



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 19 lipca 2022 r.

Opinia o ustawie o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego oraz ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej

(druk nr 766)

I. Cel i przedmiot ustawy

Deklarowanym celem 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: nowela) jest wprowadzenie instytucji tymczasowego zarządu przymusowego (dalej: „zarząd”) oraz zapewnienie wsparcia pracownikom świadczącym pracę na rzecz pomiotów objętych sankcjami.

Ustawą z dnia 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspierania agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa (dalej: ustawa sankcyjna) umożliwiono, między innymi, stworzenie – odrębnej od wykazów zawartych w aktach Unii Europejskiej – listy osób i podmiotów objętych sankcjami (dalej: lista sankcyjna) pozwalającej na ich stosowanie wobec podmiotów mogących wspierać agresję na Ukrainę. Jedną z sankcji jest zamrożenie (oraz zakaz przekazywania) podmiotom objętym tymi sankcjami wszystkich środków finansowych, funduszy i zasobów gospodarczych w rozumieniu:

- 1) rozporządzenia Rady (WE) nr 765/2006 z dnia 18 maja 2006 r. dotyczącego środków ograniczających w związku z sytuacją na Białorusi i udziałem Białorusi w agresji Rosji

wobec Ukrainy (Dz. Urz. UE L 134 z 20.05.2006, str. 1, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie 765/2006);

- 2) rozporządzenia 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 (Dz. Urz. UE L 78 z 17.03.2014, str. 6, z późn. zm.; dalej: rozporządzenie 269/2014)
– zwanych dalej zbiorczo „zasobami gospodarczymi”.

Na podstawie ustawy sankcyjnej Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał – do końca czerwca br. – 51 decyzji dotyczących wpisu na listę sankcyjną 16 osób i 35 podmiotów gospodarczych, charakteryzujących się często złożoną strukturą kapitałową, w której niejednokrotnie kapitał rosyjski czy białoruski stanowi jedynie część udziałów.

Konsekwencje wpisu podmiotu na listę sankcyjną ponoszą nie tylko właściciele firm, lecz także zwykli pracownicy, w tym polscy obywatele, którzy – z powodu zamrożenia zasobów gospodarczych – nie mogą otrzymać należnych wynagrodzeń lub innych świadczeń od pracodawcy. Niekiedy powstają również problemy w zaspokajaniu potrzeb społecznych (gdy podmiot objęty sankcjami przestaje świadczyć usługi użyteczności publicznej). Dlatego – uwzględniając interes społeczny i publiczny (w tym interes strony pracowników przedsiębiorstw wpisanych na listę sankcyjną) – projektodawca za celowe uznał umożliwienie dalszego – czasowego – funkcjonowania podmiotów objętych sankcjami do czasu zbycia całości należących do nich zasobów gospodarczych albo przejęcia ich własności.

Wprowadzenie zarządu pozwalałoby na – nie dłuższe niż roczne (dodawany art. 6a ust. 5 ustawy sankcyjnej) – funkcjonowanie podmiotu objętego sankcjami, w celu:

- 1) umożliwienia zbycia jego zasobów gospodarczych (dodawany art. 6a ust. 1 ustawy sankcyjnej) albo
- 2) przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności *zasobów* gospodarczych należących do osób albo podmiotów wpisanych na listę sankcyjną (dalej: przejęcie własności; dodawany art. 6b ust. 1).

Zarząd mógłby być ustanawiany, jeżeli byłoby to niezbędne:

- 1) w pierwszym wypadku – do zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego, prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w celu:
 - a) utrzymania:

- miejsc pracy lub
 - świadczenia usług użyteczności publicznej lub
 - b) wykonywania innych zadań o charakterze publicznym (dodawany art. 6a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy sankcyjnej) lub
 - c) ochrony interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej (dodawany art. 6a ust. 1 pkt 3 ustawy sankcyjnej);
- 2) w drugim wypadku:
- a) dla ochrony:
 - ważnego interesu publicznego lub
 - interesu ekonomicznego państwa lub
 - b) ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa (dodawany art. 6b ust. 1 ustawy sankcyjnej).

Ustanowienie zarządu następowaloby w formie decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw gospodarki, którą określałby on: podmiot objęty zarządem, zakres zarządzanych zasobów gospodarczych i osobę zarządcy (dodawany art. 6a ust. 2 i 4 ustawy sankcyjnej), do którego zadań należałoby:

- 1) zapewnienie ciągłości działalności przedsiębiorstwa podmiotu gospodarczego;
- 2) zarządzanie przedsiębiorstwem (w szczególności podejmowanie decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych do właściwości władz i organów podmiotu gospodarczego);
- 3) wykonywanie w podmiocie gospodarczym uprawnień przysługujących osobie lub podmiotowi wpisanym na listę sankcyjną, wobec których został ustanowiony zarząd (w szczególności wykonywanie praw z akcji);
- 4) podejmowanie działań niezbędnych do zapobieżenia wykorzystaniu zasobów gospodarczych objętych zarządem do wspierania agresji, naruszeń lub innych działań określonych w art. 3 ust. 2 ustawy sankcyjnej;
- 5) występowanie do sądu o wydanie zarządzenia zbycia zasobów gospodarczych (dodawany art. 6a ust. 11 i 17 ustawy sankcyjnej).

Nowela przewiduje, że w okresie objętym decyzją właściwego ministra miałyby nastąpić zbycie zasobów gospodarczych przez zarządcę, działającego w imieniu i na rzecz osoby lub podmiotu zarządzanego, na podstawie udzielonego pełnomocnictwa. Jeżeli zbycie w ten sposób by nie nastąpiło, zarządziłby je Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy. Zgodnie

z nowelą pierwszeństwo nabycia przedsiębiorstwa (albo jego zorganizowanej części) przysługiwałoby spółce pracowniczej (dodawany art. 6a ust. 25 ustawy sankcyjnej).

Z kolei przejęcie własności przez Skarb Państwa następowałoby za ekwiwalentnym odszkodowaniem, odpowiadającym wartości rynkowej przejętych zasobów gospodarczych ustalonej na podstawie fachowej wyceny albo operatu szacunkowego nieruchomości (na dzień wydania decyzji ustalającej wysokość odszkodowania; dodawany art. 6b ust. 4 ustawy sankcyjnej). Koszty nabycia lub objęcia akcji przez Skarb Państwa byłyby pokrywane z Funduszu Inwestycji Kapitałowych (art. 3 noweli).

Środki uzyskane ze zbycia zasobów gospodarczych objętych zarządem jak również odszkodowanie z tytułu przecięcia własności podlegałyby „zamrożeniu” (dodawane: art. 6a ust. 26 pkt 3 i art. 6b ust. 8 ustawy sankcyjnej) w celu przyszłego zwrócenia podmiotowi gospodarczemu w razie zniesienia sankcji. Zarazem podmiotom zarządzanym nie przysługiwałyby roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa ani zarządcy (o ile działał w ramach ustawowych zadań; dodawany art. 6d ustawy sankcyjnej).

Nowela przewiduje ustanowienie kontratypu w zakresie popełnienia – choćby nieumyślnie – przestępstwa z art. 296 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, polegającego na wyrządzeniu znacznej (albo w wielkich rozmiarach) szkody majątkowej (albo sprowadzeniu takiego niebezpieczeństwa) nadużyciem uprawnień lub niedopełnieniem obowiązków przez właściwego ministra albo zarządcę (działających w ramach ich zadań wynikających z ustawy sankcyjnej; dodawany art. 6f ustawy sankcyjnej).

