



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 7 lutego 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustaw w celu likwidowania zbędnych barier  
administracyjnych i prawnych**

**(druk nr 906)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Opiniowana ustawa stanowi wynik pracy sejmowej Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji powołanej przez Sejm RP uchwałą z dnia 21 lipca 2021 r. Celem tej komisji jest między innymi dokonanie przeglądu przepisów regulujących kwestie społeczne, ekonomiczne i gospodarcze w celu wskazania przepisów niejasnych, niespójnych, nieskutecznych, zbędnych lub stanowiących wyraz „nadregulacji” w celu ich wyeliminowania z systemu prawnego. Przygotowana ustawa stanowi wynik pierwszych miesięcy prac Komisji w ramach realizacji powierzonych jej zadań. Ustawa nowelizuje 16 aktów prawnych.

W ustawie **Kodeks postępowania administracyjnego** (art. 1) ustawa przewiduje nadanie waloru ostateczności decyzji wydanej w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Zmiana ta spowoduje, iż strona – otrzymując decyzję zgodną ze swoim żądaniem – nie będzie zmuszona oczekiwać na upływ terminu do wniesienia odwołania, aby decyzja ta stała się ostateczną, ani też podejmować dodatkowych czynności polegających na skutecznym złożeniu oświadczenia o zrzeczeniu się prawa do wniesienia odwołania. Ustawa wprowadza więc wyjątek od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, pozostawiając jednocześnie możliwość wzruszenia decyzji w drodze sądowoadministracyjnej.

Druga zmiana wprowadza możliwość skutecznego zrzeczenia się przez stronę prawa do wniesienia odwołania od decyzji jeszcze przed rozpoczęciem biegu terminu na jego wniesienie. Jak podniesiono w uzasadnieniu do projektu „*[k]westia ta ma szczególne znaczenie w sytuacji, w której strona, chcąc jak najszybciej otrzymać ostateczną decyzję, decyduje się na jej osobisty odbiór w siedzibie organu, który ją wydał i przy jej odbiorze chciałaby jednocześnie złożyć oświadczenie o zrzeczeniu się prawa do wniesienia od niej odwołania i otrzymać potwierdzenie, że jest ona ostateczna*”.

Ze zmianami wprowadzonymi w ramach Kpa koresponduje poprawka wprowadzona do **ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi** (art. 11) mająca na celu urealnienie sądowej kontroli zaskarżonej decyzji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony. Poprawka nakłada na ten organ obowiązek sporządzenia uzasadnienia przed przekazaniem skargi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę do sądu.

Zmiany wprowadzone w ustawie **Kodeks postępowania cywilnego** (art. 2) odnoszą się do trzech kwestii. Po pierwsze: ustawodawca umożliwia organizacjom pozarządowym wytaczanie powództw lub przystępowanie do toczących się postępowań sądowych na rzecz każdego przedsiębiorcy będącego członkiem tej organizacji (dotychczas regulacja obejmowała tylko przedsiębiorców będących osobami fizycznymi).

Po drugie: wskazuje się Monitor Sądowy i Gospodarczy jako podstawowe miejsca publikowania obywatelnych ogłoszeń w postępowaniu cywilnym. Autorzy przedłożenia podkreślają, iż Monitor Sądowy i Gospodarczy jest ogólnokrajowym dziennikiem urzędowym przeznaczonym do zamieszczania obwieszczeń lub ogłoszeń i jako taki powinien stanowić podstawowe miejsce publikacji ogłoszeń i obwieszczeń również w postępowaniu cywilnym. Aktualna regulacja kodeksowa przewiduje publikowanie przedmiotowych ogłoszeń w różnego rodzaju dziennikach czy pismach „poczytnych na całym obszarze Państwa” lub „poczytnych na terenie określonej miejscowości”. Jednocześnie w zakresie publikacji obwieszczeń o licytacji publicznej ruchomości, której wartość jest większa niż 5 tys. zł, oraz obwieszczeń o licytacji publicznej nieruchomości, ustawa przewiduje możliwość ich publikowania nie tylko w dzienniku, ale także czasopiśmie poczytnym w danej miejscowości. Analogicznie uporządkowano przepisy egzekucyjne dotyczące egzekucji ze statków morskich, oraz egzekucji przez sprzedaż przedsiębiorstwa lub gospodarstwa rolnego.

Po trzecie: ustawa znosi obowiązek składania odpisu księgi wieczystej do wniosków dotyczących nieruchomości ujawnionych w księdze wieczystej. Księgi wieczyste prowadzone są obecnie w systemie teleinformatycznym, a sąd ma pełen dostęp do danych w nich zawartych. Tym samym – zdaniem autorów projektu – brak jest uzasadnienia, aby do wniosków wszczynających postępowanie nieprocesowe, które dotyczą nieruchomości ujawnionych w księdze wieczystej, konieczne było załączanie odpisu tej księgi.

