby Gospodarczej i Związku Pracodawców Business Centre Club do projektu wstępnych propozycji założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej wraz z suplementem, opinie przedsiębiorców nt. propozycji nowych rozwiązań prawnych pozyskane w ramach badania ankietowego zrealizowanego przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) na potrzeby Ministerstwa Rozwoju.

- małe szanse na wznowienie działalności przedsiębiorstwa przy braku porozumienia wszystkich spadkobierców co do kontynuacji działalności w krótkim czasie po otwarciu spadku;
- konieczność uzyskania zgody sądu opiekuńczego na dokonywanie czynności związanych ze spadkiem w sytuacji, gdy w kręgu spadkobierców będą małoletni;
- wygasanie umów o pracę i co do zasady – pełnomocnictw, niektórych umów cywilnoprawnych i decyzji administracyjnych wraz ze śmiercią przedsiębiorcy;
- trudności związane z koniecznością potwierdzenia dokonania czynności powodujących powstanie zobowiązań podatkowych i obowiązków z zakresu ubezpieczeń społecznych, mimo istniejącej regulacji w zakresie sukcesji podatkowej (w Ordynacji podatkowej);
- co do zasady – konieczność zwrotu, wraz z odsetkami, pomocy publicznej otrzymanej na podstawie umów będących w toku wykonywania;
- znikoma świadomość przedsiębiorców co do skutków ich śmierci dla przedsiębiorstwa oraz potrzeba działań pozalegisłacyjnych nad popularyzowaniem działań pozwalających zakończyć proces sukcesji za życia przedsiębiorcy. (dowód: akta kontroli, str. 58-75, 78-99, 756-758)

W opracowaniu wskazano także, iż jedyne dostępne w aktualnym stanie prawnym rozwiązania dla przedsiębiorcy – osoby fizycznej oznaczają konieczność zmiany formy prawnej i są to przekształcenie w spółkę kapitałową lub wniesienie przedsiębiorstwa aportem do wcześniej założonej spółki prawa handlowego. Żadne z nich nie jest jednak postrzegane przez przedsiębiorców jako rozwiązanie atrakcyjne i łatwe do przeprowadzenia. (dowód: akta kontroli, str. 79)

Projekt wstępnych propozycji do założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej z 3 marca 2016 r. oraz kolejna jego wersja, opracowana 18 marca 2016 r., nie określały precyzyjnie liczby przedsiębiorców, których problem ten może dotyczyć. W uzasadnieniu potrzeb regulacji wskazano jedynie: *jednoosobowa działalność gospodarcza prowadzona przez osobę fizyczną jest najpopularniejszą formą wykonywania działalności gospodarczej (...). Wiele z przedsiębiorstw osób fizycznych osiąga wielomilionowe obroty oraz stanowi miejsce pracy dla dziesiątek lub setek osób. Wśród osób, które rozpoczęły działalność gospodarczą na początku lat dziewięćdziesiątych XX wieku, spora grupa zbliża się już do starości. Obecnie w CEIDG jest wpisanych ponad 80 tys. osób, które ukończyły 65 rok życia. W perspektywie najbliższych 10-20 lat problem sukcesji przedsiębiorstwa osoby fizycznej będzie dotyczył dużej liczby przedsiębiorstw. Na względzie należy mieć także przypadki nagłych chorób lub nieszczęśliwych wypadków, w wyniku których przedsiębiorstwo traci jedyną osobę uprawnioną do zarządzania nim.* (dowód: akta kontroli, str. 58, 78, 100, 221)

Oszacowana na 80 tys. osób wielkość tej grupy to – jak wyjaśniła Katarzyna Skrzek, radca prawny w DDR – *liczba osób wpisanych w ewidencji (tj. CEIDG) w proporcji do procenta osób starszych w naszym społeczeństwie⁵.* Ponadto Katarzyna Skrzek wyjaśniła, że oszacowanie zostało dokonane *w współpracy z Sebastianem Madejem, naczelnikiem Wydziału Ekonomicznej Analizy Prawa w Departamencie Oceny Ryzyka Regulacyjnego.* (dowód: akta kontroli, str. 1779)

Sebastian Madej wyjaśnił: *Wartość została oszacowana z wykorzystaniem następujących danych. Wg danych CEIDG liczba aktywnych wpisów w CEIDG wynosiła na moment sporządzania szacunków ok. 2,1 mln. Ponadto, dane GUS dot. wyników badań GUS nt. stanu i struktury ludności (<http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx>) wg stanu na koniec 2014 r. wskazywały, że liczba osób w wieku powyżej 65 lat wynosiła 5,8 mln (w tym liczba osób między 65 a 69 rokiem – 1,96 mln), a osób w wieku produkcyjnym ok. 24 mln. Następnie, według raportu GUS pt. *Warunki powstania i działania oraz perspektywy rozwojowe polskich przedsiębiorstw powstałych w latach 2009-2013* (str. 50. Tabela: *Struktura przedsiębiorstw osób fizycznych powstałych w 2013 r.**

⁵ Jako źródła danych wykorzystanych do oszacowania wielkości tej grupy wskazano dane powszechnie dostępne, tj. <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.cms.engine/?D:bbd09402-098c-43a5-a8bf-e260b22f283b> oraz bazę demograficzną www.stat.gov.pl.

i aktywnych w 2014 r. według wieku właściciela oraz wybranych przekrojów) dla 4% wskazanej populacji wiek właściciela wynosił 60 lub więcej lat. Powyższe dane nt. wieku właścicieli nie mogły być jednak wprost zastosowane do dalszych obliczeń, gdyż dotyczą one nowopowstałych i niedługo funkcjonujących podmiotów i nie uwzględniałyby czasu trwania działalności (co przemawiałoby raczej za wzrostem odsetka osób starszych), dlatego w celu ich dalszego wykorzystania do szacunków należało przyjąć pewne uproszczone założenia. Przyjęto zatem, że odsetek przedsiębiorców w wieku powyżej 60 lat bez względu na moment rozpoczęcia działalności jest wyższy niż odsetek przedsiębiorców w wieku powyżej 60 lat rozpoczynających dopiero działalność. Z uwagi na brak możliwości jednoznacznego określenia przedmiotowej różnicy, przyjęte zostało uproszczone założenie – wartość 4% dla populacji powyżej 65 lat. W konsekwencji zatem 4% x 2,1 mln wpisów w CEIDG=ok. 80 tys. (dowód: akta kontroli str. 1816)

W poszukiwaniu rozwiązań zidentyfikowanych problemów pracownicy DDR brali udział w spotkaniach poświęconych tematyce sukcesji z przedsiębiorcami i organizacjami zrzeszającymi przedstawicieli firm rodzinnych. (dowód: akta kontroli, str. 51-52, 75, 159)
Jak wyjaśniła Dyrektor DDR spotkania takie od rozpoczęcia prac nad tematem sukcesji do chwili obecnej organizowane są przez Ministerstwo Rozwoju, PARP, Narodową Radę Rozwoju (działającą przy Prezydencie RP) oraz organizacje zrzeszające firmy rodzinne. (dowód: akta kontroli, str. 1798)

W ramach prac nad projektem założeń dokonano analizy istniejących rozwiązań (nabycie przedsiębiorstwa osoby fizycznej w drodze dziedziczenia ustawowego lub testamentowego albo na podstawie zapisu windykacyjnego, złożenie wniosku o zabezpieczenie spadku m.in. przez ustanowienie zarządcy tymczasowego do zarządu przedsiębiorstwem, przekształcenie jednoosobowej działalności gospodarczej w spółkę kapitałową). Uznano, że pozwalają one jedynie na częściowe rozwiązanie problemu, a dla zapewnienia możliwości kontynuowania działalności przedsiębiorstwa osoby fizycznej potrzebne są kompleksowe regulacje prawne. (dowód: akta kontroli str. 20-21, 100-102, 238, 279-280)

Prace nad wypracowanymi wstępnymi propozycjami do założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej trwały od początku 2016 r. Poszukując rozwiązań analizowano m.in. propozycje zgłoszone przez Związek Pracodawców Business Centre Club (dalej: ZP BCC). Proponowane rozwiązanie dotyczyło umożliwienia jednoosobowemu przedsiębiorcy przekształcenie jeszcze za jego życia prowadzonej działalności bezpośrednio w spółkę osobową, np. spółkę jawną z udziałem członków jego rodziny. ZP BCC wskazało także na główne przyczyny niechęci przedsiębiorców do prowadzenia przedsiębiorstwa w formie innej niż jednoosobowa działalność. Przekształcenie działalności w jednoosobową spółkę z o.o. skutkuje dwukrotnym opodatkowaniem⁶, wprowadza obowiązek prowadzenia pełnej księgowości, zwiększa formalizm i podnosi koszty prowadzenia działalności. Z kolei wniesienie przedsiębiorstwa aportem do wcześniej założonej spółki prawa handlowego jest procesem skomplikowanym, kosztownym i wymagającym poniesienia kosztów obsługi prawno-podatkowo-księgowej. Ponadto wymagane są zgody wszystkich kontrahentów przedsiębiorcy na aport. Niezależnie od postulatu niezwłocznego wprowadzenia ww. propozycji, ZP BCC poparł zaproponowane przez MR rozwiązanie. Projektowane rozwiązania spotkały się także z aprobatą Krajowej Izby Gospodarczej. (dowód: akta kontroli, str. 115-129)

Dyrektor DDR wyjaśniła, że na etapie prac nad projektem założeń uznano, że proponowane przez ZP BCC rozwiązanie wymaga pogłębionej analizy. Na etapie prac nad przygotowaniem wstępnych propozycji projektu ustawy uznano jednak, że rozwiązanie to stoi w sprzeczności z podstawową zasadą dotyczącą spółek osobowych, w których umowa spółki jest porozumieniem o podjęciu wspólnej aktywności gospodarczej co najmniej dwóch osób. (...) Ponadto wyjaśniła: BCC nie podważał zasadności prac nad rozwiązaniami proponowanymi przez Ministerstwo wskazując, że rozwiązania te są niezbędne i należy niezwłocznie wprowadzić je do porządku prawnego. (dowód: akta kontroli str. 1797-1798)

⁶ Podatek od dochodu spółki i podatek od dywidendy płacony przez osobę fizyczną.

Identyfikowanie barier w rozwoju przedsiębiorczości, formułowanie propozycji działań służących ich likwidacji lub ograniczeniu, w tym proponowanie zmian regulacji prawnych powierzono do realizacji powołanemu Zespołowi ds. Doskonalenia Regulacji Gospodarczych⁷. W jego skład, obok przedstawicieli MR, weszli przedstawiciele wskazani przez organizacje gospodarcze, zawodowe i społeczne⁸. Podczas posiedzenia tego zespołu w dniu 29 kwietnia 2016 r. przedstawiono wstępną koncepcję założeń regulacji dotyczących sukcesji przedsiębiorstw osób fizycznych. Rozwiązania podlegały dalszym dyskusjom nad kształtem projektowanych rozwiązań. (dowód: akta kontroli str.130-132, 159)

Podstawowe założenia projektu były przedmiotem zleconych przez MR badań ankietowych *Nowe rozwiązania prawne dla firm*, przeprowadzonych przez PARP w dniach 13-23 maja 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 160-171)

Problem sukcesji został potwierdzony w przeprowadzonym badaniu - dostrzegło go 94% badanych. Dla 93% respondentów problem powinien zostać rozwiązany w trybie ustawowym. Jako najlepsze rozwiązanie problemu sukcesji respondenci wskazali umożliwienie dalszego prowadzenia przedsiębiorstwa osoby zmarłej w niezmienionej formie i pod jego nazwą oraz nr REGON i NIP przez jego spadkobierców, a w przypadku braku ich porozumienia - za zgodą sądu, ale przy dookreśleniu czasu na postępowanie spadkowe (68,5%). Kolejnym rozwiązaniem wybieranym przez ankietowanych było m.in. powołanie po śmierci przedsiębiorcy zarządcy/prokurenta/pełnomocnika, który poprowadzi działalność gospodarczą do czasu uregulowania spaw spadkowych przez spadkobierców (32,4%). W ocenie respondentów możliwość jego powołania powinien mieć przedsiębiorca za życia oraz spadkobiercy, zaś sąd jedynie przy braku porozumienia. (dowód: akta kontroli str. 172-177)