Problem wypłaty należnych i niezaspokojonych wynagrodzeń (obecnie rozwiązywany tylko częściowo, bo do czasu ogłoszenia upadłości lub wszczęcia restrukturyzacji niedopuszczalna jest wypłata świadczeń z Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; dalej: Fundusz) byłby rozwiązany w ten sposób, że podmiot objęty sankcjami (a nawet sam pracownik) mógłby wystąpić do marszałka województwa z wnioskiem o przyznanie świadczeń z Funduszu na zaspokojenie należności pracowniczych. Wsparcie byłoby jednorazowe (nie byłoby wypłacane ponownie za ten sam okres tym samym pracownikom) i byłoby wypłacane maksymalnie za 3 miesiące, z ograniczeniem maksymalnej wysokości jednomiesięcznego świadczenia do kwoty przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia za poprzedni kwartał (dodawany art. 6e ustawy sankcyjnej). Interesy Funduszu również byłyby zabezpieczone, ponieważ roszczenia wobec pracodawcy (innej osoby zarządzającej majątkiem pracodawcy albo roszczenia do masy upadłości)

o zwrot wypłaconych świadczeń przechodziłyby na marszałka województwa (działającego w imieniu dysponenta Funduszu).

Dodawane nowelą postanowienia ustawy sankcyjnej o zarządzie oraz świadczeniach z Funduszu miałyby dotyczyć również podmiotów wpisanych na listę sankcyjną przed wejściem w życie noweli (art. 5 i 6 noweli).

Projektowane przepisy miałyby wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 7 noweli).

Ustawa zmienia art. 143b ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: u.KAS) nakładając na jej szefa obowiązek przekazywania właściwemu marszałkowi województwa informacji niezbędnych do realizacji zadań wynikających z dodawanego nowelą art. 6e ustawy sankcyjnej (art. 2 noweli).

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 2417) został wniesiony do Sejmu 5 lipca br., a jego I czytanie w Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych odbyło się 6 lipca br. Bezpośrednio po nim Komisja ta kontynuowała prace nad projektem, w toku których sejmowe Biuro Legislacyjne – podkreśliwszy brak czasu na analizę projektu – stwierdziło, że regulacja powinna zostać poddana pogłębionej analizie pod kątem zgodności z art. 21 i art. 64 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Komisja przyjęła poprawki proponowane przez stronę rządową (sprawozdanie w druku sejmowym nr 2420), w szczególności dotyczące:

- 1) uwzględnienia interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej jako przesłanki ustanowienia zarządu oraz przejęcia zasobów gospodarczych na rzecz Skarbu Państwa;
- 2) uprawnienia zarządcy do dostępu do wszelkich danych i informacji dotyczących zarządzanego podmiotu (w tym objętych tajemnicą bankową);
- 3) niewypłacania ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych świadczeń na zaspokojenie należności pracowniczych z tytułu:
 - a) odprawy pieniężnej przysługującej pracownikowi w związku z rozwiązaniem stosunku pracy w ramach zwolnienia grupowego (Ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników),
 - b) ekwiwalentu pieniężnego za niewykorzystany z powodu rozwiązania lub wygaśnięcia stosunku pracy urlop wypoczynkowy (za rok kalendarzowy, w którym

ustał stosunek pracy i rok bezpośrednio go poprzedzający; art. 171 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy; dalej: k.p.),

- c) odszkodowania za część okresu trzymiesięcznego wypowiedzenia, w razie jego skrócenia, jeżeli następuje ono z powodu ogłoszenia upadłości lub likwidacji pracodawcy albo z innych przyczyn nie dotyczących pracowników (art. 36¹ § 1 k.p.).

Ponieważ w toku II czytania, na posiedzeniu 6 lipca br., zgłoszono poprawki, projekt został skierowany do wymienionej Komisji, która – 7 lipca br. – zarekomendowała:

- 1) uściślenie zasad ustalania wynagrodzenia zarządcy przez odesłanie do ustawy z dnia 9 czerwca 2016 r. o zasadach kształtowania wynagrodzeń osób kierujących niektórymi spółkami;
- 2) ustalenie, że w latach 2022–2023 koszty nabycia lub objęcia akcji przez Skarb Państwa (w tym usług świadczonych przez doradców) będą finansowane ze środków Funduszu Inwestycji Kapitałowych (ustawa z dnia 16 lipca 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym).

Sejm przyjął rekomendowane poprawki, a ustawa została uchwalona – 7 lipca br. – 432 głosami za, przy 5 głosach sprzeciwu i 7 głosach wstrzymujących się.

III. Analiza konstytucyjności ogólnych założeń noweli

Ogół zawartych w noweli rozwiązań wymaga rozważenia pod kątem zgodności z postanowieniami Konstytucji chroniącymi własność (art. 21 ust. 1 i art. 64), określającymi warunki ograniczenia zakresu korzystania z konstytucyjnych wolności i praw (art. 31 ust. 3) oraz normującymi wywłaszczenie (art. 21 ust. 2). Należy jednak zastrzec, że są to zagadnienia obszerne i wielowątkowe, a poniższa analiza ma – z konieczności – jedynie skrótowy i niewyczerpujący charakter.

W świetle poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu, art. 21 i art. 64 Konstytucji częściowo pokrywają się, formułując gwarancję podmiotowego prawa własności przysługującego „każdemu” i stanowiącego fundament społecznej gospodarki rynkowej (art. 20 Konstytucji). Jest to najszersze z praw, a jego zasadniczymi cechami są: bezwzględny charakter (skuteczność *erga omnes*), wyłączne władztwo właściciela (dowolność użytku jego przedmiotu), zbywalność i nieograniczoność czasowa. Prawo własności – choć najpełniejsze – nie ma jednak charakteru absolutnego i może zostać ograniczone, z tym że konstytucyjna

gwarancja jego istnienia i poszanowania oznacza – między innymi – zakaz nieuzasadnionego wkraczania w nie władz publicznych. Zarówno ograniczenie tego prawa, jak i wyrzucie z niego (nie stanowiące „ograniczenia” i objęte odrębnymi gwarancjami konstytucyjnymi, dotyczącymi wywłaszczenia i przypadku rzeczy), stanowią ingerencję, możliwą tylko pod ściśle określonymi warunkami. Istnieje *iunctim* pomiędzy – wynikającą z art. 64 ust. 3 Konstytucji – dopuszczalnością ograniczenia prawa własności, a ogólnymi przesłankami ograniczenia wolności i praw wynikającymi z jej art. 31 ust. 3. Ograniczenia prawa własności podlegają łącznej ocenie w aspekcie obu tych postanowień konstytucyjnych i nie mogą naruszać jego istoty, a więc przekreślać podstawowych uprawnień składających się na jego treść. Przyjmuje się jednak, że do naruszenia istoty prawa własności, w drodze jego ograniczenia, mogłoby dojść tylko w szczególnych okolicznościach przy złamaniu zasady proporcjonalności.

