



**Opinia**  
**do ustawy o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi**  
**a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej**  
**niektórych przedsiębiorców**  
**(druk nr 223)**

Na posiedzeniu w dniu 25 sierpnia 2006 r. Sejm uchwalił ustawę o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców. Celem ustawy jest transpozycja do polskiego systemu prawnego dyrektywy 80/723/EWG z dnia 25 czerwca 1980 r. w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między Państwami Członkowskimi i przedsiębiorstwami publicznymi, a także w sprawie przejrzystości finansowej wewnątrz określonych przedsiębiorstw, wraz ze zmianami.

Ustawa ma zapewnić przejrzystość stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi. Celem ustawy jest także zapewnienie przejrzystości finansowej przedsiębiorców, którym zostały udzielone prawa specjalne lub wyłączne oraz przedsiębiorców, którym powierzona została realizacja usług w ogólnym interesie gospodarczym, otrzymujących środki publiczne w związku ze świadczeniem tych usług, jeżeli prowadzą również inny rodzaj działalności gospodarczej niż ta, której dotyczą udzielone prawa lub powierzona realizacja usług.

Dotychczas dyrektywa 80/723/EWG była transponowana do polskiego systemu prawa częściowo. Fragmentaryczne uregulowania dotyczące przejrzystości finansowej zawarte były w ustawie z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej oraz w wydanym na jej podstawie rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 sierpnia 2004 r. w sprawie sprawozdań dotyczących wykorzystania pomocy publicznej oraz kategorii podmiotów, które są zobowiązane do określenia zasad rachunkowości w odniesieniu do działalności wspieranej ze środków publicznych.

W rozdziale 1 omawianej ustawy sformułowany został katalog definicji pojęć zawartych w ustawie. Zdefiniowane zostały w szczególności pojęcia "organ publiczny",

"organ nadzorujący", "przedsiębiorca publiczny", "działalność gospodarcza", czy też "prawa specjalne", "prawa wyłączne" oraz "usługi w ogólnym interesie gospodarczym".

Rozdział 2 statuuje obowiązek zachowania przejrzystości finansowej w stosunkach organ publiczny – przedsiębiorca publiczny oraz wskazuje sposób realizacji tego obowiązku (określono m.in. w jaki sposób przedsiębiorcy publiczni muszą prowadzić księgi rachunkowe i dokumentację dotyczącą ich sytuacji prawnej oraz ekonomiczno-finansowej). W rozdziale tym znajdują się także przepisy regulujące problematykę kontroli przestrzegania tego obowiązku. W art. 7 określono katalog podmiotów, do których przepisy rozdziału 2 nie będą stosowane (będą to m.in. przedsiębiorcy publiczni, w odniesieniu do usług, których świadczenie nie może, w zauważalnym zakresie, wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, Narodowy Bank Polski, a także przedsiębiorcy publiczni będący bankami, w sprawach dotyczących lokowania przez organy publiczne środków publicznych w tych bankach na warunkach nieodbiegających od oferowanych na rynku).

Kolejny rozdział dotyczy zapewnienia przejrzystości finansowej przedsiębiorców korzystających z praw specjalnych lub praw wyłącznych oraz przedsiębiorców realizujących usługi w ogólnym interesie gospodarczym, którzy w związku z realizacją tych usług uzyskują przysporzenie ze środków publicznych. W celu należytej realizacji tej dyspozycji w rozdziale 3 określono obowiązki spoczywające na przedsiębiorcach (w szczególności obowiązek prowadzenia odrębnej ewidencji dla działalności związanej z realizacją praw wyłącznych, praw specjalnych lub usług w ogólnym interesie gospodarczym oraz dla pozostałej działalności gospodarczej), a także sformułowano przepisy regulujące kwestię kontroli przestrzegania tych obowiązków. Ponadto w art. 13 wskazano podmioty, w stosunku do których nie znajdą zastosowania przepisy rozdziału 3 (dotyczy to m.in. przedsiębiorców, w odniesieniu do usług, których świadczenie nie może, w zauważalnym zakresie, wpłynąć na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej, czy też przedsiębiorców, którym została powierzona realizacja usług w ogólnym interesie gospodarczym albo innych zadań, jeżeli dokonane na ich rzecz przysporzenie ze środków publicznych nastąpiło na czas określony, niezbędny do realizacji tych usług albo zadań, na zasadach otwartości, przejrzystości i niedyskryminacji).

