



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPP.140.47.2020.ML

Warszawa, 25 czerwca 2020 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec poselskiego projektu ustawy

- o pomocy na utrzymanie płynności finansowej w rolnictwie (druk nr 325).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Finansów do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,

Mateusz Morawiecki

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

Stanowisko Rządu wobec poselskiego projektu ustawy o pomocy na utrzymanie płynności finansowej w rolnictwie (druk nr 325)

I. Przedmiot i istota projektu ustawy

W poselskim projekcie ustawy o pomocy na utrzymanie płynności finansowej w rolnictwie zaproponowano udzielanie pomocy finansowej dla podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne i przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego. Projektowane rozwiązania mają służyć zapobieganiu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu negatywnych skutków ekonomicznych i społecznych COVID-19 w zakresie rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego.

Pomoc określona w projekcie byłaby udzielana przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), na podstawie umowy zawieranej z podmiotem prowadzącym gospodarstwo rolne lub przedsiębiorcą prowadzącym działalność w sektorze przetwórstwa rolno-spożywczego (dalej: „cedentem”). Przedmiotem umowy byłoby przeniesienie na BGK przysługującej cedentowi wierzytelności, za którą cedent otrzymywałby zaliczkę w wysokości 80% kwoty wierzytelności w terminie 7 dni od zawarcia umowy, natomiast pozostałą część – po spłacie wierzytelności przez dłużnika, o ile spłata nastąpiła w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od daty wymagalności; w przypadku braku spłaty w ww. terminie cedent otrzymywałby łącznie 90% kwoty wierzytelności.

Zgodnie z projektem BGK mógłby udzielać pomocy za pośrednictwem banków komercyjnych, Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR) lub Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. (ARP), na podstawie zawartej z tymi podmiotami umowy.

Udzielanie pomocy byłoby finansowane ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju (PFR). Dodatkowo, w celu przeciwdziałania COVID-19, BGK mógłby finansować działania związane z udzielaniem pomocy ze środków Funduszu Gwarancji Płynnościowych lub Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. W uzasadnieniu postuluje się wprowadzenie „obligacji patriotycznych” 5-, 10- i 15-letnich, na potrzeby finansowania wykonania ustawy.

Projektodawcy proponują, aby ustawa weszła w życie w dniu następującym po dniu jej ogłoszenia.

II. Uwagi do projektu ustawy

Cel projektowanej ustawy nie został określony w sposób jednoznaczny. W uzasadnieniu wskazano na powiązanie proponowanych rozwiązań z działaniami związanymi z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem skutków ekonomicznych i gospodarczo-społecznych COVID-19 w zakresie rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego, co nie znajduje odzwierciedlenia w treści ustawy. Z projektowanych przepisów powinno wynikać wprost, że są to tylko rozwiązania epizodyczne, wprowadzane na czas pandemii. Tymczasem

– wbrew zawartym w uzasadnieniu wyjaśnieniom – brzmienie poszczególnych przepisów wskazuje na systemowy, a nie incydentalny charakter ustawy. Jedynie art. 8 odnosi się do COVID-19, wskazując na możliwość pokrywania wydatków również z Funduszu Gwarancji Płynnościowych lub Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, natomiast jako stałe źródło finansowania podaje się Polski Fundusz Rozwoju. Błędnie przy tym wskazano Fundusz Gwarancji Płynnościowych, gdyż zasady działania tego funduszu i jego istota nie pozwalają na finansowanie innych wydatków, niż związanych z udzielonymi w ramach tego funduszu poręczeniami i gwarancjami dla średnich i dużych przedsiębiorców na zapewnienie płynności finansowej w związku z COVID-19. Ponadto projekt nie określa szczegółowych warunków przyznania pomocy oraz nie zawęża kręgu uprawnionych do jej otrzymania do tych podmiotów, które znalazły się w trudnej sytuacji finansowej w związku z pandemią.

