



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 4 stycznia 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego  
oraz niektórych innych ustaw**

**(druk nr 298)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Zasadniczym celem nowelizacji jest usprawnienie i skrócenie procesu wydawania informacji z Krajowego Rejestru Karnego. Cel ten ma zostać osiągnięty w szczególności poprzez wprowadzenie do ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego możliwości opatrywania zaświadczeń wydawanych w formie elektronicznej nie tylko kwalifikowanym podpisem elektronicznym, ale również podpisem zaufanym, podpisem osobistym albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną (art. 1 noweli). Jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 687) zaświadczenie opatrzone kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną będzie dokumentem wydawanym automatycznie przez system teleinformatyczny, bez ingerencji człowieka, z zachowaniem autentyczności pochodzenia zaświadczenia oraz integralności zawartych w nim danych.

W następstwie nowelizacji ustawy z dnia 24 maja 2000 r. o Krajowym Rejestrze Karnym (art. 2 noweli) podmioty takie jak: sądy, Trybunał Stanu, Trybunał Konstytucyjny, prokuratorzy, Policja, inne organy uprawnione do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i karnych skarbowych oraz czynności sprawdzających w sprawach o wykroczenia, ABW, AW, SKW, SWW, SG, SOP, KAS, SM, CBA, BNW, Szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, organy wykonujące orzeczenia w postępowaniu karnym, w sprawach o przestępstwa skarbowe i wykroczenia skarbowe, będą mogły uzyskać z Krajowego Rejestru Karnego informacje o osobie lub

informacje o podmiocie zbiorowym również na żądanie. Informacja na żądanie udzielana będzie wyłącznie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego i opatrzona będzie kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną. W uzasadnieniu projektu ustawy wskazuje się, że odpowiedź na żądanie nastąpi automatycznie, bez udziału pracownika Krajowego Rejestru Karnego, co znacznie skróci czas oczekiwania na informację.

Zmiana w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o przetwarzaniu informacji kryminalnych (art. 3 noweli) przesądza, że to Minister Sprawiedliwości, a nie dyrektor Biura Informacyjnego Krajowego Rejestru Karnego, będzie podmiotem zobowiązanym do przekazywania informacji kryminalnych do Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych, w zakresie danych zgromadzonych w Krajowym Rejestrze Karnym.

Ustawa nowelizuje ponadto następujące ustawy: ustawę z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (art. 4 noweli), ustawę z dnia 26 stycznia 2018 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz niektórych innych ustaw (art. 5 noweli), ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (art. 6 noweli), ustawę z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (art. 7 noweli), ustawę z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy – Kodeks spółek handlowych oraz niektórych innych ustaw (art. 8 noweli) oraz ustawę z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (art. 9 noweli). Istota tych zmian sprowadza się do przesunięcia terminu wejścia w życie przepisów dotyczących prostej spółki akcyjnej oraz elektronicznego postępowania rejestrowego z 1 marca 2021 r. na 1 lipca 2021 r.

Ustawa wejdzie w życie zasadniczo po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia. Wyjątki są konsekwencją modyfikacji daty wejścia w życie przepisów dotyczących prostej spółki akcyjnej, elektronicznego postępowania rejestrowego oraz dematerializacji akcji w spółkach.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Sejm uchwalił ustawę na 23. posiedzeniu w dniu 16 grudnia 2020 r. Projekt ustawy pochodził z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 687). Pierwsze czytanie projektu odbyło się na 21. posiedzeniu Sejmu w dniu 27 listopada 2020 r. Projekt został skierowany do Komisji Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach. Komisja po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 2 grudnia 2020 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym

w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 796). Na etapie prac w Komisji wprowadzono do projektu zmiany o charakterze doprecyzującym przepisy i techniczno-legislacyjnym.

W trakcie drugiego czytania projektu zgłoszonych zostało 9 poprawek, których celem było przesunięcie terminu wejścia w życie przepisów dotyczących prostej spółki akcyjnej oraz elektronicznego postępowania rejestrowego z 1 marca 2021 r. na 1 lipca 2021 r. Poprawki te, z wyjątkiem poprawki uzupełniającej wytyczne w przepisie upoważniającym do wydania rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu udzielania informacji z Krajowego Rejestru Karnego o osobach i podmiotach zbiorowych udzielanych za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, uzyskały poparcie większości sejmowej. Ustawa została uchwalona przy 316 głosach „za”, 132 głosach „przeciw” i 3 głosach „wstrzymujących się”.

### III. Uwaga ogólna

Przepisy art. 4–9 nowelizacji, które wprowadzają zmiany mające na celu przesunięcie z 1 marca 2021 r. na 1 lipca 2021 r. daty wejścia w życie przepisów dotyczących prostej spółki akcyjnej i elektronicznego postępowania rejestrowego, zostały dodane do ustawy na etapie drugiego czytania w Sejmie. Nie kwestionując prawa ustawodawcy do podjęcia decyzji o zmianie daty wejścia w życie określonych rozwiązań prawnych, należy stwierdzić, że wątpliwości budzi tryb w jakim ta zmiana została dokonana.

Zakres poprawki Sejmu, podobnie jak zakres poprawki Senatu, jest ograniczony. Ograniczenia wynikają z Konstytucji (przede wszystkim art. 118 i art. 119). Problematyka zakresu poprawki Sejmu była niejednokrotnie przedmiotem analizy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny. Swoje poglądy w sprawie wyraził on w szeregu orzeczeń (por. wyrok z 24 marca 2004 r. (K 37/03), wyrok z 24 marca 2009 r. (K 53/07), wyrok z 7 listopada 2013 r. (K 31/12)).

