



**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju
Przedsiębiorczości
(druk nr 1023)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Opiniowana ustawa zmienia ustawę z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, skupiając się wokół czterech grup zmian:

- 1) dostosowujących przepisy ustawy do przepisów rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008, str. 3).;
- 2) harmonizujących przepisy ustawy z przepisami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych;
- 3) wprowadzających nowe instrumenty wsparcia dla przedsiębiorców i powiększających krąg potencjalnych beneficjentów pomocy udzielanej przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (zwaną w dalszej części opinii "PARP" lub "Agencją");
- 4) uwzględniających dotychczasowe doświadczenia w stosowaniu przepisów dotyczących umarzania należności i wierzytelności PARP.

W powyższym zakresie opiniowana ustawa m. in:

- 1) aktualizuje definicję mikroprzedsiębiorcy oraz małego i średniego przedsiębiorcy;
- 2) wprowadza własną definicję pracownika;
- 3) znosi wymóg niedziałania dla zysku lub przeznaczenia całości zysku na cele związane z zadaniami realizowanymi przez Agencję przez podmioty zarejestrowane w Krajowym Systemie Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw;

- 4) poszerza zakres działań na które może być przeznaczona pomoc finansowa udzielana przez Agencję;
- 5) umożliwia umorzenie (oraz odroczenie lub rozłożenie na raty) należności Agencji z tytułu pomocy w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw, lata 2004-2006 oraz Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006;
- 6) rozszerza katalog przesłanek, w których możliwe jest umorzenie wierzytelności PARP oraz katalog przypadków, w których umorzenie wierzytelności nie wymaga wniosku dłużnika.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił opiniowaną ustawę na 77. posiedzeniu w dniu 29 października 2010 r. w oparciu o projekt rządowy. Projekt stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Gospodarki. Komisja po rozpatrzeniu przedłożenia wprowadziła do niego poprawki, w większości, mieszczące się w meritum rozwiązań rządowych. Poprawka komisji wprowadzająca nowość normatywną, wykraczającą poza zakres przedłożenia rządowego, przewidywała możliwość tworzenia przez Agencję oddziałów zagranicznych. Rozwiązanie to nie zyskało jednak akceptacji, w wyniku zgłoszenia w trakcie debaty w drugim czytaniu, odpowiedniej poprawki skreślającej tę zmianę. Inne poprawki wprowadzone do ustawy podczas drugiego czytania dotyczyły m. in.: modyfikacji przepisów określających warunki udzielenia przez PARP pomocy finansowej oraz wprowadzenia regulacji ograniczającej podmiot, który otrzymał wsparcie przeznaczone na zakup towarów lub usług, w wyborze kontrahenta (zakaz dokonywania zakupów towarów lub usług od podmiotów powiązanych z tym podmiotem kapitałowo lub osobowo). Ustawa została uchwalona w brzmieniu zaproponowanym przez Komisję, z poprawkami zgłoszonymi w drugim czytaniu.

III. Uwagi szczegółowe

- 1) art. 1 pkt 1 lit. b noweli, **art. 3 ust. 3** ustawy.

Wątpliwości budzi wprowadzana definicja pracownika.

Ma ona znaleźć zastosowanie - w zakresie udzielanej przez Agencję pomocy finansowej - ilekroć w ustawie jest mowa o pracowniku.

Po pierwsze, definicja ta znajduje zastosowanie w ustawie tylko jeden raz. Ustawa, w zakresie udzielania pomocy finansowej posługuje się bowiem pojęciem pracownika jedynie w art. 6b ust. 1 pkt 1. Definicja pracownika powinna znaleźć się więc nie w przepisach ogólnych ustawy (zawierających rozwiązania "wspólne" dla całej regulacji), a w ramach jednostki systematyzacyjnej, w której występuje definiowane pojęcie.

Po drugie, definicja ta niesie szereg wątpliwości interpretacyjnych związanych z nieostrością występujących w niej zwrotów.

I tak, literalne brzmienie art. 3 ust. 3 pkt 2 wskazuje, że objęte jego normowaniem podmioty zawsze należeć będą do kręgu osób, o których mowa w pkt 1 definicji. Wobec czego (o ile taka była intencja ustawodawcy) pkt 2 uznać należy za zbędny.

Wątpliwości budzi także niedookreśloność zwrotów "właściciel pełniący funkcje kierownicze" oraz "wspólnik w tym partner prowadzący regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiący z niego korzyści finansowe".