Projekt nie spełnia wymagania, określonego w art. 118 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym wnioskodawcy, przedkładając Sejmowi projekt ustawy, przedstawiają skutki finansowe jej wykonania. Zarówno w treści projektowanej ustawy, jak i w uzasadnieniu, nie określono limitu, do jakiego miałyby być udzielana pomoc. Nie przedstawiono żadnego oszacowania skutków finansowych wejścia w życie tej ustawy, w tym wysokości środków na wypłatę pomocy, czy kosztów wynikających z wykonywania zadań nakładanych na BGK, KOWR, ARP, PFR i Krajową Administrację Skarbową (KAS) – np. kosztów obsługi administracyjnej, zwiększenia liczby odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, doposażenia stanowisk pracy, zapewnienia właściwego oprogramowania, zarządzania bezpieczeństwem danych osobowych i finansowych. Jednocześnie przepisy projektu są nieprecyzyjne w kwestii źródeł finansowania. W uzasadnieniu wskazano „obligacje patriotyczne” jako postulowane źródło pokrycia wydatków, nie podając jednak, kto, na jakich zasadach i w jakiej wysokości miałyby je emitować, co uniemożliwia ocenę, czy i w jakim stopniu wpływałyby one na wysokość długu publicznego. Jakkolwiek nie wiadomo, jaka miałyby być podstawa prawna emisji tych obligacji, należy podkreślić, że „obligacje patriotyczne” nie są rozpoznawane na gruncie przepisów ustawy o obligacjach¹, która określa zasady emisji, zmiany warunków emisji, zbywania, nabywania i wykupu obligacji. W katalogu rodzajów obligacji, zamieszczonym w powołanej ustawie, nie występują „obligacje patriotyczne”. Ponadto takiego instrumentu nie przewiduje sama projektowana ustawa. W jej treści wskazano Fundusze (Fundusz Gwarancji Płynnościowych – błędne przywołanie, Fundusz Przeciwdziałania COVID-19, PFR), ze środków których miałyby być finansowane działania, przewidziane w ustawie. Nie określono jednakże procedury uruchamiania środków dla BGK. Obecne brzmienie pozwalałoby na pobieranie środków Funduszy w nieograniczonej wysokości, zagrażając realizacji innych zadań, finansowanych z tych Funduszy.

Istotą projektu jest wprowadzenie powszechnych gwarancji realizacji dużej grupy zobowiązań finansowych wobec wszystkich podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w wybranej branży (prowadzenie gospodarstw rolnych oraz przetwórstwo rolno-spożywcze) na poziomie 90% wysokości zobowiązań. Źródłem ostatecznego finansowania realizacji gwarancji miałyby być środki sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Proponowana forma wsparcia przenosi na BGK, a pośrednio sektor instytucji rządowych i samorządowych, niemal całe ryzyko płatności w obrocie gospodarczym w konkretnym sektorze. BGK pokrywałby z góry należności z tytułu faktur, nawet gdy nie są one wymagalne,

¹ Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 483, z późn. zm.).

ponosząc niemal pełne ryzyko braku spłaty zobowiązania przez dłużników. W projekcie nie przedstawiono szacunku wielkości transakcji, których gwarancja realizacji podlegałaby przeniesieniu na BGK. Nie przedstawiono także szacunku historycznych wielkości nieściągalnych należności w sektorze rolnym i przetwórstwa rolno-spożywczego. Projekt generuje zatem nieznane, ale potencjalnie bardzo wysokie zobowiązania warunkowe dla sektora instytucji rządowych i samorządowych. Ze względu na ich skalę stanowi to potencjalne zagrożenie stabilności finansów publicznych oraz pozycji finansowej BGK i PFR.