W **ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi** (art. 4) wprowadzono zmianę, której celem jest umożliwienie jednorazowego zbycia zinwentaryzowanych napojów alkoholowych (bez uzyskiwania zgody na hurtowy obrót napojami alkoholowymi) przez przedsiębiorcę, któremu – z przyczyn wymienionych w art. 18 ust. 12 pkt 1–4 ustawy (likwidacja punktu sprzedaży, upływ terminu ważności zezwolenia, zmiana rodzaju działalności punktu sprzedaży, zmiana składu osobowego wspólników spółki cywilnej) albo w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 491, art. 528 § 1 albo art. 551 § 1, 2 i 5 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (łączenie spółek, podział albo przekształcenie spółki) – wygasło zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych.

Przyczyną zmiany wprowadzonych w **ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn** (art. 5) jest potrzeba urealnienia kwot wolnych od podatku przewidzianych w ustawie, które zasadniczemu podwyższeniu nie uległy od dnia 01 stycznia 2003 r. (rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 10 października 2022 r. w sprawie ustalenia kwot wartości rzeczy i praw majątkowych zwolnionych od podatku od spadków i darowizn i niepodlegających opodatkowaniu tym podatkiem oraz skal podatkowych, według których oblicza się ten podatek (Dz. U. poz. 2084) podniosło te kwoty nieznacznie). Ustawa podnosi kwoty wolne od podatku dla poszczególnych grup podatkowych odpowiednio o 12-krotność, 9-krotność i 6-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę obowiązującego w 2022 r. (3010 zł). Jednocześnie ustawodawca różnicuje kwotę wolną od podatku w każdej grupie podatkowej w zależności od tego, czy nabycie własności rzeczy i praw majątkowych podlegających opodatkowaniu nastąpiło od jednej czy wielu osób oraz przewiduje rozliczanie kwoty wolnej od podatku w cyklu pięcioletnim. Okresy pięcioletnie będą liczone od 1 lipca 2023 r.

W rezultacie zwolnione będzie z podatku od spadków i darowizn nabycie własności rzeczy i praw majątkowych o czystej wartości przekraczającej w okresie 5 lat kwotę 36 120 zł

od jednej osoby lub 108 360 zł od kilku osób – jeżeli nabywcą jest osoba zaliczona do I grupy podatkowej. W przypadku nabywcy zaliczonego do II grupy podatkowej, opodatkowaniu podlegać będzie nabycie własności rzeczy i praw majątkowych o wartości 27 090 zł od jednej osoby oraz 81 270 zł w przypadku nabycia od kilku osób. Jeśli nabywca jest zaliczony do III grupy podatkowej, wtedy limity wyniosą 18 060 zł od jednej osoby oraz 54 180 zł od wielu osób.

W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – **Prawo geodezyjne i kartograficzne** (art. 6) dodano przepis karny, który przewiduje odpowiedzialność za wykroczenie związane z niewykonaniem obowiązku zamieszczania tabliczki porządkowej na budynku lub ogrodzeniu. Penalizacja czynu zawarta w tym przepisie koresponduje z treścią przepisu merytorycznego nakładającego taki obowiązek. Ponadto właściciele nieruchomości zostali zwolnieni z obowiązku zamieszczania nazwy ulicy (placu) oraz nazwy miejscowości na tabliczkach z numerem, jeżeli rada gminy w stosownej uchwale nie wprowadziła takiego obowiązku na obszarze jej działania. Zmiany dokonane w ustawie **Kodeks wykroczeń** (art. 3) są pochodną zmian wprowadzonych w Prawie geodezyjnym i kartograficznym w zakresie obowiązku oznaczania nieruchomości. Ponadto nie będzie już czynem zabronionym pod groźbą kary (karanym jako wykroczenie), niedopełnienie obowiązku oświetlenia tabliczki z numerem porządkowym nieruchomości ze względu na brak normy prawnej, która nakładałby taki obowiązek na właścicieli nieruchomości.

Zmiana wprowadzona w **ustawie** z dnia 28 września 1991 r. **o lasach** (art. 7) ma na celu ułatwienie sprzedaży przez osobę fizyczną, osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, niestanowiącego własności Skarbu Państwa gruntu będącego lasem w rozumieniu ustawy, objętego uproszczonym planem urządzenia lasu lub decyzją starosty wydaną na podstawie inwentaryzacji stanu lasu co do zadań z zakresu gospodarki leśnej realizowanych na tym gruncie. Ułatwienie ma polegać na możliwości ustalenia okoliczności związanych z w/w gruntem na podstawie oświadczenia sprzedającego złożonego pod rygorem odpowiedzialności karnej.

**Ustawa** z dnia 7 października 1992 r. **o regionalnych izbach obrachunkowych** (art. 8) zmniejsza zakres obowiązków regionalnych izb obrachunkowych zwalniając je z konieczności wydawania opinii o przedkładanych przez jednostki samorządu terytorialnego informacjach o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze roku budżetowego.

Nowela **ustawy z dnia 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego** (art. 9) zmierza do: po pierwsze – określenia maksymalnej wysokości opłaty za zamieszczenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym ogłoszenia lub obwieszczenia (nie będzie mogła być ona wyższa niż 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę), po drugie – poszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych do nieodpłatnego udostępniania treści publikowanych w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (oprócz sądów rejonowych będą to także organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego).

