



**Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych
Naczelnej Rady Adwokackiej**

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Opinia prawna

w przedmiocie oceny projektowanych zmian deregulacyjnych
w ministerialnym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w
celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz
doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego
(projekt z dnia 5 kwietnia 2024 roku)

sporządzona na etapie prac Zespołu ds. Deregulacji i Dialogu
Gospodarczego w Ministerstwie Rozwoju i Technologii przez

adw. Macieja Obrębskiego

Warszawa, dnia 23 kwietnia 2024 roku

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	3
Przedmiot opinii	3
Zastrzeżenia	4
I. Uwagi ogólne.....	4
II. Prezentacja projektowanych rozwiązań w zakresie prawa administracyjnego wraz z ewentualną propozycją zmian.....	5
§ 1. Doręczenie zastępcze (art. 45a K.p.a.)	5
§ 2. Umarzanie zawieszonych postępowań (art. 97 § 4-6 K.p.a.).....	7
§ 3. Związanie organu pierwszego stopnia wskazaniem organu odwoławczego (art. 139a K.p.a.)	12
III. Prezentacja projektowanych rozwiązań w zakresie prawa cywilnego wraz z ewentualną propozycją zmian.....	15
§ 1. Umowa leasingu (art. 709 ¹³ § 2 K.c.).....	15
IV. Podsumowanie	16

Wykaz ważniejszych skrótów

Użyte w niniejszej Opinii skróty lub określenia oznaczają:

Dzień sporządzenia opinii – dzień uwzględniający stan faktyczny oraz prawny będący podstawą wydania niniejszej opinii – tj. 17 kwietnia 2024 roku;

K.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.);

K.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r. 256)

MRiT – Minister Rozwoju i Technologii;

Opinia – niniejsza opinia;

Projekt – ministerialny projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego, dotyczący m.in. zmian w K.p.a., będący przedmiotem niniejszej opinii – numer projektu: UA8 (w Opinii również jako **Projekt Ustawy** lub **Nowelizacja**);

Projektodawca – Minister Rozwoju i Technologii, organ odpowiedzialny za opracowanie omawianego Projektu;

Rada – Naczelna Rada Adwokacka, jako zlecająca Opinię;

Przedmiot opinii

Przedmiotem Opinii jest ocena trafności rozwiązań deregulacyjnych, w szczególności dotyczących prawa administracyjnego, zaproponowanych w ministerialnym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu deregulacji prawa gospodarczego i administracyjnego oraz doskonalenia zasad opracowywania prawa gospodarczego (Projekt numer UA8).

Zastrzeżenia

- I. Niniejsza opinia została sporządzona w imieniu Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej.
- II. Opinia nie dotyczy całości Projektu, lecz ogranicza się w szczególności do kwestii związanych z postępowaniem administracyjnym (art. 2 Projektu).
- III. Opinia uwzględnia stan Projektu na dzień 5 kwietnia 2024 roku, tj. na dzień jego zgłoszenia przez MRiT i rozpoczęcia jego uzgadniania, konsultacji i opiniowania. Do dnia sporządzenia Opinii nie wprowadzono zmian w Projekcie.

I. Uwagi ogólne

- (1) Projekt został zgłoszony dnia 5 kwietnia 2024 roku i aktualnie znajduje się na etapie opiniowania. Organem odpowiedzialnym za jego opracowanie jest Minister Rozwoju i Technologii. Projekt poza uzasadnieniem, zaopatrzony został w „Ocenę skutków regulacji”.
- (2) Dnia 11 kwietnia 2024 roku Projekt był przedmiotem posiedzenia Zespołu ds. Deregulacji i Dialogu Gospodarczego przy Ministrze Rozwoju i Technologii.
- (3) Przyjęcie Projektu przez Radę Ministrów planowane jest na II kwartał 2024 roku.

II. Prezentacja projektowanych rozwiązań w zakresie prawa administracyjnego wraz z ewentualną propozycją zmian

§ 1. Doręczenie zastępcze (art. 45a K.p.a.)

