16 czerwca 2023 r.

Protokół rozbieżności do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw

w celu ulepszenia środowiska prawnego i instytucjonalnego dla przedsiębiorców (UD497)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Lp**. | **Jednostka redakcyjna** | **Podmiot zgłaszający** | **Treść uwagi** | **Stanowisko MRiT** |
|  | Uwaga  ogólna | Rządowe Centrum Legislacji | Zauważyć należy, że projektowany art. 59825 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, dalej „KPC”, i art. 14 § 3 Kodeksu cywilnego, w przypadku wydania zgody na osobiste prowadzenie działalności przez małoletnie dziecko, nie zawierają żadnych ograniczeń w kwestii wartości i przedmiotu zawieranych umów ani nie przewidują żadnej formy kontroli rodziców lub opiekunów prawnych nad umowami zawieranymi przez małoletniego przedsiębiorcę, mimo że projektowane przepisy będą stosowane także wobec osób niemających zdolności do czynności prawnych: dzieci do 13 lat oraz osób ubezwłasnowolnionych całkowicie. Podkreślenia wymaga, że zgodnie z aktualnym stanem prawnym osoby te nie mogą samodzielnie prowadzić swoich spraw, ponieważ z powodu wieku albo niepełnosprawności lub innych zaburzeń ich stopień dojrzałości intelektualnej i emocjonalnej nie pozwala im w pełni rozpoznać i przewidzieć skutków własnych działań. Przyjęcie regulacji w projektowanym brzmieniu będzie zatem oznaczało odejście od podstawowych założeń porządku prawnego w zakresie regulacji odnoszących się do kwestii statusu prawnego osób niemających zdolności do czynności prawnych i pozostających pod opieką.  Zgodnie z projektowanymi regulacjami, w przypadku wyrażenia przez sąd zgody na osobiste prowadzenie działalności gospodarczej przez małoletniego jedyną przewidzianą prawem możliwością wpływu opiekunów prawnych na działanie dziecka (osoby ubezwłasnowolnionej) jest wystąpienie do sądu o ograniczenie lub zakaz prowadzenia przez nie działalności gospodarczej na podstawie projektowanego art. 59823 § 2 KPC. Podkreślić należy, że sam fakt wyrażania przez sąd zgody na prowadzenie działalności gospodarczej nie jest wystarczającą gwarancją wykonywania tej działalności w sposób służący dobru dziecka lub osoby ubezwłasnowolnionej. Stopień dojrzałości małoletniego przedsiębiorcy może zmieniać się w czasie, także w związku z rozwijaniem samodzielnej działalności i pozyskiwaniem z tego tytułu zarobków. Sąd, wydając zgodę, nie jest także w stanie przewidzieć wszystkich możliwych scenariuszy rozwoju działalności, która, z planowanej jako nieangażująca znaczących środków i niewymagająca poświęcania na nią wiele czasu, może przekształcić się w przedsiębiorstwo wymagające stałej kontroli i inwestycji w wymiarze przekraczającym zdolności małoletniego.  Z projektowanych regulacji nie wynika jednoznacznie, kto będzie ponosić odpowiedzialność za zobowiązania i czyny niedozwolone w sytuacji, w której podmiotem uprawnionym do osobistego prowadzenia działalności gospodarczej będą osoby pozbawione zdolności do czynności prawnych, którym sąd wydał zgodę na prowadzenie działalności gospodarczej. Wydaje się, że małoletni w dalszym ciągu nie będzie ponosił odpowiedzialności cywilnej za spowodowane przez siebie szkody (art. 426 Kodeksu cywilnego), ponieważ, co do zasady, będą ją ponosić opiekunowie prawni lub inne osoby zobowiązane do nadzoru (art. 427 Kodeksu cywilnego). Małoletni przedsiębiorca nie będzie też ponosił odpowiedzialności karnej za naruszenie prawa (art. 10 Kodeksu karnego). Projektowane regulacje nie przewidują żadnych rozwiązań chroniących opiekunów prawnych i osoby trzecie działające w dobrej wierze przed skutkami działań osoby niemającej zdolności do czynności prawnych. Podkreślenia wymaga także, że rozwiązaniem opisanego problemu nie byłoby przeniesienie pełnej odpowiedzialności za następstwa własnych czynów na dziecko lub osobę ubezwłasnowolnioną, zwłaszcza całkowicie. Zastosowanie ogólnych zasad prawa cywilnego, nawet z uwzględnieniem możliwości powołania się przez opiekunów prawnych na okoliczność, że nie ponoszą winy w nadzorze, może prowadzić z kolei do rozstrzygnięć sprzecznych z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw (np. w sytuacji, w której pomimo istnienia szkody zawinionej przez małoletniego przedsiębiorcę, osoba poszkodowana nie będzie mogła skutecznie dochodzić swoich praw ze względu na brak osoby zdolnej do ponoszenia odpowiedzialności). Brakuje także regulacji gwarantujących pewność obrotu w sytuacji, w której małoletni przedsiębiorca, na skutek wyroku sądu, częściowo lub całkowicie utraci możliwość wywiązywania się z zaciągniętych wcześniej zobowiązań. Cofnięcie zgody na osobiste prowadzenie działalności gospodarczej może bowiem odbywać się ze szkodą dla innych podmiotów, które, rozpoczynając współpracę z małoletnim przedsiębiorcą, działały w dobrej wierze i zgodnie z obowiązującym prawem.  Zauważenia wymaga także, że wyjaśnienie tej kwestii w uzasadnieniu nie może zostać uznane za wystarczające, gdyż wskazano jedynie, że osoby małoletnie „powinny mieć możliwość wykonywania działalności gospodarczej, w ramach której ich interesy ani interesy innych osób nie doznają uszczerbku z powodu braku albo ograniczonej zdolności do czynności prawnych”.  