

Warszawa, 23 stycznia 2017 r.

DP-IV-MJ-024-11/17

SEKRETARIAT SZEFA KS

L.dz. 25. 01. 2017

Data wpływu

Pani

Agnieszka KACZMARSKA

Szef Kancelarii Sejmu

W nawiązaniu do pisma z dnia 4 stycznia 2016 r. (znak: GMS-WP-173-5/17) dotyczącego *rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

I. Uwagi o charakterze prawnym

Adnotacja do art. 4 projektu ustawy

Pragniemy zwrócić uwagę, że w dodawanym art. 20 ust. 5a ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz. U. z 2016 r. poz. 1782, 1948 i 1955), dalej zwanej „ustawą o Policji”, inaczej niż w ust. 5, nie zawarto wymogu wydania postanowienia przez właściwy sąd okręgowy dla udostępnienia określonych tam informacji. Jeżeli intencją projektodawcy jest, aby dla udostępnienia informacji, które mogą być objęte tajemnicą prawnie chronioną (tajemnicą skarbową, bankową lub zawodową), wystarczający był wniosek Komendanta Głównego Policji, Komendanta Centralnego Biura Śledczego Policji albo komendanta wojewódzkiego Policji, niewymagający kontroli sądowej, budzi to poważne zastrzeżenia. W naszej ocenie, udostępnienie przedmiotowych informacji powinno podlegać kontroli sądowej.

1/5

Adnotacja do art. 14 projektu ustawy

Poddajemy pod rozważenie, aby dostęp do informacji objętych tajemnicą prawnie chronioną w trybie projektowanego art. 40b ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o Żandarmerii Wojskowej i wojskowych organach porządkowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1483 i 1948) podlegał kontroli sądowej.

Pozostałe uwagi

W zmienianym art. 19 ust. 1 ustawy o Policji należy zachować obecną numerację punktów, powyższa uwaga odpowiednio dotyczy pozostałych przepisów projektowanej ustawy.

II. Uwagi o charakterze ekonomicznym

Kontekst ekonomiczny uzasadnienia projektu, a raczej jego bardzo ograniczony charakter, wydaje się mieć fundamentalny charakter. Projektodawca deklaruje bowiem, że celem proponowanych przepisów jest poprawa efektywności mechanizmów służących pozbawianiu sprawców przestępstw korzyści z popełniania czynów zabronionych (str. 1 uzasadnienia projektu). Cel taki należy oczywiście uznać za słuszny, ale zbyt wąski – bo dotyczący jedynie ogólnie rozumianego postępowania w takich sprawach. W dodatku stwierdza się (należy odnotować, że do pewnego stopnia niespójnie z powyższym), że celem tym jest „(...) przede wszystkim pozbawienie sprawców określonej kategorii przestępstw środków finansowych, stanowiących bazę ekonomiczną dla ich działalności kryminalnej (str. 3 uzasadnienia projektu). Działanie takie zmierza do potwierdzenia wobec sprawcy tezy o nieopłacalności przestępstwa”, a więc realizacji głównie funkcji prewencyjnej i sprawiedliwościowej prawa, bez dostatecznego eksponowania jego funkcji ochronnej.

Ze względu na charakter proponowanych zmian należałoby również ich funkcję ochronną, w warstwie ekonomicznej, rozumieć i eksponować w uzasadnieniu projektu bardzo szeroko; w szczególności *explicite* uwzględniając oddziaływanie tych rozwiązań na sferę społeczno-gospodarczą. Warto bowiem zwrócić uwagę, że nowe przepisy w sposób rozszerzający interpretują – w kontekście przepadku – pojęcie rzeczy, rozciągając je na prawa majątkowe oraz przedsiębiorstwo. Ingerencja sądowa w takie obszary, jak

przepadek przedsiębiorstwa może bowiem powodować skutki istotne nie tylko dla sprawcy przestępstwa, czy podmiotów bezpośrednio poszkodowanych, ale także dla społeczności lokalnych, a w przypadku większych podmiotów – czasem również dla całej gospodarki: między innymi jej funkcjonowania, reputacji, pozycji konkurencyjnej, płynności. W dodatku, w przypadku przepadku przedsiębiorstwa powstaje dodatkowy problem – jaki wpływ ma taka decyzja na zmianę wartości społecznej takiego podmiotu i czy jest to działanie uzasadnione jeśliby prowadziło do znacznej utraty tej wartości lub innych negatywnych skutków (np. utraty znacznej liczby miejsc pracy). Wprawdzie część proponowanych przepisów w pewien sposób nawiązuje do tych kwestii (dla przykładu projektowane art. 44a § 4-5 ustawy – Kodeks karny), ale warto byłoby to wprost wyrazić w uzasadnieniu projektu jako wskazówkę interpretacyjną.