- (4) Po art. 45 K.p.a. dodany ma zostać art. 45a w następującym brzmieniu:

„Art. 45a. [Doręczenie zastępcze]

§ 1. Jeżeli podany przez osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej adres jej siedziby nie istnieje, został wykreślony z rejestru lub jest niezgodny z odpowiednim rejestrem i nie można ustalić miejsca prowadzenia działalności, pismo doręcza się osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata także wtedy gdy reprezentacja ma charakter łączny z innymi osobami.

§ 2. W razie niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata pismo pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.

§ 3. Uznanie doręczenia, o którym mowa w § 2, za dokonane następuje z dniem sporządzenia przez organ administracji publicznej adnotacji o niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata.

§ 4. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, brak możliwości ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata.”

- (5) Projektowa zmiana jest niewątpliwie potrzebna, bowiem zwiększy ona skuteczność działania organów administracyjnych, co najszybciej powinno zostać zaobserwowane w zakresie postępowań egzekucyjnych, do których stosuje się odpowiednio przepisy K.p.a. Wydaje się jednak, że nie został do końca wykorzystany potencjał rozwiązania w postaci doręczania korespondencji osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata w sytuacji, gdy reprezentacja ma charakter łączny.

- (6) Otóż, organ w sytuacji gdy nie jest możliwe ustalenie miejsca prowadzenia działalności podmiotu, jest zobowiązany do doręczenia pisma osobie fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata. Natomiast, w razie niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata pismo pozostawia się w aktach

sprawy ze skutkiem doręczenia. Z przepisu nie wynika jednak, aby w przypadku, gdy reprezentacja ma charakter łączny, organ był zobowiązany do podjęcia próby doręczenia pisma do każdej z osób reprezentujących łącznie adresata. Tym samym możliwa jest sytuacja, w której organ podejmie próbę doręczenia pisma tylko jednej z osób fizycznych reprezentujących adresata i pozostawi w aktach pismo ze skutkiem doręczenia, bez podjęcia próby doręczenia kolejnej osobie fizycznej również go reprezentującej.

- (7) Zasadne byłoby zatem wskazanie w przepisie, iż organ musi zweryfikować wszystkie osoby fizyczne reprezentujące adresata, tak aby w pełni wykorzystać szansę skutecznego doręczenia pisma adresatowi.
- (8) Drugie zastrzeżenie dotyczy obowiązku utrwalenia w aktach sprawy, braku możliwości ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, **w drodze adnotacji**. Adnotacja ta, zgodnie z proponowanym brzemieniem przepisu, może ograniczać się do stwierdzenia, iż *„W związku z niemożnością ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata pismo pozostawiono w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia na dzień DD.MM.RRRR roku.”*
- (9) Za niewystarczające jednak należy uznać, opatrzenie pisma jedynie powyższą adnotacją. Celowe byłoby jej zwięzłe uzasadnienie, zawierające wskazanie co do osób fizycznych (upoważnionych do reprezentowania adresata), których adres był poszukiwany oraz m.in. miejsc (rejestrów), które weryfikowano celem ustalenia adresu(ów). Z uzasadnienia winno wynikać bowiem na czym polegała niemożność ustalenia adresu. Zasadniczo bowiem nie jest ona czymś oczywistym, stąd wymagane winno być jej wykazanie przez organ. W ten sposób, zwłaszcza w sytuacji gdy reprezentacja ma charakter łączny, w aktach znalazłaby się pełna informacja, na temat doręczenia zastępczego i jego skuteczności (uzyskanej w drodze niemożności doręczenia i pozostawienia pisma w aktach).

- (10) Mając na uwadze powyższe uwagi, należałoby zaproponować następujące brzmienie § 3 i § 4 projektowanego art. 45a K.p.a. (prawa kolumna):

Brzmienie z Projektu	Brzmienie proponowane
§ 3. Uznanie doręczenia, o którym mowa w § 2, za dokonane następuje z dniem sporządzenia przez organ administracji publicznej adnotacji o niemożności ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata. § 4. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji, brak możliwości ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata.	§ 3. Organ administracji publicznej obowiązany jest utrwalić w aktach sprawy, w drodze adnotacji z uzasadnieniem, brak możliwości ustalenia adresu osoby fizycznej upoważnionej do reprezentowania adresata, a w przypadku gdy reprezentacja ma charakter łączny z innymi osobami, brak możliwości ustalenia adresu żadnej z osób fizycznych upoważnionych łącznie do reprezentowania adresata. § 4. Uznanie doręczenia, o którym mowa w § 2, za dokonane następuje z dniem sporządzenia przez organ administracji publicznej adnotacji, o której mowa w § 3.