Niezależnie od powyższych uwag, należy podkreślić, że przepisy, w projektowanym brzmieniu, prowadzą do trudnej do uzasadnienia systemowej niespójności w zakresie statusu małoletniego przedsiębiorcy. Osoba, która została przez sąd uznana za zdolną do osobistego prowadzenia we własnym imieniu działalności gospodarczej, w kwestii czynności prawnych dokonywanych poza zakresem tej działalności w dalszym ciągu będzie traktowana jako niezdolna do zawarcia żadnej umowy (o ile nie będzie to drobna umowa życia codziennego). Przyjęcie regulacji przyznającej prawo osobistego prowadzenia działalności gospodarczej osobom niemającym zdolności do czynności prawnych wymaga zatem kompleksowych zmian w systemie prawnym. | MRiT zrezygnował z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.  Przyznanie możliwości dokonywania czynności prawnych przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (wszelkich, niektórych) będzie decyzją sądu opiekuńczego.  Wprowadzana kontrola sądu opiekuńczego ma na celu zabezpieczenie interesów wszystkich osób biorących udział w czynnościach w związku z działalnością gospodarczą. |
|  | Art. 1 pkt 5 i 6 projektu | Minister Sprawiedliwości | Przedmiotowy projekt ustawy w zakresie swojej regulacji dokonuje nowelizacji m.in. *ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 i 2185). Jednakże niektóre propozycje zmian przestawione w projekcie mogą w pewnym zakresie pozostawać w konflikcie z propozycjami zawartymi w przygotowanym przez Ministerstwo Sprawiedliwości *projekcie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego* (UD439), który był udostępniany Ministerstwu Rozwoju i Technologii w ramach uzgodnień międzyresortowych. Projekt ustawy przedstawiony przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii przewiduje jako podstawową formę wezwania wezwanie do złożenia wyjaśnień lub zeznań na piśmie. Jedynie w uzasadnionych przypadkach organ mógłby wezwać do udziału w podejmowanych czynnościach osobiście lub przez pełnomocnika (propozycja nowelizacji art. 50 i 54 Kpa). Z kolei projekt przygotowany w Ministerstwie Sprawiedliwości przewiduje jedynie możliwość wezwania świadka do złożenia zeznań na piśmie, jeżeli ułatwi to przeprowadzenie tego dowodu, wskazując jednocześnie warunki jakie mają być spełnione.  Projekt wprowadza również odmiejscowioną formę przesłuchania (przy użyciu środków porozumiewania się na odległość z jednoczesną transmisją obrazu i dźwięku).  Wprowadzenie zeznań na piśmie jako podstawowej formy składania zeznań należy uznać za rozwiązanie niekorzystne dla prawidłowego toku postępowania. Wskazać należy, że Kodeks postępowania administracyjnego - co do zasady - jest regulacją ogólną dla wszystkich typów postępowań administracyjnych. W ramach tego mieści się zatem bardzo szerokie spektrum postępowań prowadzonych przez różne organy administracji publicznej. Wprowadzenie domyślnej formy pisemnej będzie powodowało szereg implikacji dla tych organów na etapie prowadzonych przez nie postępowań. Organy będą zmuszone, niezależnie od kategorii postępowania, do rozważenia czy wezwanie do złożenia wyjaśnień osobiście będzie uzasadnione. Tymczasem wydaje się, że taki typ przesłuchania jest zazwyczaj lepszy zarówno dla organu jak i dla uczestników tego postępowania. Po pierwsze, daje możliwość lepszego zrozumienia kontekstu wypowiedzi oraz zadawania pytań doprecyzowujących bez wzywania do złożenia dodatkowych zeznań, a po drugie pozwala na aktywne uczestnictwo stron w danej czynności organu. Zastosowanie danej formy powinno pozostać w sferze dyskrecjonalnej decyzji organu administracji publicznej prowadzącego dane postępowanie.  Na marginesie tylko wskazać należy, że instytucja przesłuchania na piśmie istnieje również na gruncie innych procedur, w tym postępowania cywilnego. Niemniej zgodnie z art. 2711 Kpc świadek składa zeznanie na piśmie, jeżeli sąd tak postanowi. Przepis ten jest zatem wyjątkiem w zakresie osobistego przesłuchania stron przed sądem i daje sądowi prawo ostatecznej decyzji co do formy przesłuchania.  W związku z powyższym należy zarekomendować rezygnację przez projektodawcę z proponowanych zmian art. 50 i 54 Kpa. Niezależnie od powyższego, należy zauważyć, że przedstawiony projekt ustawy zawiera również propozycję dodania do Kodeksu postępowania administracyjnego nowego art. 45a. Tymczasem dodanie tego samego przepisu, jednak wyrażającego inną normę prawną, przewiduje projekt Ministerstwa Sprawiedliwości.  W związku z tym należy poddać pod rozwagę uwzględnienie powyższego w toku dalszych prac legislacyjnych. | Propozycja nie uniemożliwia stosowania wezwań osobistych, jeśli jest to niezbędne dla wyjaśnienia sprawy. Nowe brzmienie przepisu ma jedynie jednoznacznie przesądzić o hierarchii form dokonywania czynności ze stroną w taki sposób, tj. by wezwanie jej do osobistego stawiennictwa nie było podstawowym narzędziem.  W związku z tym, że wskazany projekt UD439 również jest na etapie uzgodnień międzyresortowych, numeracja jednostek redakcyjnych zostanie dostosowana na kolejnych etapach procesu legislacyjnego, w zależności od postępów obu projektów. |