Brak określenia wysokości skutków finansowych uniemożliwia również notyfikację projektowanych rozwiązań do Komisji Europejskiej. Projekt ustawy, jak wskazano w uzasadnieniu, ma stanowić program pomocowy, a zatem konieczna byłaby jego notyfikacja. Należy przy tym zauważyć, że każdy program pomocowy powinien zawierać odwołanie do przepisów unijnych, stanowiących podstawę udzielenia pomocy. W projekcie przywołane są dwa akty prawne, tj.:

- 1) rozporządzenie Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznające niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,
- 2) rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 r. z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

Akty te powołane są jednak nie jako podstawa programu, lecz w celu zdefiniowania kręgu beneficjentów pomocy, który jest określony przez odesłanie do definicji przedsiębiorstw, zawartej w załącznikach do ww. rozporządzeń. Jeśli wymienione rozporządzenia miałyby stanowić przepisy unijne, w oparciu o które udzielana jest pomoc w ramach programu, to wątpliwości budzi umieszczenie obu podstaw w jednym programie pomocy. Wskazane akty prawne zawierają bowiem odmienne kryteria udzielania pomocy, co oznacza, że każde z nich powinno stanowić podstawę odrębnego programu pomocowego.

Uzasadnienie do projektu wymienia jako ewentualną podstawę pomocy Komunikat KE z 19 marca 2020 r. dotyczący Tymczasowych ram środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, co z kolei nie znajduje odpowiedniego odzwierciedlenia w treści projektu ustawy. Projekt pomija również kwestię zapewnienia zgodności ustawy z przepisami UE, regulującymi dopuszczalność pomocy publicznej, w zakresie, w jakim projektowana pomoc nie będzie związana z COVID-19.

Warto zauważyć, że projekt nie dotyczy dostaw określonych towarów (np. spożywczych), lecz odnosi się do prowadzenia działalności gospodarczej w określonym zakresie (sektorze) przez uprawnionych do pomocy. Oznacza to, że o pomoc można byłoby wystąpić np. w związku z transakcją sprzedaży majątku trwałego danego podmiotu. Tak szerokie ujęcie zakresu pomocy wydaje się nieuzasadnione.

Zgodnie z art. 1 projektu ustawa określa zasady i warunki udzielania pomocy finansowej na utrzymanie płynności finansowej podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne i przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie przetwórstwa rolno-spożywczego. Przewidziana w projekcie pomoc adresowana jest jednak tylko do tej grupy podmiotów, które prowadzą działalność w okresie dłuższym niż trzy lata (art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. d). Warunek ten jest niezrozumiały, bowiem to właśnie te podmioty mogą mieć ugruntowane kontakty handlowe z kontrahentami, zmniejszające ryzyko braku zapłaty za dostarczone produkty.

Natomiast podmioty, które rozpoczęły – w okresie krótszym niż trzy lata – działalność we wskazanym zakresie, mogą borykać się z problemami w znalezieniu rzetelnych nabywców swoich produktów.

Art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b projektu przewiduje, że z pomocy publicznej na podstawie ustawy miałyby korzystać osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami gospodarstwa rolnego w rozumieniu przepisów ustawy o podatku rolnym¹ (dalej: upr). Podatnikami podatku rolnego, zgodnie z art. 3 upr, są – oprócz właścicieli gruntów – również posiadacze samoistni, użytkownicy wieczysti, posiadacze gruntów stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz dzierżawcy gruntów na podstawie umowy zawartej stosownie do przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników lub przepisów dotyczących uzyskiwania rent strukturalnych. Prowadzenie działalności rolniczej na gruntach niebędących własnością danego podatnika, ale wchodzących – zgodnie z art. 2 ust. 1 upr – w skład jego gospodarstwa rolnego, jest traktowane tak samo na gruncie przepisów ustawy o podatku rolnym i ma takie same skutki prawne i ekonomiczne, jak prowadzenie tej działalności przez właścicieli gospodarstw. Sformułowanie, zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 1 lit. b projektu, wyłącza z kręgu beneficjentów pomocy podmioty, niebędące właścicielami prowadzonych przez siebie gospodarstw. Na gruncie przepisów, mających na celu pomoc dla prowadzących gospodarstwa rolne, brak jest uzasadnienia, aby różnicować ich sytuację ze względu na formę prowadzenia gospodarstwa i ograniczać krąg beneficjentów wyłącznie do właścicieli gospodarstw.

