



KANCELARIA SEJMU
BIURO EKSPERTYZ I OCENY SKUTKÓW REGULACJI

BEOS-1350/26

Warszawa, 23 lipca 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.169.15.2026

Data wpływu 24.07.26

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego
oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców
(druk sejmowy nr 2703)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że Wnioskodawcy wskazali na nadmierne ryzyko sankcjonowania przedsiębiorców za pierwsze, incydentalne lub nieintencjonalne naruszenia przepisów związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą. Problem ten ma wynikać zarówno ze znacznej liczby i zmienności obowiązków prawnych obciążających przedsiębiorców, jak i z braku jednolitego, systemowego standardu postępowania organów administracji publicznej w sytuacjach, w których naruszenie może zostać usunięte przez przedsiębiorcę bez konieczności natychmiastowego zastosowania sankcji.

Wnioskodawcy zwracają uwagę, że obowiązujące rozwiązania przewidujące pouczenie albo wezwanie do usunięcia naruszenia mają ograniczony zakres zastosowania. W szczególności regulacja zawarta w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹ odnosi się obecnie przede wszystkim do przedsiębiorców wpisanych do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (CEIDG) w początkowym okresie prowadzenia działalności, natomiast przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego² (dalej: k.p.a.) uzależniają odstąpienie od administracyjnej kary pieniężnej m.in. od oceny

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1691.

znikomej wagi naruszenia, co według Wnioskodawców może powodować wątpliwości interpretacyjne i niejednorodną praktykę organów.

W uzasadnieniu i DSR podniesiono również, że dotychczasowe mechanizmy o podobnym charakterze są rozproszone w różnych aktach prawnych i nie zapewniają trwałej oraz jednolitej zmiany sposobu stosowania prawa wobec przedsiębiorców. W konsekwencji, zdaniem Wnioskodawców, obecny stan prawny może prowadzić do nadmiernej dolegliwości reakcji administracyjnej, ograniczać przewidywalność działań organów oraz stanowić barierę w prowadzeniu działalności gospodarczej.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Projekt przewiduje nowelizację k.p.a. oraz Prawa przedsiębiorców. Zgodnie z uzasadnieniem projektu proponowana ustawa zmierza do rozszerzenia tzw. zasady „żółtej kartki”, rozumianej jako pierwszeństwo pouczenia lub wezwania przedsiębiorcy do usunięcia naruszenia przed nałożeniem administracyjnej kary pieniężnej albo grzywny w drodze mandatu karnego.

W art. 1 projektu przewidziano zmianę przepisów działu IVa k.p.a. dotyczących administracyjnych kar pieniężnych. Projekt zakłada dodanie art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a.³, przewidującego nową przesłankę obligatoryjnego odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu. Mechanizm ten miałby mieć zastosowanie wobec przedsiębiorcy, który po raz pierwszy narusza przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą i w terminie wyznaczonym przez organ administracji publicznej przedstawi dowody potwierdzające usunięcie naruszenia oraz jego skutków lub powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu. Projekt przewiduje zarazem wyłączenia od stosowania tego mechanizmu, obejmujące m.in. naruszenia rażące, naruszenia polegające na prowadzeniu działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, naruszenia stwarzające bezpośrednie zagrożenie dla określonych dóbr publicznych oraz naruszenia dotyczące wybranych obszarów nadzoru. W związku z dodaniem tej przesłanki projekt zmienia również art. 189a § 2 k.p.a.⁴, określający relację przepisów działu IVa k.p.a. do przepisów odrębnych. Skutkiem tej zmiany ma być stosowanie projektowanego art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. także wtedy, gdy przepisy odrębne odmiennie regulują kwestie odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia. Projekt przewiduje ponadto dodanie art. 189f § 4 k.p.a.⁵, zgodnie z którym pisemne uzasadnienie decyzji o odstąpieniu od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaniu na pouczeniu, wydawanej w przypadkach określonych w art. 189f § 1 i § 3 k.p.a., byłoby sporządzane na wniosek strony.

³ Art. 1 pkt 2 lit. a projektu.

⁴ Art. 1 pkt 1 projektu.

⁵ Art. 1 pkt 2 lit. b projektu.

W art. 2 projektu proponuje się zmianę art. 21a Prawa przedsiębiorców przez wprowadzenie analogicznego mechanizmu w postępowaniu mandatowym. Jeżeli przedsiębiorca po raz pierwszy naruszy przepis prawa związany z wykonywaną działalnością gospodarczą, organ przed nałożeniem grzywny w drodze mandatu karnego ma wezwać go do usunięcia naruszenia i jego skutków. W razie usunięcia naruszenia przedsiębiorca nie podlegałby karze za popełnione wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, stanowiące stwierdzone naruszenie przepisów prawa.

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali alternatywnych rozwiązań, ponieważ ich zdaniem nie ma możliwości podjęcia takich działań. Zdaniem Wnioskodawców „[w]prowadzenie tzw. zasady „żółtej kartki” jest możliwe do osiągnięcia jedynie przez dokonanie zmian w przepisach [k.p.a. oraz Prawa przedsiębiorców]. Zmiana przepisów innych ustaw lub uchwalenie zupełnie nowej ustawy nie stanowiłyby jakościowej i systemowej zmiany, ustanawiającej jednoznaczny imperatyw dla sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych przez organy administracji publicznej”.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W państwach członkowskich UE występują różne modele realizacji zasady proporcjonalności w prawie sankcji administracyjnych. W części państw ustawodawca wprowadził szczególne instytucje prawne umożliwiające przedsiębiorcy usunięcie naruszenia lub skorygowanie błędu przed zastosowaniem sankcji administracyjnej.

