KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 17 października 2019 r.

**Opinia o ustawie o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu**

**(druk nr 1318)**

## I. Cel i przedmiot ustawy

Celem ustawy jest pełne i prawidłowe wdrożenie do polskiego porządku prawnego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (dalej „dyrektywa 2015/849").

Nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu sprowadza się do następujących zmian:

1) otwarcia katalogu podmiotów uprawnionych do wymiany informacji pomiędzy instytucjami obowiązanymi wchodzącymi w skład grupy;
2) zwolnienia podmiotów prowadzących działalność w zakresie usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych z tajemnicy dotyczącej przekazania informacji jednostce analityki finansowej lub innym właściwym organom;
3) wprowadzenia obowiązku spełniania kryteriów kompetencji i reputacji przez podmioty świadczące usługi w zakresie wymienionym w art. 2 ust. 1 pkt 16 (m.in. tworzenie osób prawnych zasiadanie w organach osób prawnych, zapewnienie siedziby lub adresu) i osoby zajmujące stanowiska kierownicze w tych podmiotach oraz wprowadzenie sankcji za niedopełnienie tego obowiązku;

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 94 12, faks 22 694 91 06, e-mail: Michal.Gil@senat.gov.pl

4) dodania przepisów zapobiegających sytuacjom, w których osoby będące beneficjentami rzeczywistymi pośredników w obrocie nieruchomościami, a także osoby zajmujące kierownicze stanowiska w takich podmiotach, były osobami karanymi;
5) likwidacji luki, polegającej na nieuwzględnieniu w dotychczas obowiązującej ustawie organu uprawnionego do nałożenia kary administracyjnej na instytucje obowiązane skontrolowane;
6) możliwości wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań związanych z Centralnym Rejestrem Beneficjentów Rzeczywistych.

Ustawa co do zasady ma wejść w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

## II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 86. posiedzeniu w dniu 16 października 2019 r. w oparciu o przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 3761). Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Finansów Publicznych, która wniosła do projektu poprawki techniczno-legislacyjne.

W trakcie drugiego czytania zgłoszono poprawki polegające na umożliwieniu wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań związanych z Centralnym Rejestrem Beneficjentów oraz modyfikacji zakresu podmiotów obowiązanych do spełnienia kryteriów kompetencji.

Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu uwzględniającym poprawki zgłoszone w trakcie drugiego czytania.

## III. Uwagi szczegółowe

Nowelizacja art. 57 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu została dokonana poprawką wniesioną w Sejmie w trakcie drugiego czytania.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdą się ostatecznie w ustawie powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a wiec muszą być objęte materią projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem

kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej" ustawy". W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej". W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

Na szczególną uwagę zasługuje orzeczenie z 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07), w którym Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie posiedzenia komisji przed drugim czytaniem. W dniu 8 czerwca 2006 r. do ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet zgłoszono m.in. poprawkę polegającą na dodaniu do ustawy art. 15, który modyfikował zasady udzielania kredytów przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo–kredytowe. Trybunał Konstytucyjny uznał, że analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był bowiem rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

Aby odnieść przedstawione normy konstytucyjne do omawianej poprawki należy w pierwszej kolejności ustalić, czy poprawka dotyczy materii projektu ustawy.

Przepisy poprawki stanowią odrębność logiczną (porównanie zakresów przepisów). Nie są również rozwinięciem zamysłu projektodawcy. Poprawka wprowadza możliwości wyznaczenia organu Krajowej Administracji Skarbowej do wykonywania zadań związanych z Centralnym Rejestrem Beneficjentów Rzeczywistych, a przepisy złożonego w Sejmie projektu dotyczą zakresu podmiotowego ustawy oraz modyfikacji niektórych obowiązków adresatów. Pomijają zaś regulacje dotyczące Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych.

Nowelizacja art. 57 ust. 3 ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie przeszła więc pełnej procedury trzech czytań i wykroczyła poza materię projektu ustawy wniesionej do Sejmu. Nie mogła wobec tego być objęta pełnym rozmysłem legislacyjnym.

Oznacza to, że w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego uzasadniane jest postawienie przepisowi art. 1 pkt 2 zarzutu niezgodności z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji. Konsekwencją skreślenia tego przepisu powinna być modyfikacja przepisu o wejściu w życie.

Ponadto termin wejścia w życie art. 57 ust. 3 określono, jako dzień następujący po dniu ogłoszenia ustawy. Tymczasem zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego ustawa powinna wchodzić w życie z zachowaniem odpowiedniej vacatio legis. Nakaz ten wynika z ogólnej zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasady przyzwoitej legislacji (art. 2 Konstytucji). Trybunał wskazuje, że termin wejścia w życie nowych przepisów powinien stwarzać realną gwarancję wszystkim ich adresatom do przygotowania się do realizacji postanowień nowowprowadzanych aktów.

Minimalny standard terminu wejścia w życie ustawy określa art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych przewidujący, jako zasadniczy, czternastodniowy okres vacatio legis. Wyjątki od tej zasady określa art. 4 ust. 2 powołanej ustawy, zgodnie z którym w uzasadnionych przypadkach akty normatywne mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym.

Ponieważ przepis został dodany do ustawy w trakcie prac sejmowych, uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia przyczyn skrócenia vacatio legis. Należałoby ustalić, czy istnieją dostateczne powody wcześniejszego wejścia w życie przepisu, a w przypadku braku takich powodów – zmodyfikować przepis o wejściu w życie.

Propozycja poprawek:

*1) w art. 1 skreśla się pkt 2;*

*2) w art. 3 skreśla się wyrazy „, z wyjątkiem art. 1 pkt 1a, który wchodzi w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia”.*

*Michał Gil*
*Główny legislator*