W art. 3 projektu określono, jakie wierzytelności mogą stać się przedmiotem cesji na rzecz BGK, w ramach pomocy przewidzianej projektowaną ustawą. Warunkiem określonym w art. 3 ust. 2 pkt 3 jest udokumentowanie wierzytelności fakturą w rozumieniu przepisów o podatku od towarów i usług, wystawioną zgodnie z tymi przepisami. Podatnicy podatku rolnego mogą posiadać zróżnicowany status podatnika podatku VAT, tj. mogą mieć status rolnika ryczałtowego lub czynnego podatnika VAT. Od tego statusu zależy sposób dokumentowania sprzedaży. Dokumentowanie sprzedaży dokonywanej przez producenta rolnego jest też uzależnione od statusu kupującego jako podatnika podatku VAT. Z art. 117 pkt 1 ustawy o VAT², wynika, że rolnik ryczałtowy w zakresie prowadzonej działalności rolniczej dostarczający produkty rolne jest zwolniony z obowiązku wystawiania faktur VAT. Jeżeli towary od rolnika nabywają podmioty zwolnione z VAT, również nie mają one obowiązku wystawienia faktury VAT RR. Sprzedaż dokonywana przez rolnika może być dokumentowana, oprócz faktury VAT, również rachunkiem wystawionym na podstawie art. 87 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa³ lub może być dokonywana bez rachunku. Projektowany art. 3 ust. 2 pkt 3 wyłącza więc z zakresu pomocy wierzytelności, których istnienie jest dokumentowane w inny sposób niż faktura VAT.

W przypadku zakupu produktów rolnych przez podatnika VAT czynnego od rolnika ryczałtowego wykazany w fakturze VAT RR zryczałtowany zwrot podatku zwiększa u nabywcy kwotę podatku naliczonego, w rozliczeniu za okres rozliczeniowy, w którym dokonano zapłaty, pod warunkiem że:

- 1) nabycie produktów rolnych jest związane z dostawą opodatkowaną;

¹ Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2020 r. poz. 333).

² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2020 r. poz. 106 i 568).

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2019 r. poz. 900, z późn. zm.).

- 2) zapłata należności za produkty rolne, obejmująca również kwotę zryczałtowanego zwrotu podatku, nastąpiła na rachunek bankowy rolnika ryczałtowego lub na jego rachunek w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, której jest członkiem;
- 3) w dokumencie stwierdzającym dokonanie zapłaty należności za produkty rolne zostaną podane numer i data wystawienia faktury potwierdzającej nabycie tych produktów albo na fakturze potwierdzającej zakup produktów rolnych podano dane identyfikacyjne dokumentu stwierdzającego dokonanie zapłaty (art. 116 ust. 6 ustawy o VAT).

Powyższe – w związku z brakiem zapłaty przez nabywcę (podatnika VAT czynnego) na rzecz rolnika ryczałtowego – będzie oznaczało brak podstaw do zwiększenia jego podatku naliczonego o zryczałtowany zwrot podatku.

Natomiast w odniesieniu do transakcji dokonywanych między podatnikami VAT czynnymi, mimo braku zapłaty przez dłużnika cedenta, dłużnik będzie miał prawo do odliczenia podatku naliczonego, a zatem pomoc będzie niejako kierowana do dwóch podmiotów (w odniesieniu do nabywcy będzie to jego darmowe kredytowanie).