We Francji w 2018 r. ustawą o państwie służącym społeczeństwu opartemu na zaufaniu⁶ wprowadzono instytucję prawa do błędu (*droit à l'erreur*). Instytucja ta została uregulowana w art. L. 123-1 kodeksu regulującego stosunki między obywatelami a administracją⁷, zgodnie z którym osoba, która po raz pierwszy naruszyła przepis mający zastosowanie do jej sytuacji lub popełniła błąd merytoryczny przy zgłaszaniu swojej sytuacji, nie może zostać poddana przez administrację sankcji pieniężnej ani polegającej na pozbawieniu całości lub części należnego świadczenia, jeżeli uregulowała swoją sytuację z własnej inicjatywy lub po wezwaniu do tego przez administrację w wyznaczonym przez nią terminie. Według analizy wpływu dołączonej do projektu ustawy o państwie służącym

⁶ Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, tekst w j. francuskim: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000037307624> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 16 VII 2026 r.].

⁷ Code des relations entre le public et l'administration, tekst w j. francuskim: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350/.

społeczeństwu opartemu na zaufaniu⁸ celem instytucji prawa do błędu było odwrócenie dotychczasowej logiki poprzez wprowadzenie *a priori* zaufania ze strony administracji wobec osób fizycznych i prawnych działających w dobrej wierze, które nieumyślnie i po raz pierwszy naruszają przepis. Osoby te mają korzystać z domniemania dobrej wiary w przypadku pierwszego błędu popełnionego przy stosowaniu przepisu. Prawo do popełnienia błędu na korzyść obywateli dotyczy całego zakresu polityki publicznej, w którym nie przewidziano jeszcze odrębnego mechanizmu prawnego służącego korygowaniu błędów (mechanizmy takie wcześniej obowiązywały m.in. w dziedzinie podatków i ubezpieczeń społecznych). Prawo do błędu ma zastosowanie w przypadku pierwszego nieumyślnego naruszenia przepisu mającego zastosowanie do sytuacji danej osoby. Osoba ta, po uregulowaniu swojej sytuacji z własnej inicjatywy lub po otrzymaniu wezwania w terminie wyznaczonym przez administrację, nie będzie mogła podlegać sankcji pieniężnej ani zostać pozbawiona całości lub części świadczenia, do którego faktycznie ma prawo. W związku z tym tylko w przypadku, gdy po otrzymaniu informacji o błędnym zastosowaniu przepisu, osoba ta ponownie naruszy ten sam przepis, naraża się na sankcje administracyjne. Domniemanie dobrej wiary przestanie obowiązywać w przypadku ponownego popełnienia błędu w stosowaniu tego samego przepisu. Do administracji należy ustalenie, w stosownych przypadkach, istnienia oszukańczego działania lub złej wiary ze strony danej osoby/podmiotu. Instytucja prawa do błędu nie ma zastosowania do sankcji: wymaganych w celu wdrożenia prawa UE; nakładanych w przypadku naruszenia przepisów bezpośrednio chroniących zdrowie publiczne, bezpieczeństwo osób i mienia lub środowisko; przewidzianych w umowie; nałożonych przez organy regulacyjne na podmioty gospodarcze podlegające ich nadzorowi.

Wprowadzona we Francji instytucja prawa do błędu nie była poddawana całościowo ocenie *ex post*. Jednak w 2023 r. opublikowano raport parlamentarny dotyczący wdrażania instytucji prawa do błędu przez administrację podatkową⁹. W raporcie odnotowano, że spośród urzędników pełniących funkcje, które dają możliwość skorzystania z prawa do błędu, blisko dwie trzecie faktycznie umożliwiło użytkownikom skorzystanie z niego w 2020 r. W raporcie zwrócono również uwagę, że badanie „Wielka ankieta wśród przedsiębiorców”¹⁰, wydaje się wskazywać, że prawo do błędu nie jest dobrze znane przedsiębiorstwom. W 2023 r., jedynie 56% spośród 1 019 respondentów znało instytucję prawa do błędu, przy czym 37% respondentów słyszało o niej i dobrze ją rozumiało, a 19% słyszało o niej, ale nie do końca ją rozumiało.

⁸ *Étude d'impact projet de loi pour un État au service d'une société de confiance*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b0424_etude-impact.

⁹ *Rapport d'information déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur la mise en œuvre du droit à l'erreur par la direction générale des finances publiques (M. Louis Margueritte), n° 1289*, https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/16/rapports/cion_fin/116b1289_rapport-information.

¹⁰ „Wielka ankieta wśród przedsiębiorców” to badanie przeprowadzone przez instytut badania opinii publicznej i badań rynku Opinionway i francuską organizację zrzeszającą francuskie izby przemysłowo-handlowe na zlecenie dziennika La Tribune i kanału informacyjnego LCI wśród reprezentatywnej grupy szefów firm z francuskiego sektora przedsiębiorstw.

W Holandii nie wprowadzono odrębnej instytucji analogicznej do francuskiego *droit à l'erreur*. Jednocześnie holenderskie prawo administracyjne przewiduje instrumenty umożliwiające przywrócenie stanu zgodnego z prawem przed zastosowaniem sankcji administracyjnej. Dwa podstawowe administracyjne środki naprawcze to nakaz pod rygorem zastosowania przymusu administracyjnego (*last onder bestuursdwang*) i nakaz pod rygorem zastosowania kary pieniężnej (*last onder dwangsom*), uregulowane w rozdziale 5 ogólnej ustawie administracyjnej¹¹. Przez nakaz pod rygorem zastosowania przymusu administracyjnego rozumie się sankcję naprawczą, obejmującą nakaz całkowitego lub częściowego usunięcia naruszenia, oraz uprawnienie organu administracyjnego do wykonania nakazu poprzez podjęcie działań faktycznych, jeżeli nakaz nie zostanie wykonany lub nie zostanie wykonany w terminie. Przez nakaz pod rygorem zastosowania kary pieniężnej rozumie się sankcję naprawczą, polegającą na nakazie całkowitego lub częściowego usunięcia naruszenia oraz obowiązku zapłaty kwoty pieniężnej w przypadku niewykonania nakazu lub wykonania go z opóźnieniem. Nakaz pod rygorem zastosowania przymusu administracyjnego określa środki naprawcze, które należy podjąć oraz termin, w którym musi zostać wykonany. Nakaz pod rygorem zastosowania kary pieniężnej określa środki naprawcze, które należy podjąć oraz termin, w którym sprawca naruszenia może wykonać nakaz bez ponoszenia kary.

