UZASADNIENIE

**1. Potrzeba i cel wprowadzenia nowelizacji aktu prawnego**

Konieczność unormowania kwestii dotyczącej kontroli inwestycji napływających do Polski z zagranicy dostrzeżono już dekadę temu. Pierwsze stosowne regulacje wprowadzono ustawą z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (Dz. U. z 2024 r. poz. 1459), dalej: „ustawa o kontroli niektórych inwestycji”. Kontrolą zostały objęte inwestycje w strategicznych sektorach polskiej gospodarki dokonywane przez podmioty pochodzące z Unii Europejskiej oraz z państw trzecich.

W czasie pandemii COVID-19 i gwałtownego pogorszenia sytuacji gospodarczej zaistniała pilna potrzeba wzmocnienia ochrony krajowych spółek przed przejęciami przez inwestorów spoza Unii Europejskiej lub niebędących stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, lub państwem nienależącym do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Przesłanką wprowadzenia do systemu prawnego szeregu przepisów ochronnych stanowiło potencjalne ryzyko obniżenia poziomu płynności finansowej przedsiębiorstw. Odpowiednie regulacje wprowadzające zmiany w ustawie o kontroli niektórych inwestycji zostały zawarte w ustawie z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2141), dalej: „ustawa o dopłatach”. Funkcję organu kontroli powierzono Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej też: Prezes UOKiK). Wprowadzone przepisy umożliwiały kompleksową kontrolę inwestycji napływających z zagranicy pod kątem bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego, ale jednocześnie zostało przewidziane ich tymczasowe obowiązywanie. Dodane regulacje zgodnie z ustawą o dopłatach miały obowiązywać tylko przez 24 miesiące od dnia ich wejścia w życie. Jednak ze względu na wybuch wojny na Ukrainie oraz powstałe napięcia w relacjach międzynarodowych w innych częściach świata, termin obowiązywania tych regulacji wydłużono do 60 miesięcy – przedłużenie działania przepisów wprowadzono art. 6 ustawy z dnia 12 maja 2022 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1137 i 1488). Obecnie graniczną datę obowiązywania przepisów stanowi dzień 24 lipca 2025 r. Po tej dacie kontrola inwestycji napływających z zagranicy zostanie istotnie ograniczona i sprowadzona jedynie do przedsiębiorstw strategicznych wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 2024 r. w sprawie wykazu podmiotów podlegających ochronie oraz właściwych dla nich organów kontroli (Dz. U. poz. 1892 oraz z 2025 r. poz. 181). Dopuszczenie realizacji inwestycji napływających z zagranicy pozbawionych ustawowej kontroli stanowi potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego w związku z napiętą sytuacją międzynarodową.

Podkreślić należy, że nadal utrzymuje się ryzyko związane z wojną na Ukrainie oraz ma miejsce narastająca niestabilność geopolityczna w relacjach międzynarodowych. Można tu wskazać przykładowo kwestie: konfliktu bliskowschodniego, napięcie pomiędzy Chinami a Tajwanem, czy żądania terytorialne Stanów Zjednoczonych kierowane pod adresem Kanady lub Danii, a ostatnio wojnę celną. Nie można także pominąć faktu, iż Komisja Europejska dostrzegła konieczność przeciwdziałania potencjalnie negatywnym konsekwencjom inwestycji zagranicznych dla bezpieczeństwa państw członkowskich, podejmując rewizję obowiązującego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2019/452 z dnia 19 marca 2019 r. ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii (Dz. Urz. UE L 79 z 21.03.2019, str. 1, z późn. zm.) oraz inicjując prowadzenie prac ukierunkowanych na gruntowaną nowelizację ww. regulacji.

W takiej sytuacji koniecznym stało się przygotowanie nowelizacji ustawy o kontroli niektórych inwestycji oraz ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19, wprowadzającej odpowiednie zmiany w tym zakresie.

**2. Proponowane zmiany**

Projekt ustawy ma na celu trwałe zapewnienie bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego w naszym kraju poprzez prowadzenie kontroli napływających z zagranicy inwestycji. W obowiązującym stanie prawnym dotychczasowe przepisy w tym zakresie zostały wprowadzone czasowo, na określony okres i wygasną po 24 lipca 2025 r.