Konstytucja dopuszcza ograniczenie praw i wolności, co musi nastąpić w formie ustawowej, ze względu na ziszczenie się którejś z przesłanek materialnych (odzwierciedlających wieloaspektowy interes publiczny), z poszanowaniem zasady proporcjonalności i bez naruszenia istoty danego prawa (art. 31 ust. 3 Konstytucji). Owymi przesłankami materialnymi są: bezpieczeństwo demokratycznego państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, ochrona zdrowia, ochrona moralności publicznej, a także wolności i prawa innych osób. W kontekście noweli na plan pierwszy wysuwają się przesłanki pierwsza, druga i szósta, które jednak wymykają się precyzyjnemu definiowaniu (w szczególności nie posiadają definicji legalnych), ale doczekały się bogatego orzecznictwa konstytucyjnego i wypowiedzi doktrynalnych. W uproszczeniu można wskazać, że bezpieczeństwo państwa to stan, w którym państwo nie jest zagrożone i zapewnione są jego: bezpieczny byt, integralność, niezakłócone funkcjonowanie instytucji ustrojowych i demokratyczny rozwój; zagadnienie należy postrzegać zarówno w kontekście wewnętrznym, jak i zewnętrznym (międzynarodowym), wobec czego ewentualne ograniczenia wolności i praw mogą być uzasadnione między innymi agresywnymi działaniami lub deklarowanymi zamiarami innych państw. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że bezpieczeństwa nie zapewnia się państwu *ex post* – przez zwalczanie już zaistniałych zagrożeń, lecz *ex ante* – prospektywnie przygotowując państwo na zagrożenia lub dążąc do ich uniknięcia. Porządek publiczny odnosi się do zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i spokoju oraz do zagwarantowania niezakłóconego życia społecznego. Z kolei ochrona praw i wolności innych osób jest warunkiem koniecznym funkcjonowania

społeczeństwa, a jedną z ról prawa jest dążenie do eliminacji ewentualnych kolizji pomiędzy konstytucyjnymi prawami i wolnościami różnych podmiotów (czy też określanie granic korzystania z wolności i praw, a więc harmonizacja kolidujących interesów poszczególnych podmiotów).

Ograniczenie prawa lub wolności, z powołaniem na którąś z wymienionych przesłanek, jest konstytucyjnie dopuszczalne pod warunkiem zadośćuczynienia zasadzie proporcjonalności (konieczności w demokratycznym państwie prawnym, a więc – wyboru środków możliwie najmniej uciążliwych). Dlatego regulacja musi prowadzić do zamierzonych przez ustawodawcę skutków, być niezbędną (konieczną) dla ochrony danego aspektu interesu publicznego, a jej efekty muszą być proporcjonalne do nałożonych ciężarów. Jeśli więc cel ustawy może być zrealizowany środkami mniej uciążliwymi, to ustawodawca powinien powstrzymać się od wprowadzenia poważniejszych (ostrzejszych) ograniczeń.

Konstytucyjną granicą wprowadzanych ograniczeń jest zakaz ingerowania w istotę danego prawa, a więc pozostawienie jego minimalnego zakresu treściowego, bez którego przekreślona byłaby konstytucyjna tożsamość prawa i pozostałby jedynie jego „pozór”.

Zarząd przymusowy

Zarząd przymusowy nad przedsiębiorstwem jest instytucją znaną prawu polskiemu jako środek zabezpieczenia roszczeń pieniężnych (art. 747 pkt 6, art. 752⁴ i art. 752⁶ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego; dalej: k.p.c.), zabezpieczenia majątku dłużnika (art. 40 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe), egzekucji z innych praw majątkowych (art. 911⁶ k.p.c.), a nade wszystko – egzekucji przeciwko dłużnikowi prowadzącemu działalność gospodarczą (art. 1064¹ i nast. k.p.c.). Ta prawna instytucja bywała jedynie wzmiankowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego i nie doczekała się szerszej analizy, wobec czego nie ma podstaw do jej apriorycznego odrzucenia. Należy ją natomiast rozważać w kontekście funkcji, jakie ma pełnić czy też ustawowych celów, w których jest wprowadzana. Analizowana regulacja musi być zatem postrzegana w całym kontekście prawno-międzynarodowym (sankcje Unii Europejskiej) i faktycznym (agresja Rosji wobec Ukrainy).

Funkcją zarządu przymusowego wprowadzanego nowelą ma być zapewnienie czasowego funkcjonowania przedsiębiorcy objętego sankcjami (a więc niemogącego prowadzić działalności samodzielnie), umożliwiającego dokonanie przekształceń własnościowych, co ma służyć utrzymaniu miejsc pracy lub świadczenia usług użyteczności

publicznej lub wykonywania zadań o charakterze publicznym, a także chronić ważny interes publiczny lub interesy ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej (względnie interes ekonomiczny państwa) oraz zapewniać państwu bezpieczeństwo. Umożliwienie przedsiębiorcy objętemu sankcjami jakiegokolwiek samodzielnej działalności stanowiłoby naruszenie regulacji unijnych, wobec czego sam zarząd przymusowy – jakkolwiek dolegliwy – wydaje się być dopuszczalny w kontekście postanowień Konstytucji.

Sprzedaż jako cel zarządu przymusowego

Przewidziany nowelą zarząd „w celu zbycia” zasobów gospodarczych (dodawany art. 6a ustawy sankcyjnej) ma na celu – poprzez dokonanie przekształceń własnościowych – utrzymanie miejsc pracy, utrzymanie świadczenia usług użyteczności publicznej lub wykonywania zadań o charakterze publicznym, a także ochronę interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze dwa cele nie budzą poważniejszych wątpliwości w kontekście konstytucyjnej przesłanki ochrony praw i wolności innych osób (w szczególności – pracowników) oraz porządku publicznego (w szczególności gdy chodzi o usługi użyteczności publicznej). Cel trzeci budzi natomiast wątpliwości zasadnicze, ze względu na zakresową szerokość i niedookreśloność pojęcia „interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej” oraz brak orzecznictwa konstytucyjnego w tym zakresie. Taka regulacja nie powinna się ostać ponieważ mogłaby prowadzić do dowolności działań właściwego ministra. Należy tu dodatkowo zwrócić uwagę na brak konsekwencji projektodawcy, który zarząd „w celu zbycia” przewiduje ze względu na powyższą przesłankę, a zarząd „w celu przejęcia własności” (dodawany art. 6b ustawy sankcyjnej) – ze względu na przesłankę „ochrony interesu ekonomicznego państwa”, o czym będzie mowa w dalszej części opinii. Zróżnicowanie to – samo w sobie – jest dowodem niejasności intencji projektodawcy i grozi poważnymi konsekwencjami praktycznymi (propozycja poprawek w części IV opinii).

Sama przymusowa sprzedaż bywała już akceptowana przez Trybunał Konstytucyjny, jako środek ochrony praw innych osób, w sytuacji gdy właściciel nie mógł albo nie chciał wywiązywać się ze swych obowiązków. Pod pewnymi warunkami była uznawana za nieprzekraczającą granicy istoty prawa własności i dopuszczalną, o ile:

- 1) nakaz sprzedaży był merytorycznie uzasadniony konstytucyjnymi normami, zasadami i wartościami;

- 2) właściciel nie został całkowicie pozbawiony możliwości wyboru osoby nabywcy i wpływu na wysokość uzyskanego w zamian świadczenia;
- 3) regulacja spełniała wymogi konstytucyjne (w szczególności w zakresie poprawnej legislacji);
- 4) obowiązek sprzedaży miał określone ramy czasowe i został ustanowiony wobec konkretnych podmiotów na podstawie niearbitralnych kryteriów.