**Ustawa z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji** (art. 10) została znowelizowana w kilku aspektach. Pierwsza zmiana ma na celu określenie kręgu podmiotów, które będą mogły uzyskać pozwolenie na broń do celów ochrony osobistej, osób i mienia ze względu na „chęć wzmocnienia potencjału obronnego Rzeczypospolitej Polskiej zadeklarowaną przez taką osobę”. Uprawnienie to dotyczy: funkcjonariusza Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Służby Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Celno-Skarbowej, Służby Więziennej, funkcjonariusza innej państwowej formacji uzbrojonej oraz żołnierza zawodowego Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli posiada przydzieloną mu broń służbową, a także osobę pełniącą terytorialną służbę wojskową co najmniej dwa lata.

Ponadto osoby posiadające pozwolenie na broń wydane w celu łowieckim zostały zwolnione z obowiązku przedstawiania co 5 lat organowi Policji orzeczenia lekarskiego i psychologicznego (wystawionego nie wcześniej niż 3 miesiące przed upływem tego terminu).

Uproszczeniu uległa także procedura odwoławcza od orzeczenia lekarskiego i psychologicznego, które są wydawane w toku postępowania o wydanie pozwolenia na broń. Odwołanie będzie mogło być wniesione do dowolnego, wybranego przez odwołującego się, lekarza lub psychologa upoważnionego do wydawania orzeczeń lekarskich zgodnie z przepisami tej ustawy.

Dodatkowo ustawa ogranicza do 1 miesiąca okres członkostwa w klubie strzeleckim, który może być wymagany przez polski związek sportowy od osób ubiegających się o możliwość przystąpienia do egzaminu potwierdzającego posiadanie kwalifikacji niezbędnych do ubiegania się o wydanie pozwolenia na broń do celów sportowych.

W ustawie modyfikuje się przepis upoważniający do określenia w drodze rozporządzenia trybu przeprowadzania i zakresu egzaminu dla osoby wnioskującej o wydanie pozwolenia na broń, składu komisji egzaminacyjnej oraz stawki odpłatności za ten egzamin. Wprowadzone zmiany dookreślają skład komisji konkursowej, oraz ustalają maksymalną stawkę odpłatności za egzamin, która nie może być wyższa niż 20% minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalonego na podstawie przepisów ustawy o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Znowelizowany przepis upoważniający nie przewiduje również konieczności wydania przedmiotowego rozporządzenia w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Nowela upraszcza tryb zatwierdzania regulaminu strzelnicy przewidując w tym zakresie stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego regulujących tryb uproszczony.

W **ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych** (art. 12) uchylono przepis, na podstawie którego organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (jst) są obowiązane do sporządzania i przedstawiania organowi stanowiącemu jst oraz regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia każdego roku: informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za pierwsze półrocze, informacji o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz informacji o przebiegu wykonania planu finansowego w pierwszym półroczu przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz inne osoby prawne, dla których organem założycielskim jest jst.

W **ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców**, (art. 13) stworzono podstawę prawną do występowania Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w postępowaniach w sprawach cywilnych z zakresu pracy i ubezpieczeń społecznych, jeżeli stroną jest przedsiębiorca.

W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – **Prawo przedsiębiorców** (art. 14) podniesiono kwotę przychodów, do której możliwe jest prowadzenie tzw. działalności nieewidencjonowanej. Ustawa podnosi próg dochodowy do wysokości 75% minimalnego wynagrodzenia za pracę (obecnie ustawa stanowi o połowie tego wynagrodzenia), którego nieprzekroczenie (przy spełnieniu warunku niewykonywania działalności gospodarczej w

okresie ostatnich 60 miesięcy) oznacza brak konieczności składania wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

Szereg zmian wprowadzono w **ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących** (art. 15). Zmierzają one do:

- określenia dolnego (minimalnego) progu powierzchni usługowej lub handlowej, jaki należy zapewnić realizując inwestycję mieszkaniową na poziomie 5% powierzchni użytkowej mieszkań;
- rozszerzenie katalogu wyjątków umożliwiających realizację inwestycji mieszkaniowej, która nie spełnia wymogu niesprzeczności ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego; inwestycje takie będą mogły być realizowane na terenach, na których jest lub może być zlokalizowany obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup> oraz na których jest zlokalizowany budynek biurowy;
- wprowadzenia obowiązku zapewnienia przez inwestora w ramach realizowanej inwestycji minimalnego udziału powierzchni terenu biologicznie czynnego wynoszącego co najmniej 25% powierzchni terenu inwestycji mieszkaniowej, przy czym co najmniej 50% tego terenu biologicznie czynnego stanowić ma ogólnodostępny, nieogrodzony, urządzony teren wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, a także zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc postojowych w liczbie stanowiącej 1,5-krotność liczby mieszkań zrealizowanych w ramach inwestycji, a także określenia przypadków, w których spełnienie powyższych wymogów nie będzie konieczne;
- złagodzenie wymagań dotyczących minimalnego udziału powierzchni terenu biologicznie czynnego (12,5% powierzchni terenu inwestycji) oraz minimalnej liczby miejsc postojowych (co najmniej równa liczbie mieszkań) w przypadku inwestycji mieszkaniowych zlokalizowanych w obszarze zabudowy śródmiejskiej;
- wydłużenia okresu ważności uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej z 3 do 6 lat.