Opracowując projekt założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej (dalej również projekt założeń), rozważano różne sposoby działania (tj. niepodejmowanie żadnych działań oraz podjęcie działań legislacyjnych i pozalegisacyjnych) oraz różne opcje legislacyjne. Wybrany został wariant legislacyjny. (dowód: akta kontroli str. 20-21, 50-57, 238-239, 245-246, 279-280, 285-287, 1796-1799)

*Wytyczne do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*⁹ (część pierwsza pkt 3.3.), wskazują, że określając możliwe sposoby realizacji celu należy uwzględnić działania pozalegisacyjne, które mogą rozwiązać problem bądź pomóc przy jego rozwiązaniu, jeżeli zostanie wybrane rozwiązanie legislacyjne. (dowód: akta kontroli, str. 1992)

Na etapie wstępnych dyskusji nad problemem sukcesji (spotkanie z przedstawicielami Rady Firm Rodzinnych przy Konfederacji Lewiatan w dniu 3 marca 2016 r.) zwracano uwagę na konieczność prowadzenia działań pozalegisacyjnych, niezależnie od prac legislacyjnych w celu popularyzowania działań przedsiębiorców pozwalających zakończyć proces sukcesji jeszcze za ich życia. Kwestię zachęcania przedsiębiorców do korzystania z istniejących w aktualnym stanie prawnym instrumentów zapewniających bezpieczny dla obrotu gospodarczego sposób tworzenia i realizacji planów sukcesji podnosił także w zgłoszonych uwagach do projektu założeń Zastępca Dyrektora DHU. (dowód: akta kontroli str. 75, 255-256)

Już na etapie wstępnych propozycji i dalszym etapie prac legislacyjnych, w uzasadnieniu do projektu założeń, a następnie projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej zwracano uwagę, że świadomość społeczna, w tym świadomość samych przedsiębiorców, co do skutków ich śmierci dla „bytu” przedsiębiorstwa jest ograniczona.

⁷ Zarządzenie Ministra Rozwoju z dnia 11 kwietnia 2016 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (Dz. Urz. MR poz. 20).

⁸ ZP BCC, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Izba Radców Prawnych, Krajowa Izba Doradców Podatkowych, Naczelna Organizacja Techniczna, Naczelna Rada Adwokacka, Polska Rada Biznesu, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Związek Rzemiosła Polskiego.

⁹ Dokument opracowany przez Ministerstwo Gospodarki we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów (stan na marzec 2015 r.), <https://www.rci.gov.pl/sites/images/WytyczneOW.pdf>

(dowód: akta kontroli str. 134, 222, 285-286, 1032-1033, 1173-1176, 1560-1562, 1795-1796)

Odnosnie nieuwzględnienia działań pozalegislacyjnych w rekomendowanym rozwiązaniu problemu, Zastępca Dyrektora DDR Luiza Modzelewska wyjaśniła, że *w sytuacji, gdy prawo nie przewiduje narzędzi, służących rozwiązaniu określonego problemu, Ministerstwo Rozwoju skupiało się przede wszystkim na pracach analitycznych i koncepcyjnych, by narzędzia te wprowadzić*. Od czasu rozpoczęcia tych prac, członkowie Kierownictwa Ministerstwa Rozwoju, a także pracownicy DDR zaangażowani w prace nad projektem, brali i biorą udział w spotkaniach z przedsiębiorcami i środowiskiem firm rodzinnych, w wydarzeniach poświęconych sukcesji organizowanych przez MR, PARP, Narodową Radę Rozwoju oraz organizacje zrzeszające firmy rodzinne. *Dbamy także – przy pomocy Departamentu Komunikacji – o komunikację medialną. Ponadto, od lat instytucją zajmującą się problematyką działalności firm rodzinnych, w tym sukcesji jest PARP, która podejmuje działania na rzecz podnoszenia świadomości prawnej przedsiębiorców. W cel ten zaangażowane są także organizacje zrzeszające firmy rodzinne.* (dowód: akta kontroli str. 1798)

Z udzielonych przez Zastępcę Prezesa PARP informacji wynika, że w kontrolowanym okresie PARP realizowała lub współrealizowała następujące projekty związane z kwestią sukcesji w firmach rodzinnych:

- 1) Projekt *Firmy Rodzinne 2* (kontynuacja projektu *Firmy Rodzinne*, realizowanego w latach 2008-2012) we współpracy ze Stowarzyszeniem Inicjatywa Firm Rodzinnych, firmą Pro Design Sp. z o.o. i Szkołą Wyższą Psychologii Społecznej SWPS¹⁰;
- 2) Projekt *Kody wartości – efektywna sukcesja w polskich firmach rodzinnych*, realizowany w latach 2012-2015 m.in. przez Centrum Rozwoju Szkół Wyższych TEB Akademia Sp. z o.o. Efektem projektu był zestaw narzędzi do samodzielnego przeprowadzenia procesu sukcesji w firmie, przeznaczony dla siedmiu grup interesariuszy zaangażowanych w proces sukcesji¹¹;
- 3) Projekt *Przewodnik po sukcesji w Firmach Rodzinnych*¹², realizowany w latach 2012-2015.

Ponadto, w grudniu 2015 r., podczas konferencji podsumowującej projekt *Firmy Rodzinne 2*, zgłoszono ideę stworzenia platformy wymiany doświadczeń pomiędzy instytucjami wspierającymi firmy rodzinne¹³, wskazując PARP jako instytucję organizującą i moderującą takie spotkania. Pierwsze spotkanie Forum Organizacji Firm Rodzinnych odbyło się 2 grudnia 2016 r. (łącznie odbyło się 11 spotkań).

Temat firm rodzinnych, w tym zagadnienia dotyczące sukcesji stanowił wątek publikacji PARP z 2016 r. *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*. W I kwartale 2018 r., miał zostać ogłoszony ponadto konkurs *Sukcesja w firmach rodzinnych* na organizację działań szkoleniowych i/lub doradczych adresowanych do firm rodzinnych. (dowód: akta kontroli, str. 1880-1884)

Na etapie prac nad projektem założeń przyjęto, że wprowadzenie do porządku prawnego rozwiązań umożliwiających kontynuację funkcjonowania przedsiębiorstwa osoby fizycznej

¹⁰ W ramach projektu 129 firm rodzinnych z sektora Mikro, Małych i Średnich Przedsiębiorstw (392 osoby) otrzymało wsparcie szkoleniowe i doradcze; 50 potencjalnych sukcesorów podjęło studia podyplomowe *Innowacyjne zarządzanie firmą rodzinną*, wydano 15 numerów dwumiesięcznika *Relacje*, poruszającego tematy bliskie firmom rodzinnym, przetłumaczono 300 stron tekstów z prasy zagranicznej na temat przedsiębiorczości rodzinnej, wydano książkę zawierającą historie beneficjentów projektu.

¹¹ Był to podręcznik *Kody wartości. Czyli jak skutecznie przejść sukcesję w firmach rodzinnych*, skrzynka narzędziowa (50 narzędzi HR), publikacja *Sytuacja nagłej sukcesji. Przewodnik SOS*, audiobook *Misja sukcesja*, animowany serial instruktażowy *Mode na Sukcesję*.

¹² Poradnik sukcesyjny i aplikacje komputerowe: analityczno-diagnostyczna NOE i planistyczna NEO.

¹³ Fundacja Firmy Rodzinne, Instytut Biznesu Rodzinnego, Komitet Firm Rodzinnych w Krajowej Izbie Gospodarczej i Rada Firm Rodzinnych w Konfederacji Lewiatan.

po jej śmierci (instytucji prokurenta *mortis causa*¹⁴) wymusi zmianę szeregu przepisów z zakresu prawa cywilnego, administracyjnego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych oraz podatkowego, natomiast na etapie opracowywania projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej uznano, że wdrożenie proponowanego rozwiązania (tj. instytucji zarządcy sukcesyjnego) będzie wymagało nie tylko zmiany ww. ustaw, ale również wprowadzenia do systemu prawa nowej ustawy kompleksowo regulującej funkcjonowanie przedsiębiorstwa w okresie tzw. zarządu sukcesyjnego. (dowód: akta kontroli str. 221-224, 280, 285-288, 704-705, 708-709 758-759, 1033-1035, 1237-1239)

Projekt zgłoszenia do *Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów* (dalej: Wykaz prac) projektu założeń wraz z TR został uzgodniony z Departamentem Oceny Ryzyka Regulacyjnego (dalej: DOR) i Departamentem Prawnym. (dowód: akta kontroli, str. 237-240)

1.2. Skala problemu sukcesji jednoosobowych firm została wskazana po raz pierwszy w zgłoszeniu do Wykazu prac z 8 czerwca 2016 r. i TR. Oszacowano ją na ok. 100 przypadków w miesiącu. Wskazano także, że będzie się ona zwiększać w perspektywie najbliższych lat. W zgłoszeniu przywołano także dokonane w ramach wstępnych analiz wyliczenia dotyczące 80 tys. osób wpisanych do bazy CEIDG w wieku powyżej 65 roku życia.

Z danych przekazanych kontrolerom NIK wynika, że w 2015 r. z powodu zgonu wykreślono z bazy CEIDG ok. 390 przedsiębiorców miesięcznie, w 2016 r. – ok. 420. (dowód: akta kontroli str. 221-223, 238-240, 1826, 1829)

Luiza Modzelewska, Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła, że *źródłem informacji o skali problemu sukcesji przedsiębiorstw osób fizycznych było ostrożne oszacowanie informacji jakie wpływały do Departamentu Handlu i Usług Ministerstwa Gospodarki (Rozwoju) o zgonach przedsiębiorców w 2015 i 2016 r.* Wyjaśniła również, że powyższe dane przekazane kontrolerom NIK *nie uwzględniają okoliczności, że w tym okresie dokonywano wykreśleń przedsiębiorców, którzy zmarli przed rokiem 2015 r. Kilkadziesiąt tysięcy wykreśleń dotyczyło przypadków przedsiębiorców, którzy zmarli przed wielu laty. Wykreślenia te porządkowały informacje w CEIDG, nie mogły być jednak brane pod uwagę przy projektowanych rozwiązaniach.* (dowód: akta kontroli str. 1797)

Dane szacunkowe, na jakie powołano się także w projekcie założeń (iż firmy rodzinne generują prawie 40% polskiego PKB i dają zatrudnienie dla ok. 50% polskich pracowników) pozyskano z *Opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji w sprawie przedsiębiorstw rodzinnych w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszej pracy* (opinia z inicjatywy własnej) opublikowanej 23 lipca 2015 r. oraz z raportów PARP, PricewaterhouseCoopers Sp. z o.o. i publikacji internetowej *Przewodnik po sukcesji w firmach rodzinnych.* (dowód: akta kontroli str. 1797)

Powyższą skalę problemu (tj. 100 przypadków miesięcznie) wskazywano także w kolejnych dokumentach, tj. OSR opracowywanych na etapie, zarówno projektu założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej, jak i projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej i jego kolejnych wersji. (dowód: akta kontroli, str. 706-708, 757-758, 1032-1033, , 1560-1562)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

¹⁴ Tj. przedstawiciela działającego po śmierci przedsiębiorcy, któremu powierzono zostanie prowadzenie spraw przedsiębiorstwa w zakresie określonym na wzór reprezentacji przedsiębiorcy przez prokurenta samodzielnego przy uwzględnieniu specyfiki dotyczącej zarządu spadkiem.