We Włoszech w 2024 r. przyjęto dekret ustawodawczy w sprawie uproszczenia kontroli działalności gospodarczej¹², który, zgodnie z uzasadnieniem do projektu, obejmuje przepisy mające na celu eliminację zbędnych obowiązków, uproszczenie obowiązków niezbędnych, koordynację i racjonalizację planowania kontroli, promowanie współpracy oraz zwiększenie przejrzystości obowiązków i formalności¹³. Jednym z wprowadzonych rozwiązań była instytucja upomnienia administracyjnego (*diffida amministrativa*). Zgodnie z art. 6 dekretu o ile czyn ten nie stanowi przestępstwa, w przypadku naruszeń, za które przewidziano nałożenie administracyjnej kary pieniężnej w maksymalnej wysokości nieprzekraczającej 5 000 euro, wyznaczony organ kontrolny, w przypadku stwierdzenia po raz pierwszy w ciągu pięciu lat istnienia naruszeń podlegających usunięciu, wzywa zainteresowanego do zaprzestania naruszenia, wypełnienia naruszonych wymogów oraz usunięcia skutków wykroczenia administracyjnego w terminie nieprzekraczającym dwudziestu dni od daty doręczenia wezwania. W przypadku zastosowania się do wezwania postępowanie sankcyjne wygasa w zakresie usuniętych naruszeń. Instytucja upomnienia administracyjnego nie ma zastosowania do naruszeń obowiązków lub wymogów dotyczących ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz bezpieczeństwa w miejscu pracy. W każdym przypadku podmiot kontrolowany nie ponosi odpowiedzialności,

¹¹ Algemene wet bestuursrecht, tekst w j. holenderskim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2026-06-04>.

¹² Decreto Legislativo 12 luglio 2024, n. 103 Semplificazione dei controlli sulle attività economiche, in attuazione della delega al Governo di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, GU n.167 del 18-07-2024, tekst w j. włoskim: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2024;103>.

¹³ Schema di decreto legislativo recante semplificazione dei controlli sulle attività economiche, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1412372.pdf>.

jeżeli naruszenia zostały popełnione przez pomyłkę wynikającą z okoliczności niezależnych od niego. Z zakresu stosowania dekretu wyłączone są kontrole w sprawach podatkowych, ustalenia i wizyty kontrolne przeprowadzane w ramach dokumentacji antymafijnej, kontrole policji gospodarczej i finansowej, a także kontrole przeprowadzane ze względu na bezpieczeństwo i obronę narodową. Zgodnie z dekretem nienaruszony pozostaje obowiązek przestrzegania ograniczeń (zobowiązań) wynikających z prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowego.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

1.

Artykuł 189a § 1 k.p.a. wyznacza zakres obowiązywania przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego, stanowiąc, że przepisy te stosuje się w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnych kar pieniężnych oraz udzielania ulg w ich wykonaniu. Jednakże, stosownie do art. 189a § 2 k.p.a. „W przypadku uregulowania w przepisach odrębnych:

- 1) przesłanek wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
 - 2) odstępiania od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
 - 3) terminów przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
 - 4) terminów przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
 - 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
 - 6) udzielania ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej
- przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się.”.

Proponowana zmiana w art. 189a § 2 k.p.a., której istotą jest dodanie do wyrażenia „przepisów niniejszego działu w tym zakresie nie stosuje się” sformułowania „z wyjątkiem art. 189f § 1 pkt 3” będzie skutkowała tym, że mimo uregulowania w przepisach odrębnych przesłanek wymiaru oraz innych zagadnień związanych z nakładaniem administracyjnej kary pieniężnej zastosowanie znajdzie wprowadzana omawianym projektem regulacja kodeksowa, dotycząca sytuacji, gdy naruszenie przepisów przez przedsiębiorcę następuje po raz pierwszy.

Wątpliwości pojawiają się w związku z dodawaniem pkt 3 do art. 189f § 1 k.p.a. Proponowane rozwiązanie dotyczy rozszerzenia nałożonego na organ administracji publicznej obowiązku odstępiania od nałożenia kary pieniężnej o przypadki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów po raz pierwszy (zasada „żółtej kartki”). Jednocześnie Wnioskodawcy wprowadzili sześć wyjątków od zasady obligatoryjnego odstępiania od nałożenia kary. Źródłem wątpliwości interpretacyjnych są m.in. użyte w projektowanym art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. zwroty: naruszenie jest „rażące”, „niebezpieczeństwo powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach”, czy też „uzyskanie (...) korzyści majątkowej znacznej wartości”. Powyższe zwroty są niedookreślone i mogą być różnie interpretowane przez organy administracji publicznej. Nie jest bowiem jasne, kiedy organ administracji publicznej będzie musiał odstąpić od wymierzenia kary na podstawie projektowanej regulacji, a kiedy zastosowanie znajdą wyjątki od powyższego

obowiązku odstąpienia i organ administracji publicznej będzie mógł zastosować art. 189f § 2 k.p.a. (czyli wyznaczenie terminu do przedstawienia dowodów potwierdzających usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienie o stwierdzonym naruszeniu).