Przedsiębiorca objęty sankcjami nie może wywiązywać się ze swych obowiązków wobec osób zatrudnionych i nie może świadczyć usług użyteczności publicznej, co może godzić w prawa i wolności innych osób oraz w porządek publiczny. Przymusowa sprzedaż przedsiębiorstwa (co do zasady – jako całości; dodawany art. 6a ust. 22 ustawy sankcyjnej) prowadziłaby do sytuacji, w której – w miejsce podmiotu niemogącego, z powodu sankcji, prowadzić samodzielnie działalności – wszedłby podmiot taką działalność mogący swobodnie prowadzić. Nie dochodzi tu zarazem do „konfiskaty”, ponieważ środki uzyskane z przymusowej sprzedaży miałyby należeć do przedsiębiorcy objętego sankcjami, choć pozostałyby „zamrożone” (dodawany art. 6a ust. 26 pkt 3 ustawy sankcyjnej). Zasadniczym i nieakceptowalnym mankamentem tej regulacji jest jednak to, że dodawany art. 6a ustawy sankcyjnej nie określa minimalnej ceny sprzedaży zasobów gospodarczych. Dlatego musi ona zostać uzupełniona o postanowienia analogiczne do zawartych w art. 6b ust. 4, czyli ograniczające swobodę zarządcy tak, by nie mogło dojść do sprzedaży przedsiębiorstwa „za bezcen” (propozycja poprawki w części V opinii).

Wywłaszczenie (pozbawienie własności) jako cel zarządu przymusowego

Wywłaszczenie – jako przymusowe odjęcie własności – jest co do zasady w polskim porządku konstytucyjnym dopuszczalne, choć pod restrykcyjnymi warunkami. Może ono nastąpić tylko:

- 1) na ustawowej podstawie;
- 2) na cel publiczny (który może nawet wykraczać poza cele określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji) i na rzecz podmiotu publicznego;
- 3) za słusznym (a więc umożliwiającym odtworzenie przejętej rzeczy) odszkodowaniem – o ile jest niezbędne do realizacji celu publicznego i będzie podlegać kontroli sądowej.

Jak się wydaje, powyższe przesłanki można uznać za spełnione, z tym że zasadnicze wątpliwości budzi „interes ekonomiczny państwa”¹⁾ jako przesłanka ustanowienia zarządu. W określeniu „państwo” nacisk położony jest na formalną „strukturę”, której „interes ekonomiczny” jest – wobec braku konstytucyjnego orzecznictwa – całkowicie niezdefiniowany, w przeciwieństwie do pozostałych określeń użytych w przepisie, takich jak „ważny interes publiczny” oraz „bezpieczeństwo państwa”, będących przedmiotem zainteresowania doktryny i orzecznictwa od dziesięcioleci. Ponieważ bezpieczeństwo państwa trzeba zarazem postrzegać w wielu aspektach – również w tym ekonomicznym – należy stwierdzić, że projektowana regulacja ma w tym zakresie charakter nadmiarowy (*superfluum*; propozycja poprawki w części V opinii).

Sankcjonowani przedsiębiorcy nie mają możliwości działania co – w pewnych sytuacjach może w różny sposób zagrażać bezpieczeństwu państwa lub ważnemu interesowi publicznemu. Mogą zatem wystąpić sytuacje, w których nawet skorzystanie z instrumentu tak radykalnego jak wywłaszczenie, na podstawie rozwiązań przewidzianych w noweli mieścić się będzie w konstytucyjnych granicach, choć oczywiście organy państwa powinny w tym zakresie zachować powściągliwość i działać nadzwyczaj rozważnie.

Wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa

Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6d stanowi, że podmiotom objętym zarządem „nie przysługują roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa lub podmiotu wykonującego zadania zarządcy” (z tytułu podejmowania ustanowienia i wykonywania zarządu).

Art. 77 ust. 1 Konstytucji, ustanawia odpowiedzialność odszkodowawczą władz publicznych za szkody wyrządzone komukolwiek („każdemu”) bezprawnymi działaniami. Jest to uważane za wyznacznik praworządności państwa i pochodną klauzuli demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) oraz gwarancję legalizmu działania organów władzy publicznej (art. 7 Konstytucji). Postanowienie Konstytucji ustanawia podmiotowe prawo egzekwowania odpowiedzialności władz publicznych za szkody

¹⁾ Gdy jednocześnie zarząd „w celu zbycia” miałby być ustanawiany ze względu na „interesy ekonomiczne Rzeczypospolitej Polskiej”. Użycie różnych określeń wskazuje na różne pojęcia (§ 10 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”) i nie chodzi tu o zastosowaniu liczby pojedynczej albo mnogiej, lecz o – nieuzasadnione, a przez to niezrozumiałe – odróżnienie interesu ekonomicznego „Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „państwa”.

wyrządzone ich bezprawnym działaniem (choć prawo do wynagrodzenia szkody może ulegać – na ogólnych zasadach konstytucyjnych – ograniczeniu, to nie można go całkowicie przekreślić).

Konstytucyjne określenie „organy władzy publicznej” oznacza nie tylko organy państwowe należące do poszczególnych władz (czyli np. ministrów), ale również – postrzegane funkcjonalnie – wszelkie podmioty wykonujące funkcje władzy publicznej (w sferze *imperium*) w wyniku ich powierzenia, czy też przekazania przez organ (*in casu* – zarządców). Przyjmuje się, że „organ władzy publicznej” oznacza instytucję (czy też strukturę), której działalność doprowadziła do wyrządzenia szkody, nie zaś jej funkcjonariusza, a podmiotem ponoszącym odpowiedzialność cywilną jest odpowiednia *statio fisci* Skarbu Państwa. Konieczną przesłanką uruchomienia mechanizmu odszkodowawczego jest bezprawność działania władzy publicznej (a więc niezgodność z normami prawa powszechnie obowiązującego, niezależnie od ich krajowego lub międzynarodowego charakteru), zatem nie są nim objęte szkody wynikające z działań władzy publicznej zgodnych z prawem (szkody legalne). Zarazem odpowiedzialność władz publicznych opiera się na zasadzie ryzyka (ma charakter obiektywny – pozostaje oderwana od ewentualnej winy).

W tym stanie rzeczy regulacja jest jawnie sprzeczna z art. 77 ust. 1 Konstytucji (propozycja poprawki w części V opinii).

IV. Uwaga ogólna o charakterze konstytucyjnym i systemowym

1. Wątpliwości budzi wzajemna relacja dodawanych do ustawy sankcyjnej art. 6a i art. 6b, dotyczących ustanowienia zarządu.

Po pierwsze, zgodnie z art. 6a, w przypadku objęcia podmiotu sankcjami, minister właściwy do spraw gospodarki może ustanowić zarząd, jeżeli zbycie zasobów gospodarczych jest niezbędne dla zapewnienia funkcjonowania podmiotu gospodarczego prowadzącego przedsiębiorstwo na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej m.in. **w celu utrzymania w zakresie działalności tego przedsiębiorstwa świadczenia usług użyteczności publicznej, wykonywania innych zadań o charakterze publicznym, a także ochrony interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej.** Jak się wydaje, wskazane klauzule generalne dotyczą **ochrony interesu publicznego** (wartości wspólnych i ważnych dla całego społeczeństwa). Zgodnie natomiast

z dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6b ust. 1, w przypadku objęcia podmiotu sankcjami, ten sam minister może ustanowić zarząd w celu przejęcia na rzecz Skarbu Państwa własności zasobów gospodarczych należących do osoby albo podmiotu wpisanych na listę sankcyjną, **jeżeli jest to niezbędne dla ochrony ważnego interesu publicznego, ochrony interesu ekonomicznego państwa lub ze względu na zapewnienie bezpieczeństwa państwa**. Oba przepisy odwołują się pośrednio (art. 6a) albo wprost (art. 6b) do tej samej klauzuli generalnej **dotyczącej interesu publicznego**. Ustawa nie określa, co ma rozstrzygnąć o tym, czy minister decyduje o wprowadzeniu zarządu w celu zbycia zasobów gospodarczych (na podstawie art. 6a), czy o wprowadzeniu zarządu w celu przejęcia własności (na podstawie art. 6b). Wynika stąd całkowita swoboda ministra w tym zakresie, „nakładająca się” na – wynikającą z proponowanych przepisów – fakultatywność ustanowienia zarządu w ogóle. Innymi słowy, minister będzie dysponować zupełną swobodą w kwestii ustanowienia zarządu jako takiego, a następnie w kwestii „rodzaju” (czy też celu) tego zarządu. Może to wpływać na jednolitość stosowania przepisów i równe traktowanie przez organ władzy publicznej podmiotów znajdujących się w podobnej sytuacji.