2. Podejmowane inicjatywy na rzecz uregulowania kwestii sukcesji firmy prowadzonej przez osoby fizyczne oraz ich wpływ na gospodarkę narodową

Opis stanu faktycznego

2.1. Pismem z dnia 13 czerwca 2016 r. skierowany został do Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu Ministra Członka Rady Ministrów wniosek o włączenie do Wykazu prac projektu założeń wraz z TR, który stanowił udokumentowanie przeprowadzonego procesu oceny wpływu planowanych rozwiązań legislacyjnych. Dokument ten, zgodnie z § 28 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów¹⁵ zawierał zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu, ze wskazaniem skali 100 przypadków miesięcznie. Jako rekomendowane rozwiązanie wskazano działania legislacyjne wprowadzające nową instytucję – przedstawiciela działającego po śmierci przedsiębiorcy, któremu powierzone zostanie prowadzenie spraw przedsiębiorstwa oraz rozwiązania umożliwiające aktywną działalność firmy. W TR nie wskazano innych analizowanych rozwiązań, w tym pozalegisacyjnych. Wskazano natomiast, że jedynym rozwiązaniem problemu sukcesji firmy osoby fizycznej są działania legislacyjne, gdyż problem ten nie może zostać rozwiązany w inny sposób niż zmianą prawa. W sekcji dotyczącej rozwiązania problemu w innych krajach wskazano, że system niemiecki, austriacki i szwajcarski dopuszcza możliwość działania prokurenta po śmierci przedsiębiorcy. Nie jest jednak możliwe, jak zaznaczono w TR, zrównanie formy działalności gospodarczej osób fizycznych w tych krajach ze specyfiką jednoosobowej działalności w Polsce. Na podstawie wpisu do CEIDG, dopuszczalne jest bowiem prowadzenie działalności także na bardzo dużą skalę. Tymczasem w krajach Europy Zachodniej, taką formę wykorzystują drobni przedsiębiorcy w ramach samozatrudnienia. (dowód: akta kontroli, str. 242-248)

W TR określono następujące podmioty, na które oddziałuje projekt: obywatele (38 mln osób), podmioty gospodarcze (2,4 mln aktywnych i zawieszonych – na podstawie CEIDG), sądy rejonowe (321) i okręgowe (45) oraz notariusze (2838). W TR wskazano, że projektowane przepisy zmniejszą liczbę dokumentów i procedur oraz skrócą czas załatwienia sprawy. W sekcji – *Wyniki analizy wpływu* odnotowano, że na obecnym etapie nie jest możliwe przedstawienie w ujęciu niepieniężnym oszacowania wpływu projektowanych rozwiązań na budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego, inne jednostki sektora finansów publicznych. W odniesieniu do przedsiębiorstw i obywateli wskazano, że projektowane rozwiązanie spowoduje koszty związane z ustanowieniem i działalnością prokurenta. Wśród korzyści w ujęciu niepieniężnym wymieniono natomiast:

- utrzymanie obowiązków i uprawnień o charakterze publicznoprawnym, sygnalizując brak możliwości oszacowania wpływu projektowanych rozwiązań;
- możliwość kontynuacji działalności gospodarczej;
- utrzymanie miejsc pracy i relacji biznesowych;
- możliwość utrzymania wartości ekonomicznej przedsiębiorstwa i czerpania dochodów generowanych z tytułu tej działalności.

Wejście w życie ustawy zaplanowano na 1 stycznia 2018 r. (dowód: akta kontroli, str. 279-282)

Projekt założeń został przekazany do uzgodnień wewnętrznych. Uwagi zgłosiły następujące komórki organizacyjne: Biuro Dyrektora Generalnego, Departament Obrotu Towarami Wrażliwymi i Bezpieczeństwa Technicznego, Departament Budżetu Gospodarki, Departament Handlu i Usług oraz Departament Spraw Europejskich. W sporządzonej tabeli zgłoszonych uwag (z 23 czerwca 2016 r.), przedstawiono zgłoszone sugestie i sposób odniesienia się do nich DDR. (dowód: akta kontroli, str. 251-269, 274-278)

W dniu 23 czerwca 2016 r. projekt założeń został przekazany do zaparafowania do Departamentu Prawnego jako zgodny pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym, a następnie wraz z OSR został udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji i na stronie konsultacje.gov.pl. W uzasadnieniu potrzeby regulacji w projekcie założeń udokumentowano przeprowadzoną analizę problemową i analizę wyników

¹⁵ Wprowadzonego uchwałą Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. (MP z 2016 r. poz. 1006, ze zm.).

przeprowadzonych badań wskazując: *według ostrożnych szacunków, w Polsce (2014 r.) tzw. firmy rodzinne to nawet 1-1,2 mln podmiotów gospodarczych, z czego duży ułamek stanowią firmy jednoosobowe, reprezentujące w przeważającej mierze mikro i małe przedsiębiorstwa*. Generują one prawie 40% polskiego PKB i dają zatrudnienie ok. 50% polskich pracowników. W projekcie założeń wskazano także akty normatywne, które wymagać będą zmian i propozycje legislacyjne w zakresie prawa prywatnego, administracyjnego, pracy i ubezpieczeń społecznych oraz podatkowego. (dowód: akta kontroli str. 283-288,)

OSR (w stosunku do TR) uzupełniono o dodatkowe podmioty, na które oddziałuje projekt założeń: organy administracji (ok. 27 tys. na podstawie danych GUS) oraz Ministra Rozwoju, prowadzącego ewidencję CEIDG. Ocenę ex post efektów projektu zaplanowano po upływie trzech lat funkcjonowania przepisów w formie badania liczby przedsiębiorstw prowadzonych tymczasowo przez prokurenta *mortis causa* (dalej również: PMC) po śmierci przedsiębiorcy prowadzącego działalność indywidualnie i utrzymanych dzięki wprowadzonej regulacji. (dowód: akta kontroli, str.302-305.)

Projekt założeń został włączony do pakietu ułatwień dla przedsiębiorców *100 zmian dla firm*. (dowód: akta kontroli str. 271, 302, 703)

W dniu 24 czerwca 2016 r. projekt założeń, zgodnie z § 31 oraz § 36 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, przekazany został do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych.

W toku uzgodnień międzyresortowych uwagi do projektu zgłoszone zostały przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, Ministra Obrony Narodowej, Ministra Finansów, Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Sprawiedliwości, Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rządowe Centrum Legislacji. (dowód: akta kontroli, str. 311-345-365)

W toku konsultacji międzyresortowych zostały zgłoszone 34 uwagi. (dowód: akta kontroli, str. 428-464)

Minister - Członek Rady Ministrów Henryk Kowalczyk w piśmie z dnia 5 lipca 2016 r. zwrócił uwagę na brak oszacowania skali obrotów oraz wielkości zatrudnienia w przedsiębiorstwach, których dotyczy problem niezwłocznego zakończenia bytu prawnego w wypadku śmierci przedsiębiorcy (w skali roku). (dowód: akta kontroli, str. 309)

Jak wyjaśniła Katarzyna Skrzek, radca prawny w DOR, *oszacowanie skali obrotów oraz wielkości zatrudnienia w przedsiębiorstwach, których dotyczy problem niezwłocznego zakończenia bytu prawnego w wypadku śmierci przedsiębiorcy (w skali roku) nie jest możliwe z uwagi na brak dostępnych danych w tym zakresie oraz brak możliwości ich pozyskania*. (dowód: akta kontroli str. 1779-1780)

W trakcie konsultacji publicznych do projektu założeń zgłoszonych zostało 101 uwag. (dowód: akta kontroli, str. 310, 366-422)

Stosownie do § 43 Regulaminu pracy Rady Ministrów, opiekun merytoryczny projektu z DDR w MR, wobec zgłoszonych w ramach konsultacji, uzgodnień i opiniowania uwag i opinii do projektu założeń zajął stanowisko, przedstawiając je w tabelach uwag. Na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień, opiniowania i konsultacji projektu założeń wyznaczono termin nie krótszy niż 14 dni¹⁶ od udostępnienia tego projektu. Część zgłoszonych uwag została omówiona na zorganizowanej na podstawie § 44 ust. 1 i 2 ww. Regulaminu konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się 5 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 426-645, 659-667)

W obszarze prawa podatkowego podczas konferencji uzgodnieniowej przedstawiciele Ministerstwa Finansów (dalej: MF) zgłosili m.in. następujące uwagi:

- zmiany w podatku dochodowym wymagają dalszej dyskusji, należy rozważyć kwestię zaliczek na podatek dochodowy oraz egzekucji;

¹⁶ 14 dni na uzgodnienia międzyresortowe i 26 dni na konsultacje.

- akceptowalne jest przyjęcie, iż dochód przedsiębiorstw stanowi osobny dochód spadkobierców oraz że spadkobiercy będą mogli korzystać z ulg podatkowych, mimo posiadania udziałów generujących zyski;
- MF postulowało obciążenie PMC odpowiedzialnością za prowadzenie ksiąg rozliczeniowych, rozliczanie podatku w momencie działu spadku, konkretyzację osoby podatnika, by PMC był tymczasowym, w pełni odpowiedzialnym podatnikiem. Ponadto, małżonek zmarłego przedsiębiorcy powinien mieć możliwość wspólnego rozliczenia się z nim w roku podatkowym, w którym zmarł, a prokurent mortis causa musi zachować sposób rozliczania do końca roku podatkowego;
- w ocenie MF niedopuszczalny jest brak odpowiedzialności PMC, mimo jego działań w sferze podatkowej i występowanie w charakterze strony;
- nie jest możliwe bez projektu ustawy rozstrzygnięcie, czy PMC będzie podatnikiem podatku VAT, a dyskusja o podatkach w sytuacji gdy nie są znane szczegóły instytucji PMC jest w ocenie MF bezprzedmiotowa. Przedstawiciel RCL zasugerował przeprowadzenie dwustronnych uzgodnień między MR a MF w kwestii prawa podatkowego. (dowód: akta kontroli, str. 661-667).

Z konsultacji projektu założeń nie został sporządzony raport, gdyż jak wyjaśniła Katarzyna Skrzek, radca prawny w DOR, *jest to dokument, który zgodnie z § 60 ust. 3 pkt Regulaminu pracy Rady Ministrów dołącza się do projektu dokumentu rządowego kierowanego do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Rezygnacja z prac na projektem założeń nastąpiła przed tym etapem.* (dowód: akta kontroli, str. 1784)

W dniu 10 sierpnia 2016 r., Katarzyna Skrzek, radca prawny w DDR, zwróciła się drogą elektroniczną do Bartosza Żelaznego, pracownika DGE z prośbą o przekazanie informacji o:

- liczbie przedsiębiorców wpisanych do CEIDG, którzy ukończyli odpowiednio 60 i 65 lat;
- ilu spośród ww. choć raz zawiesiło działalność gospodarczą;
- ilu pracowników zatrudniają lub deklarują, że zatrudniają przedsiębiorcy wpisani do CEIDG, którzy ukończyli odpowiednio 60 i 65 lat.

Nie pozyskano informacji na temat liczby umów o dofinansowanie projektów realizowanych ze środków unijnych, które zostały rozwiązane lub przeniesione na następcę prawnego z powodu śmierci beneficjenta oraz liczby koncesji, licencji i zezwoleń, które wygasły w związku ze śmiercią przedsiębiorcy w ww. okresie. (dowód: akta kontroli, str. 668, 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

Z wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora i Zastępcę Dyrektora DGE wynika, że nie odnaleziono potwierdzenia udzielania odpowiedzi na przesłane pytanie, jednak dane dotyczące liczby pracowników nie były przekazywane wnioskodawcy, ponieważ nie podlegają wpisowi do CEIDG. Katarzyna Skrzek wyjaśniła natomiast, że nie uzyskała danych, o które zwróciła się w dniu 10 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1776, 1784, 1818)

W celu wypracowania wspólnego stanowiska pomiędzy pracownikami MF i MR w czwartym kwartale 2016 r. w obszarze rozwiązań podatkowych przeprowadzono uzgodnienia w trybie roboczym. Podczas spotkania w dniu 13 grudnia 2016 r. ustalono, m.in. że:

- *przedsiębiorstwo w spadku* może być podatnikiem w wybranych ustawach podatkowych, sama definicja znajdzie się w wybranych przepisach materialnych ustaw podatkowych;
- w zakresie podatku VAT, MF nie widzi możliwości uznania *przedsiębiorstwa w spadku* za nowego podatnika. Możliwe jest ustanowienie przez spadkobierców *substratu osobowego*, reprezentującego *przedsiębiorstwo w spadku*, który byłby podatnikiem.

