



SENAT RP

# ZAPIS STENOGRAFICZNY

---

---

---

**Posiedzenie**  
Komisji Gospodarki Narodowej  
i Innowacyjności (84.)  
w dniu 11 maja 2017 r.

IX kadencja

---

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (druk senacki nr 488, druki sejmowe nr 1230 i 1421).
2. Rozpatrzenie ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (druk senacki nr 491, druki sejmowe nr 1370 i 1489).

(Początek posiedzenia o godzinie 13 minut 04)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Andrzej Stanisławek)

### **Przewodniczący Andrzej Stanisławek:**

Dzień dobry. Serdecznie witam wszystkich na posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności.

W porządku obrad w punkcie pierwszym zaplanowaliśmy rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, druk senacki nr 488, druki sejmowe nr 1230 i 1421, a w punkcie drugim – rozpatrzenie ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, druk senacki nr 491, druk sejmowy nr 1370.

Czy w posiedzeniu uczestniczą – pytam, bo z jednym panem się nie witałem – lobbyści, przedstawiciele podmiotów prowadzących działalność lobbingową w rozumieniu ustawy o działalności lobbingowej w stanowieniu prawa? Czy jest ktoś taki na sali?

Nie, nie ma nikogo.

Przepraszam, Panie Ignacy, mogę poprosić o listę?

Witam wszystkich senatorów przybyłych z odległych krańców Polski, w zasadzie od Wrocławia, przez Gdańsk, po Katowice, Lublin...

(Głos z sali: Łebę.)

...Łebę...

(Głos z sali: Gorzów.)

...Gorzów...

(Głosy z sali: Wodzisław Śląski.)

...Wodzisław Śląski, Opole.

Witam pana Andrzeja Rynga, zastępcę dyrektora Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości; panią Katarzynę Bombicką-Kapuścińską, naczelnik Wydziału Prawa Gospodarczego, Departament... Departament Legislacyjny, zaczynam mówić po angielsku: *department*. Jest z nami główny specjalista w Wydziale Prawa Gospodarczego, Departament Legislacyjny w Ministerstwie Sprawiedliwości, pan Tomasz Ulak. Witam. Witam serdecznie pana mecenasa Jakuba Zabielskiego. Jest też z nami pani Marta Matynia – dobrze przeczytałem? – z kancelarii... Z Prokuratury Generalnej, tak?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Jest też pan Jacek Partyka, radca w Ministerstwie Finansów, i pan Sławomir Stoliński, doradca prawny NIW...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

A, NIK. Rozumiem. Bardzo nam miło.

Bardzo proszę, problem legislacyjny przedstawi nam naczelnik Wydziału Prawa Gospodarczego... A nie...

(Głos z sali: Pan dyrektor.)

Tak, pan dyrektor.

(Głos z sali: Pan Ryng.)

Zastępca dyrektora Departamentu Legislacyjnego, pan Andrzej Ryng.

Bardzo proszę.

### **Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Andrzej Ryng:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo! Panie i Panowie Senatorowie!

Mamy do czynienia z ustawą z 21 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Ta ustawa została uchwalona na podstawie przedłożenia rządowego.

Podstawowym celem tej ustawy jest wzmocnienie bezpieczeństwa prawnego przy zawiązywaniu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością w tzw. systemie S24, a więc z wykorzystaniem wzorców udostępnianych w systemie teleinformatycznym.

Istota zmiany sprowadza się do wyeliminowania zwykłego podpisu elektronicznego, który do tej pory był jedną z 3 alternatywnych form podpisywania się pod umową spółki z o.o., oraz wniosku o rejestrację takiej spółki w Krajowym Rejestrze Sądowym. Generalnie ten przepis był bardzo rozpowszechniony. Został on wprowadzony ze skutkiem od 1 stycznia 2012 r. po to, aby ułatwić zakładanie spółek, pobudzić przedsiębiorczość i był takim wyjściem naprzeciw oczekiwaniom, żeby maksymalnie uprościć proces podejmowania działalności gospodarczej. Generalnie okazało się to sukcesem. Kilkadziesiąt tysięcy spółek z o.o. zostało w ten sposób założonych. Jednakże ta uproszczona forma podpisywania dokumentów miała też swoje negatywne strony. Zwłaszcza w roku 2016 zaczęły napływać sygnały, iż posługiwanie się zwykłym podpisem elektronicznym, a więc niezapewniającym dostatecznego poziomu bezpieczeństwa, prowadzi do nadużyć polegających na tym, że zaczęto w ten sposób zakładać spółki z o.o. na inne osoby. Oczywiście bardzo trudno jest ustalić w sposób miarodajny skalę tego zjawiska. My ziden-

tyfikowaliśmy czterdzieści kilka takich przypadków, ale zastrzegam, że są to przypadki zidentyfikowane głównie na podstawie pamięci orzeczników, czyli na podstawie kwerendy zrobionej w sądach, sprawdzenia, czy sędzia referendarz miał do czynienia z takimi przypadkami. No tego się nigdzie w sposób kompleksowy, jednoznaczny nie odnotowuje, tak że na pewno skala zjawiska była większa.

