

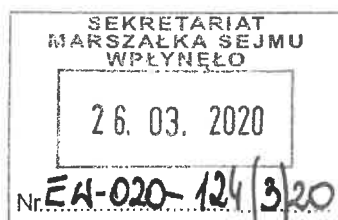
NBP

Narodowy Bank Polski

**Prezes
Adam Glapiński**

Warszawa, dnia 26 marca 2020 r.

DP-IV-MJ-024-128/20



Pani

Elżbieta WITEK

Marszałek Sejmu RP

Szanowna Pani Marszałek

W nawiązaniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 299, dalej również jako „Projekt”), uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

Uwaga ogólna w odniesieniu do Projektu:

Zaproponowany w Projekcie pakiet regulacji jest znaczny co do skali i dość kompleksowy, jeśli chodzi o zakres przewidzianych w nim rozwiązań. Stanowi tym samym ważny krok w kierunku ograniczenia negatywnego oddziaływania epidemii COVID-19 na polską gospodarkę. Niemniej, wobec ogromnej skali zaburzeń występujących w gospodarce, warto rozważyć, czy przewidziane w nim wsparcie mające na celu zapewnienie przetrwania przedsiębiorstw oraz zachowanie miejsc pracy nie powinno być bardziej automatyczne, szybciej dostępne i w większym stopniu skierowane do sektorów najbardziej dotkniętych skutkami epidemii. Taką formą wsparcia mogłoby być szersze wykorzystanie zwolnień i odroczeń zobowiązań publicznoprawnych. Tego rodzaju działania przyczyniają się wprowadzić do powiększenia deficytu finansów publicznych w krótkim okresie, jednak alternatywa w postaci niedostatecznie dużego impulsu fiskalnego skutkowałaby przedłużeniem recesji, większą liczbą upadłości firm i trwałym obniżeniem potencjału gospodarki. W dłuższej perspektywie byłby to zatem jeszcze bardziej kosztowny scenariusz dla finansów publicznych.

Innym sposobem na to, aby wsparcie było szybciej kierowane do przedsiębiorstw byłaby modyfikacja kryteriów dotyczących spadku obrotów warunkujących przyznanie tego wsparcia. Ze względu na opóźnienia w sprawozdawczości oraz niejednoznaczny wpływ epidemii na wyniki firm w marcu br. (w miarę normalne funkcjonowanie większości firm do połowy miesiąca) istnieje ryzyko, że część firm odczuje trudności płynnościowe już w II połowie marca, ale będzie w stanie wykazać istotny negatywny wpływ epidemii na swoje wyniki dopiero w maju. Można zatem rozważyć, aby wypłata dopłat do wynagrodzeń rozpoczęła się już w kwietniu i była udzielana na wniosek uzasadniony prognozą spadku obrotów (do weryfikacji *ex post*), a dopiero kontynuacja dopłat w kolejnych miesiącach byłaby uzależniona od przedstawienia sprawozdań potwierdzających spełnienie kryteriów.

W ocenie NBP problematyczne są natomiast zapisy Projektu dotyczące cen maksymalnych. W obecnej sytuacji gospodarczej, cechującej się dużą niepewnością, wprowadzenie cen maksymalnych na szeroką skalę może doprowadzić do spadku produkcji i podaży wielu produktów, w tym także tych, które są wykorzystywane w produkcji. Może to dodatkowo potęgować efekt niedoborów spowodowanych już istniejącymi ograniczeniami związanymi z ryzykiem rozprzestrzeniania epidemii.

Uwagi szczegółowe w odniesieniu do Projektu:

1. Zwracamy się z uprzejmą prośbą o włączenie do Projektu następującego artykułu nowelizującego ustawę o Narodowym Banku Polskim:

„Art. (...) W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2019 r. poz. 1810) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 2 dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. W szczególnie uzasadnionych przypadkach wynikających z obiektywnych okoliczności zewnętrznych organy NBP mogą działać i wykonywać swoje funkcje zdalnie.”;

- 2) w art. 11 po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Prezes NBP ustala tryb zdalnego działania i wykonywania funkcji przez organy NBP, w tym zwoływania i prowadzenia obrad Rady Polityki Pieniężnej i Zarządu NBP, w sytuacjach o których mowa w art. 2 ust. 5.”.