|  | Art. 1 pkt 5 projektu | Minister Klimatu i Środowiska | W związku ze zmianami wprowadzanymi do art. 50 Kpa przewidującymi jako regułę składanie przez świadka zeznań na piśmie, a nie osobiście, proponuję dodanie do art. 50 obowiązku pouczenia świadka przez organ administracji publicznej w wezwaniu: o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania (art. 83 § 1 i 2 Kpa) oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania. W związku z tym, że zeznania świadka nie będą odbierane osobiście pouczenie to powinno zawierać wskazanie na okoliczności niemożność bycia świadkiem (art. 82 Kpa).  Proponuję więc dodać w art. 54 Kpa nowy paragraf o następujące treści:  „§ 1c. Wezwanie osoby do złożenia zeznań na piśmie zawiera pouczenie o prawie odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania, a także wskazuje okoliczności wskazujące na niemożność bycia świadkiem.”.  Wskazać także należy, iż pouczenieo odpowiedzialności za fałszywe zeznania jest warunkiem karalności składania fałszywych zeznań zgodnie z art. 233- § 2 i 6 Kodeksu karnego, a więc każde wezwanie musi zawierać takie pouczenie.  Nie wydaje się także zasadne, aby każde wezwanie zawierało uzasadnienie. Przepis także nie określa co miałoby zawierać takie uzasadnienie. O ile można wskazać, iż wezwanie może zawierać uzasadnienie, gdy istnieje taka potrzeba, to brak jest podstaw, aby każde wezwanie zawierało uzasadnienie. Wprowadzenie takiego obowiązku będzie obciążało organy administracji, prowadząc do wydłużenia postępowania, a także będzie generowało zwiększenie zużycia papieru, co nie jest obojętne środowiskowo.  W związku ze zmianą art. 50 Kpa wydaje się także konieczna zmiana art. 88 Kpa, tak aby w sposób prawidłowy sankcjonował niezłożenie lub niewłaściwe złożenie wyjaśnień lub zeznań na piśmie. W szczególności art. 88 Kpa nie wydaje się, aby wyraźnie przewidywał odpowiedzialności za brak odpowiedzi na pytania zawarte w wezwaniu do udzielania zeznań na piśmie.  Wskazać także należy, iż art. 50 Kpa zmieniając koncepcję pierwszeństwa prowadzenia dowodów nie odnosi się jak się mają zeznania na piśmie do przesłuchania strony. Wymaga więc to uregulowania w projekcie ustawy.  Należy jednak przede wszystkim zauważyć, iż wprowadzenie pierwszeństwa zeznania na piśmie nie może podważać konieczności ustalenia prawdy materialnej. Wskazywanie więc w przepisie, iż zeznania na piśmie mają niejako pierwszeństwo przed zeznaniami świadka na rozprawie administracyjnej z udziałem stron i ich pełnomocników (art. 89 § 2 Kpa) może podważać dojście przez organ administracji do prawy obiektywnej. Możliwość osobistego zadawania pytania świadkom przez strony i ich pełnomocników jest konieczną przesłanką dojścia do prawdy obiektywnej. Należy także zauważyć, iż projektodawca tak fundamentalnie zmieniając przepisy postępowania w żaden nie odnosi się do tej kwestii. Wskazać także należy, iż zgodnie z przywołanym art. 89 § 2 Kpa organ powinien przeprowadzić rozprawę, gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków. W tym kontekście sama zmiana art. 50 Kpa jest niewystarczająca.  Wprowadzenie zmian do art. 50 wymaga także rozważenia zmiany art. 77 § 3 Kpa wskazującego, iż organ przeprowadzający postępowanie na wezwanie organu właściwego do załatwienia sprawy (art. 52) może z urzędu lub na wniosek strony przesłuchać również nowych świadków i biegłych na okoliczności będące przedmiotem tego postępowania. Przepis ten odnosi się więc literalnie tylko do przesłuchania, a nie przewiduje możliwości skorzystania z zeznań na piśmie.  W uzasadnieniu nie wskazano, jak będzie się miała wprowadzona pierwszeństwo z dowodu z zeznań na piśmie do art. 78 § 1 Kpa przewidującego, iż żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.  W uzasadnieniu mimo zmiany preferencji w zakresie prowadzenia dowodu nie wskazano, w jaki sposób stosować takie przepisy Kpa, które odnoszą się do przesłuchania świadka, do zeznań na piśmie. Zgodnie z art. 79 § 1 Kpa strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Stosownie zaś do art. 79 § 1 Kpa Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Wskazać więc należy, iż strona powinna mieć możliwość czynnego udziały w przeprowadzeniu dowodu z zeznań złożonych na piśmie np. poprzez możliwość ustalenia listy pytań i zagadnień, które osoba wezwana do złożenia zeznań na piśmie będzie obowiązana odpowiedzieć.  Wprowadzenie więc w szerszym zakresie instytucji zeznań na piśmie, która obecnie prawie nie jest stosowana, wymaga zmiany szeregu przepisów Kpa. Do wprowadzenia tej zmiany nie jest w ogóle potrzeba zmiana art. 50 § 1 Kpa, a za to konieczna jest zmiana innych przepisów Kpa, które jednoznacznie wskażą jak stosować tę instytucji bez naruszenia ogólnych zasad zawartych w Kpa. | Propozycja nie zmienia dotychczasowych form składania wyjaśnień lub zeznań, a jedynie dotychczasową ich „hierarchię”. Celem regulacji jest doprowadzenie do wykonywania czynności urzędowych w pierwszej kolejności na piśmie, a w uzasadnionych przypadkach w ramach osobistego stawiennictwa, dlatego tylko takie wezwania będą zawierały uzasadnienie. Proponowany przepis nie precyzuje także co mogłoby zawierać uzasadnienie, pozostawiając to każdorazowo ocenie organu, który orzeka w danych okolicznościach sprawy.  Przepis w dotychczasowym brzmieniu również dopuszcza formę pisemną, przy czym preferencyjne było stosowanie osobistego stawiennictwa. Wydaje się zatem, że nie ma konieczności doregulowywania elementów wezwania pisemnego (pouczenia), czy też zmiany przepisów Kpa dotyczących innych elementów postępowania administracyjnego (np. zeznań świadków). Obowiązujące przepisy w zakresie pouczeń są wystarczające i nie planuje się wprowadzenia zmian w tym zakresie. |
