



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Do druku nr 3502

Warszawa, 31 lipca 2023 r.

BSA I.021.40.2023

SEKRETARIAT Z-OY SZEFA KS
L.dz. DS. 145.502.2023
Data wpływu: 03.08.2023

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 7 lipca 2023 r., SPS-WP.020.191.4.2023 mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1093), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *komisyjnego projektu ustawy o ograniczeniu biurokracji i barier prawnych*.

Z poważaniem,

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L.dz. SPS-LP. 020.191.22.2023
Data wpływu: 03.08.2023

wz. SSN dr hab. Joanna Lemańska
Prezes Sądu Najwyższego
kierujący pracą Izby
Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/



BSA I.021.40.2023

Opinia
w sprawie komisyjnego projektu ustawy o ograniczaniu biurokracji
i barier prawnych

Wprowadzenie

Przedłożony do zaopiniowania projekt to kolejny już¹ rezultat prac sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji. Co do zasady kierunek prac tej komisji należy uznać za pożądaný, ponieważ odpowiada on na postulaty różnych podmiotów (rzeczników, ale też jednostek indywidualnych) i może sprzyjać lepszemu i sprawniejszemu funkcjonowaniu państwa. Specyfika działania tej komisji sejmowej uzasadnia również nietypową treść przygotowywanych przez nią projektów ustaw, które nie dotyczą konkretnego (i z nim pokrewnych) aktu prawnego, czy konkretnego problemu (zjawiska), lecz zawierają propozycje zmian szeregu aktów prawnych (w aktualnie opiniowanym akcie aż 28), które łączy funkcjonalność – tzn. wszystkie proponowane zmiany mają prowadzić do uproszczenia funkcjonowania i prowadzonej działalności przez likwidację zbędnych barier administracyjnych i prawnych. Taka cecha projektu utrudnia jego opiniowanie i ocenę, ponieważ każda z dokonywanych zmian wymaga rozważenia w odmiennym kontekście właściwej merytorycznie materii, której dotyczy. Dodać przy tym należy, że zmiany dotyczą aktów prawnych różnej rangi, nie wyłączając fundamentalnych dla poszczególnych dziedzin prawa, którymi są kodeksy, a więc ich waga i doniosłość też są bardzo odmienne².

W konsekwencji wskazanej powyżej specyfiki opiniowanej ustawy, zawarte w opinii uwagi będą dotyczyły tylko wybranych kwestii uregulowanych w tej ustawie, które wydają się szczególnie zasługiwać na dostrzeżenie, tak z perspektywy poparcia trafności kierunku zmian, jak i ewentualnie zwrócenia uwagi na potrzebę modyfikacji proponowanych rozwiązań legislacyjnych.

¹ Pierwszym istotnym rezultatem prac była ustawa z 26 stycznia 2023 r. o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier administracyjnych i prawnych,

² Na marginesie należy jedynie zaznaczyć, że wszelkie zmiany w kodeksach nie powinny być dokonywane w sposób wypadkowy, lecz zawsze powinny zostać ocenione przez stosowną komisję kodyfikacyjną, która jednak aktualnie nie funkcjonuje.

Uwagi dotyczące opiniowanego projektu

Zmiana w Kodeksie cywilnym dotyczy wymagania co do formy w przypadku umowy leasingu. Zmianę tę należy uznać za zasadną i potrzebną. Jak trafnie wskazano w uzasadnieniu projektu, dotychczasowe unormowanie tej materii, które przewidywało formę pisemną zastrzeżoną pod rygorem *ad solemnitatem*, nie uwzględniało wystarczająco rozwoju technologicznego i zmieniających się środków porozumiewania się między stronami przyszłej umowy. Właściwie zatem zmniejszono wymagania formalne, przewidując formę dokumentową, która też zresztą została wprowadzona do Kodeksu cywilnego wcześniej, aby dostosować uregulowaną w nim problematykę formy czynności prawnych do realiów współczesnych.

