

Warszawa, 13 lipca 2022 r.
KL/267/131/KO/2022

Pan
Kazimierz Kleina
Przewodniczący Komisji
Budżetu i Finansów Publicznych
Senat RP

Szanowny Panie Przewodniczący,

W imieniu członków Konfederacji Lewiatan przekazuję stanowisko dotyczące Ustawy z dnia 7 lipca 2022 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: **”Ustawa”**).

Podzielając w pełni cel, jakiemu ma służyć ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (dalej: **„Ustawa o przeciwdziałaniu wspierania agresji”**), pragniemy zwrócić uwagę, że już w swoim pierwotnym brzmieniu wzbudzała ona uzasadnione wątpliwości.

Postulowaliśmy wyłączenie obrotu produktami leczniczymi z zakazów przewidzianych Ustawie o przeciwdziałaniu wspierania agresji. Wyłączenie takie obowiązuje na poziomie regulacji unijnej (art. 2 ust. 3 lit. b Rozporządzenia 833/2014 w przypadku Rosji oraz art. 1e ust. 3 lit. b Rozporządzenia 765/2006 w przypadku Białorusi) i dotyczy obrotu towarami z przeznaczeniem do celów medycznych lub farmaceutycznych.

Wyłączenie sankcji na poziomie unijnym w odniesieniu do dostaw leków jest praktyczną realizacją Artykułu 35 Karty Praw Podstawowych UE, który nakazuje uwzględniać wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego przy określaniu i realizowaniu wszystkich polityk i działań Unii. Dostawy leków realizują ten cel i dlatego nie powinny być objęte sankcjami.

Ministerstwo Finansów w odpowiedzi na zapytanie z dnia 10 czerwca 2022 r. znak: DNK7.057.249.2022 wskazuje jednocześnie, że w ocenie Organu stosowanie Ustawy o przeciwdziałaniu wspierania agresji nie będzie uniemożliwiać obrotu towarami z przeznaczeniem do



celów medycznych lub farmaceutycznych (załącznik nr 2). W Ustawie zmieniającej z 7 lipca br. nie przewidziano jednak stosownej modyfikacji przepisów. Biorąc pod uwagę opisane okoliczności ponownie postulujemy, by wprowadzić do Ustawy jednoznaczne potwierdzenie prezentowanej Ministerstwo Finansów interpretacji przepisów.

Wskazać należy również, że Ustawa wykracza poza jej deklarowane publicznie cele, wprowadza możliwość sprzedaży zasobów podmiotów objętych sankcjami, a także możliwość nacjonalizacji ich środków i zasobów. W obu przypadkach wykracza to poza środki przewidziane w prawie Unii Europejskiej. Negatywnie ocenić należy również nieostrość przesłanek zastosowania ww. środków. Z przytoczonych względów Ustawa wymaga ponownej, szczegółowej analizy i dokonania niezbędnych modyfikacji. Poniżej przedstawiamy nasze uwagi dot. Ustawy:

I. Uwagi dot. art. 1 ust. 3 Ustawy

1) Art. 6a ust. 1

Zgodnie z uzasadnieniem, art. 6a ustawy powinien być stosowany wyłącznie wobec podmiotów objętych sankcjami, co jest logiczne i proporcjonalne. Jednakże z brzmienia przepisu wynika również, że zarząd przymusowy może być ustanowiony również w przypadku podmiotów, które:

- nie dopełniają obowiązku niezwłocznego przekazywania informacji, wymaganych na podstawie art. 4 ust. 2 lub art. 5 rozporządzenia 765/2006 lub na podstawie art. 7 ust. 1 lub art. 8 rozporządzenia 269/2014;
- nie stosują się do zakazu świadomego i celowego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest omińnięcie stosowania środków określonych w art. 2 ust. 1 lub 2 rozporządzenia 765/2006 lub art. 2 rozporządzenia 269/2014.

Wydaje się, że objęcie ewentualnym zarządem przymusowym wskazanych powyżej podmiotów nie jest ani intencjonalne (na co wskazuje uzasadnienie ustawy), ani też proporcjonalne do celów Ustawy, co wynika z faktu, że we wskazanym przypadku sankcje nie powodują bezpośrednich zmian w zdolności operacyjnej tych przedsiębiorstw.

Z uwagi na powyższe proponujemy, aby przepis art. 6a ust. 1 przyjął następujące brzmienie:

„W przypadku zastosowania środka, o którym mowa w art. 1 pkt 1 albo 2 wobec podmiotów umieszczonych na listach sankcyjnych, może zostać ustanowiony tymczasowy zarząd przymusowy, zwany dalej „zarządem”, w celu zbycia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych w rozumieniu rozporządzenia 765/2006 lub rozporządzenia 269/2014, gdy jest to niezbędne dla

zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w celu:

1) utrzymania miejsc pracy w tym przedsiębiorstwie lub

2) utrzymania w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania innych zadań o charakterze publicznym.”

Dodać należy, że z ustawy wynika, że celem ustanowienia zarządu przymusowego jest utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwie oraz utrzymania zdolności przedsiębiorstwa do świadczenia usług użyteczności publicznej. Jednak dobór środków w tym zakresie jest zupełnie nieadekwatny do wskazanych celów. Zarząd tymczasowy powinien podejmować działania, które umożliwią usunięcie z list sankcyjnych i dalszą kontynuację działalności. Tymczasem proponowane rozwiązania przypominają te stosowane w prawie restrukturyzacyjnym, których skutkiem ma być uregulowanie zobowiązań i zakończenie działalności przez przedsiębiorstwo.