|  | Art. 1 pkt 6 projektu oraz art. 16  projektu | Minister  Finansów | Ad art. 1 pkt 6:  W przepisie tym zaproponowano zmianę brzmienia art. 54 § 1 pkt 4 Kpa, który wskazuje jeden z elementów katalogu informacji, jakie powinno zawierać wezwanie. Proponuje się, aby obecne sfomułowanie, cyt.: „czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie”, otrzymało brzmienie: „czy wezwany powinien złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie, czy uzasadnione jest stawiennictwo osobiste lub przez pełnomocnika”.  Przede wszystkim należy zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym działanie przez pełnomocnika jest możliwe zarówno w sytuacji składania wyjaśnień lub zeznań na piśmie, jak również w sytuacji konieczności złożenia ich ustnie do protokołu poprzez stawiennictwo w siedzibie organu. Zgodnie z art. 32 Kpa, strona może działać przez pełnomocnika, chyba, że charakter czynności wymaga jej osobistego działania. Skoro takie uprawnienia przysługują stronie, to brak jest podstaw do odmawiania ich innym uczestnikom postępowania.  Dążenie do ograniczenia praktyki organów administracji wzywania do osobistego stawiennictwa, celem złożenia wyjaśnień lub zeznań, nie powinno powodować ograniczenia możliwości wyboru formy (pisemnie czy ustnie do protokołu) zadośćuczynienia wezwaniu przez osobę wzywaną. Proponowane brzmienie zmienianego przepisu wskazuje na formę pisemną, a w uzasadnionych przypadkach – według oceny organu – stawiennictwo w siedzibie organu osoby wezwanej lub jej pełnomocnika.  Ponadto, co do zasady, wezwanie jest kierowane do strony lub innej osoby wzywanej - to wezwany decyduje czy działa osobiście, czy przez pełnomocnika, a wezwanie jedynie doręczane jest pełnomocnikowi, jeżeli organ dysponuje informacją o ustanowieniu pełnomocnika. Czym innym jest bowiem skierowanie wezwania do określonego podmiotu, a czym innym jego doręczenie.  W związku z projektowaną zmianą w art. 54 § 1 Kpa, w części 1 OSR – Jaki problem jest rozwiązywany?, wskazano „problem nieuzasadnionego wzywania stron postępowania administracyjnego do osobistego stawiennictwa”, nie przedstawiając danych, na podstawie których ten problem został zidentyfikowany. Natomiast w części 2 – Rekomendowane rozwiązanie […], wyjaśniono: „zmiana ma na celu ograniczenie sytuacji, w których osobiste stawiennictwo lub stawiennictwo przez pełnomocnika było wymagane. Propozycja polega na wzmocnieniu pierwszeństwa postaci pisemnej, w tym elektronicznej jako docelowej przed pozostałymi. W obecnych czasach techniki zdalnej komunikacji umożliwiają składanie wyjaśnień bez konieczności wychodzenia z domu.”  Wieloletnie doświadczenie w stosowaniu przepisów Kpa pozwala stwierdzić, że wskazany problem nie wynika z brzmienia obowiązujących przepisów prawa, ale raczej z niewłaściwego ich stosowania. To organ, działając na podstawie obowiązujących przepisów prawa, powinien tak sformułować wezwanie, aby było zrozumiałe dla wzywanego i nie było nadmiernie uciążliwe.  Ad art. 16:  MF postuluje rezygnację z proponowanych regulacji Ordynacji podatkowej jako zbędnych z następujących powodów.  1) Aktualny przepis art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej stanowi, że organ podatkowy może wezwać stronę lub inne osoby do złożenia wyjaśnień, zeznań, przedłożenia dokumentów lub dokonania określonej czynności osobiście, przez pełnomocnika lub na piśmie, jeżeli jest to niezbędne dla wyjaśnienia stanu faktycznego lub rozstrzygnięcia sprawy. Jeśli wezwanie do osobistego stawienia się nie jest niezbędne, a wystarczające jest złożenie wyjaśnień na piśmie, to już na podstawie powołanego przepisu organ podatkowy może wezwać tylko do złożenia wyjaśnień na piśmie. W takim przypadku wezwanie do osobistego stawiennictwa byłoby niezasadne i stanowiłoby naruszenie art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej.  2) Zgodnie z obowiązującym art. 159 § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej organ podatkowy wskazuje w wezwaniu w jakiej sprawie i w jakim charakterze oraz w jakim celu osoba ta zostaje wezwana. Wskazanie celu wezwania stanowi dla osoby wezwanej wystarczające uzasadnienie wezwania. Nałożenie w projektowanym art. 159 § 1b Op obowiązku dodatkowego uzasadnienia wezwania do osobistego stawiennictwa byłoby nadmiarowe.  3) Organy podatkowy, który bezzasadnie wzywałby do osobistego stawiennictwa narusza w sposób oczywisty zasady postępowania podatkowego tj. zasadę praworządności (art. 120 Op), zasadę prowadzenia postępowania podatkowego w sposób budzący zaufanie (art. 121 § 1 Op) i zasadę prawdy obiektywnej (art. 122 Op). Naruszenie tych zasad może być podnoszone w odwołaniu oraz w postępowaniu przed sądami administracyjnymi.  4) Wezwanie do osobistego stawiennictwa wiąże się z koniecznością zwrotu przez organ podatkowy kosztów stawiennictwa, co wynika z przepisów dotyczących kosztów postępowania (art. 265 § 1 pkt 1-2b i art. 266 § 1 Op).  5) Bezzasadne wzywanie do osobistego stawiennictwa naraża organ podatkowy na złożenie przez wezwanego skargi w trybie działu VIII Skargi i wnioski Kpa. Powyższe regulacje w sposób dostateczny chronią przed bezzasadnym dokonywaniem przez organy podatkowe wezwań do osobistego stawiennictwa. Nie ma w tym zakresie potrzeby dokonywania zmian przepisów Ordynacji podatkowej.  