Po drugie, z brzmienia art. 6a ust. 1 nie wynika do kogo należą zasoby gospodarcze objęte zarządem. Tymczasem analogiczny art. 6b ust. 1 jednoznacznie określa, że przepis ten dotyczy składników majątkowych należących do osoby lub podmiotu wpisanych na listę sankcyjną.

Po trzecie, nasuwa się pytanie, dlaczego dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6a (np. ust. 4 pkt 1) odnosi się do osób i podmiotów **dysponujących** zasobami gospodarczymi, a art. 6b (ust. 1) – do osób i podmiotów, do których **należą** te zasoby. Wydaje się, że oba przepisy powinny odnosić się **do osób i podmiotów będących właścicielami zasobów gospodarczych**.

Po czwarte, z ustawy nie wynika, co się dzieje z środkami uzyskanymi ze zbycia zasobów gospodarczych. Wiadomo tylko, że pozostają „zamrożone” (dodawany art. 6a ust. 26 pkt 3 ustawy sankcyjnej).

W związku z powyższym proponowane przepisy budzą wątpliwości w kontekście:

- 1) **art. 2 Konstytucji** i wywodzonej z niego zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady określoności przepisów prawa oraz zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa;

- 2) **art. 7 Konstytucji** i wywodzonej z niego zasady legalizmu, wymagającego od organów władzy publicznej działania na podstawie i w granicach prawa;
- 3) określonych w **art. 32 Konstytucji** zasady równości wobec prawa i zakazu dyskryminacji w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym.

V. Uwagi szczegółowe

1. Zgodnie z dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 3, minister właściwy do spraw gospodarki może, przed wydaniem decyzji o ustanowieniu zarządu, wystąpić do ministra właściwego do spraw wewnętrznych o przekazanie informacji uzyskanych wcześniej w związku z wydaniem decyzji w sprawie wpisu na listę. Z przepisu nie wynika jednak ani to, czy minister właściwy do spraw wewnętrznych jest obowiązany do przekazania takich informacji (a jeżeli tak to w jakim terminie), ani też to, czy minister właściwy do spraw gospodarki może wystąpić o każdą informację pozyskaną przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, czy tylko o tę dotyczącą podmiotu mającego być objętym zarządem i tylko w zakresie, w jakim jest to niezbędne do ustanowienia takiego zarządu. Regulacja budzi wątpliwości z punktu widzenia zasady określoności przepisów prawa, będącej jedną z dyrektyw prawidłowej legislacji, stanowiącej element wywodzonej z **art. 2 Konstytucji** zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i tworzonego przez nie prawa.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a w ust. 3:

- a) po wyrazach „o przekazanie informacji” dodaje się wyrazy „, niezbędnych do ustanowienia zarządu”,
- b) dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:
„Minister właściwy do spraw wewnętrznych przekazuje informacje w terminie 7 dni od dnia otrzymania wystąpienia.”.

2. Dodawany art. 6a ust. 1 pkt 3 ustawy sankcyjnej używa określenia „ochrony interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej” jako przesłanki ustanowienia zarządu w celu zbycia zasobów gospodarczych. Jego szerokość i niedookreśloność rodzi – również w braku adekwatnego orzecznictwa konstytucyjnego – bardzo poważne ryzyko całkowitej arbitralności działań właściwego ministra, nie jest bowiem jasne kto, w jakim trybie i na jakich zasadach miałby określać owe interesy. Podobnie rzecz się ma

w przypadku dodawanego art. 6b ust. 1 ustawy sankcyjnej, w którym użyto określenia „ochrony interesu ekonomicznego państwa” (z tym, że pozostałe przesłanki zawarte w tym przepisie – „ważny interes publiczny” oraz „bezpieczeństwo państwa” – mają bogatą literaturę i orzecznictwo, a dodatkowo „bezpieczeństwo państwa” trzeba postrzegać również w aspekcie ekonomicznym; stąd – w art. 6b ust. 1 ustawy sankcyjnej – regulacja ma charakter nadmiarowy).

W związku z powyższym, w pierwszej kolejności rekomenduje się skreślenie przedmiotowych określeń. Gdyby jednak przesłanki te miały pozostać w ustawie, konieczne będzie ujednoczenie ich terminologii (zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń).

Propozycja poprawki – wersja I

w art. 1 w pkt 3:

a) w art. 6a w ust. 1:

- w pkt 2 wyrazy „publicznym, lub” zastępuje się wyrazami „publicznym.”,
- skreśla się pkt 3,

b) w art. 6b w ust. 1 skreśla się wyrazy „, ochrony interesu ekonomicznego państwa”

albo

Propozycja poprawki – wersja II:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a w ust. 1 w pkt 3 wyrazy „interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej” zastępuje się wyrazami „interesu ekonomicznego państwa”

albo

w art. 1 w pkt 3, w art. 6b w ust. 1 wyrazy „interesu ekonomicznego państwa” zastępuje się wyrazami „interesów ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej”.

3. Wątpliwości budzi wzajemna relacja dodawanych do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 4 pkt 2 i art. 6a ust. 10 i 13 i 14. Zgodnie z pierwszym przepisem, minister w decyzji o ustanowieniu zarządu ma określić zakres objętych zarządem zasobów gospodarczych. Zgodnie z drugim i trzecim – owe zasoby ustala dopiero zarządca, o czym informuje ministra; zgodnie z czwartym – zarządca może wystąpić do ministra o zmianę decyzji. Jak się wydaje, dopóki zarządca szczegółowo nie ustali (na podstawie ust. 10) zasobów i o nich nie poinformuje ministra, ten będzie mógł je określić w decyzji jedynie bardzo ogólnie.

4. Zgodnie z dodawanym w ustawie sankcyjnej art. 6a ust. 11 pkt 2, „na zarządcę przechodzi prawo podejmowania uchwał i decyzji we wszystkich sprawach zastrzeżonych do właściwości władz i organów podmiotu gospodarczego”. Zarządcą jest pojedyncza osoba fizyczna, która wprawdzie ma podejmować decyzje za wszystkie „władze i organy”, ale – ze swej istoty – nie może wydawać uchwał (zastrzeżonych dla organów kolegialnych).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a w ust. 11 w pkt 2 skreśla się wyrazy „uchwał i”.