Proponowane wyżej przepisy mają na celu stworzenie podstaw prawnych dla wprowadzenia regulacji umożliwiających działanie i wykonywanie funkcji przez organy NBP przy wykorzystaniu środków bezpośredniego porozumienia się na odległość, co będzie prowadziło do zapewnienia niezakłóconej ciągłości działania NBP, także z uwzględnieniem aktualnych okoliczności.

2. W odniesieniu do art. 1 pkt 6 Projektu w dodawanym art. 8a ust. 1, należy wskazać na celowość bezwzględnego ograniczenia zakresu możliwości wprowadzenia cen maksymalnych tylko do wspomnianych „[...] towarów lub usług mających istotne znaczenie dla ochrony zdrowia lub bezpieczeństwa ludzi”, co oznacza, że w przekonaniu NBP należy usunąć następujący fragment „[...] lub kosztów utrzymania gospodarstw domowych”, albowiem taki zapis jest na tyle szeroki, że nawet samo wprowadzenie ustawy może wzmocnić paniczne zakupy na wielu rynkach w obawie przed niedoborami, które były ostatnio widoczne tylko na wybranych rynkach.

Objęcie cenami maksymalnymi wielu innych produktów jednocześnie rodziłoby poważne ryzyko obniżenia dostępności lub niedoborów produktów objętych taką regulacją oraz obniżenia dochodów ich producentów, pogłębiając problemy gospodarcze w sektorze przedsiębiorstw. Wprowadzenie cen maksymalnych na szeroką skalę może bowiem doprowadzić do spadku produkcji i podaży wielu produktów, w tym także tych, które są wykorzystywane w produkcji, co może potęgować efekt niedoborów. Intencja ustawodawcy, aby ograniczyć spekulację deficytowymi towarami oraz wykorzystywanie praktyk monopolistycznych jest oczywiście słuszna, to jednak w obecnej sytuacji bardzo trudno będzie ocenić jaka jest lub powinna być rzeczywista cena rynkowa wielu dóbr lub jakie są i będą przyszłe koszty produkcji wielu dóbr. A to może prowadzić do ograniczenia produkcji i podaży.

W obecnej sytuacji, tj. jednoczesnych silnych szoków podażowych i popytowych na wielu rynkach krajowych i globalnych, ceny wielu produktów podlegają i będą podlegać istotnym i dynamicznym zmianom, albowiem silnie i dynamicznie mogą zmieniać się koszty ich produkcji, importu i dystrybucji. Ma to związek z wprowadzanymi ograniczeniami działalności wielu przedsiębiorstw, coraz szerszymi ograniczeniami w transporcie, a jednocześnie przy silnych zmianach globalnego popytu i podaży niektórych produktów.

3. Uprzejmie kierunkowo ponawiamy stanowisko NBP zaprezentowane w toku prac senackich w piśmie z dnia 4 marca 2020 r. nr DP-II/IV-MKa/JW-024-75/20 i w pierwszej kolejności wnosimy o wprowadzenie zmian w odniesieniu do art. 11 nowelizowanej ustawy z dnia 2 marca 2020 r. w ten sposób, aby podmiotowo wyłączyć Narodowy Bank Polski z zakresu stosowania niniejszego przepisu. Jeśli, z określonych obiektywnie uzasadnionych względów, miałoby to być rozwiązanie zbyt daleko idące, uprzejmie wnosimy o wprowadzenie następujących zmian w art. 11 w zakresie ust. 1 – 2 i 6 – 7 (proponowane zmiany drukiem podkreślonym):

„1. Wojewoda może wydawać polecenia obowiązujące wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne inne niż Narodowy Bank Polski, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia. O wydanych poleceniach wojewoda niezwłocznie informuje właściwego ministra.

2. Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne, w tym Narodowy Bank Polski, i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia.”,

„6. Polecenia, o których mowa w ust. 1 i 2, nie mogą dotyczyć rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej, a także nie mogą dotyczyć czynności operacyjno-rozpoznawczych, dochodzeniowo-śledczych, czynności z zakresu ścigania wykroczeń oraz czynności wykonywanych w związku z realizacją ustawowych zadań Narodowego Banku Polskiego.

7. Polecenia, o których mowa w ust. 1 i 2, mogą być wydawane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123 i 730) lub za pomocą innych środków łączności. Istotne okoliczności takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w formie protokołu. Decyzję wraz z uzasadnieniem sporządza się w terminie 14 dni od dnia wydania polecenia.”.

W art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. przewiduje się uprawnienie dla wojewody do wydawania poleceń obowiązujących wszystkie organy administracji rządowej działające w województwie i państwowe osoby prawne, organy samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19.

Ze względu na szczególny rodzaj konstytucyjnych zadań i związaną z tym pozycję ustrojową Narodowego Banku Polskiego, jak również ze względu na to, że NBP jest podmiotem posiadającym osobowość prawną, natomiast cechy tej nie mają jego poszczególne jednostki organizacyjne, bank centralny powinien zostać wyłączony z zakresu tego przepisu. Jeżeli konieczne jest objęcie NBP tego typu regulacją o charakterze szczególnym, z punktu widzenia ustrojowego, to przewidziane w niej polecenia powinny być wydawane przez Prezesa Rady Ministrów w trybie, o którym mowa w art. 11 ust. 2 ustawy. Ponadto w ocenie Narodowego Banku Polskiego w art. 11 ust. 6 ustawy należy rozważyć dodanie wyłączenia dotyczącego „czynności wykonywanych w związku z realizacją ustawowych zadań Narodowego Banku Polskiego”.

Zgodnie z art. 11 ust. 7 ustawy polecenia wojewody i Prezesa Rady Ministrów mogą być wydawane także ustnie, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz. U. z 2019 r. poz. 123 i 730) lub za pomocą innych środków łączności; treść oraz istotne motywy takiego załatwienia sprawy powinny być utrwalone w aktach w formie protokołu lub podpisanej przez stronę adnotacji.

Wątpliwości mogą powstać w odniesieniu do formy prawnej takich poleceń. Proponujemy ujednolicić przepisy art. 11 ust. 1, 2 i 7 ustawy przewidując, że w każdym przypadku polecenie jest wydawane w drodze decyzji administracyjnej. W razie konieczności wydania polecenia w formie ustnej, telefonicznie, za pomocą środków komunikacji elektronicznej decyzja taka powinna zostać doręczona wraz uzasadnieniem w terminie późniejszym, dla przykładu w terminie 14 dni od dnia wydania polecenia. Wydaje się, że zaproponowane rozwiązanie pozwoli na podjęcie szybkich działań przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pewności prawa.

4. W odniesieniu do projektowanego art. 15zs ust. 3 pkt 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych projektodawca przyjmuje, że wniosek o ustalenie prawa do świadczenia postojowego powinien