6) Orzecznictwo sądów administracyjnych podkreśla, że nie można zastępować zeznań świadka oświadczeniami (por. m.in. wyrok NSA z dnia 17 maja 2022 r., sygn. akt II FSK 2261/19). Zmiana ta byłaby zatem niezgodna z kierunkiem orzecznictwa sądów administracyjnych, bowiem dążyłaby w jeszcze większym stopniu do gromadzenia dowodów w postępowaniu podatkowym w sposób pośredni, bez rygorów związanych z przesłuchaniem świadka w sposób tradycyjny (tu: odpowiedzialność karna za składanie fałszywych zeznań).  7) Korekta treści art. 155 § 1 Op wprowadza kolejne, absolutnie zbędne, pole sporu pomiędzy organem podatkowym a wzywaną osobą w kontekście np. możliwości nałożenia kary porządkowej. Osoba wezwana, która nie dostosowała się do wezwania, może kwestionować na mocy zmienionych przepisów czy w ogóle jej przesłuchanie było konieczne, a kara porządkowa została słusznie nałożona. Skutkiem takich praktyk może być obstrukcja postępowania podatkowego, a w konsekwencji obniżenie dochodów państwa lub samorządów.  8) Stosowanie tego przepisu może wpłynąć na wydłużenie postępowania podatkowego w sytuacji, gdy wskutek przyznania pierwszeństwa formie pisemnej organ podatkowy będzie zobligowany do przedstawienia w wezwaniu uzasadnienia „uzasadnionego przypadku”, zaś strona tego postępowania będzie zobligowana do wyjaśniania okoliczności faktycznych sprawy na piśmie.  9) Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wezwania do składania wyjaśnień w formie papierowej lub elektronicznej powinny mieć pierwszeństwo przed wezwaniami do osobistego stawiennictwa, rodzą wątpliwości co do zasadności proponowanego rozwiązania, chociażby z uwagi na zdarzające się sytuacje unikania kontaktu przez podatników z organami podatkowymi, czy też zakładania działalności gospodarczej na fikcyjne podmioty/osoby. Wezwanie do osobistego stawiennictwa jest zatem istotnym narzędziem dla organów podatkowych służącym do weryfikacji podatników i ich rzetelności. | Ad art. 1 pkt 6:  Proponowana zmiana nie uniemożliwia wyboru formy przez organ, czy też działania przez pełnomocnika przez stronę. Ma natomiast na celu wzmocnienie i dążenie do częstszego stosowania form, które nie wymagają osobistego stawiennictwa.  W celu właściwego stosowania przepisów dotyczących wezwań do osobistego stawiennictwa proponuje się wprowadzenie art. 54 §1b Kpa, zgodnie z którym organ będzie zobowiązany do uzasadnienia wezwania do osobistego udziału w podejmowanych czynnościach.  Ad art. 16:  Proponowana zmiana nie uniemożliwia wyboru formy przez organ, czy też działania przez pełnomocnika przez stronę. Ma natomiast na celu wzmocnienie i dążenie do częstszego stosowania form, które nie wymagają osobistego stawiennictwa. |
|  | Art. 1 pkt 6 projektu | Minister Infrastruktury | Projektowany przepis przewiduje w art. 54 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego po § 1a dodanie § 1b w brzmieniu: „Wezwanie do udziału w podejmowanych czynnościach osobiście lub przez pełnomocnika zawiera uzasadnienie.”.  Proponuje się rozważenie wykreślenia obowiązku sporządzania w tego rodzaju wezwaniach uzasadnień. Uzasadnienie co do zasady sporządza się w aktach stanowiących określone rozstrzygnięcie organu. Ponadto, co należy podkreślić, postanowienia w przedmiocie dowodów w toku postępowania są niezaskarżalne, można je kwestionować przy środku odwoławczym. Zatem niezasadnym wydaje się aby wezwania organu były uzasadniane przez organ. Niewątpliwie może to wpłynąć na czas prowadzenia postępowań lub wywołać dodatkową polemikę między wzywanym lub stroną, a organem. Wydaje się, że projektowana zmiana nie uprości ani nie przyspieszy rozpatrywania spraw administracyjnych. | Celem projektu ustawy jest co prawda przyśpieszenie rozpatrywania spraw administracyjnych, jednakże wskazaną zmianę należy rozpatrywać również w kategorii ograniczenia nadmiernej częstotliwości stosowania wezwań osobistych przez organy. Konieczność uzasadnienia wezwania osobistego ma stanowić swego rodzaju zachętę do stosowania formy pisemnej, a nie osobistego angażowania strony. Nie wydaje się także, by konieczność przygotowania zwięzłego uzasadnienia w tej kwestii (w sytuacjach gdy wezwanie faktycznie jest wskazane) miała istotnie wpłynąć na czas prowadzenia postępowań. |
|  | Art. 1 pkt 12 projektu | Minister – Członek RM  Koordynator Służb Specjalnych | Projekt nadaje nowe brzmienie także § 1 w art. 132 Kpa, który dotyczy możliwych rozstrzygnięć organu I instancji, w sytuacji gdy wszystkie strony postępowania wniosły odwołanie, a organ uzna, że odwołanie to zasługuje w całości na uwzględnienie. Zgodnie z projektowanym rozwiązaniem, organ będzie mógł nie tylko uchylić lub zmienić decyzję, ale uchylając ją będzie mógł orzec co do istoty sprawy lub umorzyć postępowanie. Zaproponowane rozwiązanie należy ocenić negatywnie, ponieważ decyzja wydawana będzie w trybie autokontroli, a zatem wydaje się, że dopuszczalne powinny być dwa tryby rozstrzygnięcia, a mianowicie organ uchyli swoją decyzję i umorzy postępowanie lub zmieni decyzję (uchylenie „mieści się” w zmianie). | Zgodnie z obecnie obowiązującym art. 132 § 1 Kpa jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. W związku z tym Kpa zawiera dwa rozwiązania: uchylenie oraz zmianę. Oznacza to, ze uchylenie decyzji nie mieści się w zmianie tej decyzji. Są to dwa niezależne od siebie rozwiązania i pojęcia. W konsekwencji, uwagę należy uznać za nieuzasadnioną. |