Proponowane w projektowanym art. 189f § 1 pkt 3 lit. b k.p.a. wyrażenie „rażące” jest zwrotem niedookreślonym, co może rodzić problemy z jego interpretacją, a w szczególności może przyczynić się do formułowania zarzutów w środkach zaskarżenia od decyzji w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej w oparciu o twierdzenia, że naruszenie przepisu prawa związanego z wykonywaną działalnością gospodarczą nie miało charakteru „rażącego”.

Posłużenie się w projektowanym art. 189f § 1 pkt 3 lit. e k.p.a. terminem „znaczne rozmiary” budzi wątpliwości, gdyż na etapie stosowania prawa pojawi się problem ustalenia znaczenia tego terminu, co może przyczynić się do formułowania zarzutów w środkach zaskarżenia od decyzji w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, w oparciu o twierdzenia, że naruszenie przepisu prawa związanego z wykonywaną działalnością gospodarczą nie stwarzało niebezpieczeństwa wyrządzenia szkód majątkowych w „znacznych rozmiarach”.

Analogiczne problemy powstaną na tle stosowania proponowanego art. 189 § 1 pkt 3 lit. f k.p.a. z uwagi na zastosowanie niejednoznacznych wyrażeń „zmierza wprost” oraz „znacznej wartości”.

Proponowana zmiana art. 21a Prawa przedsiębiorców w zakresie dodania ust. 1a do tego artykułu może budzić wątpliwości, albowiem ust. 1 tego artykułu zawiera mechanizm „wezwania do usunięcia naruszeń”, który dotyczy wyłącznie przedsiębiorców wpisanych do CEIDG, którzy naruszyli przepisy po raz pierwszy w okresie 12 miesięcy od dnia podjęcia działalności albo ponownie po upływie co najmniej 36 miesięcy od dnia jej ostatniego zawieszenia lub zakończenia. Projektowany art. 21a ust. 1a Prawa przedsiębiorców usuwa ograniczenie czasowe (12 miesięcy) oraz wymóg wpisu do CEIDG w kontekście pierwszego naruszenia. Oznacza to, że mechanizm „wezwania do usunięcia naruszeń” obejmie każdego przedsiębiorcę przy jego pierwszym uchybieniu, niezależnie od długości okresu prowadzonej działalności gospodarczej. W praktyce mogą powstać wątpliwości interpretacyjne wynikające z relacji art. 21a ust. 1 Prawa przedsiębiorców do ust. 1a tego artykułu, a w konsekwencji relacji art. 21a ust. 2 do ust. 1b tego artykułu, albowiem użyte sformułowanie „przedsiębiorca” w projektowanym ust. 1a obejmuje zarówno osoby fizyczne prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, które są wpisane do CEIDG, jak i podmioty wpisane do Krajowego Rejestru Sądowego (np.: spółki z o.o., spółki akcyjne).

Artykuł 21 ust. 3 Prawa przedsiębiorców przewiduje m.in.: odstąpienie od nałożenia kary, jeśli przedsiębiorca usunie naruszenia po wezwaniu przez organ. Z kolei proponowany art. 21a ust. 1d Prawa przedsiębiorców uzależnia odstąpienie przez organ od nałożenia grzywny w drodze mandatu (albo przez sąd od wymierzenia kary, gdy wysokość kary nie przekraczałaby maksymalnego mandatu) od dobrowolnego usunięcia naruszeń jeszcze przed wezwaniem organu lub złożeniem oświadczenia.

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁴. W opinii BEOS zwrócono uwagę, iż „projektowany art. 189f § 1 pkt 3 k.p.a. nie może być rozumiany jako podstawa do odstępiania od sankcji w sytuacji, w której prawo UE wymaga zastosowania sankcji skutecznej i odstraszającej w konkretnym przypadku. Dotyczy to zwłaszcza dziedzin, w których akty prawa wtórnego Unii wprost przewidują obowiązek ustanowienia lub stosowania sankcji skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających, a ocena zasadności kary wymaga uwzględnienia okoliczności indywidualnej sprawy. W takich przypadkach ocena dopuszczalności odstępiania od sankcji powinna następować z zastrzeżeniem zasady pierwszeństwa prawa UE. (...) Projektowane przepisy art. 21a Prawa przedsiębiorców, dotyczące odstępiania od ukarania przedsiębiorcy grzywną w drodze mandatu karnego w przypadku pierwszego naruszenia przepisów związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą, należy ocenić analogicznie. Prawo UE nie wyklucza takiego rozwiązania w sprawach pozostających poza zakresem jego stosowania ani w sprawach, w których odstępianie od ukarania nie narusza skuteczności prawa Unii. Mechanizm ten nie może jednak prowadzić do osłabienia sankcji wymaganych przez prawo Unii w tych obszarach, w których sankcje mają zapewniać rzeczywiste przestrzeganie obowiązków wynikających z prawa Unii.”¹⁵.

Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁶.

2.

Opiniowany projekt dotyczy zagadnień unormowanych Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), w szczególności w art. 6 poddającym pod ochronę prawo do sądu. Proponowane rozwiązania nie nasuwają wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

A. Podmioty, na które wpływa projekt

Projekt będzie wpływał na:

1. przedsiębiorstwa – 2 872 113 podmiotów¹⁷;

¹⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek)*, opinia BEOS z 10 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1297/26.

¹⁵ *Tamże*.

¹⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo przedsiębiorców (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Grzegorz Płaczek) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 10 VI 2026 r., BEOS-WPEiM-1298/26.

¹⁷ Główny Urząd Statystyczny, Przedsiębiorstwa aktywne w 1 kwartale 2026 r., Informacja sygnałna z 10.06.2026 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/przedsiębiorstwa-niefinansowe/przedsiębiorstwa-aktywne-w-1-kwartale-2026-r-42,6.html>.

2. organy administracji publicznej – ok.9,5 tys.¹⁸

B. Wpływ na społeczeństwo

Zasadniczym obszarem życia społecznego, na który oddziaływać będzie opiniowany projekt, będą relacje pomiędzy podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą i administracją publiczną. Jak zaznaczono w uzasadnieniu projektu: „Projektowane regulacje korzystnie wpłyną na relację państwo-przedsiębiorca (...) Zwiększone zostanie także zaufanie do państwa”¹⁹.

Zagadnienie zaufania obywateli do instytucji publicznych jest kwestią złożoną. W ostatnich latach charakteryzowało się znaczną dynamiką, zaufanie Polaków do administracji publicznej rosło od początku XX wieku aż do 2020 r. Krótkotrwały spadek około 2022 r. mógł być wywołany przez tzw. polikryzys: pandemię Covid-19 oraz zjawiska towarzyszące pełnoskalowej wojnie w Ukrainie (gwałtowna migracja, wzrost cen niektórych produktów, w tym żywności). W 2024 r. zaufanie do urzędników i administracji publicznej powróciło do poziomu z 2020 roku i od tego czasu jest stabilne (wynosi ok. 60%)²⁰.

Podobne zmiany widać w wynikach badań zaufania do rządu publikowanych przez OECD – znaczący spadek zaufania nastąpił w opisanych wyżej burzliwych latach 2020-2022, by w kolejnych latach powrócić do poziomu sprzed 2020 r. Warto dodać, że zaufanie Polaków do administracji publicznej na tle innych państw jest przeciętne – pod względem poziomu zaufania do rządu Polska jest osiemnasta wśród 39 państw objętych badaniem²¹.

Omawiając ewentualne skutki społeczne projektu, warto wziąć pod uwagę społeczne oczekiwania wobec prawa publicznego i administracji. Badania prowadzone w Instytucie Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego w 2020 r. dotyczące świadomości prawnej społeczeństwa polskiego objęły m.in. zagadnienie społecznych oczekiwań wobec prawa publicznego²². Większość respondentów wskazywała, że oczekuje od prawa przede wszystkim ochrony obywateli i zapewnienia skutecznej realizacji przysługujących im uprawnień. Jedynie niewielka

¹⁸ Liczba 9562 organów administracji publicznej mogących nakładać administracyjne kary pieniężne określona na podstawie: GUS, Liczba podmiotów w rejestrze REGON (tablice), Kwartałna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON - Stan w dniu 31 marca 2026 r., Sekcja O, Dział 84, podklasy 8411Z, 8412Z, 8413Z, 8424Z, 8425Z, 8430Z, Sektor publiczny, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/miesieczna-informacja-o-podmiotach-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-maj-2026.4.113.html>.

¹⁹ Druk nr 2703, Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo przedsiębiorców, Uzasadnienie, s. 9, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/66FDF576D343A3A9C1258E19003574C2/%24File/2703.pdf>, s. 13.

²⁰ Zob. CBOS, Nr 30/2026, Zaufanie społeczne, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2026/K_030_26.PDF, s. 11.

²¹ OECD, Trust in government, <https://www.oecd.org/en/data/indicators/trust-in-government.html?oeecdcontrol=0ad85c6bab-var1=CZE%7CDNK%7CEST%7CFIN%7CFRA%7CDEU%7CGRC%7CHUN%7CISL%7CIRL%7CITA%7CLVA%7CLTU%7CLUX%7CNLD%7CNZL%7CNOR%7CPOL%7CPRT%7CSVK%7CSVN%7CES%7CSWE%7CCHE%7CGBR%7CBEL%7CAUT>.

²² Zob. G. Skapska, E. Radomska, M. Wróbel, *The Inconsistent, Everyday Legal Consciousness of Contemporary Poles*, "Polish Sociological Review", 3(223)/2023, s. 306.

część badanych (18%) oczekiwała, aby prawo publiczne koncentrowało się przede wszystkim na egzekwowaniu obowiązków.

Tabela 1. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Czemu, Pana(i) zdaniem, powinno przede wszystkim służyć prawo w kontaktach obywateli z urzędami?”

Odpowiedzi	Procent
Ochronie obywateli (np. zapewniając im dostęp do informacji publicznej, prawa do odwołania się od decyzji urzędu)	42,8
Realizacji uprawnień obywateli (np. w sprawach o świadczenie z ZUS, 500 plus)	23,3
Egzekwowaniu obowiązków obywateli (np. obowiązku podatkowego, obowiązku segregowania śmieci)	18,0
Określeniu zasad działania urzędów (np. sposób doręczania pism urzędowych, zasady składania dokumentów)	10,1
Innym celom	2,0
Trudno powiedzieć	3,8

Opracowanie własne na podstawie wyników badań sondażowych „Świadomość prawna społeczeństwa polskiego: diagnoza, typy, drogi kształtowania”²³.

Projekt można zatem uznać za zgodny z oczekiwaniami społecznymi, a więc mający potencjał zwiększania zaufania obywateli do państwa i jego instytucji. Należy przy tym zaznaczyć, że wysiłki legislacyjne mogą nie być wystarczające do realizacji tego celu. W przywołanym wyżej badaniu większość respondentów wskazało, że lepsza realizacja postulowanych przez nich funkcji będzie możliwa nie dzięki zmianom prawa, a w rezultacie poprawy skuteczności jego egzekwowania oraz wyższej jakości kadr urzędniczych.

Tabela 2. Rozkład odpowiedzi na pytanie „Co jest, Pana(i) zdaniem, przede wszystkim potrzebne, aby prawo regulujące kontakty między obywatelami a urzędami lepiej spełniało swoje funkcje?”