Nie uzgodniono wspólnego stanowiska w następujących kwestiach:

- możliwości kontynuowania działalności przez *przedsiębiorstwo w spadku* z zachowaniem numeru NIP spadkodawcy;
- rozróżnienia odpowiedzialności prokurenta spadkowego za złożenie bieżących deklaracji, za zaległości podatkowe;
- możliwości uznania przedsiębiorstwa w spadku za podatnika podatku akcyzowego, co wynika z regulacji prawa wspólnotowego;

- konieczność zamknięcia ksiąg rachunkowych z dniem śmierci uniemożliwia kontynuowania działalności po pewnym czasie, tj. z chwilą ustanowienia prokurenta spadkowego. (dowód: akta kontroli, str. 687-700)

W dniu 7 grudnia 2016 r. do DOR przesłano do uzgodnienia projekt zgłoszenia do Wykazu prac projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej (dalej: projekt ustawy w związku z sukcesją). Jednocześnie do uzgodnienia przekazano także projekt zgłoszenia rezygnacji z prac nad założeniami projektu ustawy. Podjęta decyzja o rezygnacji z prac nad projektem założeń, jak wynika z pisma przewodniego, podyktowana była modyfikacją pierwotnej koncepcji w wyniku licznych uwag oraz zgłaszaną w toku konsultacji przez partnerów społecznych pilną potrzebą wprowadzenia projektowanych zmian. (dowód: akta kontroli str. 701-719)

Wnioski o włączenie do Wykazu prac projektu ustawy w związku z sukcesją i jednocześnie wycofanie z ww. wykazu projektu założeń, przesłano 16 grudnia 2016 r. W załączonym do pisma z 16 grudnia 2016 r. skierowanego do Ministra – Członka Rady Ministrów Henryka Kowalczyka, formularzu Zgłoszenia projektu ustawy w związku z sukcesją przedstawiono następujące zidentyfikowane problemy: *ograniczone możliwości posługiwania się firmą (nazwą) przedsiębiorcy po jego śmierci, wygaśnięcie umów o pracę, umów cywilnoprawnych, pełnomocnictw, decyzji administracyjnych, brak możliwości kontynuacji rozliczeń podatkowych i umów związanych z realizacją projektów unijnych, małe szanse na wznowienie działalności przedsiębiorstwa w przypadku braku porozumienia wszystkich spadkobierców w kwestii kontynuacji działalności przedsiębiorstwa osiągniętego w krótkim czasie po otwarciu spadku*. W zgłoszeniu do Wykazu wskazano, że prace nad projektem ustawy odbywać się będą przy wykorzystaniu wyników analiz, uzgodnień, i konsultacji przeprowadzonych na etapie procedowania założeń. (dowód: akta kontroli str. 701-704, 706-709, 721)

Odnośnie zmiany koncepcji rozwiązania problemu sukcesji z instytucji prokury *mortis causa* na zarząd sukcesyjny Luiza Modzelewska, Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła m.in.: *W toku prac nad projektem ustawy i analizowania szczegółowych kwestii związanych z problemem sukcesji przedsiębiorstw projektodawca uznał, że potrzebny model zarządu przedsiębiorstwem po śmierci jego właściciela powinien różnić się w szczegółach od prokury w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego. W szczególności, konieczne jest wprowadzenie funkcji (formy zarządu), która będzie wiązała się nie tylko z umocowaniem do działania (jak prokura), ale również z obowiązkami po stronie zarządcy. Inny powinien być również zakres umocowania zarządcy sukcesyjnego i „klasycznego” prokurenta, co z kolei spowodowane jest specyfiką sytuacji, w której właścicielami zarządzanego majątku jest najczęściej kilka osób, np. spadkobierców*. (dowód: akta kontroli str. 1798)

W lutym 2017 r. zmieniono zakres i tytuł projektu ustawy – na projekt ustawy o zarządzie sukcesyjnym przedsiębiorstwem osoby fizycznej (dalej: projekt ustawy o zarządzie sukcesyjnym). (dowód: akta kontroli, str. 749-750)

W projekcie uchwały o zarządzie sukcesyjnym nie uwzględniono następujących uwag zgłoszonych w ramach uzgodnień wewnątrzresortowych, międzyresortowych oraz konsultacji publicznych do projektu założeń ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej, pomimo adnotacji o zasadności lub uwzględnieniu uwagi bądź *uwaga do wyjaśnienia*:

- ujawnianie w CEIDG informacji o dacie śmierci przedsiębiorcy (uwaga Ministerstwa Sprawiedliwości);
- kwestie związane z pomocą publiczną (uwagi Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich);
- potrzeba zmiany ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (uwaga Ministerstwa Finansów);
- kwestie zamówień publicznych (Ministerstwo Obrony Narodowej);
- potrzeba zmian przepisów dotyczących umowy zlecenia - art. 747 kc (uwaga IBR);
- odniesienie się do wypłat na alimentację najbliższej rodziny (uwaga Inicjatywy Firm Rodzinnych);

- wyłączenie możliwości zastosowania innych instytucji prawnych przewidzianych w przepisach prawa dla zarządu spadkiem albo jego zorganizowaną częścią (kurator spadku, wykonawca testamentu) w przypadku powołania prokurenta mortis causa (uwaga Inicjatywy Firm Rodzinnych);
- potrzeba wskazania, że wynagrodzenie prokurenta mortis causa stanowi dług spadkowy;
- uregulowanie możliwości dostępu przez prokurenta mortis causa również do rachunku papierów wartościowych i innych rejestrów osób prowadzących działalność gospodarczą poprzez odpowiednią zmianę ustawy o obrocie instrumentami finansowymi (uwaga Izby Domów Maklerskich);
- doprecyzowanie zapisów dotyczących możliwości nabycia przedsiębiorstwa przez pracowników, w szczególności trybu zawarcia umowy, szacowania wartości przedsiębiorstwa oraz zasad określenia ceny sprzedaży (uwaga Stowarzyszenia Księgowych w Polsce, uwaga Krajowej Rady Izb Rolniczych);
- wprowadzenie innych poza przypadkami „rażącego naruszenia obowiązków” możliwości odwołania prokurenta, np. w sytuacji powstania konfliktu interesów czy definitywnej utraty przez prokurenta przymiotów pierwotnie przemawiających za wyborem jego osoby do tej funkcji (uwaga Krajowej Rady Sądownictwa);
- wprowadzenie do art. 19 ust. 6 ustawy o podatku od spadków i darowizn wyjątku obejmującego dokonywanie czynności przez prokurenta mortis causa, wykonawcę testamentu, pełnomocnika działającego na podstawie pełnomocnictwa niewygasającego na wypadek śmierci oraz czynności dokonywanych na podstawie orzeczenia sądowego;
- nieodniesienie się w projekcie do istniejących w aktualnym porządku prawnym instrumentów zapewniających – optymalny i bezpieczny dla obrotu gospodarczego – sposób tworzenia i realizacji planów sukcesji przedsiębiorstw. Stworzenie w polskim prawie nowej instytucji prokurenta mortis causa powinno zostać zaprezentowane jako alternatywa dla tworzenia planów sukcesji na gruncie obecnie obowiązujących przepisów (uwaga Departamentu Handlu i Usług). (dowód: akta kontroli, str. 428-463, 775-836, 1855 1868-1874)

Luiza Modzelewska Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła m.in. że: projektodawca korzystał z wyników konsultacji publicznych i uzgodnień przeprowadzonych na etapie przygotowywania Założeń. Dyrektor dodała: *nie można jednak uwag zgłoszonych do Założeń wprost odnosić do projektu ustawy, tj. oceniać, czy zostały one przez projektodawcę uwzględnione w tym projekcie. Procedowany obecnie projekt ustawy przewiduje inny sposób regulacji zmierzającej do rozwiązania problemu sukcesji przedsiębiorstw niż Założenia. Przyjęto bowiem, że zostanie stworzona zupełnie nowa instytucja – zarząd sukcesyjny, uregulowana kompleksowo w jednej ustawie. W związku z tym, projektodawca wszystkie aspekty sukcesji przedsiębiorstw analizował ponownie w ramach prac nad projektem ustawy, weryfikując propozycje zawarte wcześniej w Założeniach.*

Ponadto Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła: *projekt ustawy w wersji z dnia 10 lutego br. został skierowany do uzgodnień wewnątrzresortowych (był przedmiotem dalszych prac w ramach Ministerstwa Rozwoju i z aktywnym udziałem Ministerstwa Finansów) – wersją skierowaną do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych jest projekt z dnia 14 lipca br. (dowód: akta kontroli str. 1875-1877)*

W ramach dokonanej, na etapie opracowywania projektu ustawy, oceny wpływu, określono cele regulacji (jako podstawowy cel wskazano zapewnienie przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi warunków do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci, jako dodatkowy – wzmocnienie ochrony praw osób trzecich, związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa, w tym przede wszystkim pracowników, kontrahentów, konsumentów i innych podmiotów współpracujących z przedsiębiorcą) oraz pożądaný rezultat projektowanej zmiany. Określenie celu i istoty interwencji, zgodnie z § 28 ust. 3 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, ujęto w OSR projektu. (dowód: akta kontroli, str. 706-716)

Dokonano także aktualizacji wyników analizy skali problemu. W OSR wykorzystano dane udostępnione przez IBR¹⁷, zgodnie z którymi, firmy rodzinne stanowią 36% wszystkich polskich przedsiębiorstw i wytwarzają 10% krajowego PKB. Z innych badań wynika, że w Polsce w 2014 r. firmy rodzinne stanowiły 1-1,2 mln podmiotów gospodarczych, z czego znaczny odsetek to firmy jednoosobowe, które generują niemal 40% polskiego PKB i zatrudniają 50% pracowników¹⁸. Analiza wyników badań SW RESEARCH przeprowadzonych w sierpniu 2016 r. wykazała, że firmy rodzinne cieszą się większym zaufaniem i 43% Polaków deklaruje gotowość zapłaty wyższej ceny za produkty firm rodzinnych. W OSR ponownie wskazano, że skala problemu dotyczy 100 przypadków miesięcznie i będzie rosła, gdyż w CEIDG wpisanych jest ponad 80 tys. przedsiębiorców, którzy ukończyli 65 rok życia. Ponadto wykorzystano dane z opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji w sprawie przedsiębiorstw rodzinnych w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszej pracy (opinia z inicjatywy własnej) opublikowanej 23 lipca 2015 r. oraz z raportów PARP. Z danych tych, obejmujących również Polskę wynikało, że około 450 tys. firm zatrudniających około 2 mln pracowników, staje przed wyzwaniem zapewnienia ciągłości swej firmie. Nieudane sukcesje są powodem zamykania w państwach członkowskich UE około 150 tys. firm rocznie, co oznacza likwidację 600 tys. miejsc pracy. (dowód: akta kontroli, str. 702-716)

Projekt ustawy o zarządzie sukcesyjnym przewidywał m.in. wprowadzenie instytucji zarządu sukcesyjnego (zasady jego ustanowienia, odwołania i wygaśnięcia oraz warunki rezygnacji zarządcy sukcesyjnego z funkcji); uregulowanie zasad tymczasowego zarządzania przedsiębiorstwem przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną po jego śmierci oraz kontynuowania działalności gospodarczej wykonywanej przy użyciu tego przedsiębiorstwa i stosunków prawnych dotyczących zmarłego przedsiębiorcy lub przedsiębiorstwa w spadku (w tym m.in. odpowiedzialność za zobowiązania związane z prowadzeniem przedsiębiorstwa w spadku, warunki niewygasania decyzji związanych z przedsiębiorstwem, warunki niewygasania umów zawartych przez przedsiębiorcę w zakresie działalności jego przedsiębiorstwa); zmiany w obowiązujących przepisach, w związku z projektowaną ustawą. (dowód: 758-759, 775-787, 1895)

Celem tej regulacji było zapewnienie przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi, warunków do zachowania ciągłości funkcjonowania przedsiębiorstwa po ich śmierci. Celem pośrednim – była silniejsza ochrona praw osób trzecich związanych z prowadzeniem przedsiębiorstwa (np. pracowników, kontrahentów). Projekt ustawy zakładał wprowadzenie rozwiązań regulujących funkcjonowanie przedsiębiorstwa w okresie od chwili śmierci przedsiębiorcy do czasu ustalenia następców prawnych i rozstrzygnięcia o dalszym losie firmy oraz pociągał za sobą zmiany w obszarach prawa prywatnego, administracyjnego, prawa pracy, upadłościowego i podatkowego. (dowód: akta kontroli str. 732)

Z uwagi na zidentyfikowane problemy uznano, że zapewnienie kontynuacji prowadzenia działalności gospodarczej po śmierci osoby wpisanej do CEIDG wymaga kompleksowych rozwiązań m.in. w zakresie prawa cywilnego, handlowego, administracyjnego, podatkowego, prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, które wprowadzić można jedynie w toku prac legislacyjnych. (dowód: akta kontroli str. 286-288, 703-709, 717-719)

Projekt ustawy został w dniu 10 lutego 2017 r. przekazany do uzgodnienia do resortu finansów, a w dniu 15 lutego do poszczególnych komórek organizacyjnych MR. Najwięcej uwag do projektu zgłosiło Ministerstwo Finansów. Dotyczyły one w szczególności:

- podatku od towarów i usług i kwestii niepowołania w projektowanym terminie zarządcy sukcesyjnego oraz związanej z tym odpowiedzialności za zaległości podatkowe przedsiębiorstwa;
- podatku dochodowego, w tym objęcia regulacją spółek cywilnych, w sytuacji, gdy w umowie spółki nie zastrzeżono wejścia do spółki spadkobierców, zasad reprezentacji w okresie od otwarcia spadku do powołania zarządcy sukcesyjnego, określenie płatnika

¹⁷ Raport „Firma rodzinna to marka”, sporządzony przez IBR, Poznań 2016. Raport jest dostępny na stronie www.ibrpolska.pl/raporty/statystyka_firm_rodzinnych/.

