



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Arkadiusz Myrcha

BK-VII.0520.117.2025
Warszawa, 15 kwietnia 2025 r.

Pani

Małgorzata Kidawa-Błońska

Marszałek Senatu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję odpowiedź na oświadczenie złożone przez Pana Senatora Kazimierza Kleinę na 29. posiedzeniu Senatu 27 lutego 2025 r., które zostało przekazane Ministrowi Sprawiedliwości przez Ministra Finansów w części odnoszącej się do punktów 6, 14, 22 i 26 oświadczenia.

Ad 6

Odnosząc się do postulatu dotyczącego konsolidacji rejestrów obejmujących przedsiębiorców: Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG), Krajowego Rejestru Sądowego (dalej: KRS), Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych (dalej: CRBR) oraz „białej listy podatników VAT”, Ministerstwo Sprawiedliwości nie rekomenduje takiego rozwiązania z uwagi na zasadnicze różnice pomiędzy rejestrami i ewidencjami. Inne są bowiem cele rejestrów i ewidencji, różny krąg podmiotów ujawnianych w tych rejestrach i ewidencjach, różny zakres informacji w nich ujawnianych, różny dostęp do danych z tych rejestrów/ewidencji, różne źródła zasilania danych, a ponadto różne podmioty są odpowiedzialne za prowadzenie tych rejestrów/ewidencji:

a) CEIDG - jest systemem ewidencjonującym podejmowanie oraz prowadzenie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne jednoosobowo oraz w ramach umów

spółek cywilnych w skali ogólnopolskiej. Ewidencja jest prowadzona w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Określenie „ewidencja” oznacza, iż CEIDG ma spełniać rolę spisu, a zadania organów administracji publicznej mają ograniczać się w zasadzie do sprawnego przepływu informacji o przedsiębiorcy pomiędzy różnymi instytucjami prawnymi oraz reagować w sposób władczy w ściśle określonych i wyjątkowych sytuacjach (por. A. Trela, Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej w świetle nowych przepisów prawnych, RPEIS 2018, Nr 4).

Podstawowym sposobem ewidencjonowania w CEIDG jest „samorejestracja”, to jest zakładanie działalności przez przedsiębiorcę za pomocą podpisu elektronicznego albo profilu zaufanego dostępnego na platformie e-PUAP. Taki sposób ukształtowania zasad ewidencjonowania przedsiębiorców kładzie nacisk przede wszystkim na gromadzenie, przetwarzanie i udostępnianie istotnych danych dotyczących przedsiębiorców w sposób maksymalnie szybki. Wobec czego wpis do ewidencji działalności gospodarczej ma charakter deklaratoryjny i rodzi jedynie domniemanie faktyczne jej prowadzenia, co nie wyklucza możliwości przeprowadzenia przeciwdowodu w celu wykazania zaprzestania prowadzenia lub zawieszenia wykonywania tej działalności (zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 26 sierpnia 2014 r. sygn. akt II GSK 1010/13).

b) KRS - jest scentralizowaną, informatyczną bazą danych składającą się z trzech osobnych rejestrów: rejestru przedsiębiorców, rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz publicznych zakładów opieki zdrowotnej, rejestru dłużników niewypłacalnych.

Jest to przede wszystkim rejestr sądowy, co wiąże się z kompetencją organu rejestracyjnego do badania wniosku i złożonych wraz z nim dokumentów. Zadaniem Krajowego Rejestru Sądowego jest powszechne udostępnienie szybkiej i niezawodnej informacji o statusie prawnym zarejestrowanego podmiotu (Centralna Informacja KRS),

najważniejszych elementach jego sytuacji finansowej oraz sposobie jego reprezentowania.

Wraz z wpisem do KRS spółka zasadniczo uzyskuje podmiotowość prawną, a więc wpis do KRS ma doniosłe znaczenie podmiotowo-twórcze. Ma to też swoje konsekwencje w zakresie odpowiedzialności cywilnoprawnej tych podmiotów, gdzie odpowiedzialność ta jest oparta przede wszystkim na bezpośredniej odpowiedzialności podmiotów zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym. Dlatego też w tym zakresie, choć szybkość gromadzenia, przetwarzania i udostępniania istotnych danych dotyczących przedsiębiorców odgrywa dużą rolę, podobnie jak w przypadku CEIDG, to jednak pewność danych zamieszczonych w KRS stanowi wartość nadrzędną nad innymi istotnymi aspektami. Wobec czego wydaje się, że w przypadku tych podmiotów prawo kontrolowania treści podlegających wpisowi jest konieczne nawet kosztem szybkości ujawniania danych.

c) CRBR - jest prowadzony przy użyciu systemu teleinformatycznego i służy do gromadzenia i przetwarzania informacji o beneficjentach rzeczywistych podmiotów wymienionych w art. 58 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz. U. z 2023 r., poz. 1124 ze zm.) oraz informacji o osobach uprawnionych do dokonania zgłoszeń do CRBR, o których mowa w art. 61 ust. 1 cyt. ustawy. Organem właściwym w sprawach CRBR jest minister właściwy do spraw finansów publicznych. Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych jest jawny i ma charakter publiczny. Jednym z głównych zadań CRBR jest przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Publiczny charakter rejestru, umożliwia każdemu nieodpłatny dostęp do informacji o beneficjentach rzeczywistych.

d) „Biała lista podatników VAT” - to inaczej wykaz podmiotów zarejestrowanych, jako podatnicy VAT, niezarejestrowanych oraz wykreślonych i przywróconych do rejestru VAT. Wykaz jest prowadzony przez szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Wykaz pozwala sprawdzić, czy podmiot jest czynnym podatnikiem VAT lub z jakich powodów podmiotowi odmówiono rejestracji, wykreślono go z rejestru lub przywrócono

zarejestrowanie jako podatnika VAT, a ponadto potwierdzić numer rachunku bankowego danego podmiotu gospodarczego.

Jak wynika z powyższego istnienie CEIDG, KRS, CRBR i wykazu podatników VAT, które w odmienny sposób kształtują sytuację przedsiębiorców oraz reprezentują odmienne modele rejestrowe ma uzasadnienie w systemie prawa i jest związane z innymi funkcjami, które mają one spełniać w obrocie gospodarczym.

Na różnice pomiędzy rejestrami wskazuje się również w doktrynie: *„Jeśli organ prowadzący oficjalny zbiór danych kontroluje treść zgłaszanych informacji lub dokumentów w ten sposób, że może zażądać wprowadzenia do nich określonych zmian lub może samodzielnie dokonywać interpretacji złożonych dokumentów, albo gdy może odmówić publicznego ujawnienia informacji lub dokumentu ze względu na jego treść, wówczas taką instytucję zwykle nazywamy rejestrem. O ewidencji mówimy natomiast wówczas, gdy rola urzędu publicznego ogranicza się do przyjęcia do wiadomości i publicznego ujawnienia danych lub dokumentów bez prawa merytorycznej kontroli i modyfikacji zgłaszanych wniosków. Składane są bowiem informacje »ewidentne«, mające oczywisty charakter, a zadanie właściwej instytucji publicznej polega na swoistym pośrednictwie, na utrwaleniu i ujawnieniu tych informacji”* (Dr Tomasz Stawecki, Rejestry publiczne. Funkcje instytucji, Warszawa 2005, s. 22).

Przyjmując, jako kryterium skutków prawnych wpisu można stwierdzić, że wpis do ewidencji ma charakter jedynie informacyjny zaś wpis do rejestru pociąga za sobą skutki w sferze prawa materialnego. Ewidencja pełni głównie funkcję ewidencyjną i informacyjną, w przypadku rejestrów istotne znaczenie odgrywają również funkcje ochronna, prawotwórcza i kontrolna. Zatem okoliczność, iż dane rejestry/ewidencje obejmują przedsiębiorców nie jest wystarczającą przesłanką do konsolidacji rejestrów publicznych i ewidencji spełniających różne cele i zadania publiczne.

Ponadto wskazać należy na aspekt gwarancji bezpieczeństwa danych przechowywanych w rejestrach publicznych. Agregacja danych zbieranych, przechowywanych

i udostępnianych z wielu źródeł, z których niektóre mogą zawierać dane osobowe czy poufne stwarza ryzyko naruszenia danych, nieautoryzowanego dostępu lub niewłaściwego wykorzystania danych przez osoby nieuprawnione. Cyfryzacja rejestrów publicznych wiąże się z koniecznością zagwarantowania dostępu i udostępniania danych w tym danych osobowych, których to ochronę należałoby zapewnić przynajmniej na obowiązującym poziomie. Rejestry publiczne powinny bowiem przede wszystkim zapewniać bezpieczeństwo i pewność obrotu prawnego, gwarantując przy tym jawność określonych stanów i stosunków prawnych. Celem zapewnienia bezpieczeństwa przepływu informacji, rejestry publiczne i obsługujące je systemy teleinformatyczne muszą spełniać minimalne wymagania techniczne zapewniające bezpieczeństwo oraz interoperacyjność zgodnie z Krajowymi Ramami Interoperacyjności.

Postulat konsolidacji rejestrów i ewidencji nie jest zatem uzasadniony także pod względem technicznym z uwagi na konieczność zapewnienia przez organy państwowe prowadzące te rejestry/ewidencje gwarancji bezpieczeństwa i ochrony danych przetwarzanych w tych rejestrach/ewidencjach.

Ad 14

Odnosząc się do postulatu dotyczącego wydłużenia terminów na złożenie i sporządzenie sprawozdania finansowego do 6 miesięcy po zakończonym roku obrotowym oraz wydłużenia terminu na złożenie sprawozdania finansowego do KRS do 9 miesięcy po zakończeniu roku obrotowego, wskazać należy, że powyższe terminy wynikają z ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.), która to znajduje się w zakresie zadań Ministerstwa Finansów, zatem poza właściwością Ministra Sprawiedliwości.

Ad 22

Odnosząc się do postulatu dotyczącego odstąpienia od obowiązku zmian umowy spółek prawa handlowego w przypadku niektórych zmian np. w zakresie zmiany siedziby spółki lub przedmiotu działalności, podkreślić przede wszystkim należy, że postanowienia

umowy spółki w przedmiocie siedziby oraz przedmiotu jej działalności są elementami obligatoryjnymi umowy spółki, dlatego postulat nie zasługuje na uwzględnienie.

Obowiązek umieszczania danych dotyczących siedziby spółki w umowie spółki wynika z prawa unijnego. Zgodnie z art. 4 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1132 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie niektórych aspektów prawa spółek (Dz.U.UE.L.2017.169.46 ze zm.; dalej: dyrektywa 2017/1132), w zakresie obowiązkowych informacji zawartych w statucie, akcie założycielskim spółki lub odrębnych dokumentach wskazuje się „siedzibę”.

Stosownie zaś do przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 18 ze zm.; dalej: k.s.h.) oznaczenie siedziby jest elementem obowiązkowym tzw. *essentialia negotii* każdej umowy spółki. Umowa spółki handlowej ma podwójną funkcję. Z jednej strony zawiera oświadczenie woli wspólników założycieli o zawiązaniu spółki, z drugiej strony umowa spółki stanowi "konstytucję" spółki, regulującą jej organizację i sposób działania oraz prawa korporacyjne i obowiązki wspólników w stosunku do spółki oraz pomiędzy wspólnikami. Umowa spółki może być zatem charakteryzowana jako swoista umowa organizacyjno-obligacyjna. Postanowienia umowy w zakresie siedziby spółki stanowią obligatoryjny element umowy spółki, ponieważ konieczne jest jej jednoznaczne określenie m.in. w celu ustalenia miejsca, w którym odbywają się zgromadzenia wspólników, właściwości miejscowej sądu rejestrowego, właściwości sądu procesowego oraz upadłościowego, miejsca spełnienia świadczenia wobec organów spółki czy miejsca wykonania obowiązków publicznoprawnych. Stąd wskazanie siedziby statucie/umowie, daje gwarancję bezpieczeństwa obrotu gospodarczego i prawnego.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że spółki bardzo rzadko zmieniają siedzibę spółki. Natomiast często dochodzi do zmiany adresu siedziby, co nie wymaga zmiany umowy spółki i w tym przypadku wystarczające jest złożenie wniosku do KRS.

W zakresie przedmiotu działalności określanego w umowie spółki podkreślić natomiast należy, że zgodnie z art. 21 § 3 k.s.h. w przypadku, gdy umowa albo statut spółki nie zawiera postanowień dotyczących przedmiotu działalności, spółka może ulec rozwiązaniu. Powyższa regulacja wskazuje na wagę postanowień umowy dotyczących przedmiotu działalności, które w tym zakresie korespondują z wymogami prawa Unii Europejskiej (art. 3 Dyrektywy 2017/1132). Konieczność zmiany przedmiotu działalności gospodarczej poprzez dokonanie zmiany umowy spółki również jest gwarancją bezpieczeństwa obrotu.

Należy również wskazać, że przy dokonywaniu wyboru przedmiotu działalności gospodarczej przedsiębiorca jest ograniczony jedynie określonymi przepisami prawa (np. art. 41 ustawy Prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 r., Dz. U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.). Zatem w umowie/statucie spółki może zawrzeć dowolną liczbę przedmiotów działalności gospodarczej, tak aby w KRS ujawnić maksymalnie 10 z nich, w tym przedmiot przeważającej działalności gospodarczej. Wówczas, jeżeli przedsiębiorca chciałby dokonać zmian w zakresie przedmiotu działalności gospodarczej, a zgłaszany we wniosku przedmiot mieściłby się w określonym w umowie/statucie spółki nie będzie konieczna ich zmiana. Ponadto zawarcie umowy spółki przy wykorzystaniu wzorca udostępnionego w systemie teleinformatycznym i jej późniejsza zmiana w zakresie przedmiotu działalności gospodarczej przy wykorzystaniu wzorca nie wiąże się z dodatkowymi kosztami np. kosztami sporządzenia aktu notarialnego.

Ad 26

W odpowiedzi na postulat dotyczący uznawania ważności dokumentacji elektronicznej na równi z papierową wskazać przede wszystkim należy, że zarówno w prawie Unii Europejskiej, jak i w prawie krajowym dokumentacja elektroniczna może być uznana za równoważną dokumentacji papierowej, pod warunkiem spełnienia określonych wymogów formalnych.

Podstawę prawną stanowi rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 910/2014 z dnia 23 lipca 2014 r. w sprawie identyfikacji elektronicznej i usług zaufania

w odniesieniu do transakcji elektronicznych na rynku wewnętrznym oraz uchylając dyrektywę 1999/93/WE (Dz.U.U.E.L.2014.257.73; dalej: „rozporządzenie eIDAS”. Zgodnie z art. 46 rozporządzenia eIDAS *„Dokumentowi elektronicznemu nie można odmówić skutków prawnych i dopuszczalności jako dowodu w postępowaniu sądowym tylko z tego powodu, że ma on postać elektroniczną.”* Ponadto dokument opatrzony kwalifikowanym podpisem elektronicznym ma zgodnie z art. 25 ust. 2 rozporządzenia eIDAS *„(...) taki sam skutek prawny jak podpis własnoręczny.”*

W polskim porządku prawnym równoważność dokumentów elektronicznych i papierowych potwierdzają m.in. przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 2024 r. poz. 1061 ze zm.). Stosownie do treści art. 78¹ § 1 k.c. dla zachowania formy elektronicznej konieczne jest złożenie oświadczenia woli w postaci elektronicznej i opatrzenie go kwalifikowanym podpisem elektronicznym. Chodzi o tzw. bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Obecnie uregulowanie tej materii znajduje się w ustawie z dnia 5 września 2016 r. o usługach zaufania oraz identyfikacji elektronicznej (Dz. U. 2024 r. poz. 1725 ze zm.), której rozwiązania odpowiadają rozwiązaniom przewidzianym w rozporządzeniu eIDAS. Natomiast zgodnie z art. 78¹ § 2 k.c. oświadczenie woli złożone w formie elektronicznej jest równoważne z oświadczeniem woli złożonym w formie pisemnej.

Ponadto równoważność dokumentów elektronicznych i papierowych potwierdzają m.in. art. 694⁴ i art. 694^{4a} ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 2024 r. poz. 1568 ze zm.) czy art. 14 i art. 76a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572 ze zm.), które dopuszczają dokumenty elektroniczne jako środek dowodowy.

Z wyrazami szacunku
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/