Odpowiedzi	Procent
Skuteczniejsze egzekwowanie istniejącego prawa	32,8
Lepsi urzędnicy	21,9
Lepsze przepisy prawa	21,6
Lepsza znajomość prawa przez obywateli	15,7
Inne odpowiedzi	4,0
Nic nie jest potrzebne, prawo regulujące kontakty między obywatelami a urzędami dobrze spełnia swoje funkcje	2,3
Trudno powiedzieć	1,7

²³ Świadomość prawna społeczeństwa polskiego: diagnoza, typy, drogi kształtowania, ogólnopolski, reprezentatywny sondaż zrealizowany (przez CBOS) w sierpniu 2020 r. metodą CAPI (Computer Assisted Personal Interview) na reprezentatywnej próbie 1000 Polaków. Badania sondażowe prowadzone były w ramach projektu finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (2017/27/B/HS5/01658).

Odpowiedzi widoczne w Tabeli 2 wskazują, że wśród respondentów mocne są intuicje dotyczące tego, że lepsza realizacja funkcji prawa wynika nie tylko z obowiązujących przepisów. Poglądy te należy uznać za trafne²⁵. Spełnienie innych warunków skuteczności prawa przez opiniowany projekt może być o tyle trudne, że jego treść może budzić wątpliwości interpretacyjne, a to może skutkować niejednolitym stosowaniem projektowanych przepisów.

W literaturze poświęconej komunikowaniu prawa wskazuje się, że normy prawne są przekazywane społeczeństwu za pośrednictwem różnych uczestników debaty publicznej. W efekcie informacje o nowych regulacjach niejednokrotnie odrywają się od ich rzeczywistej treści i koncentrują się przede wszystkim na deklarowanych celach zmian, a nie na konkretnych przepisach wchodzących w życie. Zrozumienie tego mechanizmu ma istotne znaczenie dla oceny skuteczności prawa jako narzędzia realizacji zamierzonych celów publicznych. Jak zauważa G. Wierczyński, „prawodawca, któremu zależy na skuteczności ustanowionych przez niego norm, musi dążyć do tego, żeby były one wyrażone w taki sposób, który sprawi, że stosunkowo najliczniejsza grupa liderów w społeczeństwie odbierze nadawany przez niego komunikat w sposób zgodny z jego intencjami”²⁶.

Choć trudno precyzyjnie przewidzieć, w jaki sposób opiniowany projekt będzie przedstawiany opinii publicznej w przypadku jego wejścia w życie, można zakładać, że szczególnie nośny medialnie okaże się przekaz dotyczący deklarowanego celu regulacji, tj. wprowadzenia do polskiego porządku prawnego zasady „żółtej kartki”. Jednocześnie należy spodziewać się, że znacznie mniejszą uwagę poświęci się szczegółowym warunkom stosowania tego rozwiązania, zwłaszcza tym elementom konstrukcji prawnej, które mogą ograniczać lub utrudniać jego praktyczne wykorzystanie²⁷.

Szczególne znaczenia nabiera przy tym relacja między społecznym odbiorem projektowanej regulacji a sposobem jej późniejszego stosowania. Jeżeli rozwiązanie prawne, mimo atrakcyjnego i łatwo komunikowalnego celu, okaże się w praktyce źródłem wątpliwości interpretacyjnych lub będzie prowadziło do niejednolitych rozstrzygnięć, może powstać rozdźwięk między oczekiwaniami społecznymi a rzeczywistymi efektami działania prawa. Ryzyko takie jest tym większe, że deklarowane cele projektu pozostają zbieżne ze społecznymi oczekiwaniami dotyczącymi sposobu działania administracji publicznej. W konsekwencji może dojść do sytuacji, w której rzeczywiste skutki stosowania ustawy będą odbiegały od jej deklarowanych celów, a samo rozwiązanie będzie

²⁴ Świadomość prawna społeczeństwa polskiego..., op.cit.

²⁵ Zob. A. Podgórecki, *Společne warunki skuteczności działania przepisów prawnych*, „Studia Socjologiczne” 2/1962.

²⁶ G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji o prawie jako warunek skutecznej działalności prawotwórczej*, Gdańsk 2015, s. 293.

²⁷ Por. G. Wierczyński, *Udostępnianie informacji...*, op. cit., s. 245-280.

stosowane w sposób niezgodny z oczekiwaniami społecznymi. Powstanie rozdziewięku między publicznie komunikowanym celem regulacji a doświadczeniami jej adresatów może negatywnie wpłynąć na postrzeganie działania organów administracji publicznej. W takim przypadku trudno oczekiwać wzrostu zaufania obywateli do instytucji publicznych; przeciwnie, istnieje ryzyko dalszego osłabienia tego zaufania.

Na marginesie powyższych rozważań należy odnotować, że Wnioskodawcy zwrócili uwagę na istotne w polskim prawie administracyjnym zjawisko dekodyfikacji²⁸. Poprzez zmniejszenie złożoności systemu prawnego (wskutek ujęcia zasady „żółtej kartki” w k.p.a., a nie w rozproszonych aktach prawnych) projekt mógłby sprzyjać ograniczeniu zjawiska dekodyfikacji. Choć Wnioskodawcy wskazują, że projekt pozwoli ograniczyć sytuacje konieczności stosowania przepisów różnych ustaw, to jednocześnie w obecnym kształcie może spowodować pogłębienie tego problemu w innych obszarach²⁹.