- (11) Na zakończenie, zwrócić należy uwagę, że projektowany przepis nie wskazuje, o jaki adres osoby fizycznej chodzi w art. 45a. Czy jest to adres miejsca zamieszkania, zameldowania, czy też (być może) adres miejsca pracy? Brak zawarcia w przepisie tego uściślenia, może być interpretowany, iż możliwa jest każda z trzech podanych opcji adresu.

§ 2. Umarzanie zawieszonych postępowań (art. 97 § 4-6 K.p.a.)

- (12) W art. 97 K.p.a. dodane mają zostać § 4-6 w następującym brzmieniu:

„§ 4. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania, wszczętego na żądanie strony, nie zostaną usunięte przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1–3a, organ administracji publicznej, w

drodze decyzji, umarza postępowanie, o ile nie sprzeciwiają się temu pozostałe strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu.

§ 5. Decyzję o umorzeniu postępowania, o której mowa w § 4, pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.

§ 6. Przepisu § 4 nie stosuje się do postępowań administracyjnych wszczętych z urzędu.”

- (13) Zgodzić się należy, że umarzanie zawieszonych postępowań, ma charakter porządkujący system prawny. Jednak, argument ten nie może zostać postawiony ponad interesem prawnym strony, dlatego też przyjęcie przedmiotowego przepisu w zaproponowanym kształcie uznać należy za szkodliwe dla strony postępowania (lub jej spadkobierców), która rozstrzygnięciem postępowania jest wciąż zainteresowana.
- (14) **Po pierwsze**, nie powinno się poszukiwać analogii pomiędzy art. 97 a art. 98 K.p.a. dla uzasadnienia 3-letniego terminu. W art. 98 K.p.a. dysponentem zawieszenia postępowania są same strony, a w zakresie jego podjęcia już sam wnioskodawca. Natomiast, art. 97 K.p.a. dotyczy zawieszenia postępowania z przyczyn obiektywnych i zewnętrznych, tj. niezależnych od stron.
- (15) **Po drugie**, przyjęcie 3-letniego terminu dla umorzenia postępowania zawieszonego z przyczyn obligatoryjnych (przesłanki z art. 97 § 1 pkt 1-3a K.p.a.), tylko ze względu na zachowanie swoistej spójności z art. 98 § 2 K.p.a. jest argumentem nieprzekonywującym i niewystarczającym. Dla wyznaczenia długości tego terminu najistotniejsza powinna być ocena ile w rzeczywistości czasu potrzebuje strona (bądź jej spadkobiercy) na usunięcie skutków wystąpienia przyczyn obligatoryjnego zawieszenia postępowania.
- (16) Odpowiedzią na to pytanie mogą być dane co do długości postępowań o stwierdzenie nabycia spadku. Otóż, z analizy Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości z 2022 roku, mającej za przedmiot tę kwestię¹, warto zaczerpnąć następujące wnioski i informacje:

¹ Dr Sławomira Kotas-Turoboyska „Przyczyny przewlekłości wieloletnich postępowań o stwierdzenie nabycia spadku”, Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, Warszawa 2022, link: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcjpcglclefindmkaj/https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2022/12/IWS_Kotas-Turoboyska-S._Przyczyny-przewleklosci-wieloletnich-postepowan-o-stwierdzenie-nabycia-spadku.pdf [dostęp: 17.04.2024].

