



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

KRZYSZTOF PIETRASZKIEWICZ

PREZES

Warszawa, dnia 11 kwietnia 2022 roku

Pan
Kazimierz Kleina
Przewodniczący
Senackiej Komisji Budżetu i
Finansów Publicznych

Szanowny Panie Senatorze,

w związku z rozpatrywaniem w dniu dzisiejszym ustawy z dnia 7 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (druk senacki nr 690) przez Senackie Komisje: Komisję Budżetu i Finansów Publicznych, Komisję Gospodarki Narodowej i Innowacyjności oraz Komisję Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, Związek Banków Polskich chciałby niniejszym zgłosić swoje uwagi dotyczące art. 6 ww. ustawy.

Propozycja legislacyjna ZBP (proponowane zmiany zaznaczoną są pogrubioną i podkreśloną czcionką):

Art. 6. 1. Osoba lub podmiot, które w stosunku do osoby lub podmiotu wpisanych na listę:

- 1) nie dopełniają obowiązku zamrożenia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych lub zakazu udostępniania środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, określonego w art. 2 ust. 1 lub 2 rozporządzenia 765/2006 lub art. 2 rozporządzenia 269/2014,*
 - 2) 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,*
 - 3) nie stosują się do zakazu świadomego i celowego udziału w działaniach, których celem lub skutkiem jest ominięcie stosowania środków określonych w art. 2 ust. 1 lub 2 rozporządzenia 765/2006 lub art. 2 rozporządzenia 269/2014*
- podlegają karze pieniężnej, z zastrzeżeniem odpowiedniego stosowania art. 2a rozporządzenia 765/2006 lub art. 10 ust. 2 rozporządzenia 269/2014.*

2. Karę pieniężną, o której mowa w ust. 1, nakłada Szef Krajowej Administracji Skarbowej, w drodze decyzji, w wysokości do 1 000 000 20 000 000 zł. W przypadku osoby fizycznej, która dokonuje naruszenia określonego w ust. 1 jako pracownik instytucji finansowej, kara pieniężna jest nakładana w wysokości do sześciokrotności aktualnego miesięcznego wynagrodzenia przysługującego tej osobie.

3. Od decyzji, o której mowa w ust. 1, przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej.

4. W zakresie nieuregulowanym w ust. 1–3 do nakładania i wymierzania kary pieniężnej, o której mowa w ust. 1, stosuje się przepisy działu IVa ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego.

5. Wpływy z kar pieniężnych, o których mowa w ust. 1, stanowią dochód budżetu państwa.

Uzasadnienie:

W pełni popierając ratio legis oraz rozwiązania zaproponowane w ustawie z dnia 7 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego (dalej: ustawa), Związek Banków Polskich chciałby zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie dotyczące art. 6 ustawy, które w jego ocenie wymagają dalszego doprecyzowania celem zagwarantowania spójności ww. przepisu z rozporządzeniem 765/2006¹ oraz rozporządzeniem 269/2014² (do których to rozporządzeń odwołują się ustawa i przywołany art. 6) oraz proporcjonalności przedmiotowego przepisu.

Uwaga dot. art. 6 ust. 1 ustawy

Po pierwsze, w ocenie ZBP **na gruncie obecnego brzmienia art. 6 ust. 1 ustawy brak jest wyraźnego wskazania, iż do naruszeń obowiązków oraz zakazów ustanowionych w przepisach rozporządzenia 765/2006 i rozporządzenia 269/2014** (tj. w przepisach tych rozporządzeń wymienionych w treści art. 6 ust. 1 ustawy) stosuje się odpowiednio art. 2a rozporządzenia 765/2006 lub art. 10 ust. 2 rozporządzenia 269/2014.

Zgodnie z art. 2a rozporządzenia 765/2006:

„Osoby fizyczne lub prawne, podmioty lub organy nie ponoszą za swoje działania odpowiedzialności jakiegokolwiek rodzaju, jeżeli nie wiedziały i nie miały uzasadnionego powodu, by przypuszczać, że ich działania mogą naruszać środki określone w niniejszym rozporządzeniu”.

¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczące środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji wobec Ukrainy.

² Rozporządzenie Rady (UE) nr 269/2014 z dnia 17 marca 2014 r. w sprawie środków ograniczających w odniesieniu do działań podważających integralność terytorialną, suwerenność i niezależność Ukrainy lub im zagrażających.

Zgodnie zaś z art. 10 ust. 2 rozporządzenia 269/2014:

„Działanie osób fizycznych lub prawnych, podmiotów lub organów nie stanowi podstawy do żadnej odpowiedzialności z ich strony, jeżeli nie wiedziały one i nie miały uzasadnionego powodu do przypuszczania, że ich działania mogą naruszyć środki określone w niniejszym rozporządzeniu”.