Podobnie za trafne należy uznać przeniesienie obowiązku podatkowego w zakresie podatku od nieruchomości z leasingodawcy (właściciela rzeczy) na leasingobiorcę. Choć jest to rozwiązanie systemowo nietypowe, bo zwykle opodatkowany jest uprawniony do rzeczy, a nie korzystający z niej, to w tym przypadku jest spójne z unormowaniem leasingu. Zgodnie bowiem z art. 709⁷ § 1 k.c. to leasingobiorca ma ponosić wszystkie ciężary związane z własnością rzeczy. Niewątpliwie takim ciężarem jest podatek od nieruchomości. Jednakże, gdy obciąża on leasingodawcę, to leasingobiorca nie ma wpływu na ustalenie jego wysokości – nie jest nawet stroną w ewentualnym postępowaniu podatkowym. W efekcie musi ponosić koszty, na których ustalenie nie może mieć wpływu. Za prawidłowe należy zatem uznać, aby ponosił je bezpośrednio, mając status podatnika w zakresie tego podatku.

Trafne i pożądane jest zwolnienie nabywców nieruchomości z obowiązku deklarowania organowi podatkowemu dokonanego nabycia celem nałożenia na nich podatku od nieruchomości, jeśli notariusz przesłał organowi podatkowemu wypis aktu notarialnego. Skoro organ ten dysponuje już wszystkimi niezbędnymi mu informacjami dla nałożenia tego podatku, więc dodatkowe składanie deklaracji jest zbędne. Ze zmianą tą skorelowana została zmiana prawa o notariacie pozwalająca osobie fizycznej, będącej stroną umowy sprzedaży nieruchomości, wnioskować, aby notariusz wypis aktu notarialnego przesłał do organu podatkowego.

O ile umożliwienie rozpatrywania niektórych spraw przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze w składach jednoosobowych wydaje się zasadne, bo niewątpliwie przyczyni się do szybszego i sprawniejszego ich działania, a także jest spójne z idącymi w tym kierunku zmianami w zakresie postępowania sądowego, w którym coraz częściej przewiduje się składy jednoosobowe, o tyle może budzić zastrzeżenia pozostawienie decyzji co do liczebności składu prezesowi kolegium. Jej podjęcie wymaga dokonania wstępnej merytorycznej oceny sprawy co do jej złożoności. Wydaje się zatem, że bardziej prawidłowym rozwiązaniem byłoby co najmniej uzupełnienie tego mechanizmu przez możliwość wystąpienia członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego, któremu przydzielono sprawę do samodzielnego rozpoznania, do prezesa kolegium o wyznaczenie dla rozpoznania tej sprawy składu wieloosobowego. Dopiero bowiem merytoryczne zapoznanie się ze sprawą przez mającego ją rozpatrzyć członka Samorządowego Kolegium Odwoławczego może ujawnić jej szczególną złożoność.

Natomiast jako wadliwe należy uznać włączenie do opiniowanej ustawy proponowanych zmian w prawie łowieckim. Wynika to z ich sprzeczności z przedmiotem ustawy. Celem ustawy jest bowiem usunięcie barier administracyjnych i prawnych (biurokracji), gdy tymczasem proponowana zmiana prawa łowieckiego dotyczy ważnej społecznie i budzącej wieloaspektowe kontrowersje

kwestii dopuszczalności udziału w polowaniach osób poniżej 18 roku życia. Specyfika i znaczenie, a także kontrowersyjność, tej zmiany nakazują jej samodzielne procedowanie w formie ustawy zmieniającej prawo łowieckie, co pozwoliłoby zebrać potrzebne opinie i podjąć uznaną przez ustawodawcę za trafną decyzję. Nie ma ona jednak nic wspólnego z usuwaniem barier administracyjnych i prawnych w takim rozumieniu, w jakim dotyczą ich pozostałe przewidziane w projekcie zmiany w prawie. Niniejsza ocena ma wymiar formalny i zasadniczy – nie wynika ona ze stanowiska merytorycznego co do tego, czy osoby poniżej 18 roku życia powinny mieć możliwość uczestniczenia w polowaniach.