C. Konsultacje społeczne

W toku przeprowadzonych konsultacji społecznych projektu złożono 7 ankiet i 10 komentarzy. Komentujący jednie w ogólnikowy sposób wyrażali swoje poparcie lub jego brak dla projektu. Komentarze nie zawierały szczegółowych uwag, które ukazywałyby projekt w perspektywie codziennego doświadczenia obywateli lub też mogłyby stanowić inspirację dla ewentualnych dalszych prac legislacyjnych. Tak niewielka liczba złożonych ankiet nie pozwala na wyciąganie wniosków w zakresie społecznych postaw wobec tego projektu.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

Wnioskodawcy wskazali w DSR, że projekt będzie wywoływał pozytywne skutki gospodarcze poprzez tworzenie bardziej przewidywalnego i przyjaznego otoczenia regulacyjnego dla przedsiębiorców. Efekt ten miałby zostać osiągnięty dzięki ograniczeniu obciążeń administracyjnych oraz złagodzeniu sankcji nakładanych w przypadkach nieintencjonalnego i incydentalnego naruszania przepisów. Należy jednak zauważyć, że sposób ukształtowania projektowanych rozwiązań może rodzić trudności interpretacyjne na etapie ich stosowania. W konsekwencji projekt w obecnym kształcie niesie ryzyko zwiększenia niepewności regulacyjnej, co mogłoby częściowo ograniczyć zakładane korzyści.

Niezależnie od powyższego sam kierunek proponowanych zmian należy ocenić pozytywnie z perspektywy przedsiębiorców. Ograniczenie liczby nakładanych kar pieniężnych i mandatów mogłoby prowadzić do obniżenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, zwiększenia przewidywalności warunków

²⁸ Zob. P. Krzyszkowski, *Dekodyfikacja postępowania administracyjnego a ochrona praw jednostki*, Olsztyn 2013, F. Geburczyk, *Zjawisko proceduralizacji w prawie administracyjnym a kierunki ewolucji procedury administracyjnej*, Warszawa 2019, s. 85-141, J. Rudnicki, *O postępach dekodyfikacji prawa cywilnego w Polsce w 2023 r. – trzy przykłady legislacyjne*, „Forum Prawnicze” 2(82)/2024.

²⁹ Na problem ten zwrócił uwagę Narodowy Bank Polski w piśmie DP.IV.024.93.2026.MJ przedstawiającymi stanowisko do projektu.

jej wykonywania oraz poprawy płynności finansowej części przedsiębiorstw. Projekt może mieć szczególnie duże znaczenie dla osób prowadzących działalność gospodarczą po raz pierwszy lub w nowym dla nich sektorze, z czym związana jest zwykle mniejsza znajomość obowiązujących przepisów (i w rezultacie – większe ryzyko popełniania błędów). Większa stabilność i wzrost przeżywalności niektórych przedsiębiorstw miałyby z kolei pozytywny wpływ na rynek pracy, a także na konsumentów (poprzez większą konkurencję na rynku i jej pozytywny wpływ na poziom cen). Oszacowanie wpływu projektowanych regulacji na przedsiębiorczość w ujęciu pieniężnym nie jest jednak możliwe.

W odniesieniu do skutków gospodarczych w trakcie konsultacji społecznych nie zgłoszono istotnych uwag.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Skutki finansowe projektu dla sektora finansów publicznych nie zostały przedstawione w sposób pozwalający na jednoznaczne określenie ich kierunku i skali. Wnioskodawcy nie wskazali wartości przewidywanych zmian dochodów ani wydatków budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Bezpośredni wpływ projektu może polegać na prawdopodobnie przejściowym zmniejszeniu dochodów publicznych z administracyjnych kar pieniężnych i grzywien. Będzie to następstwem stosowania zasady pierwszeństwa pouczenia, zgodnie z którą organ odstąpi od nałożenia sankcji za pierwsze naruszenie prawa przez przedsiębiorcę, jeżeli przedsiębiorca usunie naruszenie oraz jego skutki w wyznaczonym terminie. Projekt przewiduje również odstąpienie od nałożenia grzywny w przypadku dobrowolnego usunięcia naruszenia przed wezwaniem właściwego organu i poinformowania go o podjętych działaniach. W przypadkach objętych projektowanymi rozwiązaniami prawidłowe usunięcie pierwszego naruszenia będzie prowadziło do definitywnego odstąpienia od nałożenia kary lub grzywny za dane naruszenie. Kolejne naruszenia będą natomiast mogły podlegać sankcjom na zasadach określonych w przepisach odrębnych. Efektywnie, skutki finansowe projektu będą zatem uzależnione od kultury i paradygmatu zachowania administracji egzekwującej prawo. Zakres potencjalnego ubytku dochodów ograniczają przewidziane w projekcie wyłączenia. Zasada pierwszeństwa pouczenia nie będzie stosowana między innymi do naruszeń rażących, naruszeń związanych z wykonywaniem działalności bez wymaganych uprawnień, naruszeń stwarzających bezpośrednie zagrożenie dla określonych dóbr publicznych, mogących spowodować szkody majątkowe w znacznych rozmiarach albo zmierzających do uzyskania korzyści majątkowej znacznej wartości.

Możliwe jest również występowanie pojedynczych przypadków, w których przedsiębiorca, podejmując działanie prowadzące do naruszenia prawa, uwzględni możliwość odstąpienia od sankcji. Skutkiem dla sektora finansów publicznych może być wówczas utrata wpływu z kary za pierwsze naruszenie. Ryzyko to ograniczają jednak wyłączenia przewidziane w projekcie oraz brak zastosowania zasady pierwszeństwa pouczenia do kolejnych naruszeń. Wnioskodawcy wskazują, że

zmniejszenie wpływów z kar może wystąpić przede wszystkim w początkowym okresie obowiązywania ustawy. Nie przedstawiono jednak danych dotyczących liczby naruszeń, które mogą zostać objęte projektowanymi rozwiązaniami, przeciętnej wysokości sankcji ani podziału wpływów pomiędzy budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest zatem możliwe liczbowe oszacowanie potencjalnego ubytku dochodów.

W dłuższym okresie Wnioskodawcy przewidują możliwość zwiększenia dochodów podatkowych w wyniku poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, wzrostu liczby przedsiębiorstw i inwestycji oraz rozwoju stabilnej bazy podatkowej. Nie określono jednak wartości tych wpływów ani przewidywanego terminu ich wystąpienia.