- a. postępowania trwające od 2 do 4 lat były najczęściej występującymi w całym badaniu²,
- b. wśród zawieszonych postępowań najwięcej było zawieszonych przez okres 18 miesięcy, a sprawy, w których orzeczenia o zawieszeniu zostały wydane, trwały najczęściej 2 lub 3 lata,
- c. w zaledwie 2,5% przeanalizowanych spraw sąd mógł wywiązać się z obowiązku wynikającego z art. 6 K.p.c. i rozstrzygnąć sprawę na pierwszej rozprawie; zasadą wydaje się niestety, że w postępowaniu o stwierdzenie nabycia spadku sąd prowadzi co najmniej kilka rozpraw – najczęściej między 4 a 6 – sytuacja taka miała miejsce w 32,8% analizowanych postępowań,
- d. czas oczekiwania na pierwszą rozprawę, wynosił zazwyczaj 4–6 miesięcy (21,4% spraw), a w 10% spraw wyniósł jednak 1 rok lub więcej,
- e. najdłużej trwające postępowanie (8 lat i 4 miesiące) było przy tym postępowaniem z największą liczbą uczestników – wzięło w nim udział 94 spadkobierców ustawowych; sąd przeprowadził w tej sprawie 10 rozpraw³.

(17) Długotrwałość postępowań o stwierdzenie nabycia spadku – jak wynika z omawianego badania - to problem złożony, a wpływ na to ma wiele czynników, nierzadko trudnych do skatalogowania. Jako najistotniejsze warto wskazać:

- a. niemal nieustannie rosnący wpływ spraw cywilnych, a tym samym zwiększanie obciążenia orzeczników pracą,
- b. pojedyncze błędy czy niedopatrzenia osoby pracującej nad sprawą (nie tylko orzeczników, ale też pracowników sekretariatu), w tym niewłaściwa organizacja postępowań i nadużywanie możliwości zawieszania postępowania,

² Na potrzeby przygotowanego opracowania analizie poddano 201 spraw, w których orzeczono o stwierdzeniu nabyciu spadku po 207 spadkodawcach. Badane sprawy pochodziły od 26 losowo wybranych sądów rejonowych z terenu kraju. Przedmiot badania stanowiły najdłużej trwające, prawomocnie, merytorycznie zakończone sprawy o stwierdzenie nabycia spadku (symbol 218), w których do otwarcia spadku doszło po 28 czerwca 2009 r.

³ Co warto zauważyć, sąd nie prowadził w tej sprawie szerokiego postępowania dowodowego, ograniczając je do przyjmowania zapewnień spadkowych. Ani razu nie zawiesił też postępowania. Postępowanie to trwało jednak tak długo z uwagi na konieczność wzywania do udziału w sprawie kolejnych spadkobierców, ponieważ większość z nich składała oświadczenia o odrzuceniu spadku. Ostatecznie spadkobiercą stała się zstępna dziadków spadkodawcy, zamieszkująca za granicą, która mimo prawidłowego doręczenia nie zajęła stanowiska w sprawie.

- c. konieczność poszukiwania spadkobierców i kontynuowania postępowania dowodowego,
 - d. niestawiennictwo uczestników,
 - e. problemy z doręczeniami,
 - f. celowe działania stron i uczestników nakierunkowane na przewlekanie postępowań.
- (18) Z powyższego wynika, że nie należy spodziewać się istotnego przyspieszenia postępowań o stwierdzenia nabycia spadku w najbliższych latach, co oznacza, że aktualnie oraz w najbliższej przyszłości termin 3 lat, po którym miałyby następować umorzenie obligatoryjnie zawieszonych postępowań, jest za krótki.
- (19) **Po trzecie**, brzmienie projektowanego § 5 nie oddaje celu, jaki przepis ten miałby realizować zgodnie z uzasadnieniem Projektu. Otóż, jak wskazano w uzasadnieniu: „W art. 97 § 5 K.p.a. proponuje się, aby w przypadku umorzenia postępowania decyzja w tym zakresie dla stron, o których mowa w art. 97 § 1 pkt 1-3a K.p.a., pozostawiana była w aktach sprawy ze względu na to, że strony te są już albo nieznane albo niezdolne do czynności prawnych.” Tym samym przedmiotowa decyzja miałaby być doręczana jedynie „pozostałym stronom”. Natomiast, z literalnego brzmienia przepisu § 5 wynika, że decyzji, o której mowa w § 4, nie doręcza się żadnej ze stron, pozostawiając ją ze skutkiem doręczenia (wobec wszystkich stron) w aktach sprawy.
- (20) Niezależnie od tej literalnej nieścisłości, rozwiązanie to jest nieprawidłowe, ponieważ decyzja, o której mowa w § 4 byłaby decyzją kończącą postępowanie w sprawie i każda ze stron powinna mieć możliwość jej zaskarżenia. Ponadto, przez jej niedoręczenie na adres strony, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte, organ utraciłby możliwość poinformowania następców prawnych tej strony o losach (a może i nawet o samym fakcie prowadzenia) owego postępowania. Byłoby to szczególnie niepożądane w postępowaniach, w których jedynym uczestnikiem jest (była) strona, na której wniosek to postępowanie zostało wszczęte.