¹⁸ Różnice wynikają z odmiennych definicji firmy rodzinnej.

podatku dochodowego dla osób zatrudnionych w oparciu o umowy cywilnoprawne po śmierci przedsiębiorcy, wpływu projektowanych regulacji na możliwość stosowania umów o unikaniu podwójnego opodatkowania;

- podatku akcyzowego, w zakresie zgodności koncepcji przedsiębiorstwa w spadku jako podatnika z przepisami dyrektywy Rady 2008/118/WE¹⁹;
- podatku od gier; podatków i opłat lokalnych; postępowania egzekucyjnego w administracji; zasad ewidencji i identyfikacji podatników i płatników; ordynacji podatkowej; rachunkowości. (dowód: akta kontroli, str. 751-756, 837 -853)

Wszystkie uwagi zostały przeanalizowane przez pracowników MR i opatrzone komentarzem.

Pracownik Wydziału Projektów Legislacyjnych i Analiz DDR w dniu 13 marca 2017 r. zwrócił się do DHU MR o przygotowanie dla potrzeb OSR i uzasadnienia projektu ustawy danych z CEIDG określających potencjalną grupę docelową ustawy, tj. liczbę przedsiębiorców powyżej 65 roku życia, liczbę wspólników spółek cywilnych, liczbę wykreśleń z bazy z powodu śmierci przedsiębiorcy. W dniu 16 marca 2017 r. przekazano dane o strukturze wiekowej przedsiębiorców wpisanych do CEIDG w podziale na aktualne statusy wpisu, informację o uczestnictwie w spółce cywilnej oraz podział pod względem wieku w chwili zgonu przedsiębiorcy na podstawie wykreślonego wpisu. (dowód: akta kontroli, str. 884-892)

W sporządzonym 4 maja 2017 r. uzasadnieniu projektu ustawy, obok dotychczas prezentowanych danych o skali problemu, wskazane zostały dane o liczbie osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Wg rejestru REGON na 31 grudnia 2016 r. było ich niemal 3 miliony. Wykorzystano także dane własne MR z bazy CEIDG, określając, że w bazie wpisanych jest ponad 80 tys. przedsiębiorców, którzy ukończyli 65 rok życia, przy tym 103,5 tys. wspólników spółek cywilnych, spośród których ponad 21 tys. ukończyło 65 lat. (dowód: akta kontroli, str. 974-977)

W OSR z 5 maja 2017 r. przywołano również dane z Raportu o stanie sektora MŚP²⁰, zgodnie z którymi sektor firm rodzinnych w Polsce obejmuje około 60% całego sektora MŚP, tj. około miliona podmiotów. Przywołano także ponownie skalę problemu sukcesji - 100 przypadków miesięcznie, wskazując, że w raporcie PARP z 2016 r. szacuje się skalę w najbliższych latach nawet na 100 tys. Opierając się na danych z marca 2017 r. z CEIDG, w OSR wskazano, że w CEIDG wpisanych jest blisko 200 tys. osób, które ukończyły 65 lat. (dowód: akta kontroli str. 1031-1041)

W wyniku dalszych uzgodnień z resortem finansów oraz wewnętrznych powstawały kolejne wersje projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym. (dowód: akta kontroli, str. 1046-1230)

Zaktualizowany projekt ustawy o zarządzie sukcesyjnym z 19 lipca 2017 r. został, zgodnie z § 31, 35, 36 ust. 1 i 38 Regulaminu pracy Rady Ministrów, skierowany do zaopiniowania, uzgodnień międzyresortowych oraz opiniowania i konsultacji publicznych. Projekt wraz z uzasadnieniem i OSR, zgodnie z zasadą powszechności udostępniono w BiP Rządowego Centrum Legislacji. (dowód: akta kontroli str. 1232-1313)

W ramach uzgodnień, dokonywanych w trybie określonym w § 42 ust. 1 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów, Minister Członek Rady Ministrów Henryk Kowalczyk (pismem z 31 lipca 2017 r.), poinformował, że OSR wymaga uzupełnienia o wskazanie skutków wszystkich projektowanych zmian o charakterze podatkowym, w tym zmian dotyczących poszerzenia zakresu podmiotów i osób uprawnionych do korzystania z ulg i zwolnień wymienionych w ustawie o podatkach od spadków i darowizn (pkt 6 i 7 OSR). Ponadto, zaproponował rozważenie przedstawienia procedury sukcesji w obecnym i projektowanym stanie prawnym w postaci mapy procesu z zaznaczonymi kosztami poszczególnych kroków formalno-prawnych. Odnosząc się do tej uwagi, przedstawiciele MR poinformowali, że OSR zostanie uzupełniony w możliwym zakresie, przy czym z uwagi na całkowitą fakultatywność regulacji, jak również z uwagi na fakt, że projekt nie wprowadza odrębnych, innych niż

¹⁹ Z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie ogólnych zasad dotyczących podatku akcyzowego.

²⁰ „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce”, sporządzony przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, grudzień 2016 r.

w przypadku osób fizycznych, zasad naliczania czy uiszczania podatków nie jest możliwe wyliczenie skutków budżetowych. W kolejnej wersji OSR zawarto informację, że z uwagi na brak danych niemożliwe jest ustalenie, w ilu przypadkach przedsiębiorstwo jest dziedziczone przez osoby spoza kręgu krewnych już dziś zwolnionych z podatku od spadków oraz, że nie jest możliwe kwotowe oszacowanie skutków finansowych tej zmiany. (dowód: akta kontroli str. 1346, 1383 1559-1572)

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zauważyła m.in., że projekt nie zabezpiecza należności z tytułu składek, do dochodzenia których Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest ustawowo zobowiązany. Ponadto, projekt wprowadza nową kategorię płatnika składek – zarządcę sukcesyjnego, co wymaga wprowadzenia także nowych wzorów zgłoszeń do ubezpieczeń społecznych i ubezpieczenia zdrowotnego oraz wprowadzenia nowego kodu ubezpieczenia (zakresu trzycyfrowego). Ze względu na konieczność zmiany aktów wykonawczych oraz aplikacji wspomagających realizację zadań związanych z prowadzoną egzekucją i wydawaniem decyzji orzekających o odpowiedzialności z tytułu należności składkowych, zaproponowano wprowadzenie co najmniej 12-miesięcznego *vacatio legis* od dnia wejścia w życie ustawy. MR zakwestionowało tak długi okres na wprowadzenie rozwiązań technicznych, a pozostałe miały podlegać dalszej dyskusji podczas konferencji uzgodnieniowej. (dowód: akta kontroli str. 1354-1383)

Wiceprezes Rządowego Centrum Legislacji w przekazanej opinii sygnalizował m.in. potrzebę najdalszej precyzji regulacji, usunięcie dostrzeżonych niespójności i luk. Wskazał na wątpliwości dotyczące definicji „małżonka przedsiębiorcy” i „następca prawnego przedsiębiorcy”, konieczność doprecyzowania trybu odwołania zarządcy i zgłoszenia aktu odwołania do CEIDG przez przedsiębiorcę. Zwrócono także uwagę na ograniczoną regulację sytuacji przedsiębiorstwa w okresie, w którym zarząd sukcesyjny nie jest ustanowiony. MR zadeklarowało zmianę definicji i wolę usunięcia dostrzeżonych niespójności, a odnosząc się do kwestii sytuacji przedsiębiorstwa przed ustanowieniem zarządu, kwestię pozostawiono do dyskusji podczas planowanej konferencji uzgodnieniowej. (dowód: akta kontroli str. 1428-1433)

ZUS oraz Związek Banków Polskich sygnalizowały, że potrzebować mogą dłuższego terminu na dostosowanie swych systemów informatycznych do nowych przepisów. Pracownicy MR uznali, że proponowany przez ZUS 12-miesięczny okres *vacatio legis* jest zbyt długi. (dowód: akta kontroli, str. 1422, 1992)

Konsultacje przeprowadzono zgodnie z wymogami określonymi w *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. Konsultacje zostały przeprowadzone z organizacjami przedsiębiorców (w tym firm rodzinnych) i pracodawców, przedstawicielami zainteresowanych zawodów prawniczych, związków zawodowych, organizacji branżowych itd. (łącznie ponad 300 podmiotów).

Stosownie do § 43 Regulaminu pracy Rady Ministrów, wobec zgłoszonych w ramach konsultacji, uzgodnień i opiniowania uwag i opinii do projektu ustawy, MR zajęło stanowisko. Na zajęcie stanowiska w ramach uzgodnień, opiniowania i konsultacji projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym wyznaczono termin nie krótszy niż 21 dni²¹. Część zgłoszonych do obu projektów uwag została omówiona na zorganizowanej konferencji uzgodnieniowej, która odbyła się w dniach 14 i 15 września 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 1316, 1336-1337, 1354-1427, 1434-1444)

Wyniki konsultacji projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym zostały omówione w raporcie z konsultacji, sporządzonym zgodnie z § 51 ww. Regulaminu i zamieszczonym na stronie RCL. Raport z 11 października 2017 r. z konsultacji publicznych projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym (UD 190), zawierał m.in. informacje o uczestnikach konsultacji publicznych, kwestiach, których dotyczyły zgłaszane uwagi oraz najważniejsze zmiany dokonane w związku z uwagami zgłoszonymi w ramach konsultacji publicznych. Zmiany te dotyczyły m.in.: wprowadzenia możliwości tzw. podstawienia zarządcy sukcesyjnego; rezygnacji z wymogu jednomyślności przy powołaniu zarządcy oraz z rozwiązania, zgodnie z którym każdy z uprawnionych może samodzielnie odwołać zarządcę bez względu na

²¹ 21 dni na uzgodnienia międzyresortowe i 30 dni na konsultacje.

wielkość przysługującego mu udziału; zmian w zakresie zasad wypłaty zysku generowanego przez przedsiębiorstwo; doprecyzowania formy, w jakiej udzielana jest zgoda na powołanie/odwołanie zarządcy; wprowadzenia reguły kolizyjnej usuwającej wątpliwości co do relacji przepisów projektowanej ustawy do ustaw dotyczących poszczególnych zezwoleń, pozwoleń, koncesji, itp.; wydłużenia terminu na zawarcie porozumienia o kontynuacji stosunku pracy (30 dni od dnia śmierci przedsiębiorcy); rezygnacji z wprowadzania definicji pojęć „małżonek przedsiębiorcy” oraz „pierwotny następca prawny” i „następca prawny” przedsiębiorcy oraz z posługiwania się pojęciem „działalność operacyjna”; doprecyzowania treści i trybu dokonywania czynności notarialnych związanych z zarządem sukcesyjnym. (dowód: akta sprawy str. 1446-1453)

W wyniku uzgodnień projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym stwierdzono rozbieżności stanowisk i zgodnie z § 50 ust. 1 i 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów sporządzono protokół rozbieżności z 17 października 2017 r. wraz z uwagami, które nie zostały uwzględnione w projekcie. Rozbieżność stanowisk dotyczyła m.in. następujących zagadnień:

- wprowadzonej w art. 3 projektowanej ustawy definicji współwłaściciela przedsiębiorstwa;
- kwestii, czy powołanie zarządcy sukcesyjnego przez przedstawiciela ustawowego osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnych powinno wymagać zgody sądu opiekuńczego;
- ograniczonej regulacji sytuacji prawnej przedsiębiorstwa w spadku w okresie, w którym zarząd sukcesyjny nie jest ustanowiony;
- kwestii powołania zarządcy sukcesyjnego w sytuacji, gdy sam przedsiębiorca powołał kogoś, kto taki zarząd ma w ramach swoich obowiązków;
- kwestii długości okresu, po upływie którego współwłaściciele przedsiębiorstwa w spadku mogą żądać wypłaty udziałów w zyskach tego przedsiębiorstwa;
- projektowanej ogólnej regulacji dotyczącej *przedłużenia* wszystkich decyzji związanych z przedsiębiorstwem, w tym koncesji, zezwoleń, licencji i ich przejście na następcę prawnego zamiast wprowadzenia szczegółowych regulacji we właściwych ustawach. Pozwoliłoby to na dostosowanie warunków i trybu *przejścia* decyzji na następcę prawnego do specyfiki działalności;
- zwiększenie obciążenia sądów generowane przez projektowane przepisy, które w OSR nie zostało oszacowane. (dowód: akta sprawy str. 1667-1672)

W tym samym dniu projekt ustawy został przekazany do rozpatrzenia przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, a 18 października 2017 r. – do Sekretarza Komitetu Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji. 27 października 2017 r. projekt został przyjęty przez Komitet Rady Ministrów do Spraw Cyfryzacji, a po zakończeniu posiedzeń Komisji Prawniczej, zaakceptowany przez RCL. W dniu 22 lutego 2018 r. projekt został skierowany do Marszałka Sejmu²². Projektowane regulacje wprowadzają instytucję zarządcy sukcesyjnego, który będzie mógł zarządzać wyodrębnioną częścią majątku stanowiącą przedsiębiorstwo, we własnym imieniu i na rachunek następców prawnych przedsiębiorcy, ze skutkiem w ich majątku. Zarządca będzie umocowany do czynności sądowych i pozasądowych związanych z prowadzeniem firmy, zwanej w tym okresie *przedsiębiorstwem w spadku*. Projekt reguluje zasady ustanowienia zarządu sukcesyjnego zarówno za życia przedsiębiorcy, jak i w okresie dwóch miesięcy po jego śmierci. Do powołania zarządcy po śmierci przedsiębiorcy potrzebna będzie zgoda osób, którym łącznie przysługuje udział w przedsiębiorstwie w spadku większy niż 85/100. Zarządca sukcesyjny będzie miał obowiązek zarządzania przedsiębiorstwem osoby fizycznej do momentu dokonania działu spadku albo wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego z innych przyczyn. Uprawnienia jego będą umożliwiały dokonywanie czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu w sprawach wynikających z prowadzenia przedsiębiorstwa w spadku za zgodą właścicieli przedsiębiorstwa w spadku, a w braku takiej zgody – za zezwoleniem sądu.

Projekt ten zawiera też uregulowania stosunków między właścicielami przedsiębiorstwa w spadku a zarządcą sukcesyjnym, m.in. w zakresie prawa do udziału w zysku przedsiębiorstwa czy odwołania zarządcy. W dokumencie wprowadzono zasady odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte w sprawach wynikających z prowadzenia

²² <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12300657/katalog/12447373#12447373>.

przedsiębiorstwa w spadku, zgodnie z którymi zarządca sukcesyjny nie ponosi osobistej odpowiedzialności za te zobowiązania – odpowiedzialność ta obciąża współwłaścicieli przedsiębiorstwa w spadku. Ustawa umożliwi kontynuację działalności przy zachowaniu uprawnień wynikających z decyzji administracyjnych, koncesji, zezwoleń i wpisów do rejestrów działalności regulowanej. Wprowadzenie instytucji zarządu sukcesyjnego, jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy, uchyli ryzyko nakazu zwrotu pomocy publicznej w przypadku, gdy przedsiębiorstwo będzie realizowało zadania, z którymi wiąże się udzielenie pomocy, a przyszli beneficjenci spełniać będą warunki jej przyznania. Projekt przewiduje możliwość rezygnacji zarządcy z pełnionej funkcji, jego odwołania, a także wygaśnięcie zarządu sukcesyjnego. (dowód: akta sprawy str. 1571-1577, 1886, 1992)

2.2. Przeprowadzony proces oceny wpływu planowanych rozwiązań legislacyjnych (na etapie założeń projektu oraz na etapie projektu ustawy) udokumentowano odpowiednio w TR oraz OSR. OSR projektu ustawy nie różnił się istotnie od OSR projektu założeń. Formalnie projekt ustawy nie był kontynuacją prac nad projektem założeń. Oba te projekty, choć w odmienny sposób, miały jednak służyć rozwiązaniu tego samego problemu. OSR, zgodnie z § 28 ust. 3 pkt 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów zawierał zidentyfikowanie rozwiązywanego problemu i podlegał ciągłej aktualizacji, stosownie do zgłaszanych na każdym etapie uwag. W dokumencie tym nie zostało jednak wskazane źródło informacji o problemie. Informacji tej nie zawierał OSR sporządzony do projektu założeń ani nie uzupełniono go w tym zakresie na dalszych etapach prac, pomimo że rozwiązywano ten sam problem. (dowód: akta kontroli str. 300-307, 706-716, 756-766, 1031-1041, 1559-1572.) Z *Wytycznych do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* (część druga ppkt 3.1) wynika, że najczęściej popełnianym błędem przy przygotowywaniu ww. dokumentów jest *brak podania źródeł informacji o problemie*. (dowód: akta kontroli, str. 1992)

Zastępca Dyrektora DDR Luiza Modzelewska wyjaśniła: *Zarówno działania członków Zespołu Prawa Gospodarczego przy Ministrze Gospodarki (obecnie Ministrze Rozwoju i Finansów) – jako organu pomocniczego Ministra oraz pracownika Ministerstwa Gospodarki (obecnie Ministerstwa Rozwoju), w tym także przesłanie informacji o problemie dziedziczenia przedsiębiorstw osób fizycznych, oraz prace wykonywane przez pracownika Ministerstwa są traktowane jako prace wewnętrzne. Nie było więc potrzeby wskazywania w TR, a następnie w OSR kto i w jaki sposób przekazał do Ministerstwa informacje o problemie*. (dowód: akta kontroli str. 1796)

W OSR każdego z analizowanych projektów, zgodnie z § 28 ust. 2 pkt 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, zamieszczono informacje o konsultacjach przeprowadzonych przed opracowaniem danego projektu, a także o zakresie konsultacji publicznych i opiniowania tych projektów. (dowód: akta kontroli str. 300-307, 706-716, 756-766, 1031-1041, 1559-1572)

Na etapie opracowania TR i OSR do projektu założeń Katarzyna Skrzek, ówczesny pracownik DDR, jak wynika z jej wyjaśnień, nie otrzymała danych z CEIDG, o które się zwracała. O dane dla potrzeb OSR projektu ustawy pracownik DDR zwrócił się ponownie w dniu 13 marca 2017 r. Według stanu na 16 marca 2017 roku w CEIDG wpisanych było ponad 200 tys. przedsiębiorców powyżej 65 roku życia i ponad 256 tys. przedsiębiorców w wieku 60-65 lat. W bazie tej ujawniono także około 103,5 tys. wpisów przedsiębiorców prowadzących działalność w formie spółki cywilnej. (dowód: akta kontroli str. 668, 874-879, 1784)

Dane te wskazano w OSR z dnia 5 maja 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1031-1033)

OSR w wersji z 17 października 2017 r. uzupełniono także o dane raportu z 2016 r. przygotowanego przez IBR²³, zgodnie z którym, blisko 30% firm rodzinnych istnieje od ponad 20 lat, a 6% ponad 31 lat. (dowód: akta kontroli str. 1559-1572)

Dane wykorzystane w marcu 2017 r. dla potrzeb kalkulacji do OSR nie uwzględniały podmiotów, dla których z powodu niekompletnych lub błędnych danych w CEIDG nie było możliwe wskazanie wieku przedsiębiorcy oraz figurujących w tej bazie przedsiębiorców

²³ „Firma rodzinna to marka” – raport IBR z 2016 r.

w wieku od 100-150 lat. Na podstawie danych wygenerowanych według stanu na dzień 30 sierpnia 2017 r. wskazanie wieku nie było możliwe dla ponad 783 tys. przedsiębiorców. Analiza struktury wiekowej przedsiębiorców wpisanych do CEIDG według stanu na dzień 30 listopada 2017 r. wykazała: w wieku do 18 lat – zarejestrowano 4 przedsiębiorców²⁴, 18-49 lat – 1.502.583 przedsiębiorców, 50-59 lat – 360.607, 60-64 lat – 141.874, 65-99 lat – 133.571 i od 100-150 lat – 30 przedsiębiorców²⁵. Analiza struktury wiekowej w czasie wskazuje, że liczba rekordów z błędną datą urodzenia (np. dla przedsiębiorców w wieku 100-150 lat) wzrasta mimo podejmowanych przez MR działań zmierzających do eliminacji błędnych danych w CEIDG. Skala błędnych danych wskazuje, że mimo potencjału tej bazy, nie mogła ona być narzędziem pozwalającym na w pełni rzetelne analizy dotyczące przedsiębiorców do niej wpisanych. (dowód: akta kontroli, str. 1688-1689, 1720-1726)

Z wyjaśnień Dyrektora DGE wynika także, że liczba wpisów, w których data urodzenia jest niezgodna z numerem PESEL, dla przedsiębiorców w wieku 90-150 lat wpisanych do rejestru osób prowadzących działalność gospodarczą na dzień 30 listopada 2017 r. wynosiła 35. (dowód: akta kontroli, str. 1824)

Także na dalszym etapie prac nad projektem nie przedstawiono danych dotyczących liczby przedsiębiorców wykreślonych z CEIDG z powodu śmierci przedsiębiorcy. W związku z wejściem w życie z dniem 19 maja 2016 r. nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej²⁶, wykreślenie z bazy CEIDG następowało bez decyzji ministra właściwego do spraw gospodarki, w drodze czynności materialno-technicznej, jednak nadal obejmowało także tych przedsiębiorców, którzy zmarli w różnych latach²⁷. (dowód: akta kontroli, str. 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

W lutym 2017 r. dokonano automatycznego wykreślenia 29.406 przedsiębiorców, którzy dotychczas figurowali w bazie jako niewykreśleni (następcy prawni nie zgłosili ich śmierci). Począwszy od marca 2017 r. istniała zatem możliwość precyzyjnego określenia skali problemu sukcesji przedsiębiorstw. Skala ta jest zatem wyższa, niż wskazywane 100 przypadków miesięcznie. W okresie od marca do listopada 2017 r. z powodu śmierci wykreślono odpowiednio: 794, 659, 654, 794, 706, 696, 744, 871 i 836 przedsiębiorców (czyli średnio około 750 podmiotów miesięcznie²⁸). Pomimo tego, także w OSR w wersji z dnia 10 października 2017 r. wskazano, że problem dotyczy około 100 przypadków miesięcznie. (dowód: akta kontroli, str. 1561, 1793, 1797-, 1823-1826, 1859-1860)

Z wyjaśnień Naczelnika Wydziału Operacyjnego Punktu Kontaktowego w DGE wynika, że do lutego 2017 r. wykreślenia z bazy CEIDG dokonywane były przez pracowników DHU na podstawie zgłoszeń wprowadzanych do CEIDG przez urzędników gminnych lub zgłoszeń członków rodziny. W lutym 2017 r. uruchomiono automatyczną wymianę informacji o zgonach pomiędzy rejestrem PESEL a CEIDG (raz dziennie) i generowanie informacji o tym zdarzeniu do innych urzędów. Nadal jednak, procedura wykreślenia na podstawie innych zgłoszeń realizowana jest również przez pracowników DHU. (dowód: akta kontroli, str. 1859)

Luiza Modzelewska, Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła, że w celu dokonania oszacowania liczby osób zatrudnionych przez przedsiębiorców zarejestrowanych w CEIDG w ramach stosunku pracy podjęto próby uzyskania danych w tym zakresie, wysyłając (mailowo) prośbę do Departamentu Gospodarki Elektronicznej z zapytaniem o informacje oraz analizując dane udostępniane przez GUS. Uzyskanie danych do dokonania oszacowania nie było jednak możliwe. Z uwagi na zbyt małą ilość dostępnych danych, które mogłyby być podstawą oszacowania, odstąpiono od jego dokonania. (dowód: akta kontroli str. 1797)

W dokumentach przedstawiających wyniki oceny wpływu na etapie prac nad założeniami projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby

²⁴ Na podstawie decyzji sądu.