Umowa, zawierana na podstawie przepisów art. 3 projektowanej ustawy, w rzeczywistości dotyczyłaby usług faktoringu ze wszystkimi jego skutkami na gruncie podatku VAT. Skutki w podatku VAT wykonywania czynności faktoringu zależą w szczególności od postanowień konkretnej umowy, a przede wszystkim od tego, czy czynności wykonywane przez faktora (Bank) dokonywane są za wynagrodzeniem. Ponadto, przy klasyfikacji danych czynności dla celów podatku VAT, należy uwzględnić także inne czynniki, takie jak ogół okoliczności dotyczących danej transakcji. Generalnie przyjmuje się, że w przypadku wykonywania czynności faktoringu, czynność faktora, polegająca na gwarancji wobec faktoranta spłaty wierzytelności i przejęciu ryzyka niewypłacalności dłużników, stanowi podlegające opodatkowaniu świadczenie usług, jeżeli czynność ta jest wykonywana za wynagrodzeniem i przez określony czas. Wynagrodzeniem może być np. prowizja, premia itp. (por. np. wyrok TSUE w sprawie C-93/10).

Jeżeli natomiast cesjonariusz wierzytelności nie otrzymuje żadnego wynagrodzenia od cedenta, to nie wykonuje usługi w rozumieniu ustawy o VAT i czynność taka, co do zasady, nie podlega opodatkowaniu podatkiem VAT. W przypadku różnicy między wartością nominalną cedowanych wierzytelności a ceną ich zbycia, zasadniczo przyjmuje się (za orzecznictwem TSUE), że różnica ta nie stanowi wynagrodzenia, jeżeli odzwierciedla ona rzeczywistą ekonomiczną wartość tych wierzytelności w chwili sprzedaży (por. ww. wyrok w sprawie C-93/10). Jednocześnie należy mieć na uwadze, że usługi faktoringu zostały wyłączone ze zwolnień od podatku, przewidzianych dla usług finansowych (art. 43 ust. 15 pkt 1 ustawy o VAT).

Odnosząc się do przedmiotowego projektu na gruncie przepisów ustawy o VAT, należy również zwrócić uwagę na użyte w art. 3 ust. 5 projektu wyrażenie „rachunek bankowy cedenta”. Sformułowanie to nasuwa wątpliwości, czy może to być dowolny rachunek, czy też chodzi o rachunek z Wykazu podatników VAT.

W kontekście art. 3 projektu należy również zauważyć, że zawarcie umowy przelewu wierzytelności nie wpłynęłoby negatywnie na ewentualne postępowanie egzekucyjne toczące się wobec podmiotu, który zawarłby taką umowę z BGK (tj. wobec cedenta). Środki zostałyby przekazane na rachunek bankowy, który mógłby podlegać zajęciu egzekucyjnemu – w przypadku prowadzenia egzekucji administracyjnej wobec podmiotu, korzystającego z pomocy na podstawie umowy przelewu wierzytelności.

Ponadto należy mieć na względzie, że sprawdzenie w organach KAS warunku udzielenia pomocy wymienionego w art. 3 ust. 2 pkt 4 lit. d będzie niewystarczające. Projektowany przepis przewiduje, że pomocy udziela się, jeżeli wierzytelność, która ma być przedmiotem umowy przelewu wierzytelności, nie jest zajęta. Tymczasem może ona być zajęta przez administracyjne organy egzekucyjne inne niż organy KAS. Zgodnie bowiem z art. 19 § 2 i nast. ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹ do organów tych należą właściwy organ gminy o statusie miasta, dyrektor oddziału Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, dyrektor oddziału regionalnego Agencji Mienia Wojskowego, a także inny organ w zakresie określonym odrębnymi ustawami, np. marszałek województwa. Wierzytelność może być zajęta także przez komornika sądowego w ramach egzekucji sądowej w sprawach cywilnych.

Projektowany przepis art. 4 zakłada udzielanie pomocy finansowej za pośrednictwem banków komercyjnych, KOWR lub ARP S.A., a jednocześnie nie określa wytycznych w kwestii odpłatności za takie pośrednictwo. Prowadzi to do sytuacji, w której BGK działałby nieodpłatnie jako faktor, korzystając z płatnej pomocy np. banków komercyjnych. Nie można bowiem założyć, że banki komercyjne prowadziłyby taką działalność *pro bono*. W związku z powyższym nasuwa się pytanie, czy takie było zamierzenie projektodawców.