|  | Art. 2 i art. 3 projektu | Minister  Finansów | Wyjaśnienia i ewentualnie uregulowania wymaga kwestia zdolności do podejmowania czynności przez osobę nieposiadającą pełnej zdolności do czynności prawnych w różnych postępowaniach dotyczących tej osoby w sprawach z zakresu prowadzonej przez nią działalności gospodarczej. Czy taka osoba np. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym występuje samodzielnie, jeśli postępowanie egzekucyjne dotyczy należności pieniężnych wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej przez taką osobę? Czy też działa przez przedstawiciela ustawowego, opiekuna lub kuratora? | Kwestia samodzielnego dokonywania czynności w postępowaniu powinna być określa przez sąd zezwalający na wykonywanie działalności gospodarczej. Co do zasady jednak, zgodnie z nową propozycją brzmienia przepisów, jeżeli sąd ten w swoim rozstrzygnięciu nie „poszerzy” zakresu czynności prawnych, które osoba z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych może dokonywać samodzielnie, to w ramach wszelkich postępowań (w tym np. w administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym) osoba taka nie będzie mogła występować samodzielnie – będzie reprezentowana przez osobę wskazaną przez sąd. |
|  | Art. 2 i art. 3 projektu | Minister Sprawiedliwości | Niezasadne jest przyznanie małoletniemu posiadającemu ograniczoną zdolność do czynności prawnych (małoletniemu powyżej 13 lat) możliwości samodzielnego dokonywania wszelkich czynności prawnych dotyczących prowadzonej przez niego działalności gospodarczej.  Należy zauważyć, że projektodawca nie wskazał rozwiązań prawnych obejmujących wszelkie aspekty prowadzenia działalności przez małoletniego przedsiębiorcę, który nie ma zdolności do czynności prawnych i posiada zezwolenie sądu opiekuńczego na wykonywanie działalności osobiście. Na przykład brak jest wskazania definicji „wykonywania działalności”.  Skoro małoletni może prowadzić działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własną rzecz, tj. m.in. zaciągać zobowiązania, to czy również jest uprawniony do podejmowania czynności w postępowaniu sądowym oraz postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym  tej działalności (np. za niezapłacone faktury).  Ponadto nierozstrzygnięta pozostaje kwestia odpowiedzialności karnej małoletniego w kontekście możliwości popełnienia przez niego przestępstw związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Do nieletniego do 17 roku życia będzie miała zastosowanie tylko ustawa o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, co spowoduje bezkarność małoletnich przedsiębiorców posiadających zezwolenie sądu opiekuńczego na wykonywanie działalności osobiście, np. w przypadku popełnienia przestępstwa oszustwa finansowego z art. 297 Kk.  Wprowadzając nowe rozwiązanie prawne, które nadaje nowe uprawnienia osobom małoletnim działania osobiście na rynku gospodarczym i finansowym, wnioskodawca powinien też zapewnić odpowiednią ochronę pozostałym uczestnikom rynku oraz reszcie społeczeństwa.  Należy także zauważyć, że wejście w życie projektowanych rozwiązań spowoduje znaczny wzrost wpływu spraw do sądów opiekuńczych. Pociągnie to za sobą  zwiększenie obciążenia sądów, wydłużenie czasu trwania postępowań, z uwagi chociażby na konieczność zaangażowania biegłych w ocenę stopnia rozwoju  umysłowego, stanu zdrowia i stopnia dojrzałości małoletniego dziecka, czy stopnia rozwoju umysłowego i stanu zdrowia osoby ubezwłasnowolnionej. | MRiT nie zgadza się ze stanowiskiem MS – w wyniku uwag resort zrezygnował co prawda z objęcia regulacjami osób nieposiadających zdolności do czynności prawnych. Jednak zasadne jest objęcie regulacjami osób posiadających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.  Przyznanie możliwości dokonywania czynności prawnych przez osoby posiadające ograniczoną zdolność do czynności prawnych (wszelkich, niektórych) będzie decyzją sądu opiekuńczego.  Wprowadza się przepis do Kpc, z którego wynika, że zezwolenie na podjęcie lub wykonywanie działalności gospodarczej będzie mogło być wydane, o ile nie sprzeciwia się to dobru tej osoby, bezpieczeństwu obrotu i prawom konsumenta.  Dodatkowo sąd opiekuńczy będzie także wskazywał osobę reprezentującą przedsiębiorcę, a także rozstrzygał, czy i w jakim zakresie działalność może być wykonywana osobiście. Pozwoli to na jednoznaczne ustalenie, kto i na jakich zasadach może dokonywać czynności prawnych w ramach działalności gospodarczej.  Projektodawca jest przeciwny rozszerzaniu odpowiedzialności karnej na osoby poniżej 17. roku życia, wykonujące działalność gospodarczą. Należy zauważyć, że projekt w najmniejszym stopniu nie zmienia obowiązującego stanu prawnego w zakresie odpowiedzialności karnej. Jak wielokrotnie było to wskazywane, już teraz istnieje możliwość podjęcia działalności gospodarczej przez osoby małoletnie – oznacza to, że nie przewiduje on żadnej quasi-abolicji, tj. tego, że pod kątem karnym osoba taka (albo też np. osoby z nią współpracujące, pomagające) znalazłaby się w „korzystniejszej” sytuacji niż ma to miejsce w obecnym reżimie prawnym.  