Przepis art. 119 ust. 1 Konstytucji stanowi, że **Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach**. Zdaniem TK, wymóg rozpatrywania projektów ustaw przez Sejm w trzech czytaniach oznacza konstytucyjny nakaz, by podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie przebyły pełną drogę procedury sejmowej, tak by nie zabrakło czasu i możliwości na przemyślenie przyjmowanych rozwiązań i zajęcie wobec nich stanowiska. W ocenie TK, nakazowi temu sprzeciwia się takie stosowanie procedury poprawek, które pozwala na wprowadzenie do projektu nowych, istotnych treści na ostatnich etapach procedury sejmowej. Podkreśla się, że dotyczy to zwłaszcza poprawek zgłoszonych dopiero

w drugim czytaniu (por. wyrok z 23 lutego 1999 r., (K 25/98)). Trzeba mieć na względzie, że drugie czytanie jest ostatnim etapem procedury sejmowej, podczas którego można zgłaszać poprawki do projektu.

TK w wyroku z 24 marca 2004 r. (K 37/03) stwierdził, że przekroczenie zakresu przedmiotowego poprawek dopuszczalnych na etapie drugiego czytania projektu ustawy w Sejmie prowadzi do naruszenia art. 119 ust. 2 Konstytucji dotyczącego instytucji poprawki do projektu ustawy, a przez to do naruszenia zasady rozpatrywania przez Sejm projektu ustawy w trzech czytaniach (art. 119 ust. 1) oraz do obejścia przepisów o inicjatywie ustawodawczej (art. 118 ust. 1). Stanowi to naruszenie istotnych zasad konstytucyjnych. W wyroku podkreśla się, że ustawodawca konstytucyjny stanął na stanowisku, iż gwarancje odpowiedniego procedowania (zwłaszcza procedura trzech czytań) wchodzi w zakres standardów demokratycznego państwa prawnego.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że ustawa budzi wątpliwości co do jej zgodności z Konstytucją w zakresie trybu, w jakim została uchwalona.

#### IV. Uwagi szczegółowe

- 1) korekty wymaga tytuł ustawy – w ogólnym określeniu przedmiotu ustawy zbędne jest ponowne wskazanie rodzaju aktu;

##### **Propozycja poprawki:**

w tytule ustawy w ogólnym określeniu przedmiotu skreśla się wyraz „ustawa”;

- 2) art. 2 pkt 4, art. 21a pkt 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym – przepis upoważnia Ministra Sprawiedliwości do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu i trybu udzielania informacji o osobach i informacji o podmiotach zbiorowych, udzielanych na żądanie za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, **w tym danych, jakie należy wskazać w żądaniu udzielenia informacji o osobie lub podmiocie zbiorowym, a także zakresu informacji o osobie lub podmiocie zbiorowym udzielonej w ten sposób.** Wydaje się, że sposób i tryb udzielania informacji o osobie lub o podmiocie zbiorowym **na żądanie**, w tym zakres informacji o osobie lub podmiocie zbiorowym, powinny zostać uregulowane w przepisach rangi ustawowej, ze względu na to, że kształtują prawa i obowiązki oraz odnoszą się do kwestii danych osobowych dotyczących karalności, a zatem danych wrażliwych, które podlegają szczególnej

ochronie. Należy przy tym mieć na względzie, że zakres danych zawartych **w zapytaniu lub wniosku** o udzielenie informacji o osobie lub o podmiocie zbiorowym oraz zakres danych zawartych w informacji udzielanej **na zapytanie lub wniosek** został określony wprost w ustawie o Krajowym Rejestrze Karnym (por. w szczególności art. 19 ust. 2, 2a i 3 oraz art. 20 ust. 1 i 2). W związku z powyższym nasuwa się pytanie dlaczego ustawodawca w przypadku informacji udzielanych **na żądanie**, inaczej niż w przypadku informacji udzielanej na zapytanie lub wniosek, zdecydował się przekazać do uregulowania w akcie rangi podustawowej kwestie danych zawartych w żądaniu udzielenia informacji oraz zakresu informacji udzielanej na żądanie?

- 3) art. 2, nienowelizowany art. 23 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym przewiduje, że informacja o osobie, o której mowa w **art. 20 ust. 1-1e**, oraz informacja o podmiocie zbiorowym, o której mowa w **art. 20 ust. 2**, bez względu na sposób jej udzielenia, stanowi zaświadczenie w rozumieniu przepisów działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego. Po nowelizacji przepisy art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym odnosić się będą wprost i wyłącznie do informacji udzielanej **na zapytanie lub wniosek** (por. art. 2 pkt 3 lit. a i b nowelizacji). Wydaje się, że przepis art. 23 ustawy o Krajowym Rejestrze Karnym nie będzie obejmował informacji udzielanej **na żądanie** (por. art. 1 pkt 2 nowelizacji), a tym samym może powstać wątpliwość czy informacja udzielana na żądanie będzie stanowiła zaświadczenie w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. W celu wyeliminowania tej wątpliwości proponuje się nadanie nowego brzmienia art. 23 ustawy Krajowym Rejestrze Karnym i rezygnację z odesłań do art. 20 ust. 1-1e i ust. 2 w tym przepisie.

**Propozycja poprawki:**

w art. 2 dodaje się pkt 5 w brzmieniu:

„5) art. 23 otrzymuje brzmienie:

„Art. 23. Informacja o osobie oraz informacja o podmiocie zbiorowym, bez względu na sposób jej udzielenia, stanowi zaświadczenie w rozumieniu przepisów działu VII Kodeksu postępowania administracyjnego.””.