W art. 5 w ust. 1 w pkt 6 nakłada się na cedenta obowiązek udzielenia informacji na temat sytuacji finansowej i majątkowej dłużnika, o ile cedent posiada takie informacje (przyjmując, że po słowach „jeżeli cedent takie dane i informacje” dodane zostało w tym punkcie brakujące słowo „posiada -”). Zakładając hipotetyczną, chociaż mało prawdopodobną możliwość, że wierzyciel (cedent) współpracujący z przedsiębiorcą – w ramach zwykłego prowadzenia działalności gospodarczej – posiadałby tego typu dane wrażliwe, rodzi się pytanie, czy ich udostępnienie nie naraziłoby cedenta na odpowiedzialność za naruszenie przepisów z zakresu ochrony danych osobowych.

Na podstawie art. 5 ust. 6 pkt 2 projektu ustawy Bank, rozpatrując wnioski o udzielenie pomocy, potwierdzałby w Krajowej Administracji Skarbowej zawarte we wniosku dane i informacje niezbędne do udzielenia pomocy, w tym m.in. w zakresie informacji dotyczących sytuacji majątkowej i finansowej cedenta i innych stron umowy. W proponowanym przepisie jest mowa o zapewnieniu ochrony danych, z tym że przepisy o tajemnicy skarbowej w zakresie dotyczącym Banku nie byłyby stosowane.

Proponowane uregulowania dotyczące wyłączenia stosowania przepisów o tajemnicy skarbowej są nieuzasadnione i niezgodne z systemowymi rozwiązaniami zawartymi w przepisach działu VII ustawy Ordynacja podatkowa.

Zgodnie z przepisami tej ustawy informacje stanowiące tajemnicę skarbową organy podatkowe mogą udostępnić określonym podmiotom w zakresie i na zasadach określonych w ustawie Ordynacja podatkowa, odrębnych ustawach oraz ratyfikowanych umowach międzynarodowych, których stroną jest Rzeczpospolita Polska (art. 299 § 1 i 2 Ordynacji podatkowej). Banki, w tym BGK, nie korzystają podmiotowo z uprawnień do uzyskania takich informacji.

W najszerszym rozumieniu można przyjąć, że tajemnica skarbową jest instytucją, która powstała w celu zagwarantowania bezpieczeństwa danych podmiotów uczestniczących w stosunkach prawnopodatkowych, np. podatników i płatników. Ponadto przepis art. 294 § 4

¹ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2019 r. poz. 1438, z późn. zm.)

ustawy Ordynacja podatkowa nakazuje przestrzeganie tajemnicy skarbowej również przez osoby, którym udostępniono informacje objęte tajemnicą skarbową, chyba że na ich ujawnienie zezwala przepis prawa. Wprowadzone w przepisie art. 5 ust. 6 pkt 2 projektu ustawy „wyłączenie stosowania przepisów o tajemnicy skarbowej” w odniesieniu do BGK jest nieuzasadnione. Tak sformułowany przepis nie tylko nie zapewniłby dostatecznej ochrony danych podatników i innych podmiotów, które powinny być objęte tajemnicą skarbową, ale wręcz umożliwiłby bezprawne wykorzystanie takich danych.

Z art. 5 ust. 3 projektu wynika, że to Bank decyduje o zakresie (przedmiotowym) wymaganych danych we wniosku (np. dane dłużnika cedenta – art. 5 ust. 1 pkt 5 projektu), co dodatkowo może mieć wpływ na zakres weryfikacji, o której mowa w ust. 6 pkt 2, a także na obciążenie KAS dodatkowymi zadaniami. Ponadto w art. 5 ust. 3 nie jest jasne, o stronę internetową którego podmiotu wymienionego w art. 5 chodzi. Wydaje się, że w ustępie tym powinno zostać zamieszczone odesłanie do art. 4 projektu.