zawierać „wskazanie rachunku płatniczego osoby uprawnionej prowadzonego w kraju lub wydanego w kraju instrumentu płatniczego;”. W ocenie NBP wydaje się, że wystarczającym byłoby wskazanie wyłącznie rachunku płatniczego osoby uprawnionej przez dostawcę świadczącego usługę prowadzenia rachunku płatniczego, który posiada siedzibę na terytorium RP (jeśli taka jest intencja projektodawcy). Nie do końca zrozumiałe jest, co projektodawca ma na myśli przez wskazanie „wydanego w kraju instrumentu płatniczego”. Abstrahując już od wyrażenia „wydanego w kraju”, które jest nieprecyzyjne i może stwarzać pewne wątpliwości interpretacyjne w związku z terminologią przyjętą w ustawie z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 659, z późn. zm.), w ocenie NBP transfer środków pieniężnych zawsze będzie odbywał się na rachunek płatniczy, także w sytuacji, gdy będzie pod niego „podpięty” instrument płatniczy jak karta płatnicza (każdego typu), o ile nie będzie to pieniądź elektroniczny (choć w takim wypadku konwersja i zasilenie także będzie odbywać się na rachunek techniczny, choć dyskusyjne pozostaje, czy wówczas będzie to rachunek płatniczy).

NBP przyjmuje, że projektodawca pragnie objąć zakresem przedmiotowym tego przepisu wyłącznie pieniądź bezgotówkowy, jakkolwiek uważamy, że w przypadku braku posiadania rachunku płatniczego świadczenie postojowego powinno być wypłacone w gotówce. Do pomyślenia jest także sytuacja, gdy uprawniony może zażyczyć sobie przetransferowania środków na rachunek oszczędnościowy albo inny rachunek techniczny, pozbawiony pełnej funkcjonalności właściwej rachunkom płatniczym (np. rachunek techniczny lub rachunek oszczędnościowy). Wówczas taki rachunek nie może być kwalifikowany jako rachunek płatniczy. NBP przyjmuje jednak, że z uwagi na pilność procedowanego Projektu oraz jego maksymalne uproszczenie dla odbiorcy, projektodawca zakłada wskazanie wyłącznie rachunku płatniczego w rozumieniu art. 2 pkt 25 ustawy o usługach płatniczych. Mając na względzie powyższe, NBP proponuje rozważenie przyjęcia następującej treści omawianego przepisu:

„2) wskazanie numeru rachunku płatniczego osoby uprawnionej prowadzonego przez dostawcę usług płatniczych prowadzącego rachunek płatniczy w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 659, 130 i 1495), mającego siedzibę na terytorium RP, w przypadku posiadania takiego rachunku;”.

Proponujemy też wskazać publikator ustawy o usługach płatniczych w tym przepisie, gdyż odniesienie do niej pojawia się także w projektowanym art. 15zu przedmiotowej ustawy.

Analogiczne uwagi można odnieść do proponowanego brzmienia art. 15zu ust. 2 ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Z kolei w odniesieniu do projektowanego art. 15zu ust. 3, doprecyzowania wymaga strona podmiotowa oraz dostosowanie zastosowanej terminologii do ustawy o usługach płatniczych (nie tylko banki są dostawcami usług płatniczych prowadzącymi rachunki płatnicze, można tu w praktyce wspomnieć o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych – chyba, że intencją projektodawcy było wskazanie tu wyłącznie banków, wówczas uwagę należy uznać w tej kwestii za bezprzedmiotową). W ślad za tą modyfikacją proponuje się zmianę „rachunku bankowego” na szersze pojęcia „rachunku płatniczego”. NBP proponuje także przyjęcie liczby pojedynczej w stosunku do zobowiązanego dostawcy w ust. 3.

NBP proponuje więc następujące brzmienie tych przepisów:

„2. Wypłata świadczenia postojowego następuje w formie bezgotówkowej na wskazany numer rachunku płatniczego osoby uprawnionej prowadzony przez dostawcę usług płatniczych prowadzącego rachunek płatniczy w rozumieniu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, mającego siedzibę na terytorium RP, lub w formie gotówkowej w przypadku braku posiadania takiego rachunku przez osobę uprawnioną.

3. Dostawca usług płatniczych prowadzący rachunek płatniczy, na pisemne żądanie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych albo przekazane z użyciem środków komunikacji elektronicznej, jest zobowiązany do sporządzania i przekazywania informacji dotyczących numerów rachunków płatniczych osób uprawnionych do wypłaty świadczenia postojowego oraz przekazywania danych umożliwiających identyfikację posiadaczy tych rachunków.”.