Projektodawca proponuje aby sąd opiekuńczy rozstrzygał, czy i w jakim zakresie działalność może być wykonywana osobiście. Pozwoli to na jednoznaczne ustalenie, kto i na jakich zasadach może dokonywać czynności prawnych w ramach działalności gospodarczej. Co do zasady jednak, zgodnie z nową propozycją brzmienia przepisów, jeżeli sąd ten w swoim rozstrzygnięciu nie „poszerzy” zakresu czynności prawnych, które osoba z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych może dokonywać samodzielnie, to w ramach wszelkich postępowań osoba taka nie będzie mogła występować samodzielnie – będzie reprezentowana przez osobę wskazaną przez sąd.  W ocenie MRiT wprowadzenie regulacji nie spowoduje istotnego obciążenia sądów opiekuńczych (zob. informacje w OSR), a realizacja propozycji jest możliwa w oparciu o istniejące już zasoby kadrowe, finansowe i organizacyjne. Jeżeli MS uznaje jednak inaczej, prosi się o przedstawienie wyliczeń w tym zakresie i poddanie tej kwestii (dodatkowe środki itp.) pod rozstrzygnięcie SKRM. |
|  | Art. 2 projektu | Minister Klimatu i Środowiska | W projektowanych przepisach brak jest odniesienia do definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 431 k.c., wobec tego nie jest jasne czy „małoletni przedsiębiorcy” są objęci zakresem tej definicji, a zatem należy do nich stosować ogół przepisów k.c. odnoszących się do przedsiębiorców i działalności gospodarczej, czy też są odrębną kategorią podmiotów.  Wydaje się, że projektodawca powinien przeanalizować przepisy k.c. (a także innych ustaw) dotyczące przedsiębiorców i rozważyć wyłączenie zastosowania części tych przepisów w odniesieniu do małoletnich przedsiębiorców. Dotyczy to w szczególności przepisów określających surowszy reżim odpowiedzialności cywilnoprawnej przedsiębiorców a także surowszy wzorzec należytej staranności. Przyjęcie przepisów w zaproponowanym brzmieniu może powodować szereg wątpliwości związanych z tym, jak traktować relacje prawne z udziałem małoletnich przedsiębiorców. Z jednej strony przepisy k.c. są bowiem wobec nich surowsze, jako przedsiębiorców, z drugiej zaś – łagodniejsze, jako małoletnich / osób niemających zdolności do czynności prawnych / osób mających ograniczoną zdolność do czynności prawnych.  Dla ilustracji ww. potencjalnych wątpliwości można wskazać następujące przykłady:   1. Artykuł 118 k.c. przewiduje krótszy, 3-letni okres przedawnienia roszczeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, zaś art. 117 § 21 k.c. przewiduje surowszy skutek upływu terminu przedawnienia roszczenia przedsiębiorcy przysługującego przeciwko konsumentowi. Jednocześnie jednak zgodnie z art. 122 § 1 k.c. przedawnienie względem osoby, która nie ma pełnej zdolności do czynności prawnych, nie może skończyć się wcześniej niż z upływem lat dwóch od ustanowienia dla niej przedstawiciela ustawowego albo od ustania przyczyny jego ustanowienia. 2. Artykuł 426 k.c. wyłącza odpowiedzialność deliktową małoletniego, który nie ukończył lat trzynastu. Jednocześnie art. 435 k.c. przewiduje surowszą odpowiedzialność deliktową „prowadzącego na własny rachunek przedsiębiorstwo lub zakład wprawiany w ruch za pomocą sił przyrody”. 3. Z projektowanego art. 14 § 3 k.c. wynika, że czynności prawne małoletniego przedsiębiorcy, który nie ma zdolności do czynności prawnych mogą zostać uznane za nieważne, gdy pociągają za sobą rażące pokrzywdzenie osoby niezdolnej do czynności prawnych. Jednocześnie jednak do takiego małoletniego przedsiębiorcy znajdowałyby zastosowanie przepisy dotyczące stosunków z innymi przedsiębiorcami przewidujące np. uproszczony tryb zawarcia umowy poprzez przyjęcie oferty (art. 661 § 4 k.c., art. 681 k.c., art. 682 k.c.), surowsze reguły dotyczące skorzystania z uprawnień z tytułu rękojmi (art. 563 § 1 k.c.).   Należy także zauważyć, iż wprowadzeniu nowej instytucji małoletniego przedsiębiorcy nie towarzyszy żadna analiza wprowadzenia tej instytucji na prawo administracyjne, jak również na prawo karne. Wskazać bowiem należy, iż małoletni przedsiębiorca będzie musiał stosować wszystkie przepisy prawa administracyjnego. Z tego tytułu będzie mógł ponosić odpowiedzialność administracyjną, a w szczególności będą mogły być na niego nakładane administracyjne kary pieniężne. W takim ujęciu administracyjna kara pieniężna, która może dochodzić do milionów złotych będzie mogła być nałożona na kilkumiesięczne dziecko, gdyż projekt nie przewiduje żadnych ograniczeń wiekowych w prowadzeniu działalności gospodarczej ze względu na wiek małoletniego. Projekt ustawy wymaga więc szczegółowego uzasadnienia i przemyślenia w jaki sposób wprowadzenie nowej instytucji wpłynie na stosowanie prawa administracyjnego, a także prawa karnego. W szczególności w zakresie prawa karnego budzi wątpliwości, iż jednocześnie małoletni przedsiębiorca, który ukończył lat trzynaście będzie miał zdolność do szerokiego działania w obrocie gospodarczym bez zgody swojego przedstawiciela ustawowego, a jednocześnie nie będzie ponosił odpowiedzialności karnej za przestępstwa oraz wykroczenia, bo ta zgodnie z zasadami prawa karnego generalnie przewidziana jest po ukończeniu 17 lat. W praktyce może oznaczać to mechanizm ”bezkarności” w łamaniu prawa administracyjnego. | W aktualnym stanie prawnym małoletni przedsiębiorcy są objęci regulacją art. 431 Kc, nowelizacja nie zmienia tej kwestii.  