²⁵ Porównano rozkład wieku według bazy CEIDG na dzień 30 sierpnia 2017 r., który kształtował się następująco: do 18 lat – 2 przedsiębiorców, 18-49 lat – 1.470.533, 50-59 lat – 357.792, 60-64 lat – 141.294, 65-99 lat – 134.597 i od 100-150 lat – 26 przedsiębiorców.

²⁶ Ustawa z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1893).

²⁷ Źródło: <http://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG.CMS.Engine/?D:237aac8-d07c-45b8-84c0-b4dbbde74fbb>

²⁸ Dane uśrednione za miesiąc od marca do listopada 2017 r.

fizycznej oraz na etapie opracowywania projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym zawarto informację, że zidentyfikowany problem nie występuje w innych krajach. Ustaleń tych – jak wynika z wyjaśnień Katarzyny Skrzek, radcy prawnego w DOR – dokonano w wyniku przeglądu powszechnie dostępnych przepisów prawa ustawodawstw innych krajów. Katarzyna Skrzek wyjaśniła, że w związku z tym, że informacje zawarte w tych dokumentach przygotowano w oparciu o przepisy obecnych systemów prawnych nie było potrzeby powoływania się w nich na raporty i analizy przeprowadzone przez inne osoby (podmioty). W toku prowadzonych prac, OSR uzupełniano o dodatkowe informacje, które zawarto w tej części dokumentu. (dowód: akta kontroli str. 32-42, 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572 1779-1780)

Przed rozpoczęciem prac nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej²⁹, jak i projektem ustawy o zarządzie sukcesyjnym, Ministerstwo Rozwoju (uprzednio Ministerstwo Gospodarki), zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów, dokonało oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Wyniki tej oceny przedstawione zostały w TR i OSR stanowiących odrębną część ww. projektu założeń projektu ustawy oraz w OSR będących odrębną częścią uzasadnienia projektu ustawy. OSR, zgodnie z § 28 ust. 5 ww. Regulaminu, zostały przedstawione na formularzu, którego wzór zamieszczono na stronie podmiotowej BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. (dowód: akta kontroli, str. 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

Zgodnie z § 28 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów, w dokumentach przedstawiających wyniki oceny wpływu projektu założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej oraz projektu ustawy, wskazano podmioty, na które oddziałuje dany projekt³⁰ oraz opisano charakter oddziaływania projektu na daną grupę. W OSR projektu ustawy z 17 października 2017 r. wyszczególniono osiem grup tych podmiotów. Wśród nich znalazły się dwie grupy, dla których nie określono jej wielkości. (dowód: akta kontroli str. 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

Zgodnie z wyjaśnieniami do formularza OSR, w punkcie 4 OSR należy wyszczególnić podmioty, które będą objęte projektem oraz oszacować ich liczbę (wraz z podaniem źródła danych). W przypadku grupy podatników podatku od spadków i darowizn w OSR projektu ustawy podano, że nie ma możliwości określenia potencjalnej liczby spadkobierców i zapisobierców windykacyjnych, innych niż osoby najbliższe, nabywających własność przedsiębiorstw po śmierci ich dotychczasowych właścicieli. Jako przyczynę nieokreślenia liczby osób zatrudnionych przez przedsiębiorców zarejestrowanych w CEIDG w ramach stosunku, wskazano w OSR brak danych. (dowód: akta kontroli str. 1246 -1249, 1565-1567)

W ramach dokonywania ocen wpływu projektu założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej oraz projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym, Ministerstwo Rozwoju przeprowadziło analizy kosztów i korzyści dla wybranego w danym projekcie rozwiązania. Wyniki tych analiz znajdowały odzwierciedlenie w TR oraz OSR dla tych projektów. Analiza dokumentacji ww. projektów wykazała, że zidentyfikowano koszty i korzyści dla wybranego w danym projekcie rozwiązania, przy czym nie określono ich wartości pieniężnej. Skutki regulacji przedstawiono w ujęciu niepieniężnym. (dowód: akta kontroli str. 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

²⁹ Prace nad tym projektem założeń zakończono 16 grudnia 2016 r. Wtedy to zgłoszono rezygnację z prac nad założeniami projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej. Projekt założeń był już po uzgodnieniach międzyresortowych, konsultacjach publicznych i konferencji uzgodnieniowej.

³⁰ W OSR projektu założeń z 24 czerwca 2016 r. wskazano siedem następujących grup podmiotów: obywatele, podmioty gospodarcze, sądy rejonowe, sądy okręgowe, notariusze, organy administracji, Minister Rozwoju. W OSR projektu ustawy z 10 lutego 2017 r. wyszczególniono siedem grup podmiotów takich jak: obywatele, osoby fizyczne prowadzące zarejestrowaną działalność gospodarczą, sądy rejonowe, sądy okręgowe, notariusze, osoby zatrudnione przez przedsiębiorców zarejestrowanych w CEIDG w ramach stosunku pracy oraz Skarb Państwa i jednostki samorządu terytorialnego. W OSR projektu ustawy z 17 października 2017 r. dodano grupę podatników podatku od spadków i darowizn.

Zgodnie z *Wytycznymi do przeprowadzenia oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* (część pierwsza ppkt 3.4), *gdy wyrażenie skutków w wartościach pieniężnych nie będzie możliwe, należy wyjaśnić, dlaczego nie jest to możliwe i wyrazić je ilościowo w wartościach niepieniężnych lub szczegółowo opisać.*

Jako główną przyczynę braku możliwości wartościowego i ilościowego wyrażenia skutków regulacji, szczególnie w ujęciu globalnym, wskazano fakultatywny charakter przyjętego w powyższym projekcie rozwiązania. (dowód: akta kontroli str. 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

W OSR projektu założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej oraz projektu ustawy (w punkcie 7) stwierdzono, że *koszty wiążące się ze skorzystaniem z tej regulacji są znikome w stosunku do istniejących dziś możliwości dokonywania sukcesji.* (dowód: akta kontroli str. 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła: *koszt przekształcenia jednoosobowej działalności gospodarczej w spółkę kapitałową to najczęściej kilka bądź kilkanaście tysięcy złotych, koszty te odpowiednio wzrastają, gdy następcą prawny chce podjąć działalność z wykorzystaniem składników przedsiębiorstwa zmarłego przedsiębiorcy (spłaty spadkobierców, uzyskanie na nowo niezbędnych decyzji administracyjnych, zatrudnienie pracowników itp.), podczas gdy koszty ustanowienia zarządcy sukcesyjnego (a wcześniej prokurenta mortis causa) zamykałyby się w kwocie kilkuset złotych.* (dowód: akta kontroli str. 1798)

W procesie opiniowania projektu, w uwagach dotyczących OSR wskazano, że *istnieje możliwość, że projektowane przepisy spowodują skutki finansowe po stronie jednostek sektora finansów publicznych, które powinny zostać określone w OSR. (...)* Stosownie do art. 50 ust. 1a, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych³¹, w przyjmowanych przez Radę Ministrów projektach ustaw, których skutkiem finansowym może być zmiana poziomu wydatków jednostek sektora finansów publicznych w stosunku do wielkości wynikających z obowiązujących przepisów, istnieje konieczność określenia w treści projektu maksymalnego limitu tych wydatków wyrażonego kwotowo, na okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, oddzielnie dla każdego roku, poczynając od pierwszego roku planowanego wejścia w życie ustawy, w podziale na: budżet państwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne, a także pozostałe jednostki sektora finansów publicznych. Niestosowanie tych przepisów możliwe jest jedynie w przypadku, gdy przedmiotowe przepisy nie spowodują zwiększenia wydatków lub realizacja zadań wynikających z wprowadzenia tej ustawy będzie mieściła się w ramach ogólnej puli wydatków dotychczas przeznaczanej na dane zadanie. Ustosunkowując się do tej uwagi, pracownicy MR wskazali, że realizacja zadań będzie mieściła się w ramach ogólnej puli wydatków przeznaczonych na dane zadania. (dowód: akta kontroli str. 852-870)

Zastępca Dyrektora DDR Luiza Modzelewska wyjaśniła, że wniosek ten sformułowano w oparciu o przegląd proponowanych rozwiązań pod kątem zaangażowania jednostek sektora finansów w funkcjonowanie zarządcy sukcesyjnego. Stwierdzono m.in., że zaangażowanie sądu będzie minimalne. Odnosząc się zaś do mechanizmu sukcesji decyzji administracyjnych wskazano m.in., że w obecnym stanie prawnym, organy zobowiązane są do prowadzenia postępowań mających na celu stwierdzenie wygaśnięcia decyzji, których adresatem był zmarły przedsiębiorca. Z kolei następcą prawny zamierzający kontynuować działalność, musi wystąpić o wydanie nowej decyzji, której będzie adresatem. Również wpisy do CEIDG nie powinny generować zwiększenia wydatków sektora. Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła ponadto, że realne oszacowanie maksymalnego limitu nie byłoby możliwe. Nawet gdyby przyjąć, że wszyscy przedsiębiorcy skorzystają z instytucji zarządcy sukcesyjnego, nie sposób ocenić jak często zaistnieje potrzeba odwołania zarządcy i czy potrzeba taka wystąpi więcej niż raz. (dowód: akta kontroli, str. 1993-1994)

MR w każdej kolejnej wersji OSR wskazywało, że to od przedsiębiorcy lub jego sukcesorów będzie zależało czy będzie kontynuowana działalność przedsiębiorstwa i czy skorzystają oni

³¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

z nowych, zaproponowanych rozwiązań, bowiem mają one charakter fakultatywny. Dlatego m.in. nie jest możliwe oszacowanie w ilu przedsiębiorstwach zostanie wdrożony proces sukcesji, a tym samym nie da się określić wpływu projektowanej regulacji na sektor finansów publicznych. Ustanowienie zarządcy sukcesyjnego pozwoli na zachowanie kontynuacji w regulowaniu zobowiązań publicznoprawnych związanych z prowadzeniem działalności takich jak: podatki, opłaty lokalne, opłaty z tytułu koncesji, stanowiących wpływy do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Utrzymane też będą umowy o pracę, a tym samym zachowane zostaną wpływy z tytułu składek na ubezpieczenie społeczne osób zatrudnionych w przedsiębiorstwie. Pomoc publiczna otrzymana w związku z realizacją projektów dofinansowanych ze środków publicznych nie będzie musiała być zwracana podmiotowi finansującemu. Wprowadzenie nowych rozwiązań nie powinno zatem spowodować zwiększenia wydatków sektora finansów publicznych. (dowód: akta kontroli, str. 852, 869, 1038-1041, 1242-1245, 1568-1572, 1993-1994)

W uwagach do OSR zgłaszano także, że projekt ustawy przewiduje wprowadzenie zwolnienia z podatku od spadków i darowizn z tytułu nabycia firmy po śmierci przedsiębiorcy pod warunkiem dalszego jej prowadzenia przez okres minimum pięciu lat. Zapis ten może spowodować zmniejszenie wpływów z tytułu podatku od spadków i darowizn, który stanowi wyłączny dochód gmin oraz powoduje inne traktowanie najbliższej rodziny przed śmiercią przedsiębiorcy (zerowy podatek). Według MR nie jest możliwe obecnie ustalenie, w ilu przypadkach zwolnienie to będzie miało zastosowanie. Przewiduje się, że ewentualny ubytek finansowy zostanie zrekomensowany wpływami z opodatkowania tych firm podatkiem dochodowym od osób fizycznych, w którym gminy mają swój udział. W efekcie wprowadzonej regulacji powinno dojść do zmniejszenia liczby przypadków nagłego zakończenia prowadzenia działalności po śmierci właściciela przedsiębiorstwa osoby fizycznej, a w dłuższej perspektywie skutkować zwiększeniem udziału firm rodzinnych w gospodarce krajowej. (dowód: akta kontroli, str. 1383)