Dodatkowo, NBP poddaje także pod rozważę, że projektowany przepis art. 15zzg ust. 1 pkt 2 nie uwzględnia w swoim katalogu ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych, co wydaje się niekonsekwentne. Jeśli przyjmiemy, że zasadne jest nadanie ministrowi uprawnień do modyfikowania terminów realizacji obowiązków wynikających z określonych już w Projekcie ustaw, również powinno to dotyczyć ww. ustawy, którą określa m.in. zasady sprawowania nadzoru nad schematami płatniczymi.

5. Zdaniem NBP w art. 25 Projektu dotyczącym zmian w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 505, 1543, 1655, 1798, 2217 oraz z 2020 r. poz. 288) w pkt 1 – zamiast „§ 53. Członkowie zarządu mogą brać udział w podejmowaniu uchwał zarządu, oddając swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka

zarządu, chyba że umowa spółki stanowi inaczej.” powinno być: „§ 53. Członkowie zarządu mogą brać udział w podejmowaniu uchwał zarządu, oddając swój głos na piśmie za pośrednictwem innego członka zarządu, chyba że umowa spółki stanowi inaczej. Oddanie głosu na piśmie nie może dotyczyć spraw wprowadzonych do porządku obrad na posiedzeniu zarządu.”. Rozwiązanie to pozwoli zapewnić członkom zarządu bezpieczeństwo oddawania głosu na piśmie za pośrednictwem innego członka zarządu, dzięki dodaniu przepisu stosowanego w przypadku rady nadzorczej.

Analogiczna zmiana powinna zostać wprowadzona do art. 25 pkt 5 Projektu w odniesieniu do projektowanego nowego § 33 w art. 371 Kodeksu spółek handlowych (uwagi dotyczą stron 131 i 133 Projektu).

6. W art. 60 Projektu powołuje się Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, będący państwowym funduszem celowym. W świetle ust. 12 art. 60 „państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki związane z przeciwdziałaniem COVID-19 w ramach planu finansowego tego rachunku”.

W powyższym kontekście podkreślić należy, że zastosowana nomenklatura jest bardzo istotna z punktu widzenia spójności z obowiązującymi przepisami w obszarze bankowej obsługi budżetu państwa, w tym dotyczących zasad ustalania dyspozycyjnego stanu środków budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych.

W szczególności:

- § 7 ust. 3 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2010 r. w sprawie rodzajów i trybu dokonywania operacji na rachunkach bankowych prowadzonych dla obsługi budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych oraz zakresu i terminów udostępniania informacji o stanach środków na tych rachunkach zakłada, że państwowa jednostka budżetowa (dysponent środków budżetu państwa) prowadzi „jeden rachunek bieżący dochodów” – projektowany przepis art. 18 ust. 12 jest wobec tego sprzeczny z tą zasadą;
- § 4 wyżej przywołanego rozporządzenia stanowi, że do dyspozycyjnego stanu środków budżetu państwa w zakresie krajowych środków finansowych zalicza się m.in. salda rachunków bieżących dochodów państwowych jednostek budżetowych, nie zalicza się do niego natomiast środków państwowych funduszy celowych.

Mając powyższe na uwadze, w projektowanym przepisie art. 60 ust. 12 wyraz „dochodów” należy zastąpić wyrazem „pomocniczym”, ewentualnie wyrazem „bankowym”

Ponadto zdaniem NBP, należy odpowiednio zmienić w uzasadnieniu brzmienie pierwszego zdania w ostatnim akapicie (str. 121) na następujące: “W projektowanych przepisach zaproponowano rozwiązanie, zgodnie z którym państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego będą gromadziły środki z Funduszu na wydzielonym rachunku pomocniczym”.

Z poważaniem