Po kilku latach obowiązywania tej regulacji doszliśmy do wniosku, że należy jednak dać pierwszeństwo bezpieczeństwu obrotu, zrezygnować ze zwykłego podpisu elektronicznego i – tak jak w przypadku innych rodzajów spółek zawiązywanych w systemie S24 – umożliwić posługiwanie się 2 innymi formami podpisu elektronicznego: kwalifikowanym podpisem elektronicznym oraz podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP. Zresztą ta zmiana wpisuje się niejako w cały już istniejący system, ponieważ – przypomnę – wszystkie inne czynności niż zawiązanie spółki z.o.o w systemie S24 i tak już muszą być dokonywane za pomocą kwalifikowanego podpisu lub podpisu potwierdzonego profilem zaufanym.

W związku z tym, aby zrealizować ten cel, zaproponowano zmiany w 3 ustawach, w kodeksie spółek handlowych, który jest podstawą, i w konsekwencji również w kodeksie postępowania cywilnego i w ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym. Istota polega na tym, że eliminujemy zwykły podpis elektroniczny, pozostawiając możliwość zawiązywania w systemie S24 spółki z.o.o. z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego i podpisu potwierdzonego profilem zaufanym ePUAP.

Jeszcze jedną rzecz chcę podkreślić. Oczywiście mieliśmy wątpliwości, zastanawialiśmy się, jak to wpłynie na rynek, czy w ten sposób nie wylejemy dziecka z kąpielą, nie spowodujemy, że ta spółka przestanie być taką atrakcyjną formą prowadzenia działalności, jak to było do tej pory. Doszliśmy do wniosku, że jednak nie powinno się tak stać. Jesteśmy w roku 2017, a więc 5 lat upłynęło od momentu wprowadzenia tej możliwości. Jednak podpis kwalifikowany elektroniczny jest znacznie bardziej rozpowszechniony niż 5 lat temu. Cena za 2-letni certyfikat to jest średnio 300 zł, a – jak powiedziałem – i tak ten podpis jest wymagany, jeżeli chcemy dokonywać jakichś innych czynności wobec spółki w systemie teleinformatycznym niż tylko jej zawiązanie. To po pierwsze. Po drugie, znacznie powszechniejszy jest ePUAP, który można dzisiaj uzyskać nie tylko udając się bezpośrednio do urzędu, ale także z wykorzystaniem systemów teleinformatycznych coraz większej liczby banków. Tak że mamy nadzieję i wychodziliśmy z tego założenia, że mimo że likwidujemy tę najprostszą formę potwierdzania tożsamości w systemie teleinformatycznym przy zawiązywaniu spółki w systemie S24, to ta forma działalności gospodarczej pozostanie atrakcyjna, będzie z niej można korzystać i ta nowa sytuacja nie powinna stwarzać jakichś przeszkód na drodze do zawiązywania spółek w tym systemie. To wszystkim tytułem wstępu, Panie Przewodniczący. Dziękuję.

#### **Przewodniczący Andrzej Stanisławek:**

Dziękujemy bardzo.

Proszę, Panie Mecenasie, bo pan, jak widzę, rozciągnął tu jedno zdanie...

#### **Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski:**

Tak. Dziękuję bardzo.

Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne nie zgłasza zasadniczych zastrzeżeń legislacyjnych do tej ustawy. Ja w swojej opinii przedstawiłem jedną uwagę technicznolegislacyjną, związaną z ujednoczeniem terminologii w zakresie stosowania pojęć „podpis elektroniczny”, „podpis kwalifikowany” i „podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP”. Niemniej wczoraj odbyło się posiedzenie Komisji Ustawodawczej, w trakcie którego wyjaśniliśmy sobie z Ministerstwem Sprawiedliwości ten kłopot terminologiczny, z którym mamy tu do czynienia, i doszliśmy do wniosku, że ewentualne poprawienie tego przepisu, który sugeruję poprawić w swojej opinii, wymagałoby dokonania zmian również w innych przepisach ustawy w celu ujednoczenia terminologii w obrębie całego aktu, co mogłoby oznaczać wykroczenie poza zakres dopuszczalnych poprawek Senatu. Stąd też tę uwagę, którą prezentuję w swojej opinii, należałoby potraktować jako wniosek *de lege ferenda* i w przyszłości, jeżeli będą prowadzone prace legislacyjne dotyczące kodeksu spółek handlowych, warto zastanowić się nad ujednoczeniem terminologii w zakresie tych pojęć, o których powiedziałem przed chwilą. Dziękuję bardzo.

#### **Przewodniczący Andrzej Stanisławek:**

Dziękuję bardzo.

Czy strona rządowa ma jeszcze jakieś uwagi? Nie ma. Dziękuję bardzo.

Otwieram dyskusję.

Zadam pytanie jako pierwszy. Jaka jest różnica w cenie? Powiedział pan, że podpis elektroniczny kwalifikowany kosztuje około 300 zł rocznie. A gdy do tego dołożymy ten podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP, to będzie dużo więcej?

#### **Zastępca Dyrektora Departamentu Legislacyjnego w Ministerstwie Sprawiedliwości Andrzej Ryng:**

Nie, Panie Przewodniczący, podpis potwierdzony profilem zaufanym ePUAP jest zupełnie bezpłatny i tu jest alternatywa: mogę korzystać albo z jednego, albo z drugiego.

#### **Przewodniczący Andrzej Stanisławek:**

Dziękuję bardzo.

Pan senator Augustyn. Bardzo proszę.

#### **Senator Mieczysław Augustyn:**

Panie Dyrektorze, proszę, żeby pan powiedział, czy znana jest skala nadużyć nie tylko w tym sensie, ile ich było, ale też jakiej wielkości to były nadużycia. Czy to były poważne nadużycia? Dotyczyły one wykorzystania, nieprawego wykorzystania zwykłego podpisu elektronicznego, bo rozumiem, że to jest przestępstwo, więc chyba był

jakiś ciąg dalszy, z czymś się to wiązało, np. z odszkodowaniami, z próbami wyłudzenia. Z czym to się wiązało? To pierwsze pytanie.

I od razu drugie pytanie. Jakie jest stanowisko korporacji skupiających pracodawców w tej sprawie?

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Legislacyjnego  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Andrzej Ryng:**

Dziękuję za to pytanie, Panie Senatorze.

Nie mamy bliższych danych na ten temat, czego konkretnie dotyczyły nadużycia. Mamy sygnały o 2–3 sprawach, w których chodziło o tzw. karuzele vatowskie, gdy ktoś zakładał spółkę po to, żeby wyłudzić VAT. I to w związku z tym, że urząd skarbowy zwracał się do osób, które rzekomo były członkami zarządu danej spółki, te osoby informowały sąd rejestrowy o tym, że ktoś na nie, na ich nazwiska założył spółkę. Nie wiem, nie mam wiedzy co do tego, czy zostały uruchomione jakieś procesy odszkodowawcze, bo do tego etapu raczej to jeszcze nie doszło, ale dla osób, które są dotknięte taką sytuacją, jest to niewątpliwie duży kłopot, ponieważ dzisiaj przepisy nie mówią wprost, nie dają jasnej recepty, co zrobić w sytuacji, w której ktoś założył na moje nazwisko spółkę, a wygląda to tak, że to ja rzekomo ją założyłem. Sądy różnie do tego podchodzą. Kodeks spółek handlowych...

*(Wypowiedź poza mikrofonem)*

Ale to jest co innego. Oczywiście, jeżeli udowodnimy konkretnej osobie, że założyła spółkę na kogoś innego, można to oczywiście zakwalifikować jako próbę wyłudzenia poświadczenia nieprawdy. Tak. To oczywiście wiąże się z postępowaniem prokuratorskim. Z informacji, które otrzymaliśmy z sądów, wynika, że w kilku przypadkach rzeczywiście ci poszkodowani złożyli zawiadomienia o przestępstwie do prokuratury. Przyznaję się, że nie znam losów tych zawiadomień.