Przewidywano, że w wyniku wprowadzenia proponowanych rozwiązań zmniejszą się obciążenia regulacyjne, tj. zmniejszy się liczba dokumentów i liczba procedur, skróceniu ulegnie czas na załatwienie sprawy, pomimo tego, że Projekt wprowadza nowe procedury, nowe dokumenty i obowiązki. Projektowana regulacja ograniczyć ma zjawisko wygasania umów o pracę po śmierci osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą. (dowód: akta kontroli str. 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła: *przygotowując ocenę wpływu projektowanej regulacji, zarówno na etapie prac na festem regulacyjnym i jak oceną skutków regulacji, brano pod uwagę Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, w których wskazano, że ocena wpływu jest dokonywana z uwzględnieniem zasady proporcjonalności nakazującej organom państwowym użycie jedynie takich środków, które są niezbędne dla osiągnięcia konkretnego celu. Celem tym jest natomiast zapewnienie możliwości kontynuowania działalności przedsiębiorstwa osoby fizycznej po jej śmierci. Potrzeba wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych istnieje w tym zakresie niezależnie od wielkości skali jej oddziaływania. Podjęcie prac legislacyjnych uzasadnił brak odpowiednich regulacji prawnych adresowanych do działalności gospodarczej prowadzonej w formie jednoosobowej działalności osoby fizycznej.* (dowód: akta kontroli str. 1796)

W ramach oceny wpływu projektu ustawy przygotowano harmonogram dalszych prac nad projektem. Określono również, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych, termin wejścia w życie proponowanej regulacji (początkowo na 1 stycznia 2018 r., obecnie na 1 czerwca 2018 r.). Ponadto zaplanowano, że ocena *ex post* zostanie dokonana po trzech latach od dnia wejścia w życie ustawy. Ewaluacja zostanie dokonana w oparciu o porównanie w każdym z trzech lat obowiązywania ustawy współczynnika wyznaczonego przez iloraz liczby przypadków, w których doszło do wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG na skutek śmierci przez liczbę przypadków, w których został ustanowiony zarząd sukcesyjny przedsiębiorstwem osoby fizycznej. Ponadto na potrzeby tej oceny zostanie ustalona liczba osób wpisanych do CEIDG, które powołały zarządcę sukcesyjnego oraz liczba aktów notarialnych powołujących zarządcę sukcesyjnego, sporządzonych przez notariuszy.

Odpowiedzialność za przeprowadzenie ewaluacji przypisano ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. (dowód: akta kontroli str. 300-307, 706-716, 1031-1041, 1559-1572 1798-1801)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W CEIDG nie sprostowano wpisów zawierających niezgodności pomiędzy datą urodzenia przedsiębiorcy a jego numerem PESEL. Na dzień 30 sierpnia 2017 r. w CEIDG figurowało 26 przedsiębiorców w wieku 100-150 lat. Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³², minister właściwy do spraw gospodarki z urzędu, w formie postanowienia, sprostuje wpis zawierający oczywiste błędy, niezgodności z treścią wniosku przedsiębiorcy lub stanem faktycznym wynikającym z innych rejestrów publicznych. W MR, w imieniu Ministra, działania takie wykonywał DHU. Dane te, zostały sprostowane w powyższym trybie dopiero w trakcie kontroli NIK (jedna sprawa jest w toku). (dowód: akta kontroli, str.1791, 1824,1859-1860, płyta)

Naczelnik Wydziału Operacyjnego Punktu Kontaktowego w DGE wyjaśnił, że z DHU dwukrotnie skierowano do DGE prośbę o przygotowanie raportu z wpisami bez numeru PESEL (raporty przekazano 24 listopada 2016 r. i 4 lipca 2017 r.). Nie były natomiast zlecane czynności zmierzające do skorygowania błędnych wpisów, w których data urodzenia przedsiębiorcy w wieku 90-150 lat jest niezgodna z jego numerem PESEL. (dowód: akta kontroli, str. 1859-1860, 1863-1864)

Dyrektor DHU wyjaśnił, że niezgodności są wynikiem błędnej migracji dokonanej do systemu CEIDG przez organ gminy (numer PESEL był prawidłowy, data urodzenia nie). Nie wskazał natomiast przyczyny niepodjęcia takich działań we wcześniejszym terminie.

Z wyjaśnień Dyrektora DGE wynika ponadto, że liczba przedsiębiorców w wieku 100-150 lat, na dzień 30 listopada 2017 r. zwiększyła się z 26 do 35. Wskazuje to, że system CEIDG dopuszcza możliwość dokonania wpisu nowych przedsiębiorców z błędną datą urodzenia (niezgodną z numerem PESEL). (dowód: akta kontroli, str.1824,1859-1860)

Dyrektor DHU wyjaśnił, że *dla nowych wpisów nie jest możliwe złożenie wniosku bez podania numeru PESEL. Dodatkowo wniosek jest weryfikowany w rejestrze PESEL (...) system CEIDG nie weryfikuje daty urodzenia przedsiębiorcy. Ponadto wyjaśnił: Projekt ustawy o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej ogranicza liczbę danych ewidencyjnych, wskazując, że wpisowi podlegać będzie jedynie numer PESEL o ile przedsiębiorca taki posiada oraz data urodzenia o ile przedsiębiorca nie posiada numeru PESEL.* (dowód: akta kontroli, str. 1863-1864)

2. Pracownicy DDR odpowiedzialni za prace nad projektem założeń do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej, a następnie nad projektem ustawy o zarządzie sukcesyjnym, nie podjęli wystarczających działań pozwalających na oszacowanie skali problemów związanych ze śmiercią przedsiębiorców, podlegających wpisowi do CEIDG. Nie uzyskano bowiem informacji o liczbie:

- pracowników, którzy utracili pracę w wyniku śmierci przedsiębiorcy,
- umów o dofinansowanie projektów realizowanych ze środków unijnych, które zostały rozwiązane lub przeniesione na następcę prawnego z powodu śmierci beneficjenta,
- koncesji, licencji i zezwoleń, które wygasły w związku ze śmiercią przedsiębiorcy w ww. okresie. (dowód: akta kontroli, str. 706-716, 1031-1041, 1559-1572)

Tymczasem, m.in. w OSR jako praktyczne aspekty problemu wskazano m.in. wygaśnięcie umów o pracę, *obowiązek zwrotu pomocy publicznej otrzymanej na podstawie umów, które nie zostały jeszcze wykonane, w całości wraz z odsetkami od dnia jej przekazania przez podmiot finansujący oraz wygaśnięcie decyzji administracyjnych niezbędnych do prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej.* (dowód: akta kontroli, str. 756-765, 1031-1041, 1235-1245)

³² Dz.U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.

Jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DDR, dane z CEIDG o liczbie wykreśleń podmiotów z powodu śmierci nie mogły być brane pod uwagę. Kilkadziesiąt tysięcy wykreśleń dotyczyło przedsiębiorców, którzy zmarli przed wielu laty. W tym przypadku nie mogła nastąpić kontynuacja tej działalności. Nie było także możliwe oszacowanie liczby pracowników zatrudnianych przez przedsiębiorców wpisanych do CEIDG oraz tych, którzy z powodu śmierci przedsiębiorcy utracili pracę, ponieważ dane te nie podlegały wpisowi do tej bazy. (dowód: akta kontroli, str. 1767)

Odnosząc się do liczby umów o dofinansowanie projektów realizowanych ze środków unijnych, Zastępca Dyrektora DDR wyjaśniła, że ta informacja nie byłaby wymierna i przydatna do prac nad projektem. Minister Rozwoju i Finansów w części działu administracji rządowej gospodarka lub rozwój regionalny jest tylko jednym z wielu podmiotów, które udzielają pomocy publicznej i zawierają umowy o dofinansowanie. (dowód: akta kontroli, str. 1797)

Z wyjaśnień Dyrektora Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej wynika, że obowiązująca legislacja nie nakłada na państwo członkowskie obowiązku monitorowania okoliczności rozwiązania umowy o dofinansowanie projektu. Szczegółowe informacje dotyczące tych okoliczności są w dyspozycji odpowiednich Instytucji Zarządzających.

Zdaniem NIK, pozyskanie ww. danych było możliwe z innych niż CEIDG źródeł, np. z ZUS – dane o wyrejestrowanych płatnikach z kodem 117 – zgon płatnika składek oraz o ich wyrejestrowanych pracownikach. Możliwe było także pozyskanie danych o liczbie umów o dofinansowanie projektów realizowanych ze środków unijnych, które zostały rozwiązane lub przeniesione na następcę prawnego z powodu śmierci beneficjenta. Z analizy w bazie CEIDG danych o przedsiębiorcach na podstawie przedłożonego przez Departament Koordynacji Wdrażania Funduszy Unii Europejskiej zestawienia rozwiązanych umów wynika, że przyczyną rozwiązania 103 umów w latach 2016-2017 w żadnym przypadku nie była śmierć beneficjenta. (dowód: akta kontroli, str. 1832-1845)

Ponadto, dzięki integracji CEIDG z bazą PESEL, od marca 2017 r. możliwe było także zaktualizowanie danych dotyczących rzeczywistej skali wykreśleń przedsiębiorców z powodu śmierci. (dowód: akta kontroli, str. 1859)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Błędy w bazie CEIDG wpłynęły na rzetelność danych przyjętych dla potrzeb OSR. W bazie CEIDG na dzień 30 listopada 2017 r. ujawniono 249,7 tys. przedsiębiorców, którzy nie posiadali numeru PESEL. Zgodnie z art. 61 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw, przedsiębiorcy powinni uzupełnić brakujący wpis o nr PESEL w terminie 2 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, a ci³³, którzy tego nie uczynią, powinni zostać wykreśleni z CEIDG (do 19 maja 2018 r.). W bazie ujawniono także ponad 500 tys. przedsiębiorców, którzy nie posiadali wprowadzonej daty urodzenia. Powyższe dane nie zostały uwzględnione w kalkulacjach dokonanych w marcu 2017 r. (dowód: akta kontroli, str. 874-879, 1823-1824, 1887-1898)

2. Zdaniem NIK, w związku z projektowanymi zmianami ustawy o CEIDG, zasadnym jest podjęcie działań, które umożliwią dokonywanie analizy struktury wiekowej przedsiębiorców wpisanych do CEIDG, także po ewentualnym wprowadzeniu zmian w zakresie danych podlegających wpisowi do CEIDG. Brak możliwości pozyskania danych z CEIDG był bowiem w trakcie kontroli NIK często podnoszonym przez pracowników merytorycznych DDR argumentem uzasadniającym niedokonanie oszacowania skali rozwiązywanego problemu.

3. NIK zwraca uwagę, że w toku konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, niektóre instytucje (np. ZUS, banki, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej) sygnalizowały, że potrzebować mogą dłuższego terminu na dostosowanie swych systemów informatycznych do nowych przepisów.

³³ Powyższe dotyczy wyłącznie przedsiębiorców, którym nadano numer PESEL.

Ocena cząstkowa

Departament Doskonalenia Regulacji Ministerstwa Rozwoju po przeprowadzeniu analizy obecnych rozwiązań prawnych prawidłowo uznał, że problem sukcesji przedsiębiorstw prowadzonych przez osoby fizyczne podlegające wpisowi do CEIDG wymaga wprowadzenia nowych, kompleksowych regulacji prawnych. Prace legislacyjne rozpoczęto nad projektem założeń projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z sukcesją przedsiębiorstwa osoby fizycznej, a następnie kontynuowano w ramach projektu ustawy o zarządzie sukcesyjnym. Projekty te były przedmiotem uzgodnień, opiniowania i konsultacji publicznych, w efekcie których zgłaszano uwagi, które przyczyniły się do poprawy jakości i spójności planowanej regulacji. Ze względu na fakultatywny charakter proponowanych rozwiązań, w OSR wskazano, że nie było możliwe oszacowanie wpływu proponowanych rozwiązań na sektor finansów publicznych. Z uwagi na przewidywane korzyści społeczne, wprowadzenie proponowanych rozwiązań do krajowego systemu prawa, uznano za zasadne.

Nie podjęto natomiast wystarczających działań pozwalających na oszacowanie skali problemów dotyczących sukcesji przedsiębiorstw osób fizycznych (problemy pracownicze, związane z zawartymi umowami czy też z posiadanymi koncesjami bądź zezwoleniami). Nie sprostowano także błędnych wpisów przedsiębiorców, którzy figurowali w bazie CEIDG. W niewystarczający sposób zabezpieczono też bazę przed możliwością dalszego wprowadzania błędnych danych.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁴ kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 5 kwietnia 2018 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Krzysztof Kwiatkowski



podpis

³⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524.