Zmiana w **ustawie z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw** (art. 16) przedłuża okres ważności profili zaufanych, o których

mowa w art. 3 pkt 14 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, do końca 3 miesiąca od miesiąca, w którym odwołano stan zagrożenia epidemicznego, stan epidemii albo zniesiono stan nadzwyczajny jednocześnie nie wprowadzając żadnego z tych stanów.

Zasadnicza część zmian ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia ustawy. Wyjątek stanowią zmiany do:

1) ustawy z dnia 21 maja 1999 r. o broni i amunicji, które wejdą w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy;

2) ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn oraz ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, które wejdą w życie z dniem 1 lipca 2023 r.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy został złożony do łaski marszałkowskiej w dniu 22 września 2022 r. przez sejmową Komisję Nadzwyczajną do spraw deregulacji (druk sejmowy nr 2628) W dniu 5 października 2022 r. do projektu zgłoszono autopoprawkę (druk sejmowy nr 2628–A).

Pierwsze czytanie odbyło się na dwóch posiedzeniach Sejmu: w dniu 6 października 2022 r. (63. posiedzenie Sejmu) oraz 16 listopada 2022 r. (66. posiedzenie Sejmu), po czym projekt został skierowany do dalszych prac w Komisji Nadzwyczajnej do spraw deregulacji.

Komisja przygotowała **sprawozdanie** w dniu 2 grudnia 2022 r. (druk sejmowy 2842), w którym dokonała następujących zmian w stosunku do pierwotnej treści przedłożenia:

1. Zrezygnowano ze zmian w ustawie z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, w zakresie w jakim projekt dopuszczał sprzedaż, podawanie i spożywanie napojów alkoholowych o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwa w lokalach gastronomicznych na dworcach kolejowych i autobusowych.

2. Zrezygnowano ze zmian w ustawie z dnia 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie, których celem było ograniczenie zakazu wykonywania polowania w obecności lub przy udziale dzieci do 18. roku życia oraz częściowa depenalizacja naruszenia tego zakazu. Aktualnie zakazane jest i stanowiące czyn zabroniony wykonywanie polowania w obecności lub przy udziale dziecka do 18. roku życia. Uchwalona zmiana ograniczyć miała



przedmiotowy zakaz do sytuacji, w której wykonywanie polowania w obecności lub przy udziale dziecka do 18. roku życia miałyby miejsce bez zgody rodziców bądź opiekunów prawnych dziecka.

3. Zrezygnowano ze zmian w ustawie z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne; projekt przewidywał rozwiązanie mające na celu przeciwdziałanie negatywnym skutkom wydawania odmów dla inwestycji przyłączeniowych pozostających poza zakresem planu rozwoju, dla których przedsiębiorstwa energetyczne prowadzące działalność dystrybucyjną nie mają zapewnionego finansowania.

4. Dodano zmiany w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, których celem miało być umożliwienie częściowego zwalniania z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości, którzy nie wytwarzają odpadów określanych jako popioły paleniskowe, pyły z kotłów oraz mieszanki popiołowo-żużłowe.

5. Dodano zmiany w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (opisane w części I opinii).

**Podczas II czytania projektu ustawy zgłoszonych zostało 27 poprawek.** Poparcie komisji, a następnie Izby, uzyskało 10 z nich. Część z tych poprawek doprecyzowuje przepisy ustawowe, ponadto zmierzają one do:

1. Poszerzenia zakresu zmian w ustawie z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (zmiany opisano w części I opinii).

2. Rezygnacji ze zmian w ustawie z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

3. Rezygnacji ze zmian w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody; nowelizacja przede wszystkim zmierzała do ograniczenia sytuacji, w których planowane usunięcie drzew, które rosną na nieruchomościach stanowiących własność osób fizycznych i są usuwane na cele niezwiązane z prowadzeniem działalności gospodarczej, wymagałoby zgłoszenia do właściwego organu. Zmiany polegały na zwiększeniu – w stosunku do aktualnie obowiązujących wymiarów – obwodu pnia drzewa (mierzonego na wysokości 5 cm), od którego wymagane jest dokonanie przedmiotowego zgłoszenia.

4. Rezygnacji ze zmian w ustawie z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, których celem było złagodzenie obowiązku ustanawiania przez posiadacza odpadów (obowiązanego do uzyskania zezwolenia na zbieranie odpadów lub zezwolenia na przetwarzanie odpadów) zabezpieczenia ewentualnych roszczeń, które mogą powstać w związku z zastępczym wykonaniem ciężących na nim obowiązków, poprzez obniżenie wysokości tego zabezpieczenia.

Sejm uchwalił ustawę na 71 posiedzeniu Sejmu w dniu 26 stycznia 2023 r. Za przyjęciem ustawy głosowało 271 posłów, 177 posłów było przeciw, zaś 2 posłów wstrzymało się od głosu.