W rozdziale 4 zawarto katalog przepisów określających zasady przechowywania dokumentów, materiałów i informacji. Rozdział ten reguluje również problematykę realizacji obowiązków informacyjnych wobec Komisji Europejskiej (w tym zasady udzielania odpowiedzi na zapytania Komisji Europejskiej dotyczące przejrzystości finansowej). Ponadto

art. 20 zawiera gwarancję ochrony przed nieuprawnionym ujawnieniem dokumentów, materiałów i informacji przekazywanych przez przedsiębiorców.

Omawiana ustawa dokonuje zmian w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Nowelizacja uwzględnia fakt wprowadzenia do polskiego systemu prawnego ustawy w całości transponującej postanowienia dyrektywy 80/723/EWG.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

#### Uwagi szczegółowe

- 1) W związku z definicją "organu nadzorującego" sformułowaną w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. a, rodzi się pytanie, czy organem nadzorującym w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych może być również organ jednostki pomocniczej, skoro w świetle ustaw "samorządowych" wyłączną kompetencję do tworzenia przedsiębiorstw komunalnych mają: rada gminy (miasta), rada powiatu oraz sejmik wojewódzki;
- 2) Art. 4 ust. 3 nakłada na przedsiębiorcę obowiązek przekazania właściwemu organowi nadzorującemu – na jego żądanie, w zakresie i terminie określonym w żądaniu - dokumentów i informacji, pozwalających na ustalenie, czy dany przedsiębiorca spełnia przesłanki, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 i 9, art. 7 oraz art. 17. Jednocześnie sformułowana w art. 2 ust. 1 pkt 2 definicja "organu nadzorującego" wskazuje jedynie organy nadzorujące przedsiębiorców publicznych. W związku z tym nasuwa się pytanie, jaki organ będzie właściwym organem nadzorującym przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 4 ust. 3, w zakresie spraw określonych w art. 4 ust. 3 oraz w art. 6. W związku z przyjętą w ustawie definicją "organu nadzorującego" istnieje ryzyko, że przedsiębiorcy, o których mowa w art. 4 ust. 3, będą kwestionowali kompetencje organów występujących w stosunku do nich jako organy nadzorujące wskazując w szczególności, że nie są oni przedsiębiorcami publicznymi (nie spełniają przesłanek o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4) i wobec tego żaden organ nie jest w stosunku do nich organem nadzorującym;
- 3) W związku z art. 6 ust. 2 oraz art. 11 ust. 2 rodzi się pytanie o sposób egzekwowania decyzji wydawanych na podstawie tych przepisów i w związku z tym o zapewnienie skuteczności ustawy (możliwości zrealizowania celu ustawy). W świetle art. 2 § 1 pkt 10 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji na podstawie tej ustawy mogą być egzekwowane obowiązki o charakterze niepieniężnym

jedynie w przypadku, gdy pozostają one we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego lub przekazane zostały do egzekucji administracyjnej na podstawie przepisu szczególnego. Wydaje się, że ustawa nie zastrzega kompetencji do wydawania decyzji jedynie dla organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Art. 11 ust. 2 stanowi, że decyzje w oparciu o ten przepis może wydawać organ publiczny. Organem publicznym, w myśl definicji (art. 2 ust. 1 pkt 1), może być nie tylko organ administracji rządowej, czy samorządu terytorialnego, ale także inny organ państwowy, czy też inny podmiot, który z mocy prawa lub na podstawie czynności prawnej realizuje zadania z zakresu administracji publicznej. Rozważając ten problem należy mieć także na uwadze, że ustawa nie przewiduje żadnych sankcji na wypadek niewykonania obowiązków ustawowych lub decyzji. W związku z powyższym należałoby rozważyć wyraźne przekazanie do egzekucji administracyjnej decyzji wydawanych na podstawie opiniowanej ustawy w przypadku ich niewykonania.

*Opinię sporządził*

*Jakub Zabielski*