2) Art. 6a ust. 2

Przyjęte w art. 6a ust. 2 rozwiązanie, które przewiduje, że ustanowienie zarządu przymusowego następować będzie w drodze decyzji administracyjnej jest niezgodne z zasadą proporcjonalności oraz konstytucyjnego trójpodziału władzy, który zakłada że tak daleka ingerencja w prawo **własności powinna być poddana kognicji sądów**, a nie organowi administracji publicznej. Rozwiązanie to prowadzi do ograniczenia zaufania przedsiębiorców do zasad stosowania prawa. W naszej ocenie to sąd powinien mieć możliwość kontroli prawidłowego umieszczenia firmy na liście sankcyjnej i weryfikacji, czy proponowane środki są konieczne i uzasadnione.

3) Art. 6a ust. 7

Art. 6 a ust. 7 określa warunki, jakie musi spełniać osoba wykonująca zadania zarządcy. W naszym przekonaniu kryteria te (szczególnie w świetle wyłączenia odpowiedzialności takiej osoby na podstawie art. 6f) są niewystarczające. Osoba będąca zarządcą powinna posiadać odpowiednie do wykonywanych zadań wykształcenie (ekonomicznym lub prawniczym) oraz posiadać doświadczenie w prowadzeniu czynności wskazanych w art. 6a ust. 10.

4) Art. 6a ust. 10

Wskazujemy również, że w naszej ocenie uprawnienia zarządcy określone w art. 6a ust. 10 pkt 1-4 są wystarczające do realizacji celu ustawy, jakim jest zapewnienie funkcjonowania przedsiębiorcy, bez konieczności dokonywania sprzedaży majątku firmy objętej zarządem.

Jeżeli zaś zarządca ma mieć prawo do zbycia majątku przedsiębiorstwa, wówczas, mając na względzie zasadę proporcjonalności, transparentności oraz zaufania do systemu prawa, zasadnym wydaje się

poddanie tych czynności kontroli sądowej na każdym etapie. Regulacja w obecnym brzmieniu przewiduje możliwość kontroli sądowej wyłącznie po upływie okresu, na jaki zarządca został ustanowiony. Mechanizm ten zagwarantuje również zmniejszenie ryzyka strat po stronie podmiotu gospodarczego, gdyby zarządca nie należał do wywiązywał się ze swoich obowiązków.

5) Art. 6b

Podniesione w pkt 1)-4) uwagi należy odnieść także do art. 6b, który zakłada nacjonalizację podmiotów, wobec których zastosowano środki, o których mowa w art. 1 pkt 1 albo 2 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego. Dodatkowo wskazać należy, że w sytuacji objętej zakresem zastosowania art. 6b, przyjęta w ust. 4 metoda obliczania wyceny według aktualnej wartości przedsiębiorstwa rodzi ryzyko, że zarządca powoływany decyzją przedstawiciela Skarbu Państwa może pozostawać w konflikcie interesów i reprezentować interesy swojego mocodawcy (dla którego najkorzystniejsze jest nabycie przedsiębiorstwa za jak najniższym odszkodowaniem), zamiast interesy przedsiębiorstwa i jego pracowników.

6) Art. 6d

Wyłączenie możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych wobec Skarbu Państwa stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami Konstytucji oraz prawa unijnego, które zakładają odpowiedzialność Państwa za działania uznane za niezgodne z prawem. Postulujemy o wykreślenie art. 6d z Ustawy.

7) Art. 6f

Skutkiem rozwiązania przyjętego w art. 6f będzie zwolnienie zarządcy z obowiązku starannego i rzetelnego działania, co w oczywisty sposób może doprowadzić do powstania strat po stronie przedsiębiorstwa, jak i jego pracowników. Rozwiązanie to jest więc sprzeczne z celami przepisów, tj. ochroną pracowników przedsiębiorstwa.

II. Uwagi dot. art. 4 Ustawy

Art. 4 Ustawy, który waliduje działania podjęte przed jej wejściem w życie może budzić wątpliwości co do zgodności z Konstytucją. W przypadku przekazania wniosku o zbadanie zgodności regulacji z Konstytucją do Trybunału Konstytucyjnego wejście w życie całej nowelizacji może zostać opóźnione. Z uwagi na powyższe postulujemy o usunięcie art. 4 z Ustawy.

III. Pozostałe uwagi

W naszej ocenie w Ustawie brakuje szeregu uregulowań, które są konieczne do rzetelnego i prawidłowego zastosowania rozwiązań przewidzianych w art. 6a i 6b Ustawy. Konieczne jest określenie:

- gdzie mają trafić środki pochodzące ze sprzedaży przedsiębiorstw i ich majątku;
- gdzie (do kogo) mają trafić środki z przyznanych odszkodowań (środki te są objęte sankcjami) oraz kto będzie nimi dysponował, jak długo i czy trafią one do właściciela przedsiębiorstwa.

Ponadto w Ustawie całkowicie pominięto możliwość udziału w procedurach przewidzianych w art. 6a i 6b właścicieli nacjonalizowanych lub sprzedawanych przedsiębiorstw. Jak słusznie wskazano w uzasadnieniu ustawy, przedsiębiorstwa te często mają skomplikowaną strukturę, w której podmioty objęte sankcjami posiadają jedynie część udziałów. Prawa pozostałych współwłaścicieli zostały całkowicie pominięte, co może rodzić dalszą odpowiedzialność na poziomie międzynarodowym (np. arbitrażu z bilateralnych umów o ochronie inwestycji).

Z poważaniem,



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