- (21) **Po czwarte**, żadna z dwóch przesłanek wskazanych w § 4, umożliwiających umorzenie zawieszonego postępowania, nie odnosi się do interesu prawnego strony, na wniosek której postępowanie to zostało wszczęte. A przecież umorzenie postępowania może oznaczać niemożność wszczęcia na jej wniosek (w przyszłości) nowego postępowania (związanego z tym samym uprawnieniem), w związku z upływem określonego terminu. Tym samym, w projektowanych przepisach powinien być wskazany literalnie interes prawny strony (na wniosek której postępowanie zostało wszczęte) oraz jej następców prawnych, którzy jej następcami prawnymi już są (zasadniczo od chwili śmierci spadkodawcy), ale nie zostało to jeszcze potwierdzone przez sąd lub notariusza.
- (22) Podsumowując, celem jaki powinna spełniać projektowana regulacja, powinno być niedopuszczenie, aby doszło do umorzenia postępowania przez zakończeniem postępowania o stwierdzenie nabycia spadku po wnioskodawcy oraz aby nie został naruszony interes prawny wnioskodawcy.
- (23) Mając na uwadze powyższe uwagi, należałoby zaproponować następujące brzmienie projektowanych § 4-6 art. 97 K.p.a. (prawa kolumna):

Brzmienie z Projektu	Brzmienie proponowane
§ 4. Jeżeli w okresie trzech lat od daty zawieszenia postępowania, wszczętego na żądanie strony, nie zostaną usunięte przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1–3a, organ administracji publicznej, w drodze decyzji, umarza postępowanie, o ile nie sprzeciwiają się temu pozostałe strony oraz nie zagraża to interesowi społecznemu. § 5. Decyzję o umorzeniu postępowania, o której mowa w § 4, pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia.	§ 4. Jeżeli w okresie pięciu lat od daty zawieszenia postępowania, wszczętego na żądanie strony, nie zostaną usunięte przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania, o których mowa w § 1 pkt 1–3a, organ administracji publicznej, w drodze decyzji, umarza postępowanie, o ile: 1. nie sprzeciwiają się temu pozostałe strony, 2. nie zagraża to interesowi społecznemu, 3. nie zagraża to interesowi prawnemu strony, na której żądanie postępowanie zostało wszczęte lub interesowi prawnemu jej

§ 6. Przepisu § 4 nie stosuje się do postępowań administracyjnych wszczętych z urzędu.	prawdopodobnych następców prawnych. § 5. Skierowanie do osoby zmarłej decyzji, o której mowa w § 4, nie stanowi rażącego naruszenia prawa w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2, a doręczenie osobie zmarłej decyzji, o której mowa w § 4 nie może stanowić przesłanki wznowienia postępowania. § 6. Przepisu § 4 nie stosuje się do postępowań administracyjnych wszczętych z urzędu.
---	--

§ 3. Związanie organu pierwszego stopnia wskazaniem organu odwoławczego (art. 139a K.p.a.)

(24) Po art. 139 K.p.a. dodany ma zostać art. 139a w następującym brzmieniu:

„Art. 139a [Związanie organu pierwszego stopnia wskazaniem organu odwoławczego]

§ 1. Organ odwoławczy przy ponownym rozpatrywaniu odwołania, w przypadku stwierdzenia niezasadzonego naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, który polega na nieuwzględnieniu:

1) wskazanych przez organ odwoławczy okoliczności, które należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy, o których mowa w art. 138 § 2 zdanie drugie, lub

2) określonych przez organ odwoławczy wytycznych w zakresie wykładni przepisów prawa, które mogą znaleźć zastosowanie w sprawie, o których mowa w art. 138 § 2a

– zarządza wyjaśnienie przez organ pierwszej instancji przyczyn i ustalenie pracowników winnych naruszenia tego obowiązku, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszeniu tego obowiązku w przyszłości.