### III. Uwagi szczegółowe

1.1. W art. 1 ustawa wprowadza istotne zmiany w postępowaniu administracyjnym w zakresie skutków, jakie wywołuje decyzja wydana przez organ I instancji, od której uzasadnienia organ ten odstąpił, uwzględniając w całości żądanie strony. Dodany w art. 127 § 1a stanowi, iż *„Decyzja wydana w pierwszej instancji, od której uzasadnienia organ odstąpił z powodu uwzględnienia w całości żądania strony, jest ostateczna.”*

Należy przypuszczać (przy braku wyjaśnienia tej kwestii uzasadnieniu), że przepis ten należy odczytywać wspólnie z art. 107 § 4 Kpa, zgodnie z którym można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron. Tym samym w oparciu o dodawany przepis walor ostateczności uzyska taka decyzja organu I instancji, która:

- 1) uwzględnia w całości żądanie strony,
- 2) nie jest decyzją rozstrzygającą sporne interesy stron,
- 3) organ wydający decyzję zdecydował się na odstąpienie od jej uzasadnienia.

Wprowadzona regulacja, uznając za ostateczną taką decyzję, przewiduje zatem **wyłączenie dwuinstancyjności postępowania administracyjnego** w sprawie, w której taka decyzja została wydana.

Odwołując się do stanowiska wyrażonego w piśmiennictwie oraz w orzecznictwie, należy zauważyć, iż zasada dwuinstancyjności postępowania jest jedną z najważniejszych zasad każdego postępowania jurysdykcyjnego, w tym postępowania administracyjnego.

Stanowi ona konkretyzację art. 78 Konstytucji RP, zgodnie z którym **każda strona ma prawo do zaskarżenia orzeczeń i decyzji wydanych w pierwszej instancji**. Przepis ten statuuje samoistne prawo podmiotowe każdej ze stron do zakwestionowania rozstrzygnięć podjętych wobec niej w postępowaniu sądowym bądź administracyjnym w pierwszej instancji.

Właściwe zachowanie zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego wymaga, merytorycznego zbadania sprawy zarówno przez organ I jak i II instancji. **Działanie organu odwoławczego nie jest więc działaniem wyłącznie kontrolnym, ale także merytorycznym**. Organ ten powinien skontrolować postępowanie i decyzję organu I instancji z punktu **widzenia legalności, a także celowości i słuszności rozstrzygnięcia**, niezależnie od tego, czy zarzuty w tym zakresie zostały podniesione w odwołaniu (wyrok NSA z 12.01.2018 r., II OSK 772/16, LEX nr 2743937). Artykuł 78 Konstytucji RP stanowi bowiem gwarancję obiektywnej i realnej kontroli instancyjnej, której celem jest zapobieganie pomyłkom i arbitralności w pierwszej instancji (wyrok TK z 12.06.2002 r., P 13/01, OTK-A 2002/4, poz. 42, s. 564).

Przywołany przepis Konstytucji w zdaniu drugim dopuszcza możliwość ustawowego ustanowienia wyjątków od tej zasady. Analizując powyższy przepis TK stwierdził, że, odstępstwo od reguły wyznaczonej art. 78 Konstytucji powinno być podyktowane **szczególnymi okolicznościami**, które usprawiedliwiałyby pozbawienie strony postępowania środka odwoławczego, oraz odpowiadać **zasadzie proporcjonalności** wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zatem przesadzenie o rezygnacji z prawa strony do wniesienia odwołania do organu II instancji wymaga wcześniejszego ustalenia, czy to ograniczenie w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw jest konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób, pamiętając, iż wprowadzane ograniczenia nie może naruszać istoty wolności i praw (wyrok TK z 12.06.2002 r., sygn. akt P 13/01).

Na gruncie regulacji ustawowych, wyłączenie lub ograniczenie prawa do wniesienia odwołania od decyzji wydanej w pierwszej instancji jest z reguły kompensowane w postaci przyznania stronie prawa wniesienia środka zaskarżenia do sądu powszechnego (przykładem przejścia sprawy z drogi administracyjnej do rozpoznania przez sąd powszechny są sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych, czy sprawy z zakresu ochrony konkurencji

i konsumentów) albo prawa wniesienia środka zaskarżenia decyzji do organu administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji (wniosek o ponowne rozpoznanie sprawy). **Kompensaty takiej nie stanowi natomiast zagwarantowanie stronie prawa wniesienia skargi na decyzję organu pierwszej instancji do sądu administracyjnego** (wyrok TK z 11.05.2004 r., sygn. akt K 4/03). Należy więc uznać, iż możliwość zakwestionowania decyzji w trybie sądowoadministracyjnym nie może być uznana – w świetle orzecznictwa sądu konstytucyjnego – za środek prawny rekompensujący brak możliwości wniesienia odwołania przez stronę. Kontrola sądu administracyjnego ogranicza się bowiem do **oceny legalności** wydanej decyzji nie prowadzi natomiast do jego oceny merytorycznej.