Za przekonującą i potrzebną należy ocenić zmianę pozwalającą na czasowe wycofanie z ruchu pojazdów przez właścicieli, co odpowiada modelowi korzystania z nich (np. w razie tylko czasowego przebywania w kraju, czy korzystania z pojazdów wakacyjnych), a pozwala też na poniesienie przez nich uzasadnionych oszczędności w zakresie kosztów obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w zakresie korzystania z tych pojazdów.

Budzi wątpliwości dopuszczenie w odniesieniu do działalności samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa tworzenia, obok istniejących dotychczas izb zawodowych, organizacji zawodowych, które mogą wykonywać zadania właściwe dla samorządu zawodowego. O ile rzeczywiście może to prowadzić do konkurencji między nimi, to nie jest jasne, czy ta konkurencja będzie skutkowałą coraz ciekawszą ofertą dla architektów i inżynierów budownictwa. Skutek może być zupełnie odwrotny, który to skutek, w odniesieniu do konkurencji między ustawodawcami na tle treści prawa spółek bywa określany jako: *race to the bottom*. Jeśli się zważy na ważne publicznoprawne zadania samorządów zawodowych, a także na konieczność dbania przez nie o jakość wykonywania zawodu, to bardziej przekonujące wydaje się istnienie jednych, obligatoryjnych izb zawodowych, które dzięki temu będą miały większą siłę i znaczenie, aby wymuszać stosowanie przez swoich członków należytych standardów dla dobra ogólnego.

Za zdecydowanie trafną należy uznać proponowaną zmianę ustawy o rzeczach znalezionych, zgodnie z którą nieodebrane w terminie znalezione przedmioty umożliwiające dostęp do pomieszczeń czy samochodów (np. klucze, piloty) będą ulegały zniszczeniu, a nie będą wydawane znalazcy. Przez ich wydanie znalazcy nie można bowiem oczywiście rozumieć przyznania mu jakichkolwiek praw do rzeczy, do których dają one dostęp, a bez tych praw w istocie są bezwartościowe dla każdego, kto nie jest właścicielem tych rzeczy.

Za trafne należy uznać usunięcie wymagania od przedsiębiorcy pieczętki. We współczesnych realiach w zasadzie posługiwanie się pieczętką wyszło już z użycia, także w relacjach międzynarodowych. Wręcz należałoby dokonać przejrzenia całego obowiązującego prawa pod kątem, co do zasady, eliminacji wymagania posługiwania się pieczętkami. Podobnie właściwe jest wyłączenie obowiązku dołączania przez przedsiębiorców do dokumentów wydruków danych z Krajowego Rejestru Sądowego czy Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej. Nie tylko ma to skutek proekologiczny, ale skoro dostęp do tych danych jest powszechny i łatwy, to wymaganie ich drukowanie nie ma żadnego sensu.

Konkluzje

Analiza opiniowanego projektu dowodzi, że zdecydowana większość proponowanych zmian zasługuje na aprobatę i jest potrzebna.

Za wątpliwe trzeba natomiast uznać umożliwienie tworzenia przez architektów i inżynierów budownictwa organizacji zawodowych, które obok już istniejących izb, miałyby zostać uznane za konkurencyjne, alternatywne organy samorządu zawodowego. Może to w istocie wpłynąć na obniżenie standardu wykonywania tych zawodów.

Ponadto, niewłaściwe wydaje się procesowanie w opiniowanym projekcie zmian w prawie łowieckim, mających na celu umożliwienie udziału w polowaniach osobom poniżej 18 roku życia. Jak wskazywano w opinii, materia ta nie ma nic wspólnego z przedmiotem projektu, którym jest usuwanie barier administracyjnych i prawnych, a zatem powinna być procedowana samodzielnie jako projekt zmiany ustawy – prawo łowieckie.

Wreszcie, jak się wydaje, modyfikacji wymaga projektowana zmiana dotycząca rozpoznawania spraw przez Samorządowego Kolegia Odwoławcze w takim kierunku, aby także członek tego kolegium, któremu przyznano sprawę do samodzielnego rozpoznania, po zapoznaniu się z nią i dostrzeżeniu jej złożonej materii, mógł wystąpić do prezesa kolegium o wyznaczenie dla rozpoznania tej sprawy składu wieloosobowego.