§ 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1, i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą.”

(25) Jest to bardzo trafna propozycja regulacji.

- (26) Należy jednak zgłosić zastrzeżenie do zasadności jednej przesłanki, od której zależy odpowiedzialność porządkowa, dyscyplinarna bądź inna, pracownika administracji, który ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1. Chodzi o narażenie organu na odpowiedzialność odszkodowawczą.
- (27) Ratio legis projektowanego przepisu to doprowadzenie do stanowczego obowiązku organu pierwszej instancji zastosowania się do treści decyzji organu odwoławczego. Zostało to bardzo precyzyjnie wyjaśnione w uzasadnieniu Projektu. Zabrakło jednak choć jednego zdania, dlaczego, gdy jednak organ pierwszej instancji nie zastosuje się do treści decyzji organu odwoławczego, przesłanką odpowiedzialności pracownika ma być narażenie organu na odpowiedzialność odszkodowawczą.
- (28) Przecież regulacja ta nie ma służyć ochronie organu administracyjnego przed ewentualnymi konsekwencjami finansowymi, lecz ochronie strony, która nie ma doświadczać przedłużania postępowania o kolejne miesiące, a nawet i lata, z tego względu, iż organ pierwszej instancji uchybił swojemu obowiązkowi.
- (29) Utrzymanie w projektowanym przepisie przesłanki narażenia organu na odpowiedzialność odszkodowawczą, czyni perspektywę pociągnięcia do odpowiedzialności porządkowej, dyscyplinarnej bądź innej pracownika, który ze swej winy doprowadził do naruszenia, **iluzoryczną**.
- (30) Skoro zaś, ta perspektywa odpowiedzialności pracownika jest iluzoryczna, to iluzoryczne jest również zrealizowanie tą projektowaną regulacją celu, jaki jej przyświeca, a mianowicie zminimalizowanie prawdopodobieństwa przedłużenia postępowania przez niesubordynację organu pierwszej instancji względem organu odwoławczego.
- (31) W przypadku wielu rodzajów postępowań, zwłaszcza w których organem odwoławczym jest minister, może chodzić o uniknięcie ryzyka przedłużenia

postępowania o kilka lat (a w skrajnych przypadkach nawet o kilkanaście). Około 3-4 lata trwa bowiem rozpatrywanie odwołań od decyzji organu pierwszej instancji np. tylko przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (Departament Nieruchomości i Infrastruktury Wsi). Do tego dochodzi czas potencjalnego postępowania sądowoadministracyjnego, a na koniec powrót do punktu wyjścia, czyli organu pierwszej instancji, w konsekwencji właśnie niezastosowania się do wytycznych organu odwoławczego.

- (32) Należy przy tym zauważyć, że przepis art. 139a § 2 K.p.a. nie stanowi i tak samodzielnej podstawy prawnej odpowiedzialności dyscyplinarnej, służbowej lub porządkowej pracownika. Podlega on bowiem takiej odpowiedzialności na mocy przepisów odrębnych i dopiero jeżeli one zawierają postanowienia, które pozwolą na pociągnięcie do odpowiedzialności pracownika, to może być wszczęte wobec niego właściwe postępowanie. Jak widać zatem mechanizm pociągnięcia do odpowiedzialności pracownika za przedmiotowe uchybienie jest złożony i w znacznym stopniu angażujący dla organów (tak I jak i II instancji). Dlatego też, warto posłużyć się dodatkowo argumentem ekonomiki postępowania mającego ustalić odpowiedzialność pracownika i nie nakładać na organy obowiązku wykazywania zbędnych przesłanek.
- (33) Mając na uwadze powyższe uwagi, należałoby zaproponować następujące brzmienie § 2 projektowanego art. 139a K.p.a. (prawa kolumna):

Brzmienie z Projektu	Brzmienie proponowane
§ 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1, i naraził ten organ na odpowiedzialność odszkodowawczą.	§ 2. Pracownik organu administracji publicznej podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa, jeżeli ze swojej winy doprowadził do naruszenia przez organ pierwszej instancji obowiązku, o którym mowa w § 1.

