

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 6 października 2017 r.

**w przedmiocie rządowego projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu
wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym
(UD278)**

Krajowa Rada Sądownictwa, po zapoznaniu się z treścią projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu wprowadzenia uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym (nr z wykazu prac legislacyjnych: UD278), przedstawionego do zaopiniowania przy piśmie Ministra Rozwoju i Finansów z 27 września 2017 r. (znak: DOR-IV.0201.1.2017), postanowiła zgłosić następujące uwagi.

Przedstawiony do zaopiniowania projekt ustawy obejmuje swoim zakresem zmiany w ustawach:

- z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy
(Dz.U. z 2016 r. poz. 1666 ze zm.),
- z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2016 r. poz. 487),
- z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym
(Dz.U. z 2016 r. poz. 617 ze zm.),
- z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
(Dz.U. z 2017 r. poz. 1785),
- z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych
(Dz.U. z 2016 r. poz. 2032 ze zm.),
- z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych
(Dz.U. z 2016 r. poz. 1888 ze zm.),
- z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości
(Dz.U. z 2016 r. poz. 1047 ze zm.),
- z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym
(Dz.U. z 2017 r. poz. 1260),
- z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa
(Dz.U. z 2017 r. poz. 201 ze zm.),

- z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2016 r. poz. 2180),
- z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1150),
- z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2017 r. poz. 1577),
- z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. z 2017 r. poz. 1821),
- z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2017 r. poz. 1221),
- z dnia 19 marca 2004 r. – Prawo celne (Dz.U. z 2016 r. poz. 1880 ze zm.),
- z dnia 16 kwietnia 2004 r. o administrowaniu obrotem towarowym z zagranicą (Dz.U. z 2017 r. poz. 1021),
- z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. z 2017 r. poz. 149),
- z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 43 ze zm.),
- z dnia 8 marca 2013 r. o terminach zapłaty w transakcjach (Dz.U. z 2016 r. poz. 684).

Krajowa Rada Sądownictwa zauważa, że objęcie jednym projektem ustawy zmian w dziewiętnastu ustawach regulujących wyjątkowo różnorodną tematykę, a między innymi: prawa pracy, w tym niektórych obowiązków nałożonych na pracodawcę względem pracowników, udzielania zezwolenia na obrót napojami alkoholowymi, uiszczania przez osoby fizyczne i prawne różnych rodzajów danin publicznych, zmiany definicji pojazdu samochodowego jakim jest motocykl, sposobu funkcjonowania spółek prawa handlowego, w tym zmian w powoływaniu i odwoływaniu członków zarządu, tworzeniu kapitału spółek, reprezentacji spółek, przekształcaniu spółek i ich likwidacji, jest niezgodne z wymogami zawartymi w § 92 ust. 1 i 2 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283), które określają dopuszczalny przedmiotowy zakres ustawy nowelizującej.

Należy przy tym zaznaczyć, że w przytoczonym rozporządzeniu dopuszczono możliwość odstąpienia od zasady, że jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną

ustawę, jednakże jest to możliwe tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Przedstawiony projekt zakłada zmianę kilkunastu ustaw o bardzo rozbieżnej tematyce. Objęcie tak szerokiej materii jedną ustawą nowelizującą nie znajduje uzasadnienia w ogólnym celu projektodawcy jakim jest wprowadzenie uproszczeń dla przedsiębiorców w prawie podatkowym i gospodarczym. Dopuszczenie takiego rozwiązania legislacyjnego przeczy nie tylko przytoczonej zasadzie poprawnej legislacji, ale nie czyni zadość konstytucyjnej zasadzie ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa, które powinno być uchwalane w sposób spójny i nie podlegać częstym zmianom. Krajowa Rada Sądownictwa zwraca uwagę, że równocześnie trwają prace nad innymi ustawami rządowymi, w tym kodeksami, mającymi na celu kompleksowe reformy prawa pracy i prawa podatkowego, prowadzone przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Pracy i Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego.