Wobec tego koniecznym staje się doprowadzenie do bezterminowego utrzymania aktualnego zakresu kontroli inwestycji zagranicznych napływających do Polski przy jednoczesnym powierzeniu funkcji organu kontroli ministrowi właściwemu do spraw gospodarki. Za wskazaniem ministra właściwego do spraw gospodarki jako organu kontroli przemawia fakt, iż 26 lipca 2024 r. Prezes Rady Ministrów rozstrzygnął spór kompetencyjny pomiędzy Ministrem Rozwoju i Technologii a Ministrem Aktywów Państwowych dotyczący między innymi monitorowania inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej oraz prowadzenia prac nad zmianą rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego tej kwestii. Skutkiem przedmiotowego rozstrzygnięcia jest powierzenie Ministrowi Rozwoju i Technologii (tj. ministrowi właściwemu do spraw gospodarki) wiodącej roli w powyższym obszarze. Powierzenie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki funkcji organu kontroli w ramach ustawy o kontroli niektórych inwestycji jest naturalną konsekwencją wspomnianej decyzji kompetencyjnej Prezesa Rady Ministrów.

Proponuje się, aby kompetencja ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie kontroli inwestycji zagranicznych w Polsce była rozwiązaniem trwałym. Tym samym projekt rozwiąże kluczowy problem dotychczasowej tymczasowości nadzoru napływających inwestycji zagranicznych do Polski, w kontekście stwarzania ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa, porządku i zdrowia publicznego. Jest to szczególnie ważne, ponieważ ryzyko braku ochrony krajowych przedsiębiorstw przed napływem inwestorów zagranicznych w związku z napiętą sytuacją międzynarodową, stanowi potencjalne zagrożenie dla rozwoju gospodarczego Rzeczpospolitej Polskiej. Wskazać należy, że wiele państw wysoko rozwiniętych, w tym państw członkowskich Unii Europejskiej, od lat stosuje kontrolę napływających inwestycji zagranicznych.

Podkreślić należy, że ustawa o kontroli niektórych inwestycji, która obecnie jest w procesie nowelizacji, wprowadziła na podstawie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej z uwagi na ważny interes publiczny. Zgodnie z zasadą proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ograniczenia w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności ustanowione w ww. ustawie są konieczne dla bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony zdrowia, ale nie naruszają one istoty wolności i praw. Ograniczenia mają charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji przedsiębiorstw, pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych. Zawarte w ustawie ograniczenia swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu kapitału dotyczą wyłącznie relacji z państwami spoza Unii Europejskiej lub spoza Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub państwami nienależącymi do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Takie ograniczenia mają podstawy traktatowe i są uznane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

**3. Szczegółowe rozwiązania zawarte w projekcie**

Wart. 1 w pkt 2 i 3wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji polegające na tym, że funkcję organu kontroli powierza się ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w miejsce dotychczasowego i do tego epizodycznego przypisania tej roli Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Dodatkowo proponuje się dodanie w art. 1 wskazującym zakres stosowania ustawy o kontroli niektórych inwestycji nowego pkt 1a, wskazującego, że ustawa ta reguluje także zasady i tryb kontroli inwestycji skutkujących nabyciem lub osiągnięciem znaczącego uczestnictwa lub nabyciem dominacji nad podmiotem objętym ochroną. Obowiązujący art. 1 pkt 1 nie odnosi się do kontroli, o których mowa w art. 12a–12k, a wobec zaproponowanego bezterminowego obowiązywania tej kontroli, należy rozszerzyć art. 1 i wskazać w pkt 1a, że ustawa będzie określać także te kontrole.

W art. 2 uchyla się w ustawie o dopłatach przepisy nadające epizodyczny charakter regulacji zawartych w ustawie o kontroli niektórych inwestycji, a także dotychczasowy przepis przejściowy dotyczący organu prowadzącego niezakończone postępowania.

Projektowana ustawa powinna wejść w życie 24 lipca 2025 r., aby zapewnić ciągłość obowiązywania regulacji.

W art. 3 projektu ustawy przewidziano przepis przejściowy określający postępowanie w przypadku spraw wszczętych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na podstawie art. 12a–12k ustawy o kontroli niektórych inwestycji i niezakończonych przed dniem wejścia w życie tej ustawy. Zgodnie z tym przepisem do tych spraw stosowane będą przepisy dotychczasowe.