- (34) Dodatkowo, usunąć należy błąd redakcyjny w § 1 projektowanego art. 139a K.p.a. Słowo „który” zastąpić należy słowem „które”, bowiem ten zaimek przymiotny odnosi się do „nieuprawnionego naruszenia”, a nie do „obowiązku”.

III. Prezentacja projektowanych rozwiązań w zakresie prawa cywilnego wraz z ewentualną propozycją zmian

§ 1. Umowa leasingu (art. 709¹³ § 2 K.c.)

- (35) W art. 709¹³ K.c. § 2 otrzymać ma następujące brzmienie:

„§ 2. Jeżeli korzystający dopuszcza się zwłoki z zapłatą co najmniej jednej raty, finansujący powinien wyznaczyć korzystającemu na piśmie, w formie dokumentowej lub elektronicznej, odpowiedni termin dodatkowy do zapłacenia zaległości z zagrożeniem, że w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu może wypowiedzieć umowę leasingu ze skutkiem natychmiastowym, chyba że strony uzgodniły termin wypowiedzenia. Postanowienia umowne mniej korzystne dla korzystającego są nieważne.”

- (36) Zważywszy że bezskuteczny upływ dodatkowego terminu do zapłacenia zaległych rat z tytułu umowy leasingu wiąże się z daleko idącą konsekwencją w postaci możliwości wypowiedzenia owej umowy przez finansującego, ważne jest, aby termin ten nie był iluzoryczny. Zasadne byłoby zatem doprecyzowanie, iż nie może on być krótszy aniżeli 14 dni, tak aby nie pozostawiać żadnej ze stron ewentualnego pola do nadużyć bądź zarzewia niepotrzebnego sporu.

- (37) Mając na uwadze powyższą uwagę, należałoby zaproponować następujące brzmienie § 2 art. 709¹³ K.c. (prawa kolumna):

Brzmienie z Projektu	Brzmienie proponowane
§ 2. Jeżeli korzystający dopuszcza się zwłoki z zapłatą co najmniej jednej raty,	§ 2. Jeżeli korzystający dopuszcza się zwłoki z zapłatą co najmniej jednej raty,

finansujący powinien wyznaczyć korzystającemu na piśmie, w formie dokumentowej lub elektronicznej, odpowiedni termin dodatkowy do zapłacenia zaległości z zagrożeniem, że w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu może wypowiedzieć umowę leasingu ze skutkiem natychmiastowym, chyba że strony uzgodniły termin wypowiedzenia. Postanowienia umowne mniej korzystne dla korzystającego są nieważne.	finansujący powinien wyznaczyć korzystającemu na piśmie, w formie dokumentowej lub elektronicznej, odpowiedni termin dodatkowy do zapłacenia zaległości, nie krótszy niż 14 dni, z zagrożeniem, że w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu może wypowiedzieć umowę leasingu ze skutkiem natychmiastowym, chyba że strony uzgodniły termin wypowiedzenia. Postanowienia umowne mniej korzystne dla korzystającego są nieważne.
--	--

IV. Podsumowanie

- (38) Bardzo pozytywnie ocenić należy fakt podjęcia prac deregulacyjnych m.in. na gruncie prawa gospodarczego i prawa administracyjnego. Ważne jest, aby proces ten przebiegał z pełnym poszanowaniem procedury legislacyjnej oraz charakteryzował się realnym wpływem zainteresowanych podmiotów na kształt procedowanych projektów, zwłaszcza na etapach konsultacji i opiniowania. Grunt ku temu został już stworzony przez powołanie zarządzeniem MRiT Zespołu do spraw Deregulacji i Dialogu Gospodarczego.
- (39) Korzystając zatem z kompetencji członka powyższego zespołu, przedstawiłem niniejszym, w imieniu Naczelnej Rady Adwokackiej, postulaty zmian Projektu, wraz z ich uzasadnieniem, aby przyczynić się do jak najoptymalniejszego wykorzystania szansy skrupulatnego porządkowania systemu prawnego, wynikającej z rozpoczętego procesu deregulacji.



Maciej Obrębski

adwokat

członek Zespołu ds. prac parlamentarnych

Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych

Naczelnej Rady Adwokackiej