W DSR Wnioskodawcy wskazali, że początkowy ubytek dochodów wynikający ze zmniejszenia wpływów z kar miałby zostać zrekompensowany dodatkowymi wpływami związanymi z uszczelnieniem i uproszczeniem systemu podatkowego oraz oszczędnościami wynikającymi z zaprzestania dodatkowego finansowania mediów publicznych. Działania te dotyczą jednak obszarów nieobjętych projektowaną regulacją. Projekt nie wprowadza zmian w prawie podatkowym ani w zasadach finansowania mediów publicznych, dlatego wskazanych wpływów i oszczędności nie można bezpośrednio przypisać jego wdrożeniu. Wskazanie to można zatem traktować jako deklarowany przez Wnioskodawców sposób rekompensaty ubytku dochodów, a nie jako źródło finansowania samego projektu.

Projekt może również oddziaływać na wydatki jednostek sektora finansów publicznych. Organy administracji będą podejmowały dodatkowe czynności związane z wzywaniem przedsiębiorców do usunięcia naruszeń, wyznaczaniem terminów oraz weryfikacją wykonania obowiązków. Jednocześnie odstępowanie od nakładania sankcji może ograniczyć część czynności związanych z prowadzeniem postępowań w sprawie kar oraz ich egzekwowaniem. Nie przedstawiono danych pozwalających określić łączne saldo tych zmian.

W toku konsultacji społecznych ich uczestnicy nie przedstawili uwag odnoszących się do skutków finansowych projektu.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt nie wywołuje dodatkowych obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Istotą projektowanych zmian w Prawie przedsiębiorców jest wprowadzenie mechanizmu „wezwania do usunięcia naruszeń” dla wszystkich

przedsiębiorców, a nie tylko tych, którzy są wpisani do CEIDG, a także w kontekście pierwszego naruszenia – zniesienie kryterium czasu (12 miesięcy). Proponowane rozwiązania w zakresie nowelizacji zarówno Prawa przedsiębiorców, jak i k.p.a., budzą wątpliwości interpretacyjne.

Opiniowany projekt nie nasuwa wątpliwości z punktu widzenia EKPC.

2. Skutki społeczne: Idea wprowadzenia tzw. zasady „żółtej kartki” jest zasadniczo zgodna z ogólnymi oczekiwaniami społeczeństwa wobec prawa publicznego i administracji publicznej. W rezultacie mogłoby to sprzyjać zwiększeniu zaufania obywateli do państwa i instytucji publicznych, jednak wątpliwości interpretacyjne na tle projektowanej regulacji mogłyby zniweczyć ten skutek.

3. Skutki gospodarcze: Z zastrzeżeniem wątpliwości interpretacyjnych powstałych na tle projektowanej regulacji, projekt można uznać za kierunkowo korzystny dla przedsiębiorców, gdyż zmniejszenie liczby nakładanych kar pieniężnych i mandatów będzie miało pozytywny wpływ na płynność finansową, przewidywalność funkcjonowania oraz przeżywalność niektórych przedsiębiorstw (w szczególności mikro). Oszacowanie skutków projektowanej regulacji w wymiarze pieniężnym nie jest jednak możliwe.

4. Skutki finansowe: Bezpośrednim skutkiem projektu może być prawdopodobnie przejściowe zmniejszenie dochodów budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego z administracyjnych kar pieniężnych i grzywien. Skala tego ubytku będzie zależała od liczby przypadków objętych zasadą pierwszeństwa pouczenia oraz wysokości sankcji, od których organy odstępują. Wpływ projektu na wydatki administracji pozostaje nieokreślony, ponieważ dodatkowe czynności związane ze stosowaniem nowych rozwiązań mogą być częściowo równoważone ograniczeniem kosztów nakładania i egzekwowania sankcji. W dłuższej perspektywie możliwe jest zwiększenie dochodów podatkowych, jednak skala i termin wystąpienia tego skutku nie zostały oszacowane. Wskazane przez Wnioskodawców wpływy z uszczelnienia systemu podatkowego oraz oszczędności związane z finansowaniem mediów publicznych pozostają poza zakresem projektu i mogą być traktowane jedynie jako deklarowany sposób rekompensaty potencjalnego ubytku dochodów. Łączny wpływ projektu na sektor finansów publicznych nie jest zatem możliwy do określenia ilościowo, choć prawdopodobnie będzie ograniczony.

5. Rozwiązania zagraniczne: W państwach członkowskich UE występują różne modele realizacji zasady proporcjonalności w prawie sankcji administracyjnych. W części państw ustawodawca wprowadził szczególne instytucje prawne umożliwiające przedsiębiorcy usunięcie naruszenia lub skorygowanie błędu przed zastosowaniem sankcji administracyjnej. We Francji w 2018 r. wprowadzono instytucję prawa do błędu. W Holandii prawo administracyjne przewiduje instrumenty umożliwiające przywrócenie stanu zgodnego z prawem przed zastosowaniem

sankcji administracyjnej – nakaz pod rygorem zastosowania przymusu administracyjnego i nakaz pod rygorem zastosowania kary pieniężnej. We Włoszech w 2024 r. wprowadzono instytucję upomnienia administracyjnego.

Autorzy:

Marcin Fryżlewicz, ekspert ds. legislacji (pkt I-III)

dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

dr Jolanta Waszczuk-Napiórkowska, ekspert ds. legislacji (pkt V.1, X, XI.1.1)

prof. dr hab. Krzysztof Wojtyczek, ekspert ds. legislacji (pkt V.2, XI.1.2)

Marcin Wróbel, specjalista ds. społecznych (pkt. VI, X, XI.2)

dr Adrian Grycuk, specjalista ds. systemu gospodarczego (pkt. VII, X, XI.3)

dr Jarosław Wierzbicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt. VIII, X, XI.4)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/