Rada zauważa ponadto, że nowelizacja aktów prawnych o szczególnym znaczeniu, jakimi są Kodeks pracy i Kodeks spółek handlowych nie powinna być dokonywana niejako przy okazji nowelizacji innych ustaw. Z uwagi na rangę tych ustaw w systemie prawnym, zmiana kodeksów zasługuje na ujęcie w odrębnych ustawach nowelizujących, opracowanych przez odpowiednie komisje kodyfikacyjne. Tylko w ten sposób można zapewnić systemową koherentność tych aktów prawnych i osiągnąć cele założone przez prawodawcę.

Wątpliwości Krajowej Rady Sądownictwa wzbudza art. 9 projektowanej ustawy, który dodaje § 3a do art. 14a ustawy – Ordynacja podatkowa. Tak zaprojektowany przepis w sposób nieostry określa skutki prawne jakie wywoływać ma wydanie indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego na skutek wykonania wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zakłada on, że jeżeli wydana interpretacja indywidualna będzie rozbieżna z uprzednio wydanymi interpretacjami indywidualnymi w takich samych stanach faktycznych lub zdarzeniach przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym, minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie zobowiązany wydać z urzędu interpretację ogólną. Tego rodzaju rozwiązanie legislacyjne nie przesądza, czy do wydanej interpretacji ogólnej zastosowanie znajdzie art. 14a § 1, w myśl którego minister wydając interpretację ogólną ma obowiązek uwzględnić orzecznictwo sądów, Trybunału Konstytucyjnego lub Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a więc czy będzie zobowiązany do wydania interpretacji ogólnej uwzględniającej orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, czy też uwzględnienie treści wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, na podstawie którego wydano

interpretację indywidualną, zostanie pozostawione jego uznaniu. Mając na uwadze powyższe, Rada postuluje doprecyzowanie projektowanego art. 14a § 3a ustawy – Ordynacji podatkowej w sposób jednoznacznie wskazujący na obowiązek uwzględnienia orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych przy wydawaniu z urzędu interpretacji ogólnej w trybie projektowanego art. 14a § 3a przytoczonej ustawy. Tego rodzaju rozwiązanie przyczyni się do wzmocnienia pewności obrotu prawnego i ułatwi prowadzenie działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

Rada zauważa, że problemy interpretacyjne wzbudzać może również, przewidziane w art. 12 pkt 2 i 4 projektowanej ustawy, uchylenie art. 25¹ § 2 i art. 109 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.). Oba uchylane przepisy ustanawiają szczególny rodzaj odpowiedzialności osób, które działały w imieniu spółki po jej zawarciu, a więc po zawarciu umowy spółki, a przed wpisem spółki do rejestru i dotyczą odpowiednio: spółki jawnej i spółki komandytowej. Z kolei, jak wynika z art. 22 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 700 ze zm.), wniosek o wpis do Rejestru powinien być złożony nie później niż w terminie 7 dni od dnia zdarzenia uzasadniającego dokonanie wpisu, co jednak nie wyklucza złożenia wniosku w terminie późniejszym. Może się zatem zdarzyć, że osoby zawierające spółkę zaciągną zobowiązania w jej imieniu jeszcze przed uzyskaniem osobowości prawnej przez spółkę, a co za tym idzie uchylenie art. 25¹ § 2 i art. 109 § 2 Kodeksu spółek handlowych nie jest zasadne. Za potrzebą istnienia powyższych przepisów przemawia również treść art. 31 § 3 Kodeksu spółek handlowych, który wyłącza subsydiarną odpowiedzialność wspólnika za zobowiązania powstałe przed wpisem spółki osobowej do rejestru. Należy również pamiętać, że przepisy Kodeksu cywilnego o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia nie znajdują zastosowania do osób działających w ramach umowy spółki, a jedynie do osób działających w imieniu spółki bez umocowania albo z przekroczeniem zakresu umocowania.