Należy podnieść, iż w świetle art. 78 Konstytucji RP prawo podmiotowe do zakwestionowania rozstrzygnięcia organu pierwszoinstancyjnego przysługuje stronie. Za „stronę” należy uznać, po pierwsze – każdego uczestnika postępowania, w którym wydano orzeczenie lub decyzję, tj. każdego, kto formalnie został dopuszczony do udziału w tym postępowaniu jako dotyczącym jego praw, obowiązków czy sytuacji prawnej, po drugie – każdego, o czyich prawach rozstrzyga dane orzeczenie lub decyzja, nawet gdyby zainteresowany nie został dopuszczony do udziału w postępowaniu w pierwszej instancji (wyroki TK: z 14.03.2006 r., sygn. akt SK 4/05 oraz z 19.09.2007 r., sygn. akt SK 4/06). Ewentualnym uczestnikiem postępowania administracyjnego na prawach strony, mogą być: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka i organizacje społeczne.

Regulacja, która normatywnie przesądza o ostateczności pierwszoinstancyjnej decyzji uwzględniającej żądanie strony, pozbawia inne podmioty prawa do wniesienia odwołania, tym samym pozbawia je prawa podmiotowego z art. 78 Konstytucji. Tego prawa pozbawiona zostaje także strona, której żądanie zostało uwzględnione w całości, a która pomimo to może być zainteresowana wniesieniem odwołania. Nadmienić należy, że **Kpa umożliwia stronie zrzeczenie się prawa do wniesienia odwołania, co w przypadku zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przez ostatnią ze stron postępowania skutkuje tym, iż decyzja staje się ostateczna i prawomocna** (art. 127a Kpa). Jednocześnie wątpliwym jest, czy rezygnacja z trybu odwoławczego w opisanej sytuacji może być uznana za uzasadniony wyjątek w rozumieniu przywołanego przepisu Konstytucji.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Negatywne stanowisko w toku prac sejmowych do całej projektowanej regulacji w art. 1 ustawy wyraziła Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych.

1.2. W odniesieniu do zmiany w art. 1 pkt 2, która przewiduje nadanie nowego brzmienia art. 127a § 1 istotą nowelizacji jest **możliwość zrzeczenia się prawa do wniesienia odwołania przed rozpoczęciem biegu terminu na jego wniesienie**. Dla porównania – nowa treść przepisu: *Przed upływem terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję*; dotychczasowa treść: *W trakcie biegu terminu do wniesienia odwołania strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania wobec organu administracji publicznej, który wydał decyzję*.

W praktyce chodzi tutaj o 1 dzień, gdyż rozbieżności dotyczą tego, czy strona może złożyć przedmiotowe oświadczenie w dniu ogłoszenia lub doręczenia jej decyzji. Pomimo pierwotnych rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych obecnie ukształtował się pogląd zgodny z oczekiwaniami autorów przedłożenia, iż sposób wykładni art. 127a § 1 k.p.a. polegający na tym, że **strona może się skutecznie zrzec prawa do wniesienia odwołania dopiero następnego dnia po dniu, w którym doręczono lub ogłoszono decyzję, nie służy żadnemu racjonalnemu celowi i nie jest możliwy do zaakceptowania na gruncie funkcjonalnych i systemowych dyrektyw wykładni prawa** (wyrok NSA z 15.06.2020 r., I OSK 2233/19, LEX nr 3045616). Mając nadzieję, że przejęta linia orzecznicza będzie stabilna, oraz mając na względzie, że ustawodawca powinien interweniować tylko wtedy, gdy jest to konieczne, warto rozważyć pozostawienie obecnego brzmienia przepisu.

W związku z powyższym należy **rozważyć zasadność pozostawienia zmian zawartych w art. 1**. Ich usunięcie wymagać będzie także uchylecia przepisu przejściowego (art. 17 ustawy).

2.1. Art. 2 pkt 1 – w Kodeksie postępowania cywilnego w art. 61 § 3 wprowadzono zmiany, które umożliwiają organizacji pozarządowej, której członkiem jest przedsiębiorca, wytoczenie powództwa oraz udział w toczącym się postępowaniu cywilnym **związany z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą**. Dotychczas przepis dotyczył jedynie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Niezależnie od słuszności takiego rozwiązania, należy zauważyć, iż w dotychczasowym brzmieniu tego przepisu udział organizacji pozarządowej dotyczył „**postępowań w sporze z innym przedsiębiorcą o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej**”, tak więc warunkiem skutecznego zainicjowania postępowania cywilnego lub przystąpienia do niego przez

organizacje pozarządową była okoliczność, żeby postępowanie było prowadzone wobec innego przedsiębiorcy w zakresie roszczeń wynikających z prowadzonej działalności gospodarczej.

Nowe brzmienie przepisu sugeruje inny – szerszy charakter spraw, w których organizacja pozarządowa będzie mogła inicjować postępowanie albo w nim uczestniczyć. Brak wyjaśnienia tej kwestii w uzasadnieniu do projektu ustawy, nie pozwala na jednoznaczne uznanie, iż zmiana ta jest zamierzona przez ustawodawcę. Jeżeli celem ustawodawcy było jedynie rozszerzenie zakresu podmiotowego tego przepisu proponuje się pozostawienie dotychczasowego brzmienia w zakresie określenia rodzaju spraw objętych tą normą prawną, co będzie służyć utrzymaniu stabilności interpretacyjnej i orzeczniczej.