Przepisy projektowanej ustawy nie zachęcają podmiotów, do których adresowana jest pomoc, do poszukiwania rzetelnych kontrahentów. W tym kontekście projekt nie zawiera regulacji warunkujących przyznanie pomocy potwierdzeniem wiarygodności kontrahenta. Bank otrzymywałby we wniosku o udzielenie pomocy dane i informacje dotyczące sytuacji finansowej i majątkowej dłużnika cedenta (o ile cedent je posiada), a ponadto potwierdzałby w KAS dane stron umowy, dotyczącej wierzytelności (art. 5 ust. 6 pkt 2 projektu). Nie miałyby jednak możliwości odmowy rozpatrzenia wniosku z przyczyn dotyczących sytuacji dłużnika cedenta (np. jeśli znajdowałby się on w stanie upadłości). Jednocześnie dopuszcza się możliwość niewywiązania się dłużnika ze zobowiązania (art. 3 ust. 4 pkt 2 projektu).

Powyższe może prowadzić do zjawisk nietypowych, np. kształtowania umów w taki sposób, aby prowadziły do zawyżenia ceny sprzedawanych towarów, w celu uzyskania jak największej kwoty pomocy, czy też umownego wyznaczania odległych terminów płatności. Projekt nie zawiera mechanizmu mobilizującego dłużnika cedenta do szybkiej zapłaty należności, co może powodować celowe odwlekanie płatności, niezależnie od sytuacji tego dłużnika.

Jednocześnie projekt nie przewiduje żadnych form weryfikacji realizacji umów, zawartych między podmiotem korzystającym z pomocy a jego kontrahentem, ani też żadnych mechanizmów zapewniających zwrot przekazanych środków, w przypadku mogących wystąpić nadużyć. Przewidziane w art. 5 ust. 6 pkt 2 projektu potwierdzanie w KAS danych i informacji niezbędnych do udzielenia pomocy, w tym danych cedenta i innych stron umowy dotyczącej wierzytelności objętej wnioskiem o udzielenie pomocy, nie zabezpiecza przed wykorzystaniem przewidzianego projektem instrumentu pomocy dla celów wyłudzenia środków finansowych.

Zgodnie z art. 6 projektu Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki lub tryb udzielania pomocy lub wypłaty środków finansowych z tego tytułu. Program pomocowy musi określać podstawy prawne przyznawania określonego wsparcia przedsiębiorcom i jednocześnie określać zasady oraz warunki udzielania tego wsparcia w sposób wyczerpujący, przez wskazanie m.in.: kręgu beneficjentów, formy wsparcia, przeznaczenia pomocy, organów udzielających, maksymalnej wysokości wsparcia i czasu trwania programu. Nie jest praktykowane zamieszczanie w programie pomocowym delegacji do uszczegółowienia programu w innym akcie prawnym, tym bardziej gdy uchwalenie takiego aktu ma mieć charakter fakultatywny. W przypadku omawianego projektu

powyższych niezbędnych elementów nie zawiera ani projektowana ustawa, ani sformułowana fakultatywnie delegacja do wydania rozporządzenia przez Radę Ministrów.

Propozycja zawarta w art. 7 projektu, zgodnie z którą „Bank finansuje działania związane z udzielaniem pomocy ze środków Polskiego Funduszu Rozwoju”, rodzi wątpliwości co do zakresu przedmiotowego, a mianowicie – czy poprzez działania rozumie się również koszty obsługi pomocy, tj. zatrudnienie pracowników, wynagrodzenie banków komercyjnych, koszty rzeczowe obsługi (np. sprzęt, media), czy też jedynie wysokość wypłaconej pomocy.

W uzasadnieniu na str. 9 druku w akapicie pierwszym punkt 4 należy końcowej frazie, po wyrazach "czyli nie znajduje się", nadać brzmienie "w Wykazie podatników VAT.". Analogicznie na str. 10 druku w akapicie trzecim należy wyrażeniu: "w systemie biała lista" nadać brzmienie: "w Wykazie podatników VAT.".