Należy zauważyć, że po otrzymaniu zgłoszenia o planowanej transakcji Prezes UOKiK przeprowadza postępowanie sprawdzające (I faza). Służy ono oddzieleniu spraw mniej od bardziej skomplikowanych. Jeśli transakcja nie wzbudza zastrzeżeń organu, Prezes UOKiK wydaje decyzję o odmowie wszczęcia postępowania kontrolnego i o braku sprzeciwu do transakcji.

Do właściwego postępowania kontrolnego (II faza) kierowane są te sprawy, które mogą powodować poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

W latach 2020–2025 w ramach postępowania kontrolnego (II faza) prowadzone były przez Prezesa UOKiK dwa postępowania na podstawie przepisów art. 12a–12k nowelizowanej ustawy.

Czas rozpatrywania poszczególnych spraw jest uzależniony od stopnia ich skomplikowania i złożoności. Na czas prowadzenia postępowania ma wpływ również jakość przygotowanego zawiadomienia oraz okres oczekiwania na uzupełnienie dokumentów i informacji przez stronę postępowania.

Przykładowo, w latach 2020–2025 do Prezesa UOKiK wpłynęło 27 zawiadomień o inwestycjach, które podlegały ocenie na podstawie ustawy o kontroli niektórych inwestycji (według stanu na 29 kwietnia 2025 r.). W tym okresie zostało wydanych 12 decyzji:

1) 8 decyzji o odmowie wszczęcia postępowania kontrolnego i zgłoszenia sprzeciwu;

2) 3 decyzje o umorzeniu postępowania kontrolnego z uwagi na jego bezprzedmiotowość;

3) 1 decyzja o umorzeniu postępowania kontrolnego z uwagi na utratę kompetencji Prezesa UOKiK do rozpatrzenia wniosku.

W odniesieniu do 12 zawiadomień wydano postanowienia o odmowie wszczęcia wstępnego postępowania sprawdzającego z uwagi na brak możliwości zastosowania do danej inwestycji przepisów ustawy o kontroli niektórych inwestycji.

W związku z powyższym zasadnym jest pozostawienie możliwości zakończenia przez dotychczasowy organ kontroli, tj. Prezesa UOKiK, spraw wszczętych przez ten organ i niezakończonych do dnia 24 lipca 2025 r. Przyjęcie zaproponowanego rozwiązania pozwoli na zachowanie terminów określonych w art. 12h ust. 5 i ust. 8 ustawy o kontroli niektórych inwestycji (np. pierwsze rozstrzygnięcie powinno zapaść w terminie 30 dni roboczych od dnia wszczęcia wstępnego postępowania sprawdzającego, z kolei decyzja w sprawie wszczętej zgodnie z ust. 5 pkt 2 jest wydawana nie później niż w terminie 120 dni od dnia wszczęcia postępowania kontrolnego) czy też uwzględnienie kwestii ewentualnego zawieszenia biegu terminu na wydanie decyzji zgodnie z art. 12h ust. 9 tej ustawy. Proponowane rozstrzygnięcie umożliwi dotychczasowemu organowi kontroli – Prezesowi UOKiK zakończenie spraw wszczętych przed 24 lipca 2025 r.

Natomiast po wejściu w życie projektowanej ustawy sprawy związane z kontrolą inwestycji zagranicznych będzie prowadził nowy organ kontroli tj. minister właściwy do spraw gospodarki.

**4. Informacje uzupełniające**

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie 24 lipca 2025 r. Odejście od standardowego
14-dniowego okresu vacatio legis jest spowodowane koniecznością zapewnienia ciągłości regulacji, w związku wygaśnięciem z mocy prawa po 24 lipca 2025 r. dotychczasowych kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeprowadzanych kontroli inwestycji zagranicznych. Ważny interes państwa wymaga zatem natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego. Zaproponowany termin wejścia w życie ustawy nie narusza zasad demokratycznego państwa prawnego i nie stoi w sprzeczności z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projektowana regulacja nie jest sprzeczna z prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, a zatem nie podlega notyfikacji, zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie wymaga przedłożenia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie ma wpływu na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny zgodnie z § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806, z późn. zm.) oraz stosownie do wymogów art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2025 r. poz. 677).