**2.2.** W art. 1 w pkt 12, w zmienianym art. 1064<sup>19</sup> w § 1 użyto zwrotu „Sąd zarządzi zamieszczenie ogłoszenia postanowienia”, które jest nieczytelne. Intencją autorów przedłożenia jest odniesienie się w przepisie do **zarządzenia ogłoszenia o wszczęciu egzekucji**, co sugeruje zdanie drugie w tym paragrafie oraz analogiczne zmiany poczynione w art. 1064<sup>15</sup> § 2 Kpc. Tym samym konieczna jest korekta tego przepisu.

### **Propozycje poprawek**

w art. 2 w pkt 1, w § 3 wyrazy „związanym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą” zastępuje się wyrazami „w sporze z innym przedsiębiorcą o roszczenia wynikające z prowadzonej działalności gospodarczej”;

w art. 2 w pkt 12, w § 1 wyrazy „zamieszczenie ogłoszenia postanowienia, o którym mowa w art. 1064<sup>16</sup> § 1” zastępuje się wyrazami „zamieszczenie ogłoszenia o wszczęciu egzekucji, o której mowa w art. 1064<sup>16</sup> § 1”;

**3.** W art. 5 zmieniono zasady ustalania kwoty wolnej od podatku od spadków i darowizn. W myśl przyjętych przez Sejm przepisów, których ostateczny kształt został określony poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu, zwolnione będzie z podatku od spadków i darowizn:

- w I grupie podatkowej – nabycie własności rzeczy i praw majątkowych o czystej wartości przekraczającej w okresie 5 lat kwotę 36 120 zł od jednej osoby lub 108 360 zł od kilku osób;
- w II grupie podatkowej – opodatkowaniu podlegać będzie nabycie własności rzeczy i praw

majątkowych przekraczających w okresie 5 lat wartość 27 090 zł od jednej osoby oraz 81 270 zł w przypadku nabycia od kilku osób;

– w III grupie podatkowej – limity (przy zachowaniu reguły czasowej 5-letniej) wyniosą 18 060 zł od jednej osoby oraz 54 180 zł od wielu osób.

Zmiany te całkowicie zmieniają konstrukcję kwoty wolnej od podatku i wpływają na wysokość podatku od spadków i darowizn, który w całości stanowi dochód gmin. Ze względu na brak oceny przewidywanych skutków finansowych powyższej regulacji, nie jest możliwe ustalenie jej wpływu na dochody jednostek samorządu terytorialnego. Gdyby zmiany te miały doprowadzić do znacznego uszczuplenia dochodów własnych gmin należy przypomnieć o gwarancyjnym charakterze art. 167 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym „*Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań*”. Treścią tego przepisu jest nakaz zapewnienia jst „odpowiedniego” udziału w dochodach publicznych, co w konsekwencji prowadzi do zakazu dokonywania takich zmian w ustawodawstwie, które prowadziłyby do drastycznego naruszenia samodzielności finansowej gminy.

Niezależnie od wątpliwości przedstawionych powyżej, należy podnieść wątpliwości legislacyjne dotyczące konstrukcji normy zawartej w zmienianym art. 9 ust. 1. Norma prawna powinna mieć charakter generalny i abstrakcyjny, tj. zawierać tylko takie elementy, które pozwalają na ustalenie powtarzalnego zachowania oczekiwanego od adresata tej normy. Informacje o charakterze tymczasowym lub niepowtarzalnym, jak w tym przypadku wyznaczenie początkowej daty obliczania 5-letniego okresu (1 lipca 2023 r.), powinny znaleźć się w stosownych przepisach dostosowujących, przejściowych, ewentualnie epizodycznych, jeżeli przepis ma ograniczony czas obowiązywania.

### **Propozycje poprawek**

w art. 5 w pkt 2 w lit. a, w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „, począwszy od dnia 1 lipca 2023 r. oraz w każdym kolejnym okresie 5 lat”;

w art. 19 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 2 oraz dodaje się ust. 1 w brzmieniu:

„1. Okres 5 lat, o którym mowa w art. 9 ust. 1 ustawy zmienianej w art. 5, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, rozpoczyna się w dniu 1 lipca 2023 r.”;

4. Art. 6 pkt 3 lit. b (art. 48 ust. 2 ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne) – nowela uzupełnia przepis określający tryb orzekania w sprawach o czyny określone w art. 48 ust. 1 i 1a w związku z penalizacją zachowania polegającego na niewykonaniu obowiązku umieszczenia tabliczki z numerem porządkowym w sposób wymagany art. 47b ust. 1 albo z przekroczeniem terminu wskazanego w tym przepisie. Niemniej nowelizowany art. 48 ust. 2 wymaga korekty nie tylko w zakresie odesłania, ale zmianie powinno ulec brzmienie przepisu, tak aby było ono zgodne z § 81 Zasad techniki prawodawczej, zgodnie z którym przepisowi określającemu tryb orzekania w sprawach o dany czyn nadaje się brzmienie: *„Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w art. ..., następuje w trybie przepisów Kodeksu postępowania ...”*.

