



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 24. lipca 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa
ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw**

(druk nr 1066)

I. Cel i przedmiot ustawy

Przedłożona Senatowi ustawa o zmianie ustawy o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych oraz niektórych innych ustaw, ma na celu przygotowanie rozwiązań, które mają stworzyć możliwość interwencji państwa w przypadku wystąpienia nadzwyczajnych sytuacji gospodarczych.

Ustawa wprowadza również przepisy mające na celu wsparcie projektów służących transformacji energetycznej Polski i rozwoju gospodarki niskoemisyjnej, zgodnie ze Strategią Europejski Zielony Ład poprzez gwarantowanie płatności z umów kupna sprzedaży energii.

Ponieważ w świetle obowiązujących przepisów gwarantowana przez Skarb Państwa działalność Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych S.A., zwanej dalej „KUKKE” lub „Korporacją”, polega na wykonywaniu zadań właściwych dla agencji ubezpieczeń eksportowych, ukierunkowanych na wsparcie, w sposób bezpośredni lub pośredni, aktywności eksportowej polskich przedsiębiorców, to przyjęte w ustawie rozwiązania rozszerzają uprawnienia KUKKE o działalność niezwiązaną z eksportem.

W związku z tym, że zakres przedmiotowy ustawy w uchwalonym brzmieniu wykracza poza ubezpieczenia o charakterze *stricte* eksportowym, proponuje się zmianę określenia przedmiotu ustawy w jej tytule, aby w pełnym stopniu odzwierciedlał regulowaną ustawą materię.

Konsekwentnie zaproponowano, aby wszystkie ubezpieczenia oferowane w oparciu o ustawę nosiły wspólne miano „ubezpieczeń gwarantowanych”, a nie, tak jak dotychczas – „ubezpieczeń eksportowych”.

Ustawa wprowadza szereg nowych rozwiązań polegających na:

1) reasekuracji ryzyk pokrywanych ubezpieczeniami z grupy 3–7 i 9–16 działu II załącznika do ustawy z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, o ile ryzyka te nie wystąpiły na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i mają zarazem charakter nadzwyczajny, każdorazowo określany przez Radę Ministrów;

2) rozszerzeniu zakresu gwarantowania przez Skarb Państwa wydatków dokonywanych w ciężar działalności powierzonej KUKE na podstawie przepisów ustawy nowelizowanej w art. 1, o wszystkie kategorie wydatków pokrywanych w ramach tej działalności;

3) zapewnienia kompleksowej ochrony ubezpieczeniowej polskim eksporterom, również w zakresie zakupu towarów;

4) rozszerzenia katalogu podmiotów mogących korzystać z ochrony ubezpieczeniowej KUKE o polskie oddziały przedsiębiorców zagranicznych;

5) zmianie przepisów w zakresie uruchomienia mechanizmu stabilizacji oprocentowania kredytów eksportowych, w ramach programu Finansowego Wspierania Eksportu;

6) przekazywaniu BGK przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych środków na pokrycie kosztów związanych z realizacją programu Finansowego Wspierania Eksportu w miejsce dotychczasowego zasilania funduszu statutowego;

7) w kontekście zmiany ustawy tzw. sankcyjnej, możliwości przedłużania okresu tymczasowego zarządu przymusowego do 24 miesięcy.

Zawarta w art. 2 ustawy nowelizacja ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo Farmaceutyczne wprowadza przepisy określające przypadki niedozwolonego przejęcia kontroli nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną oraz zasady cofania zezwoleń na prowadzenie apteki ogólnodostępnej podmiotowi nad którym nastąpiło przejęcie kontroli, a także przepis karny.

Zmiany zawarte w art. 3–6 mają charakter dostosowujący.

Zmiany zawarte w art. 7 ustawy z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących

ochronie bezpieczeństwa narodowego (ustawa tzw. sankcyjna) mają na celu wydłużenie okresu zarządu do 24 miesięcy z uwagi na to, że ustawowy cel ustanowienia zarządu – zbycie całości środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem, na podstawie dotychczasowej praktyki, dla dokonania czynności realizowanych przez ustanowionych zarządców przez okres 12 miesięcy jest niewystarczający aby ustawowy cel ustanowienia zarządu został urzeczywistniony.

Uchylona zostaje w całości ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych (art. 19), a na mocy przepisów art. 14 i art. 15 możliwe będzie zawarcie przez banki udzielające kredytów eksportowych z BGK umów i objęcie programem dopłat w przypadku wydania przed wejściem w życie ustawy przez BGK przyrzeczenia zawarcia takiej umowy na dotychczasowych zasadach.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia z tym, że nowelizowana ustawa z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego wejdzie w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia natomiast zmiany w ustawie z dnia 14 marca 2003 r. o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz utrata mocy przez ustawę z dnia 8 czerwca 2001 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów eksportowych o stałych stopach procentowych nastąpią z dniem 1 stycznia 2024 r.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Przedłożona Senatowi ustawa pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 3458). Projekt ustawy wpłynął do Sejmu w dniu 3 lipca 2023 r. Projekt został skierowany do pierwszego czytania w sejmowych Komisjach Finansów Publicznych oraz Gospodarki i Rozwoju.