W zakresie prawa administracyjnego i karnego, MRiT nie zakłada co do zasady - zmian w zakresie odpowiedzialności (zob. ustosunkowanie się do uwag MS w tej samej dziedzinie).  Odnosząc się do przykładu prowadzenia działalności, z którą wiąże się ryzyko nałożenia na małoletniego wysokiej kary, taka możliwość istnieje już w obecnym stanie prawnym.  MRiT proponuje aby sąd opiekuńczy wskazywał osobę reprezentującą przedsiębiorcę, a także rozstrzygał, czy i w jakim zakresie działalność może być wykonywana osobiście. Pozwoli to na jednoznaczne ustalenie, kto i na jakich zasadach może dokonywać czynności prawnych w ramach działalności gospodarczej. Co do zasady jednak, zgodnie z nową propozycją brzmienia przepisów, jeżeli sąd ten w swoim rozstrzygnięciu nie „poszerzy” zakresu czynności prawnych, które osoba z ograniczoną zdolnością do czynności prawnych może dokonywać samodzielnie, to w ramach wszelkich postępowań osoba taka nie będzie mogła występować samodzielnie – będzie reprezentowana przez osobę wskazaną przez sąd. |
|  | Art. 40 pkt 8 projektu | Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji | W pkt 8 (dotyczącym art. 59 w zakresie uchylenia ust. 2 oraz dodania ust. 5a) – konsekwencją projektowanej zmiany będzie dopuszczenie możliwości wniesienia sprzeciwu przez pracodawcę w przypadku działań kontrolnych podjętych w trybie doraźnym w związku z naruszeniem przepisów oraz przyjęcie konstrukcji, zgodnie z którą wniesienie sprzeciwu nie spowoduje wstrzymania czynności kontrolnych. Przyjęcie powyższego rozwiązania, uniemożliwi organom kontrolnym Straży Granicznej skuteczne sankcjonowanie pracodawców i cudzoziemskich pracowników, którzy na dzień wszczęcia kontroli nielegalnie wykonywali pracę, czym spełniali przesłanki do wydania decyzji o zobowiązaniu do powrotu, czy też możliwości nakładania grzywny w drodze mandatu. Wysoce prawdopodobnym jest także wystąpienie skutku w postaci celowego przedłużania terminu zakończenia kontroli przez uprawniony organ, gdyż zgodnie z obowiązującym brzmieniem Prawa przedsiębiorców – sprzeciw wnosi się w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu. Zestawienie 3 dniowego terminu na wniesienia sprzeciwu do kontroli, do działań kontrolnych prowadzonych przez uprawniony organ w trybie legitymacyjnym ad hoc, zakończonych w dniu wszczęcia kontroli lub po upływie jednego lub dwóch dni od tej daty, może prowadzić do sytuacji, w których pomimo zakończenia kontroli i wyegzekwowania sankcji z tytułu nielegalnego wykonywania pracy, kontrolowany pracodawca składa sprzeciw, którego rozpatrzenie wiązać się będzie z wydaniem postępowania o odstąpieniu od zakończonych już czynności kontrolnych. | Kontrolowanemu przedsiębiorcy przysługuje sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania przez organ kontroli czynności z naruszeniem przepisów art. 48, art. 49, art. 50 ust. 1 i 5, art. 51 ust. 1, art. 54 ust. 1, art. 55 ust. 1 i 2 oraz art. 58. Sprzeciw wnosi się w terminie 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ kontroli lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu. Należy zauważyć, że nie tylko doraźne czynności kontrole Straży Granicznej (prowadzone „w trybie legitymacyjnym”), których nie można zaskarżyć sprzeciwem ze względu na wyłączenie w ust. 2, mogą trwać jeden lub dwa dni. Być może również MSWiA lub organy mu podległe prowadzą kontrole, do których stosuje się przepisy o prawie sprzeciwu, które mogą zostać zakończone jeszcze przed upływem trzydniowego terminu na wniesienie sprzeciwu. Nie jest więc jasne, dlaczego wątpliwość dotycząca możliwości wnoszenia sprzeciwu pomimo zakończenia kontroli pojawia się dopiero teraz, gdy proponowana zmiana ogranicza się do uchylenia negatywnej przesłanki dopuszczalności sprzeciwu. Niezależnie od tego, wskazać należy, że zdaniem doktryny „Podkreślenia wymaga, że sprzeciw można wnieść tylko w trakcie trwania kontroli – a więc nie jest możliwe jego wniesienie ani przed, ani po zakończeniu kontroli. W przypadku gdy postępowanie kontrolne już się zakończyło, żadne z rozstrzygnięć przewidzianych przy sprzeciwie nie może mieć zastosowania. Sprzeciw wniesiony po zakończeniu kontroli nie może wywoływać żadnych skutków prawnych, nie można bowiem wstrzymać czynności kontrolnych już zakończonych.” (K. Krzal [w:] Prawo przedsiębiorców. Komentarz, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, art. 59). Oznacza to, że nie istnieje ryzyko kwestionowania ustaleń organu kontroli poprzez wniesienie sprzeciwu już po zakończeniu kontroli.  Ponadto, należy podkreślić, że z art. 59 Prawa przedsiębiorców nie wynika by brak sprzeciwu miał sanować nielegalne działania organu, czy też wywoływać skutek w postaci domniemania legalności przeprowadzonej kontroli. Zgodnie z art. 46 ust. 3 Prawa przedsiębiorców „Dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów ustawy lub z naruszeniem innych przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, podatkowym, karnym lub karnym skarbowym dotyczącym przedsiębiorcy.” Oznacza to, że nawet rezygnacja z proponowanej zmiany nie uchroni Straży Granicznej przed ewentualnym kwestionowaniem sankcji nałożonych na pracodawców i zatrudnionych cudzoziemców. |