Z punktu widzenia usunięcia założonej spółki sprawa wygląda zupełnie inaczej. Można próbować bodajże zgodnie z art. 20 kodeksu spółek handlowych złożyć wniosek o rozwiązanie spółki na tej podstawie, że tak naprawdę nigdy nie była założona. Tyle że wnosić o rozwiązanie spółki to jakby się przyznać do tego, że ją się kiedyś założyło. Albo na podstawie art. 12 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym można wnosić o usunięcie określonego wpisu jako niedopuszczalnego, takiego, który nigdy nie powinien się tam znaleźć. Ale praktyka sądów jest różna, w zależności od inwencji danego sądu.

Co do drugiego pytania pana senatora powiem tak. Tak, Panie Senatorze, z tego powodu, o którym mówiłem na początku, i na skutek naszych obaw czy wątpliwości co do tego, jak to wpłynie na popularność tej formy spółki, zanim w ogóle zaczęliśmy oficjalny proces legislacyjny – to był chyba maj albo kwiecień zeszłego roku – zorganizowaliśmy takie robocze konsultacje w gronie wyłącznie przedstawicieli podmiotów reprezentujących przedsiębiorców, to był „Lewiatan”, to była Krajowa Izba Gospodarcza, to był Business Centre Club i to byli przedsiębiorcy...

*(Głos z sali: Pracodawcy.)*

...pracodawcy prywatni. Wówczas dosyć jednomyślnie wszyscy uznali, że należy dać priorytet bezpieczeństwu obrotu. Dlatego zdziwiło nas trochę to, że w toku procesu legislacyjnego „Lewiatan” wyraził jednak pewne wątpliwości. W każdym razie, tak jak mówię, w takim gronie w czasie wewnętrznych konsultacji roboczych wszyscy uznali, że powinniśmy pójść tą drogą, że bezpieczeństwo obrotu ma tu priorytet i w zasadzie to stanowisko, z wyjątkiem uwag „Lewiatana”, nie zostało zakwestionowane w toku procesu legislacyjnego. Inne podmioty tego nie kwestionowały.

**Przewodniczący Andrzej Stanisławek:**

Dziękuję bardzo.

Czy są jeszcze pytania? Nie ma więcej pytań.

Zamykam dyskusję.

Przechodzimy do głosowania.

Proponuję głosowanie nad przyjęciem tej ustawy bez poprawek.

Kto jest za przyjęciem tej ustawy bez poprawek? (6)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (3)

Dziękuję bardzo.

Kończymy pierwszy punkt.

*(Głosy z sali: Sprawozdawca.)*

Sprawozdawca.

Nikt nie chce? To ja jako przewodniczący będę sprawozdawał.

Przechodzimy do pracy nad punktem drugim: rozpatrzenie ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji; druk senacki nr 491, druki sejmowe nr 1370 i 1489.

*(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski: Dziękuję bardzo. Do widzenia.)*

Dziękujemy bardzo, Panie Mecenasiu.

Witamy panią mecenas Aldonę Figurę.

Bardzo proszę stronę rządową o przedstawienie tej ustawy.

**Zastępca Dyrektora  
Departamentu Legislacyjnego  
w Ministerstwie Sprawiedliwości  
Andrzej Ryng:**

Bardzo dziękuję, Panie Przewodniczący.

Szanowni Państwo!

Ta ustawa również została przyjęta przez Sejm w dniu 21 kwietnia tego roku. Stanowi ona transpozycję dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/104 z 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej objęte przepisami prawa krajowego.

Po pierwsze, ta ustawa reguluje kwestie ogólne, takie jak określenie zakresu regulacji i podstawowe definicje. Po drugie, zasadniczy blok przepisów to przepisy z zakresu prawa cywilnego materialnego, które odnoszą się do takich kwestii, jak zasada odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez naruszenie prawa konkurencji, w tym odpowiedzialność wobec nabywców pośrednich wynika-

jąca z przerwania na nich nadmiernego obciążenia, odstąpienia od zasady odpowiedzialności solidarnej sprawców naruszenia, wpływ ugody zawartej z jednym ze sprawców naruszenia na zakres roszczeń odszkodowawczych poszkodowanego wobec pozostałych, a także wysokość i sposób obliczania odsetek od kwoty odszkodowania i przedawnienie roszczeń odszkodowawczych. Drugi zasadniczy blok przepisów w tej ustawie to przepisy proceduralne, regulujące szczególne aspekty dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w postępowaniu przed sądem. Tutaj w sposób szczególny regulowana jest właściwość sądu, możliwość przekazywania między sądami spraw o naprawienie szkody wyrządzonej tym samym naruszeniem prawa konkurencji, problematyka tzw. wyjawienia środka dowodowego, a także zakres związania sądu decyzją prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wyrokiem sądu dotyczącym uznania praktyki za ograniczającą konkurencję. Są też oczywiście uregulowane kwestie intertemporalne oraz termin wejścia ustawy w życie.