W projektowanym art. 44a § 5 ustawy – Kodeks karny pojęcie rozmiaru działalności przedsiębiorstwa jest niejednoznaczne. Pewnej wskazówki dostarcza tu projektowany art. 115 § 24 tej samej ustawy, odnoszący się do wartości przedsiębiorstwa, w praktyce jednak może się to okazywać nie tylko niedostateczne, ale czasem i mylące. Pojęcie wartości przedsiębiorstwa jest bowiem niejednoznaczne. Może być ono rozumiane co najmniej trojako: jako wartość rynkowa, księgowa, likwidacyjna. W przypadku podmiotów choćby potencjalnie zagrożonych przepadkiem te trzy wartości mogą się bardzo znacząco różnić, przy czym wartość likwidacyjna wydaje się być w takiej sytuacji najniższa, a projektowany art. 189a ustawy – Kodeks karny wykonawczy sugeruje, że to może być forma dominująca w postępowaniach tego typu. Powstaje też wątpliwość na jaki moment ma być ustalana ta wartość. W dodatku praktyka dowodzi, że istnieją duże podmioty, przykładowo pod względem zatrudnienia czy wartości księgowej majątku, ale małe z punktu widzenia obrotu, zysku. Należy także podkreślić, że bardziej precyzyjne uregulowanie kwestii oceny wartości przedsiębiorstwa może być istotne w kontekście odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa.

Z punktu widzenia interesu ogólnogospodarczego niezwykle istotne jest, aby wszystkie procedury były transparentne oraz przebiegały możliwie sprawnie i szybko. Wydaje się, że część z projektowanych przepisów może nie spełniać tych warunków.

Wprawdzie projektowany art. 36fa ust. 8 ustawy o kontroli skarbowej nakłada na Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej obowiązek poinformowania podmiotu objętego postępowaniem o podjętych działaniach w terminie 120 dni, jednak w ust. 9 przewiduje się możliwość *de facto* bezterminowego przedłużania tego terminu.

Prowadzenie działań kontrolnych wobec przedsiębiorcy w bankach i innych instytucjach finansowych może znacząco ograniczać możliwości zaciągania przez niego kredytów i pożyczek, a także korzystania z innych produktów i usług finansowych. Może to z kolei prowadzić do poważnych konsekwencji ekonomicznych w przypadku takiego podmiotu – w tym zaburzeń płynności, spadku wartości. Słuszny wydaje się zatem proponowany przepis art. 36fa ust. 11 ustawy o kontroli skarbowej, ale regulacja ta operuje niedookreślonym terminem „niezwłocznie”. Warto byłoby tu zastosować rozwiązanie prekluzyjne, dla przykładu „nie później niż w terminie ... dni”.

Z punktu widzenia zasad ładu korporacyjnego, wątpliwe mogą być niektóre rozwiązania dotyczące przymusowego zarządu i zarządcy przedsiębiorstwa.

Przewidywane w projektowanym art. 292a § 8 ustawy – Kodeks postępowania karnego, ustawowe zobowiązanie zarządcy do zabezpieczenia ciągłości pracy przedsiębiorstwa może być zbyt daleko idące, przykładowo w przypadku firm działających sezonowo albo powołanych do realizacji pojedynczego, ograniczonego w czasie, zadania.

Przepis ten sytuuje także zarządcę przedsiębiorstwa w podwójnej roli – stricte biznesowej oraz jako dostarczyciela informacji „...o sposobie i okolicznościach wykorzystania tego przedsiębiorstwa do popełnienia przestępstwa lub ukrycia osiągniętej z niego korzyści oraz o rzeczach i dokumentach mogących stanowić dowód w sprawie”. Te role mogą być wzajemnie sprzeczne, co negatywnie mogłoby się przełożyć na wartość przedsiębiorstwa w okresie takiego zarządu.

Odnosząc się do postępowania mającego na celu spieniężenie przedsiębiorstwa, którego przepadek orzeczono (patrz przepisy art. 188 ustawy – Kodeks karny wykonawczy), należy zauważyć, że sprzedaż poszczególnych składników majątkowych przedsiębiorstwa może być najbardziej nieefektywną społecznie i ekonomicznie formą postępowania, gdyż tą metodą można osiągnąć korzyści zbliżone zaledwie do jego wartości likwidacyjnej (a w praktyce pewnie niższe m.in. ze względu na presję czasu w takich procedurach i towarzyszącą temu tzw. pośpieszną wyprzedaż aktywów). Proponujemy zatem rozważyć uwzględnienie postępowania umożliwiającego sprzedaż przedsiębiorstwa na warunkach rynkowych przy jednoczesnym zwrocie właścicielowi różnicy pomiędzy wartością rynkową a likwidacyjną. Przemawiałyby za tym nie tylko względy stricte społeczne i ekonomiczne (tj. zachowanie dobrze funkcjonującego podmiotu, miejsc pracy, ciągłości relacji w ogólnym obiegu gospodarczym), ale również

przesłanki prewencyjne. Dobra nazwa ale pozbawiona kapitału rzeczowego, może być bowiem wykorzystywana do celów niezgodnych z prawem – jako tzw. firma wydmuszka, albo przyciągać nowy kapitał rzeczowy, być może również pochodzący z nielegalnych źródeł.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. K. L.' or similar, written in a cursive style.