5. Niejasna jest *ratio legis* i relacja dodawanych w ustawie sankcyjnej art. 6a ust. 11 pkt 2 i ust. 15. Na zarządcę przechodzą wszelkie decyzje władz i organów przedsiębiorcy (ust. 11 pkt 2) i w ramach czynności zwykłego zarządu może on działać samodzielnie. Niemniej jednak, zbycie zasobów gospodarczych przedsiębiorcy, będące wszak celem dodawanego art. 6a ustawy sankcyjnej, niewątpliwie zwykły zarząd przekracza i wymaga pełnomocnictwa. Racjonalny ustawodawca powinien – jak się wydaje – przewidzieć, że takowe pełnomocnictwo nie zostanie zarządcy udzielone, co czyni całą konstrukcję dysfunkcyjną i zapewne prowadzić będzie do sytuacji, w której jedyną drogą zbycia zasobów gospodarczych będzie zarządzenie warszawskiego sądu rejonowego (o problemach stąd wynikających niżej).
6. Koncepcja dodawanych do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 16–19 wydaje się dalece niedopracowana: jeśli w okresie zarządu (czyli maksymalnie przez rok) nie dojdzie do zbycia zasobów gospodarczych przedsiębiorcy (przez zarządcę na podstawie pełnomocnictwa), ma to nastąpić mocą zarządzenia sądu:
 - 1) o którego wydanie ma wystąpić zarządca „w dniu następującym po upływie okresu, na który zarząd został ustanowiony”; innymi słowy z wnioskiem wystąpić ma osoba nie będąca już zarządcą, której status formalny jest nieokreślony (ex-zarządca?; ust. 17), a legitymacja procesowa musi budzić wątpliwości; dodatkowo – stanowiąc o pierwszym dniu roboczym następującym po dniu pracy sądu (jako o terminie wystąpienia z wnioskiem) – regulacja ignoruje art. 165 § 2 i 4 k.p.c. (nadanie pisma pocztą albo z użyciem systemu teleinformatycznego);

- 2) wydanego – w ciągu 30 dni (ust. 18) – w postępowaniu, którego uczestnikiem ma być (ust. 16 zd. 2) osoba niemająca już statusu zarządcy i nieotrzymująca wynagrodzenia (ex-zarządca);
- 3) który zarządzi zbycie zasobów gospodarczych „przez zarządcę” (ust. 16 zd. 1), którego już formalnie nie ma (być może od dawna, zważywszy na prawo złożenia zażalenia i nieokreślony czas jego rozpoznania).

Regulacja jest wewnętrznie niespójna i – w pewnym sensie – prowadzi do bezterminowego „odżycia” zarządu z mocy postanowienia sądu (bo – na mocy dodawanego art. 6a ust. 19 – sąd nie wyznacza terminu zbycia zasobów lecz termin „podjęcia czynności niezbędnych do zbycia”).

Propozycja poprawek będzie możliwa po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony rządowej.

7. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 17 wymaga doprecyzowania zapewniającego jego spójność z poprzedzającym go ust. 16. Odwołuje się on bowiem do wydania zarządzenia, „o którym mowa w ust. 16”, co sugeruje, że ów ust. 16 dotyczy zarządzenia jako dokumentu wydanego przez Sąd Rejonowy dla m.st. Warszawy w Warszawie. Tymczasem ust. 16 nie dotyczy zarządzenia będącego dokumentem, lecz rozstrzygnięcia sądu w przedmiocie zarządzenia o zbyciu zasobów gospodarczych przez zarządcę. Zarazem rozstrzygnięcie sądu w przedmiocie zarządzenia zbycia zasobów gospodarczych ma następować **postanowieniem** (art. 6a ust. 18).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a w ust. 17 w zdaniu pierwszym wyrazy „O wydanie zarządzenia” zastępuje się wyrazami „O zarządzenie zbycia”.

8. Na mocy dodawanego do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 19, sąd ma w postanowieniu określić termin podjęcia czynności niezbędnych do zbycia zasobów gospodarczych „przypadający nie wcześniej niż w dniu, w którym decyzja w sprawie wpisu na listę [sankcyjną] stała się prawomocna”, a więc – zapewne – nieznanym sądowni; decyzja – o ile w ogóle zostanie uznana za prawidłową – stanie się prawomocna dopiero, gdy zapadnie ostateczne orzeczenie sądu administracyjnego (trudno przypuścić, że podmioty gospodarcze nie skorzystały z możliwości złożenia skarg); może powstać sytuacja, w której ustawowy (maksymalnie roczny) zarząd się zakończył, a po dość długim czasie

i ostatecznym orzeczeniu sądu administracyjnego (potwierdzającym prawidłowość decyzji o wpisie) powraca do podmiotu gospodarczego (ex)zarządca, by wykonać zarządzenie warszawskiego sądu rejonowego; należy też wziąć pod uwagę, że pierwotna decyzja o wpisie na listę sankcyjną może się nie ostać przed sadem administracyjnym, z poważnymi konsekwencjami dla ustanowienia zarządu i dokonanych w jego ramach czynności zarządcy.

Propozycja poprawki będzie możliwa po zapoznaniu się ze stanowiskiem strony rządowej.

9. Nowela nie określa minimalnej ceny zbycia zasobów gospodarczych w ramach zarządu ustanowionego na podstawie dodawanego art. 6a ust. 1 ustawy sankcyjnej, co jest warunkiem konstytucyjności regulacji, zapobiegającym zbywaniu zasobów z drastycznym zaniżeniem ich wartości; minimalna cena sprzedaży powinna być ustalana w pełnomocnictwie (o którym mowa w dodawanym art. 6a ust. 15 ustawy sankcyjnej), albo tak, jak w wypadku przejęcia własności (dodawany art. 6b ust. 4 ustawy sankcyjnej – czyli aktualną wyceną niezależnego podmiotu zewnętrznego o uznanej pozycji na rynku świadczonych usług posiadającego umiejętności i doświadczenie niezbędne do sporządzenia takiej wyceny, a w przypadku nieruchomości – operatem szacunkowym rzeczoznawcy majątkowego).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a:

a) po ust. 23 dodaje się ust. 23a w brzmieniu:

„23a. Minimalna cena sprzedaży przedsiębiorstwa albo jego zorganizowanych części jest określana:

- 1) w udzielanym zarządcy pełnomocnictwie, o którym mowa w ust. 15, albo
- 2) przez zarządcę w wysokości odpowiadającej wartości rynkowej środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych, ustalonej na podstawie aktualnej wyceny sporządzonej przez niezależny podmiot zewnętrzny o uznanej pozycji na rynku świadczonych usług posiadający umiejętności i doświadczenie niezbędne do jej sporządzenia, a w przypadku nieruchomości – na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego.”

b) w ust. 24 wyrazy „ust. 22 i 23” zastępuje się wyrazami „ust. 22–23a”.

10. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 7 stanowi, że do wniosków o świadczenia z Funduszu stosuje się odpowiednio art. 15 ust. 1–**3a** oraz art. 16 ust. 2 i 2a ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych. Przepisy te określają oświadczenia, które należy dołączyć do wniosku. Zgodnie z art. 15 ust. 3a są to dwa oświadczenia:

- 1) oświadczenie o przysługiwaniu zwalnianym pracownikom odpraw pieniężnych, o których mowa w art. 8 ustawy z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników, oraz o ich wysokości (art. 15 ust. 3a pkt 1);
- 2) oświadczenie o potrąceniach z tytułu świadczeń alimentacyjnych (art. 15 ust. 3a pkt 2).