W tym kontekście chciałbym zwrócić uwagę, że termin transpozycji dyrektywy upłynął 27 grudnia ub.r., a więc jesteśmy w niedoczasiu. Kilka przyczyn się na to złożyło. Jeżeli panowie senatorowie będą zainteresowani, to oczywiście przedstawimy bliższe wyjaśnienie. Aczkolwiek chciałbym zwrócić uwagę na to, że do tej pory mniej niż połowa państw członkowskich wywiązała się z obowiązku transpozycji, co pokazuje trudność tego procesu. Nie jesteśmy tutaj w ogonie, jesteśmy mniej więcej w połowie stawki.

Przede wszystkim chciałbym zwrócić uwagę na to, że przepisy, które proponujemy, w sposób istotny ułatwią dochodzenie roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji. Zostanie to zapewnione przez wprowadzenie domniemania, że naruszenie prawa konkurencji, którego dopuścił się sprawca naruszenia, jest przez niego zawinione. A więc wprowadzamy zasadę domniemania winy sprawcy naruszenia. Dzisiaj jest inaczej. Dzisiaj na ogólnych zasadach to poszkodowany musi wykazać również winę naruszciciela. To po pierwsze.

Po drugie, proponujemy wydłużenie z 3 do 5 lat podstawowego okresu, po upływie którego następuje przedawnienie roszczeń odszkodowawczych wynikających z naruszenia prawa konkurencji.

Po trzecie, wprowadzamy zawieszenie biegu przedawnienia roszczeń na czas trwania postępowania administracyjnego przed prezesem urzędu bądź przed komisją czy innym organem ochrony konkurencji, w zależności od tego, kto prowadzi to postępowanie.

Po czwarte, proponujemy wprowadzenie zupełnie nowej instytucji prawa dowodowego, tzw. wyjawienia środka dowodowego. Poszkodowany ma możliwość złożenia

do sądu wniosku o nakazanie drugiej stronie wyjawienia środka dowodowego. Taki wniosek może być skierowany także do osoby trzeciej, nawet do prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. A wykonanie takiego nakazu jest obwarowane dolegliwymi sankcjami, może być też wymuszone w drodze egzekucji sądowej, czyli zagrożone jest grzywną w łącznej wysokości do 1 miliona zł. Jest to generalnie odpowiedź na trudności dowodowe, na jakie natrafiają poszkodowani, zwłaszcza w postępowaniach z zakresu naruszenia zasad konkurencji.

Wreszcie, ponieważ w tego typu sprawach problematyczną kwestią jest także ustalenie wysokości odszkodowania, a w tym przypadku to też poszkodowany musi przedstawić dowody, ustawa wzorem dyrektywy zawiera również pewne przepisy, które mają ułatwić poszkodowanemu i sądowi określenie wysokości odszkodowania. Jest to przede wszystkim możliwość zwrócenia się o pomoc w tym zakresie do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który oczywiście ma największe doświadczenie w sprawach z tego zakresu. To tyle tytułem wstępu, Panie Przewodniczący. Dziękuję.

### **Przewodniczący Andrzej Stanisławek:**

Dziękuję bardzo.

Pani mecenas nie miała, jak widzę, żadnych zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym? Nie miała.

W takim razie przechodzimy do dyskusji.

Czy ktoś z senatorów chciałby zadać jakieś pytanie? Nie ma chętnych.

Czy ktoś z gości? Może przedstawiciele Prokuratury Generalnej, może Najwyższej Izby Kontroli? Nie macie państwo pytań? Nie.

W takim razie przechodzimy do głosowania.

Wniosek o przyjęcie ustawy bez poprawek.

Kto jest za przyjęciem tej ustawy? (8)

Kto jest przeciw? (0)

Kto się wstrzymał? (0)

Wiem, że jednogłośnie za, ale nagrywają nas, to dokończymy.

Dziękuję bardzo.

Sprawozdawcą też będę ja, żeby już inni senatorowie nie tracili czasu.

Bardzo dziękuję przedstawicielom ministerstwa, bardzo dziękuję przedstawicielom Prokuratury Generalnej, Najwyższej Izby Kontroli, oczywiście senatorom i pani mecenas.

Zamykam posiedzenie Komisji Gospodarki Narodowej i Innowacyjności.

*(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 28)*



Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii