

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 16 grudnia 2011 roku

w przedmiocie projektów rozporządzeń Ministra Sprawiedliwości:

- w sprawie określenia wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnianego w systemie teleinformatycznym,
- w sprawie sposobu i trybu złożenia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego spółki, której umowę zawarto przy wykorzystaniu wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnianego w systemie teleinformatycznym,
- w sprawie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących formy wniosków i dokumentów oraz ich składania drogą elektroniczną do sądów rejestrowych i Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu posługiwania się dokumentami wydanymi w postaci elektronicznej,
- zmieniające rozporządzenie Regulamin urzędowania sądów powszechnych,
- w sprawie trybu zakładania konta w systemie teleinformatycznym, sposobu korzystania z systemu teleinformatycznego i podejmowania w nim czynności związanych z zawiązaniem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy wykorzystaniu wzorca umowy oraz wymagań dotyczących podpisu elektronicznego,
- w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji oraz trybu i sposobu udzielania informacji z Rejestru i wydawania kopii dokumentów z katalogu, a także struktury udostępniania informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz cech wydruków umożliwiających ich weryfikację z danymi w Rejestrze,
- zmieniające rozporządzenie w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych.

Krajowa Rada Sądownictwa wobec zmian przyjętych w ustawie - Kodeks spółek handlowych nie kwestionuje potrzeby wydania przez Ministra Sprawiedliwości aktów

wykonawczych, z tym że przedstawione projekty rozporządzeń, w ich obecnym kształcie, opiniuje negatywnie, albowiem:

- zostały przygotowane zbyt późno, w związku z czym brak jest możliwości przeprowadzenia rzetelnych konsultacji społecznych,
- przyjęte rozwiązania budzą szereg wątpliwości co do ich zgodności z innymi aktami prawnymi,
- przyjęte rozwiązania doprowadzą do pogorszenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego,
- projekty rozporządzeń zawierają błędy językowe i gramatyczne,
- brak jest prawidłowych oznaczeń redakcyjnych, a nadto występują rozbieżności we wzajemnych odesłaniach pomiędzy poszczególnymi jednostkami redakcyjnymi,
- przedstawiony wzorzec umowy spółki budzi wątpliwości co do jego zgodności z przepisami ustawy, zawiera nieścisłości i błędy językowe oraz wprowadza wzajemnie wykluczające się postanowienia.

Z uwagi na istotę oraz doniosłość analizowanej problematyki, Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia poniżej uwagi dotyczące poszczególnych projektów rozporządzeń.

I. Projekt rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości w sprawie określenia wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnianego w systemie teleinformatycznym.

1. Przede wszystkim zastrzeżenia Rady budzi treść § 13 projektu rozporządzenia, zgodnie z którym za datę zawarcia umowy spółki przyjmuje się dzień zatwierdzenia umowy w systemie teleinformatycznym przez pierwszego z podpisujących umowę wspólników. Na skutek przyjętego rozwiązania powstanie fikcja prawna, zgodnie z którą zawarcie umowy spółki będzie następowało przed zatwierdzeniem umowy przez wszystkich wspólników.

Takie rozwiązanie budzi wątpliwości co do zgodności z przepisami kodeksu cywilnego, uzależniającymi powstanie umowy od złożenia zgodnych oświadczeń woli stron.

Po wprowadzeniu § 13 projektu rozporządzenia zmniejszeniu ulegnie również bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, ponieważ nie sposób wykluczyć sytuacji,

w której po zatwierdzeniu umowy spółki przez pierwszego ze wspólników, pozostali wspólnicy nie dokonają zatwierdzenia umowy. W projekcie nie przedstawiono propozycji rozwiązań dalszego postępowania z taką (niezatwierdzoną przez wszystkich wspólników) umową spółki, w szczególności istnieje obawa, że umowa będzie funkcjonowała w obrocie.

Rada nie neguje samej idei uregulowania w rozporządzeniu daty powstania umowy spółki, przy czym nie akceptuje proponowanego rozwiązania, ponieważ nie gwarantuje ono stabilności i pewności obrotu prawno-gospodarczego.

2. Rada pragnie również zwrócić uwagę na rozbieżności występujące, w stanowiącym załącznik do projektu rozporządzenia, wzorcu umowy spółki. Zgodnie z § 12 ust. 1 pkt 2) wzorca umowy spółki (wariant „C”) utworzona zostaje Rada Nadzorcza. Z kolei w § 12 ust. 3 wzorca umowy spółki (wariant „C”) jest mowa o tym, że wspólnik ma prawo indywidualnej kontroli spółki, jeżeli nie zostanie utworzona Rada Nadzorcza. Skoro Rada Nadzorcza jest tworzona na mocy umowy spółki, postanowienia zawarte w § 12 ust. 3 wzorca umowy spółki (wariant „C”) są bezprzedmiotowe i zdaniem Rady nie powinny stanowić elementu wzorca umowy.
3. Treść § 16 wzorca umowy spółki (wariant „B”) już na etapie zakładania spółki prowadzi wprost do obejścia art. 230 Kodeksu spółek handlowych.

II. Projekt rozporządzenia w sprawie sposobu i trybu złożenia wniosku o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego spółki, której umowę zawarto przy wykorzystaniu wzorca umowy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnianego w systemie teleinformatycznym.

1. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na nieprawidłowości w zastosowanym oznaczeniu jednostek redakcyjnych, tj. po § 8 występuje bezpośrednio § 12. Rada zakłada, że są to błędy w oznaczeniu jednostek redakcyjnych, wykluczając możliwość przedstawienia przez Ministra Sprawiedliwości do opinii niepełnej wersji projektu rozporządzenia.
2. Z uzasadnienia do projektu rozporządzenia wynika, że w systemie teleinformatycznym nie wprowadzono żadnej procedury weryfikacji pełnomocników podpisujących wnioski o rejestrację spółki. Przyjęte rozwiązanie w sposób istotny

ograniczy pewność obrotu, umożliwiając składanie wniosków przez pełnomocników spoza kręgu osób wymienionych w art. 87 Kodeksu postępowania cywilnego.

3. Rada negatywnie ocenia rezygnację przez Ministra Sprawiedliwości z obowiązku stosowania tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego na wniosku o rejestrację spółki. Poprzestanie na wymogu stosowania zwykłego podpisu elektronicznego, bez jednoczesnej odpowiedniej weryfikacji wprowadzanych danych, w ocenie Rady nie zapewni odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa, stwarzając podstawę do nadużyć zarówno na etapie tworzenia, jak również późniejszego funkcjonowania spółki. Ponadto, przyjęte rozwiązanie w pełni odbiega od poziomu bezpieczeństwa stosowanego przy tworzeniu spółek w tradycyjnej formie, gdzie umowa spółki jest sporządzana w formie aktu notarialnego.

III. Projekt rozporządzenia w sprawie warunków organizacyjno-technicznych dotyczących formy wniosków i dokumentów oraz ich składania drogą elektroniczną do sądów rejestrowych i Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu posługiwania się dokumentami wydanymi w postaci elektronicznej,

1. Przedstawiony projekt rozporządzenia zawiera następujące błędy i nieścisłości:
 - w § 3 ust. 1 użyto liczby pojedynczej zamiast liczby mnogiej,
 - w § 3 ust. 2 zamiast sformułowania „*Adres systemu teleinformatycznego jest dostępny na stronach internetowych Ministerstwa Sprawiedliwości*” posłużono się zwrotem „*Adres systemu teleinformatycznego jest dostępny na stronach podmiotowych Ministerstwa Sprawiedliwości*”,
 - w § 4 zamieszczono odesłanie do § 1 punkty od 1 do 3 projektowanego rozporządzenia, przy czym w § 1 nie występuje punkt 3.
2. Rada wyraża zaniepokojenie faktem rezygnacji z obowiązku stosowania tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego przy tworzeniu przez pracowników sądów dokumentów urzędowych w postaci odpisów, wyciągów, zaświadczeń i informacji z rejestru. Takie rozwiązania, przy uwzględnieniu mocy dowodowej dokumentów urzędowych, wprowadzą znaczące obniżenie bezpieczeństwa obrotu prawnego i gospodarczego. W pozostałym zakresie związanym z rezygnacją z obowiązku stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego aktualne pozostają uwagi przedstawione powyżej.

3. Zgodnie z treścią uzasadnienia do projektu rozporządzenia przyjmowane obecnie rozwiązania mają charakter tymczasowy i zostaną całkowicie zmienione w pierwszej połowie 2012 r. W ocenie Rady wprowadzanie tymczasowych regulacji prawnych nie sprzyja przejrzystości prawa i pozytywnemu odbiorowi społecznemu.

IV. Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie Regulamin urzędowania sądów powszechnych.

1. Rada negatywnie opiniuje propozycję wprowadzenia jednodniowego terminu instrukcyjnego na rozpoznanie wniosku o wpis spółki utworzonej przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego do rejestru przedsiębiorców. Możliwość zachowania tak krótkiego terminu, przy uwzględnieniu dużej ilości kierowanych wniosków, w ocenie Rady nie będzie możliwe do wykonania. Z kolei naruszanie terminu może skutkować negatywną oceną pracy sędziów i referendarzy sądowych.

W ocenie Rady należałoby ewentualnie rozważyć wprowadzenie terminu, który byłby dostosowany do warunków panujących w sądach rejestrowych, a zarazem nie doprowadziłby do konieczności oceny ważności poszczególnych spraw.

2. W ocenie Rady rozpoznawanie wniosków o rejestrację spółki utworzonej w ramach systemu teleinformatycznego z pominięciem kolejności wpływu do sądu, może stanowić dyskryminację osób nieposiadających dostępu do Internetu. Osoba pozbawiona dostępu do Internetu będzie zmuszona utworzyć i zarejestrować spółkę w tradycyjny sposób, w konsekwencji czego złożony przez nią wniosek o rejestrację spółki będzie musiał ustąpić pierwszeństwa wnioskowi złożonemu przy wykorzystaniu systemu teleinformatycznego.

V. Projekt rozporządzenia w sprawie trybu zakładania konta w systemie teleinformatycznym, sposobu korzystania z systemu teleinformatycznego i podejmowania w nim czynności związanych z zawiązaniem spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy wykorzystaniu wzorca umowy oraz wymagań dotyczących podpisu elektronicznego.

1. Zdaniem Rady zaproponowany sposób zakładania konta w systemie teleinformatycznym nie zapewni odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Uwzględniając obecną praktykę rynkową należy zauważyć, że dane znajdujące się

w zbiorze ewidencyjnym PESEL są powszechnie wykorzystywane w obrocie prawnogospodarczym. Z uwagi na tę okoliczność, proponowany przez Ministra Sprawiedliwości sposób weryfikacji danych osobowych, nie będzie stanowił odpowiedniego zabezpieczenia i obniży w znacznym stopniu bezpieczeństwo obrotu. Problem ten został zauważony również przez Ministra Sprawiedliwości, co znalazło odzwierciedlenie w § 4 projektu rozporządzenia (blokowanie konta, przy tworzeniu którego wprowadzono nieprawdziwe lub nieaktualne dane użytkownika). W ocenie Rady przyjęte rozwiązanie jest jednak środkiem następczym a nie prewencyjnym, w związku z czym nie gwarantuje pewności obrotu (np. w sytuacji posłużenia się przez osobę zakładającą konto w systemie teleinformatycznym danymi należącymi do innej osoby).

2. W projekcie rozporządzenia zrezygnowano z obowiązku stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego, co z pewnością doprowadzi do osłabienia bezpieczeństwa obrotu. Szczegółowe uwagi dot. rezygnacji z bezpiecznego podpisu elektronicznego zostały przedstawione powyżej.
3. W § 6 ust. 2 projektu rozporządzenia dopuszczono możliwość podpisywania umowy spółki przez wspólników nieposiadających konta w systemie teleinformatycznym. Jednocześnie weryfikację tych osób powierzono wspólnikowi posiadającemu konto w systemie teleinformatycznym, który również nie podlega należytej weryfikacji (uwagi powyżej). Konsekwencją przyjętych rozwiązań będzie marginalizacja pewności obrotu prawnogospodarczego na rzecz przyspieszenia procesu rejestracji spółek. Rada nie podziela kierunku planowanych zmian, postulując o wprowadzenie rozwiązań, które prowadząc do przyspieszenia rejestracji spółki nie obniżą w istotny sposób bezpieczeństwa obrotu.
4. W § 9 ust. 1 i 2 projektu rozporządzenia znajduje się odesłanie do dokumentów określonych w §§ od 5 do 8. W ocenie Rady wprowadzone odesłanie wydaje się wadliwe, ponieważ § 5 projektu rozporządzenia reguluje problematykę związaną z udostępnianiem konta utworzonego w systemie teleinformatycznym użytkownikowi, nie wskazując dokumentów, do których mogłoby nastąpić przedmiotowe odwołanie.
5. W ocenie Rady dodatkowe zagrożenie wiąże się z przyjętym sposobem odtworzenia utraconego hasła do systemu teleinformatycznego. Zgodnie z § 3 ust. 6 projektu rozporządzenia hasło będzie przesyłane na adres poczty elektronicznej, co z uwagi na brak jakiegokolwiek zabezpieczenia transferu przesyłanych danych oraz brak

dodatkowej weryfikacji osoby użytkownika może doprowadzić do sytuacji, w której dostęp do konta w systemie teleinformatycznym uzyska osoba nieuprawniona. Ponieważ brak jest wymogu stosowania tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego, dostęp do cudzego konta może skutkować jego pełnym wykorzystaniem przez osobę nieuprawnioną, doprowadzając w ten sposób do powstania nieodwracalnych skutków prawnych.

VI. Projekt rozporządzenia w sprawie ustroju i organizacji Centralnej Informacji oraz trybu i sposobu udzielania informacji z Rejestru i wydawania kopii dokumentów z katalogu, a także struktury udostępniania informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz cech wydruków umożliwiających ich weryfikację z danymi w Rejestrze.

1. W § 9 ust. 1 projektu rozporządzenia zamieszczone zostało błędne odesłanie do ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym, ponieważ w ustawie tej nie występuje „art. 4aa”.
2. Rada pragnie zwrócić również uwagę na niekonsekwencję rozwiązań przyjętych w opiniowanych projektach rozporządzeń, w zakresie dotyczącym stosowania tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego. W sytuacji rezygnacji przez Ministra Sprawiedliwości z wymogu stosowania bezpiecznego podpisu elektronicznego na wniosku o wpis spółki do rejestru, orzeczeniach, zarządzeniach i innych pismach sądowych związanych z rejestracją spółki, niezrozumiałym wydaje się wprowadzenie takiego wymogu przy sporządzaniu odpisów z KRS (§17 projektu rozporządzenia). Należy zadać sobie pytanie czy odpis z KRS ma większe znaczenie od wniosku o utworzenie spółki, która po zarejestrowaniu będzie uprawniona do podejmowania działań rynkowych z udziałem innych uczestników rynku. W ocenie Rady odpowiedź jest jednoznaczna i wskazuje na nieuzasadnione odstępnie od wymogu stosowania tzw. bezpiecznego podpisu elektronicznego przy tworzeniu spółek. Przyjęte rozwiązania, jak już było to wielokrotnie podnoszone powyżej, będzie skutkowało osłabieniem bezpieczeństwa obrotu.
3. Ponadto, do projektu rozporządzenia nie zostały dołączone projekty załączników, w związku z czym Rada nie miała możliwości dokonania analizy treści w nich zawartych.

VII. Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych.

Odnosząc się do przedstawionego projektu rozporządzenia, Rada pragnie zwrócić uwagę, że w § 1 pkt 1) projektu rozporządzenia zmieniającego § 2a rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie sposobu uiszczania opłat sądowych w sprawach cywilnych występuje niekonsekwencja pomiędzy początkową a końcową częścią analizowanego przepisu. W pierwszej części jest mowa o dwóch odrębnych systemach teleinformatycznych, tj. elektronicznym postępowaniu upominawczym oraz postępowaniu rejestrowym dotyczącym wpisu do KRS spółki utworzonej w systemie teleinformatycznym, natomiast w końcowej części przedmiotowej regulacji, w zakresie odnoszącym się do mechanizmów umożliwiających zainicjowanie opłat, ograniczono się wyłącznie do systemu obsługującego postępowanie rejestrowe.

W konsekwencji przyjętego rozwiązania, o ile nie jest ono wynikiem niedopatrzenia, system teleinformatyczny dot. rejestracji spółek powinien zostać dodatkowo wyposażony w mechanizmy umożliwiające wnoszenie opłat od pism składanych w elektronicznym postępowaniu upominawczym.