Zgodnie z art. 15 ust. 3b do oświadczeń tych stosuje się odpowiednio art. 12a ust. 7 **nakazujący pracownikowi złożenie omawianych oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia**. Proponowany art. 6e ust. 8 pkt 8 ustawy sankcyjnej stanowi natomiast, że tylko jedno z tych oświadczeń, o którym mowa w **art. 15 ust. 3a pkt 1**, dołączone do wniosku, o którym mowa w ust. 1 proponowanego art. 6e, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Powstaje więc wątpliwość, czy proponowany przepis art. 6e ust. 7 ma obejmować swoim zakresem regulacji oświadczenie, o którym mowa w art. 15 ust. 3a pkt 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, a jeżeli tak, to czy oświadczenie to nie powinno być uwzględnione w art. 6e ust. 7, tj. składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. W związku z tym, jeżeli przedstawione wątpliwości są uzasadnione sugeruje się przyjęcie jednej z zaproponowanych poniżej poprawek.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 7 wyrazy „art. 15 ust. 1–3a” zastępuje się wyrazami „art. 15 ust. 1–3 i ust. 3a pkt 1”

albo

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 8 w pkt 1 w zdaniu pierwszym wyrazy „oświadczenie, o którym mowa w art. 15 ust. 3a pkt 1” zastępuje się wyrazami „oświadczenia, o których mowa w art. 15 ust. 3a”.

11. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 15 wyłącza spod mechanizmu sankcyjnego przekazane pracodawcy (podmiotowi objętemu sankcjami) „środki finansowe”

Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, odsyłając do ust. 1, który nie posługuje się pojęciem „środki finansowe” lecz „świadczenia”. Ponadto przepis błędnie stanowi o „dokonywaniu wypłat świadczeń” w znaczeniu „dokonywania wypłat należności pracowniczych”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 15 otrzymuje brzmienie:

„15. Świadczenia Funduszu przyznane pracodawcy na podstawie wniosku, o którym mowa w ust. 1, nie są objęte stosowaniem środka, o którym mowa w art. 1 pkt 1 albo 2, w zakresie, w jakim są z nich dokonywane wypłaty należności pracowniczych, o których mowa w ust. 1.”.

12. Podobnie jak wyżej, w dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 19 mowa jest o „przekazaniu środków finansowych Funduszu na wypłatę świadczeń”, a następnie o „wypłacie świadczeń ze środków Funduszu”. Zarazem instrument umożliwiający dochodzenie roszczeń przez marszałka województwa nie uwzględnia ich dochodzenia od zarządcy.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 19 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Wypłata ze środków Funduszu świadczeń, o których mowa w ust. 1, powoduje z mocy prawa przejście na marszałka województwa, działającego w imieniu dysponenta Funduszu, roszczenia wobec pracodawcy albo innej osoby zarządzającej jego majątkiem, w szczególności zarządcy, likwidatora albo członka zarządu, albo roszczenia o zwrot wypłaconych świadczeń.”.

13. Zasadnicze wątpliwości budzą dwa dodawane do ustawy sankcyjnej przepisy – art. 6d i art. 6f. Pierwszy z nich stanowi, że podmiotom objętym zarządem „nie przysługują roszczenia odszkodowawcze wobec Skarbu Państwa lub podmiotu wykonującego zadania zarządcy”. Takie wyłączenie odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa za bezprawne działania władzy publicznej (niezgodność z prawem krajowym, europejskim lub międzynarodowym) wprost godzi w **art. 77 ust. 1 Konstytucji** (zob. uwagi w części III opinii).

Z kolei dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6f wyłącza odpowiedzialność karną ministra (działającego w zakresie dokonywania wpisu na listę sankcyjną oraz

ustanawiania zarządu) oraz zarządcy (działającego w ramach ustanowionego zarządu) w razie popełnienia czynu określonego w art. 296 § 1, 1a, 3 lub 4 Kodeksu karnego, tj.:

- 1) nadużycia udzielonych uprawnień lub niedopełnienia ciężących na nich obowiązków, prowadzącego do wyrządzenia znacznej szkody majątkowej (art. 296 § 1);
- 2) sprowadzenia bezpośredniego niebezpieczeństwa wyrządzenia znacznej szkody majątkowej (art. 296 § 1a);
- 3) wyrządzenia szkody majątkowej w wielkich rozmiarach (art. 296 § 3).

Po pierwsze, niezrozumiałe jest zapewnienie bezkarności osobom wykonującym zadania publiczne, które popełniły wskazane wyżej przestępstwa, w dodatku przez wprowadzanie kontratypu przestępstwa w ustawie z zakresu prawa administracyjnego.

Po drugie, regulacja budzi wątpliwości w kontekście:

- 1) określonej w **art. 2 Konstytucji** zasady sprawiedliwości społecznej;
- 2) określonej w **art. 7 Konstytucji** zasady legalizmu (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa).

Reasumując, oba przepisy wyłączają faktycznie sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych regulacją (ograniczają kognicję sądów powszechnych (cywilnych i karnych), które – zgodnie z **art. 177 Konstytucji** – sprawują wymiar sprawiedliwości we wszystkich sprawach, z wyjątkiem spraw ustawowo zastrzeżonych dla właściwości innych sądów.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3:

- a) w poleceniu nowelizacyjnym wyraz „6f” zastępuje się wyrazem „6d”,
- b) skreśla się art. 6d,
- c) skreśla się art. 6f.

VI. Pozostałe uwagi legislacyjne i redakcyjne

1. W dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 12 należy dokonać korekty redakcyjnej dodając po odesłaniu do ustawy – Prawo bankowe przecinek.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a w ust. 12 wyrazy „oraz posiada” zastępuje się wyrazami „, , oraz posiada”.

2. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 17 jest zredagowany niezgodnie z § 56 Zasad techniki prawodawczej. Składa się bowiem z trzech części: zdania pierwszego i zdania drugiego składającego się z wprowadzenia do wyliczenia oraz punktów. Tymczasem w obrębie artykułu (ustępu) zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Dodatkowo pkt 4 w proponowanym poniżej ust. 17a proponuje się uzupełnić o wskazanie, że dotyczy on zbycia zasobów gospodarczych objętych zarządem, **które nie zostały zbyte w sposób określony w art. 6a ust. 15 ustawy sankcyjnej**, tj. analogicznie do rozwiązania przyjętego obecnie w art. 6a ust. 17 pkt 3 w zdaniu drugim.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a:

a) w ust. 17 skreśla się zdanie drugie,

b) dodaje się ust. 17a w brzmieniu:

„17a. Wystąpienie, o którym mowa w ust. 17, zawiera:

- 1) wskazanie danych identyfikujących osobę lub podmiot, wobec których zarząd został ustanowiony;
- 2) wskazanie danych identyfikujących podmiot gospodarczy i przedsiębiorstwo, o których mowa w ust. 1;
- 3) szczegółowy wykaz środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem, które nie zostały zbyte w sposób określony w ust. 15;
- 4) proponowany sposób zbycia środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych objętych zarządem, które nie zostały zbyte w sposób określony w ust. 15.”.

3. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 21 wymaga doprecyzowania:

- 1) po pierwsze – przez przywołanie pełnego tytułu ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, zgodnie z wymogami § 158 Zasad techniki prawodawczej i analogicznie (jeżeli chodzi o ten kodeks) do rozwiązania przyjętego już w art. 11 ust. 2 ustawy sankcyjnej;
- 2) po drugie – przez wskazanie jednostki systematyzacyjnej Kodeksu postępowania cywilnego, w której są zgrupowane przepisy o postępowaniu nieprocesowym, analogicznie do rozwiązania przyjętego w ww. art. 11 ust. 2.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 3, w art. 6a w ust. 21 wyrazy „Kodeksu postępowania cywilnego o postępowaniu nieprocesowym” zastępuje się wyrazami „części pierwszej księgi drugiej ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.)”,

b) dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) w art. 11 w ust. 2 skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2021 r. poz. 1805, z późn. zm.)”.”.

4. W dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6a ust. 23 należy dokonać korekty redakcyjnej, zastępując wyrazy „lub innych” wyrazami „lub z innych”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6a w ust. 23 wyrazy „lub innych” zastępuje się wyrazami „lub z innych”.

5. W dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6b ust. 1 należy dokonać korekty redakcyjnej dotyczącej skrótowego określenia „przejęciem własności”. Zamiast wyrazów „zwane dalej” należy w nim użyć wyrazów „zwanego dalej”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6b w ust. 1 wyrazy „zwane dalej” zastępuje się wyrazami „zwanego dalej”.

6. W dodawanym art. 6b ust. 4:

1) dwukrotnie użyty został nieprawidłowy zwrot „w oparciu o”, zamiast prawidłowego „na podstawie”;

2) jest odniesienie do **decyzji ustalającej wysokość odszkodowania** (za przejęcie własności zasobów gospodarczych osoby albo podmiotu wpisanych na listę sankcyjną). Z proponowanego art. 6b ust. 6 pkt 3 wynika natomiast, że wysokość odszkodowania jest określana **w decyzji o przejęciu własności**. W związku z tym, jeżeli w obu omawianych przypadkach chodzi o tę samą decyzję ale inaczej nazywaną, to zgodnie z § 10 Zasad techniki prawodawczej (do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń) sugeruje się przyjęcie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6b ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Przejęcie własności następuje za odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych podlegających przejęciu ustalonej na podstawie aktualnej wyceny sporządzonej przez niezależny podmiot zewnętrzny o uznanej pozycji na rynku świadczonych usług posiadający umiejętności i doświadczenie niezbędne do jej sporządzenia, a w przypadku nieruchomości – na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, według stanu środków finansowych, funduszy lub zasobów gospodarczych podlegających przejęciu w dniu wydania decyzji o przejęciu własności, o której mowa w ust. 5.”.

7. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6b ust. 5 odnosi się w zdaniu drugim do decyzji **w sprawie przejęcia** własności. Dalsze przepisy art. 6b (ust. 6 i 7) posługują się natomiast nazwą – „decyzja **o przejęciu** własności”. W związku z tym oraz mając na uwadze dyrektywę § 10 Zasad techniki prawodawczej (do oznaczenia jednakowych pojęć używa się jednakowych określeń) sugeruje się przyjęcie poniższej poprawki.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6b w ust. 5 w zdaniu drugim wyrazy „w sprawie przejęcia” zastępuje się wyrazami „o przejęciu”.

8. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 2 jest niekonsekwentny (niejednolity) w zakresie terminologii na określanie objętych jego zakresem regulacji świadczeń. Przepisy art. 6e ust. 1 i 2 odnoszą się do świadczeń na zaspokojenie należności pracowniczych, o których mowa w art. 12 ust. 2 ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych, natomiast pozostałe ustępy art. 6e do świadczeń, o których mowa w ust. 1 tego artykułu (np. ust. 4). W związku z tym proponuje się przyjęcie zaproponowanej poniżej poprawki, zapewniającej jednolitość przepisów art. 6e w sposobie odwoływania się do omawianych świadczeń.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 2 wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Przyznanie z Funduszu świadczeń, o których mowa w ust. 1, następuje, pod warunkiem że:”.

9. W dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 5 zastosowano błędną konstrukcję gramatyczną („termin na coś”, zamiast „termin czegoś”).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 5 wyrazy „terminu na złożenie” zastępuje się wyrazami „terminu złożenia”;

10. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 5 jest niezgodny z dyrektywą § 157 Zasad techniki prawodawczej w zakresie, w jakim odwołuje się do wniosku, o którym mowa w ust. 3 proponowanego art. 6e. Ów art. 6e ust. 3 odnosi się do wniosku, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu. Tymczasem nie odsyła się do przepisów, które już zawierają odesłania (zakaz stosowania tzw. odesłań kaskadowych).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 5 wyrazy „w ust. 3” zastępuje się wyrazami „w ust. 1”.

11. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 5 powinien określać termin złożenia wniosku nie w tygodniach lecz w dniach, analogicznie do rozwiązania przyjętego w art. 22 pkt 2 ustawy sankcyjnej, czy w art. 4 noweli.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 5 wyrazy „2 tygodni” zastępuje się wyrazami „14 dni”.

12. W dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 6 błędnie użyto zwrotu „składa się do marszałka”, gdy prawidłowo składa się coś komuś (a nie „do kogoś”), a więc powinno być „składa się marszałkowi” (tak jest np. w ustawie z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy, do której odsyłać ma ustawa sankcyjna).

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 6 wyrazy „składa się do marszałka” zastępuje się wyrazami „składa się marszałkowi”.

13. Dodawany w ustawie sankcyjnej art. 6e ust. 8 został zredagowany nieprawidłowo. Składa się bowiem z trzech zdań, w tym ze zdania pierwszego składającego się z trzech elementów: wprowadzenia do wyliczenia, punktów i części wspólnej. Tymczasem – zgodnie z § 56 Zasad techniki prawodawczej – w obrębie artykułu (ustępu)

zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Wyliczenie może kończyć się częścią wspólną, odnoszących się do wszystkich punktów. Po części wspólnej nie dodaje się kolejnej samodzielnej myśli. W razie potrzeby formułuje się ją w kolejnym ustępie.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e:

a) w ust. 8 skreśla się zdanie drugie i trzecie,

b) dodaje się ust. 8a w brzmieniu:

„8a. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Klauzula ta zastępuje pouczenie o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”.

14. Dodawany do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 10:

a) wymaga doprecyzowania zapewniającego jego spójność z pozostałymi ustępami przez wskazanie, że objęty nim wykaz ubezpieczonych jest przekazywany przez terenową jednostkę organizacyjną Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Zgodnie bowiem z art. 6e ust. 9 marszałek województwa może wystąpić o przekazanie takiego wniosku do właściwej terenowej jednostki organizacyjnej Zakładu Ubezpieczeń Społecznych,

b) zawiera błędny zwrot „przekazuje do marszałka”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 10 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „Zakład Ubezpieczeń Społecznych przekazuje do marszałka” zastępuje się wyrazami „Terenowa jednostka organizacyjna Zakładu Ubezpieczeń Społecznych przekazuje marszałkowi”.

15. W dodawanym do ustawy sankcyjnej art. 6e ust. 12 jest mowa o przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu z poprzedniego kwartału, ogłaszanym przez Prezesa GUS, „obowiązującym na dzień złożenia wniosku”. Ani statystycznie ustalane przeciętne wynagrodzenie nie „obowiązuje”, ani nie „obowiązuje” ogłoszenie Prezesa GUS, ani też nie jest prawidłowy zwrot „obowiązywać na dzień”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 3, w art. 6e w ust. 12 wyrazy „przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia

z poprzedniego kwartału, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie przepisów o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obowiązującego na dzień złożenia wniosku” zastępuje się wyrazami „przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w kwartale poprzedzającym dzień złożenia wniosku”.

16. W art. 3 noweli należy dokonać korekty redakcyjnej zapewniającej prawidłowe wydzielenie wtrącenia dotyczącego kosztów usług świadczonych przez doradców, polegającej na dodaniu przecinka po wyrazach „Skarb Państwa”.

Propozycja poprawki:

w art. 3 wyrazy „Skarb Państwa będą” zastępuje się wyrazami „Skarb Państwa, będą”.

17. W art. 6 wyrazy „termin na złożenie” zastępuje się wyrazami „termin złożenia”.

Główny legislator

Sławomir Szczepański

Główny ekspert

Michał Pruszyński