Pierwsze czytanie projektu miało miejsce w dniu 11 lipca 2023 r. W tym samym dniu Komisje przedstawiły sprawozdanie (druk sejmowy 3485–A), w którym wносиły o uchwalenie załączonego projektu ustawy. Komisja wprowadziła szereg poprawek legislacyjnych polegających na wprowadzeniu zmian redakcyjnych, precyzujących, uzupełniających lub zmieniających odesłania. Najistotniejszą zmianą było dodanie

w projekcie ustawy nowego art. 2 zmieniającego przepisy ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne. Celem nowelizacji tej ustawy było wprowadzenie zmian dotyczących kwestii niedozwolonego przejęcia kontroli nad podmiotami prowadzącymi aptekę ogólnodostępną.

W dniu 13 lipca 2023 r. na 79. posiedzeniu Sejmu, w trakcie drugiego czytania zgłoszono 6 poprawek. Wniesione poprawki zmierzały m. in. do:

- wykreślenia art. 2, zmieniającego ustawę – Prawo farmaceutyczne (poprawka nr 2), a w konsekwencji wykreślenie art. 12 (poprawka nr 4),
- zmiana umiejscowienia w art. 2, w art. 103 przepisów określających zasady cofania zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej w przypadku przejęcia kontroli wbrew zakazowi, o którym mowa w dodawanym w art. 99 ust. 3aa (poprawka nr 3),
- dodania art. 17 ustawy w poprawce nr 5,
- określenia terminu wejścia w życie przepisu art. 17 ustawy (w poprawce nr 6).

Wobec zgłoszenia poprawek, projekt został ponownie skierowany do Komisji.

W dodatkowym sprawozdaniu (druk 3485–A) Komisja wniosła o odrzucenie poprawek nr 2 i 4 i o przyjęcie pozostałych czterech poprawek (nr 1, 3, 5 i 6).

W dniu 13 lipca 2023 r. na tym samym 79. posiedzeniu Sejm przyjął poprawki nr 1, 3, 5 i 6 zgłoszone w drugim czytaniu i przyjął ustawę. Za przyjęciem ustawy głosowało 273 posłów, przy 39 głosach przeciw i 137 głosach wstrzymujących się. 11 posłów nie głosowało.

III. Uwagi szczegółowe

1) W trakcie rozpatrywania projektu ustawy w Sejmie połączone Komisja Finansów Publicznych oraz Komisja Gospodarki i Rozwoju wprowadziły poprawkę rozszerzającą ustawę o kolejną nowelizację ustawy z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (art. 2), której istota została omówiona w części I opinii.

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

Trybunał Konstytucyjny w swoim dotychczasowym orzecnictwie stoi na stanowisku, że poprawki polegające ze swej istoty na uzupełnieniu tekstu ustawy o nowe elementy, powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w Sejmie przez wnioskodawcę, przy

czym konieczne jest, by relacja ta miała wymiar nie tylko formalny, ale także merytoryczny, tzn. konkretne poprawki dotyczące projektu powinny odpowiednio wiązać się z jego treścią – zmierzać do modyfikacji pierwotnej treści projektu, a nie do stworzenia nowego projektu (zob. P 11/08).

Trybunał Konstytucyjny zaznaczył, że zasada trzech czytań wynikająca z art. 119 ust. 1 Konstytucji oznacza konieczność trzykrotnego rozpatrywania przez Sejm tego samego projektu ustawy w sensie merytorycznym, a nie tylko technicznym. Musi zatem występować „zakresowa tożsamość” rozpatrywanego projektu. Z zasady trzech czytań wynika także dopuszczalny zakres (głębokość) poprawek. Poprawki mogą nawet całkowicie zmieniać kierunki rozwiązań przyjęte przez podmiot realizujący inicjatywę ustawodawczą. Muszą one jednak – co do zasady – mieścić się w zakresie projektu wniesionego przez uprawniony podmiot i poddanego pierwszemu czytaniu.

Mając powyższe na względzie, należy stwierdzić, że dodana poprawkami treść nie przeszła pełnej procedury trzech czytań i wykroczyła poza materię projektu ustawy przekazanego przez rząd do Sejmu. Nie mogła być objęta pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi, tym samym stanowi ominięcie trybu inicjatywy ustawodawczej.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wprowadzone do ustawy poprawkami przepisy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji, wobec powyższego proponuje się skreślanie zmian dokonywanych przez art. 2 wraz z konsekwencjami w przepisach ustawy.

Propozycja poprawki:

– skreśla się art. 2 oraz art. 12;

W przypadku gdyby powyższa argumentacja nie zyskała aprobaty, konieczna wydaje się poprawka redakcyjna w zakresie zmiany zawartej w art. 2 pkt 5 i 6.

– w art. 2 w:

a) pkt 5, art. 127cd otrzymuje brzmienie:

„Art. 127cd. Podmiot, który wbrew zakazowi, o którym mowa w art. 99 ust. 3aa, przejmuje kontrolę nad podmiotem prowadzącym aptekę ogólnodostępną, podlega karze pieniężnej w wysokości od 50 000 zł do 5 000 000 zł.”,

b) pkt 6, w ust. 2 wyrazy „art. 127cd ust. 1” zastępuje się wyrazami „art. 127cd”;

2) Proponuje się zmiany redakcyjne w ustawie:

– w art. 1 w pkt 13, w art. 13 w ust. 2 wyraz „wypadkach” zastępuje się wyrazem „przypadkach”.

Aldona Figura

Główny legislator