Przepisy te wyłączają więc odpowiedzialność w przypadku nieświadomego (niecelowego, niezawinionego) naruszenia środków określonych w tych rozporządzeniach (a więc m.in. naruszenia art. 2 ust. 1-2, art. 4 ust. 2 lub art. 5 rozporządzenia 765/2006 czy też art. 2, art. 7 ust. 1 lub art. 8 rozporządzenia 269/2014 – które to przepisy wskazane są właśnie w art. 6 ust. 1 ustawy). **Konsekwentnie więc, skoro art. 6 ust. 1 ustawy statuuje odpowiedzialność za naruszenie wymienionych w nim przepisów obu ww. rozporządzeń - która skutkuje nałożeniem na określoną osobę lub podmiot kary pieniężnej – również w tym wypadku do oceny takiej odpowiedzialności powinny znaleźć analogiczne zastosowanie art. 2a rozporządzenia 765/2006 lub art. 10 ust. 2 rozporządzenia 269/2014.** W przeciwnym wypadku (a więc przy braku bezpośredniego odesłania do tych przepisów) oznaczałoby to bowiem, iż na gruncie obecnego brzmienia art. 6 ust. 1 ustawy ukaranie danej osoby lub podmiotu – a więc przypisanie im odpowiedzialności – ma miejsce również w przypadku nieświadomego (niecelowego, niezawinionego) naruszenia obowiązków lub zakazów. Byłoby to więc nie tylko niespójne z rozporządzeniem 765/2006 oraz rozporządzeniem 269/2014 – na których opiera się przecież obecna ustawa – lecz również w oczywisty sposób sprzeczne z podstawowymi zasadami ustalania odpowiedzialności za czyny i wymierzania za nie kary. Z tego powodu konieczne jest dokonanie wyżej wskazanego uzupełnienia art. 6 ust. 1 ustawy.

Uwaga dot. art. 6 ust. 2 ustawy

Po drugie, konieczne jest doprecyzowanie art. 6 ust. 2 ustawy regulującego nakładanie oraz wysokość kar pieniężnych. W tym względzie należy podkreślić, iż Związek Banków Polskich w pełni popiera konieczność adekwatnego, odstrasżającego karania osób oraz podmiotów naruszających obowiązki oraz zakazy określone w art. 6 ust. 1 ustawy. Jednocześnie należy mieć na względzie, iż na gruncie art. 9 ust. 1 rozporządzenia 765/2006³ oraz art. 15 ust. 1 rozporządzenia 269/2014⁴ sankcje przewidziane w art. 6 ustawy powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. W tym względzie należy zwrócić uwagę na dwie istotne kwestie:

a) W zakresie karania osób

Przewidziany w art. 6 ust. 2 system nakładania kar pieniężnych jest **nieproporcjonalny w zakresie, w jakim przewiduje jednolity poziom wielomilionowych kar pieniężnych**

³ Art. 9 ust. 1: „Państwa członkowskie określają zasady dotyczące sankcji mających zastosowanie w przypadku naruszeń niniejszego rozporządzenia i podejmują wszelkie środki niezbędne w celu zapewnienia ich stosowania. Przewidziane sankcje są skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

⁴ Art. 15 ust. 1: „Państwa członkowskie przyjmują przepisy określające sankcje mające zastosowanie w przypadkach naruszeń przepisów niniejszego rozporządzenia oraz przyjmują wszelkie środki niezbędne do zapewnienia ich stosowania. Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

stosowany zarówno względem podmiotów (osób prawnych – w więc w praktyce przede wszystkim dużych podmiotów gospodarczych), jak i osób fizycznych.

Na gruncie obecnego brzmienia art. 6 ustawy należy założyć, iż osobami fizycznymi potencjalnie zagrożonymi przewidzianymi w tym przepisie karami są przede wszystkim pracownicy instytucji finansowych, bowiem to na nich spoczywa realizacja większości obowiązków i zakazów określonych w art. 6 ust. 1 ustawy. W tym względzie **przewidziana ustawą możliwość nałożenia takiej samej, jednolitej kary pieniężnej w wysokości do 20 000 000 zł zarówno względem instytucji finansowej, jak i zatrudnionej w niej osoby fizycznej jest nieproporcjonalna** biorąc pod uwagę ekonomiczne realia i zarobki pracowników polskiego sektora finansowego. Co więcej, wbrew założeniom ustawodawcy ustawienie tak wysokiego poziomu kar względem osób fizycznych zatrudnionych w sektorze finansowym **może okazać się nieskuteczne**, bowiem w praktyce wielomilionowa kara nałożona na taką osobę będzie po prostu niewykonalna i nieegzekwowalna biorąc pod uwagę jej typową sytuację finansową. W konsekwencji więc przewidziana możliwość nałożenia na osobę fizyczną kary dochodzącej do 20 000 000 zł będzie nie tylko nieproporcjonalna i nieskuteczna, lecz również – wręcz irracjonalna biorąc pod uwagę polskie realia ekonomiczne. Nie zmienia to oczywiście faktu, iż osoby fizyczne pracujące w instytucjach finansowych i naruszające obowiązki oraz zakazy określone w art. 6 ust. 1 ustawy powinny zostać ukarane w adekwatny, odstrasżający sposób.

Aby więc pogodzić – z jednej strony – proporcjonalność oraz skuteczność kary pieniężnej, a z drugiej strony – jej odstrasżający charakter, Związek Banków Polskich proponuje uzupełnienie obecnego art. 6 ust. 2 ustawy poprzez doprecyzowanie, iż w przypadku osoby fizycznej, która dokonuje naruszenia określonego w art. 6 ust. 1 jako pracownik instytucji finansowej, kara pieniężna jest nakładana w wysokości do sześciokrotności aktualnego miesięcznego wynagrodzenia przysługującego tej osobie. W ocenie Związku Banków Polskich, kara pieniężna w wysokości sześciokrotności aktualnego miesięcznego wynagrodzenia jest na tyle wysoka, iż niesie ze sobą skutek odstrasżający, z drugiej zaś strony – jest proporcjonalna względem wyższej kary nakładanej na podmioty (osoby prawne) oraz jest skuteczna, tj. realna do wyegzekwowania biorąc pod uwagę polskie realia ekonomiczne.

b) W zakresie karania podmiotów

Podtrzymując w pełni aktualność i adekwatność argumentów podniesionych wyżej w pkt a), w ocenie Związku Banków Polskich **zasada proporcjonalności kar wymaga również dopracowania kwestii wysokości kar pieniężnych nakładanych na podmioty.** Na gruncie obecnego brzmienia art. 6 ustawy (szerzej – całej ustawy) należy założyć, iż podmiotami potencjalnie zagrożonymi karami pieniężnymi przewidzianymi w tym przepisie są przede wszystkim instytucje finansowe – w tym zwłaszcza banki – bowiem w praktyce to ich dotyczy większość obowiązków i zakazów określonych w art. 6 ust. 1 ustawy (szerzej – w całej ustawie). W tym zakresie wymóg proporcjonalności nakładanych kar pieniężnych wiązałby się z koniecznością zapewnienia, iż **maksymalny poziom kar pieniężnych nakładanych na podmioty na podstawie art. 6 ustawy jest proporcjonalny do zbliżonych w swym charakterze kar istniejących już w polskim systemie prawnym.**

W tym względzie należy zwrócić uwagę przede wszystkim na przepisy *ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa* w zakresie regulującym przeciwdziałanie wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (Dział IIIB Ordynacji podatkowej – przepisy regulujące tzw. STIR). Na gruncie ww. przepisów określone podmioty sektora finansowego – w tym banki – podlegają karze pieniężnej w przypadku: niedopełnienia obowiązku przekazywania informacji i zestawień, o których mowa w art. 119zp Ordynacji podatkowej, lub danych, o których mowa w art. 119zs § 2 Ordynacji podatkowej, przekazywania ich niezgodnie z posiadanymi informacjami, zestawieniami lub danymi, lub zatajania prawdziwych informacji, zestawień lub danych (art. 119zzh § 1 Ordynacji podatkowej), jak również niedopełnienia obowiązku dokonania blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego, przedłużenia, zmiany zakresu lub uchylecia blokady rachunku podmiotu kwalifikowanego (art. 119zzh § 2 Ordynacji podatkowej). W wyżej określonych przypadkach na podmiot sektora finansowego – a więc m.in. bank – nakładana jest przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej kara pieniężna w wysokości nie większej niż 1 000 000 zł (Art. 119zzj § 1 Ordynacji podatkowej). Z kolei na gruncie *ustawy z dnia 9 października 2015 r. o wykonywaniu Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki w sprawie poprawy wypełniania międzynarodowych obowiązków podatkowych oraz wdrożenia ustawodawstwa FATCA* (tzw. ustawa FATCA) w określonych przypadkach polskie instytucje finansowe były obowiązane do blokady rachunków finansowych, zaś brak dokonania takiej blokady skutkowało podleganiem karze grzywny do 180 stawek dziennych orzekanej na podstawie *ustawy z dnia 10 września 1999 r. - Kodeks karny skarbowy* (art. 20 ustawy FATCA).

W związku z powyższym, w celu zachowania wymogu proporcjonalności również w przypadku kary pieniężnej wymierzonej podmiotom na podstawie art. 6 ust. 2 ustawy, Związek Banków Polskich wskazuje na potrzebę obniżenia maksymalnej wysokości takiej kary do 1 000 000 zł, a więc do poziomu analogicznego względem maksymalnego poziomu kary pieniężnej nakładanej przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej w przypadku ww. naruszenia przepisów STIR.

^ wyłączeni z STIR
inf.