### **Propozycja poprawki**

w art. 6 w pkt 3 w lit. b, ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Orzekanie w sprawach o czyny, o których mowa w ust. 1 i 1a, następuje w trybie przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia (Dz. U. z 2022 r. poz. 1124).”;

**5.1.** Art. 10 pkt 3 – w ustawie o broni i amunicji znacznemu złagodzeniu uległy wymagania w zakresie procedury odwoławczej od orzeczeń lekarskiego lub psychologicznego wydawanych w stosunku do osoby ubiegającej się o wydanie pozwolenia na broń. Zgodnie z art. 15h ust. 3 w jego obowiązującym brzmieniu, odwołanie wraz z jego uzasadnieniem wnosi się w terminie 30 dni od dnia doręczenia orzeczenia, za pośrednictwem lekarza lub psychologa, który wydał orzeczenie, do jednego z podmiotów odwoławczych, którymi są: 1) wojewódzkie ośrodki medycyny pracy, a w przypadku gdy odwołanie dotyczy orzeczenia lekarskiego wydanego w wojewódzkim ośrodku medycyny pracy – instytuty badawcze w dziedzinie medycyny pracy; 2) jednostki służby medycyny pracy podmiotów leczniczych utworzonych i wyznaczonych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych; 3) podmioty lecznicze utworzone i wyznaczone przez Ministra Obrony Narodowej.

Nowa regulacja przewiduje wniesienie odwołania **do innego lekarza upoważnionego lub psychologa upoważnionego wybranego przez osobę odwołującą**. Wątpliwości budzi zasadność tak znacznego uproszczenia procedury odwoławczej, biorąc pod uwagę, iż



przedmiotem badania lekarskiego i psychologicznego jest ocena, czy osoba ubiegająca się o broń nie wykazuje zaburzeń psychicznych lub znacznego ograniczenia sprawności psychofizycznej, czy nie wykazuje istotnego zaburzenia funkcjonowania psychologicznego, oraz czy nie jest uzależniona od alkoholu lub od substancji psychoaktywnych, a więc czy posiadanie przez nią broni nie będzie stanowiło zagrożenia dla życia i zdrowia innych osób. W związku z powyższym proponuje się rozważyć pozostawienie obecnego trybu odwoławczego, co wiązałoby się z usunięciem zmian w **art. 10 w pkt 4 oraz w konsekwencji art. 20 ust. 1.**

**5.2.** W art. 10 pkt 5 (art. 16 ust. 3 ustawy o broni i amunicji) zmieniona została delegacja do wydania rozporządzenia, w oparciu o którą minister właściwy do spraw wewnętrznych ustalał stawki odpłatności za egzamin ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni, opierając się na wytycznej, zgodnie z którą stawki odpłatności za egzamin powinny być zróżnicowane w zależności od celu, w jakim ma być wydane pozwolenie na broń. Na podstawie tego upoważnienia wydane zostało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2000 r. w sprawie egzaminu ze znajomości przepisów dotyczących posiadania broni oraz umiejętności posługiwania się bronią (Dz. U. z 2017 r. poz. 1756), w którym w § 8 ustalono stosowne stawki opłat. Przepis upoważniający zawarty w niniejszej ustawie rezygnuje z dotychczasowej wytycznej i wskazuje na stawkę odpłatności (liczba pojedyncza) za egzamin. Należy więc przypuszczać, że rozporządzenie ma określać **jedną opłatę** za egzamin, bez względu na cel, w jakim wydano pozwolenie na broń, tym samym przepis powinien dotyczyć **wysokości opłaty za egzamin.**

### **Propozycja poprawki**

w art. 10 w pkt 5, w ust. 3:

- a) w zdaniu pierwszym wyrazy „stawkę odpłatności” zastępuje się wyrazami „wysokość opłaty”,
- b) w zdaniu czwartym wyrazy „Stawka odpłatności” zastępuje się wyrazami „Opłata”;

**6.** Art. 16 – nowela ma na celu wydłużenie ważności profilu zaufanego – nie jest jasne, o ile ustawodawca wydłuża ważność profilu zaufanego, o którym mowa w art. 3 pkt 14 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, w związku z trwającą epidemią COVID-19. Przepis stanowi że profil zachowuje ważność **do końca trzeciego miesiąca, licząc od miesiąca**, w którym odwołano

ostatni ze stanów ogłoszony w związku z epidemią. Wykładnia językowa sugeruje, iż należy uwzględnić jako początkowy bieg terminu miesiąc odwołania ostatniego stanu związanego z epidemią, co de facto oznacza iż termin ten będzie wydłużony maksymalnie o niepełne 3 miesiące (w zależności od tego, czy odwołanie ostatniego ze stanów nastąpi na początku czy pod koniec danego miesiąca). Z uzasadnienia do projektu wynika natomiast, iż intencją było wydłużenie tego terminu o minimum 3 miesiące, co oznacza konieczność zmiany redakcji przepisu.

### **Propozycja poprawki**

w art. 16, w art. 100 po wyrazach „licząc od miesiąca” dodaje się wyrazy „następującego po miesiącu”.

*Renata Bronowska*

*Główny legislator*