Niezależnie od powyższych uwag należy wspomnieć, że od niespełna roku w polskim systemie prawnym funkcjonują uniwersalne przepisy dla całej gospodarki, nie tylko dla rolnictwa, mające na celu ograniczenie zatorów płatniczych – tj. ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych¹. Ponadto – w ramach działań mających na celu przeciwdziałanie skutkom COVID-19 – procedowany jest obecnie projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Oba wspomniane akty dotyczą kwestii przeciwdziałania tym samym problemom, do rozwiązania których miałyby służyć opiniowany poselski projekt ustawy.

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych wprowadziła m.in. rozwiązania mobilizujące dłużników transakcji handlowych (przedsiębiorców i podmioty publiczne) do dokonywania zapłaty w ustalonym terminie, jak również zniechęcających do narzucania przez nich nieuzasadnionych, wydłużonych terminów zapłaty. Ustawa ta wprowadziła również mechanizmy wsparcia dla wierzycieli, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw.

Natomiast projekt ustawy o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych na zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o zmianie niektórych innych ustaw ma wprowadzić szczególne rozwiązania, umożliwiające podejmowanie działań minimalizujących skutki utraty płynności finansowej przedsiębiorców, dotkniętych trudną sytuacją, wywołaną skutkami pandemii COVID-19. Jednym z celów tej regulacji jest wprowadzenie zasad stosowania dopłat do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom, w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców² oraz podmiotom prowadzącym działalność w sektorze produkcji podstawowej produktów rolnych – którzy znaleźli się w trudnej sytuacji finansowej w związku z ponoszeniem negatywnych konsekwencji ekonomicznych, wynikających z COVID-19 – na podstawie umów zawartych do dnia 31 grudnia 2020 r.

¹ Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie niektórych ustaw w celu ograniczenia zatorów płatniczych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1649).

² Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 i poz. 1495 oraz z 2020 r. poz. 424).

III. Konkluzje

Wbrew konstytucyjnemu wymogowi projektodawcy nie przedstawili skutków finansowych wykonania przedmiotowej ustawy. Wynikające z niej zobowiązania warunkowe dla sektora instytucji rządowych i samorządowych mogą stanowić potencjalne zagrożenie stabilności finansów publicznych oraz pozycji finansowej BGK i PFR.

Projektowana ustawa, jako program pomocowy, wymagałaby dokonania notyfikacji. Jednakże projekt nie spełnia wymagań, niezbędnych dla programów pomocowych, m.in. nie posiada odpowiedniego odwołania do przepisów unijnych, stanowiących podstawę udzielenia pomocy, nie określa całkowitej wysokości pomocy, która miałaby zostać udzielona. Pomija również kwestię zapewnienia zgodności ustawy z przepisami UE, regulującymi dopuszczalność pomocy publicznej, w zakresie, w jakim projektowana pomoc nie byłaby związana z COVID-19.

Ponadto projekt wprowadza nierówne traktowanie podmiotów w dostępie do pomocy, różnicując je ze względu na formę prowadzenia gospodarstwa rolnego oraz ze względu na sposób dokumentowania sprzedaży.

Projekt budzi również wątpliwości pod względem jego zgodności z przepisami innych aktów prawnych, w szczególności normujących kwestie ochrony danych osobowych. Ponadto zawiera nieścisłości, mogące powodować wątpliwości interpretacyjne, a tym samym zwiększać niepewność prawną podmiotów, na które ma oddziaływać projektowana regulacja.

Zaproponowany mechanizm udzielania pomocy nie zawiera żadnych rozwiązań, które przeciwdziałałyby próbom wyłudzenia środków finansowych, a wręcz stwarza ryzyko kreowania niepożądanych zachowań uczestników obrotu gospodarczego (np. zawyżania cen sprzedawanych towarów w celu uzyskania jak największej kwoty pomocy lub też umownego wyznaczania odległych terminów płatności), których skutki finansowe obciążałyby sektor finansów publicznych.

Wobec powyższego Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o pomocy na utrzymanie płynności finansowej w rolnictwie (druk nr 325).