Pojawia się pytanie czy zwrot "właściciel pełniący funkcje kierownicze" obejmuje tylko udziałowca lub akcjonariusza spółki kapitałowej, czy też także wspólnika spółki osobowej. Zwrot ten wydaje się natomiast nie obejmować przedsiębiorcy prowadzącego jednoosobową działalność gospodarczą (nie jest on w sensie prawnym właścicielem przedsiębiorstwa). Jeżeli przyjąć, że właściciel jest jednocześnie wspólnikiem, pojawia się pytanie o relację pkt 3 definicji z jej pkt 4. Jeżeli przyjąć że, właściciel to jednoosobowy przedsiębiorca, to możliwość udzielenia mu pomocy wynika wprost z faktu bycia przedsiębiorcą, a nie z faktu bycia pracownikiem.

Wątpliwości związane z umieszczeniem w definicji zwrotu "wspólnik w tym partner prowadzący regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiący z niego korzyści finansowe" dotyczą niedookreślonego zakresu pojęcia "regularnej działalności". Przepis ten nie rozstrzyga także, czy uzyskiwane korzyści finansowe dotyczą wypłat z udziału w zysku spółki oraz wypłat dywidend, czy też związane są z "regularną działalnością" w przedsiębiorstwie. Wreszcie, wobec literalnego brzmienia przepisu, zasadną wydaje się interpretacja, zgodnie z którą warunek prowadzenia regularnej działalności w przedsiębiorstwie i czerpania z niego korzyści dotyczy tylko partnera, ale już nie innego wspólnika spółki osobowej, czy też udziałowca lub akcjonariusza spółki kapitałowej.

Zgodnie z zasadą przyzwoitej legislacji, wywiedzioną z art. 2 Konstytucji, ustawodawca konstruując normy prawne powinien mieć na względzie poprawność językową i logiczną przepisów, tworzyć normy jasne i zrozumiałe dla adresatów, tak aby nie budziły wątpliwości, co do zakresu przyznanych uprawnień. Wydaje się, że kwestionowany przepis nie spełnia tych warunków.

Propozycja poprawek jest próbą odczytania intencji ustawodawcy i sprowadza się do oddania nowości normatywnej wprowadzonej kwestionowanym przepisem, w stosunku do obowiązującego uregulowania art. 6b ust. 1 pkt 1 ustawy. (Zgodnie z tym ostatnim w zakresie realizacji zadań Agencja może udzielać pomocy finansowej przedsiębiorcom, pracownikom przedsiębiorców oraz osobom zamierzającym podjąć działalność gospodarczą).

Propozycja poprawek:

1) w art. 1 w pkt 1 skreśla się lit. b;

2) w art. 1 w pkt 4 przed lit. a dodaje się lit. ... w brzmieniu:

"...) po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

"1b. Przez pracownika rozumie się:

1) pracownika w rozumieniu art. 2 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, z późn. zm.);

2) osobę świadczącą pracę na podstawie innej niż umowa o pracę, powołanie, wybór, mianowanie lub spółdzielcza umowa o pracę.", ";

2) art. 1 pkt 2 lit b tiret drugie noweli, **art. 6 ust. 1 pkt 10 lit. h oraz i** ustawy.

Opiniowana ustawa przewiduje nowy sposób realizacji zadań PARP – poprzez (m. in.) udzielenie pomocy finansowej na:

a) dostosowanie działalności przedsiębiorcy do zmieniających się warunków rynkowych, w szczególności wywołanych kryzysem gospodarczym i finansowym (art. 6 ust. 1 pkt 10 lit.g),

b) odtworzenie zdolności prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców dotkniętych skutkami klęski żywiołowej (art. 6 ust. 1 pkt 10 lit.h).

Pojawia się wątpliwość, czy przepisy te mogą stanowić samoistną podstawę wypłaty pomocy państwa w zakresie zwalczania skutków kryzysu gospodarczego

i finansowego oraz skutków klęski żywiołowej. Programy pomocowe określające warunki korzystania z takiej pomocy powinny być bowiem notyfikowane Komisji Europejskiej (w celu oceny zgodności pomocy, ze wspólnym rynkiem). Wątpliwość ta została już zasygnalizowana na etapie prac nad ustawą w Sejmie, w opinii o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej dołączanej do sprawozdania Komisji Gospodarki o projekcie ustawy.

3) art. 1 pkt 4 lit. a tiret drugie noweli, **art. 6b ust. 3 pkt 3 lit. c** ustawy.

Wątpliwości budzi potrzeba dokonanej zmiany. Zgodnie z dotychczasowym brzmieniem przepisu "Agencja nie może udzielić wsparcia ani pożyczki podmiotowi (...), który w okresie 3 lat przed złożeniem wniosku o udzielenie wsparcia lub pożyczki naruszył w sposób istotny umowę zawartą z Agencją". Dotychczasowy przepis zdaje się nie budzić wątpliwości. Jego nowe brzmienie wprowadza natomiast istotną niejasność co do wyrażonej normy. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu udzielenie wsparcia nie będzie możliwe w przypadku gdy podmiot "naruszył w sposób istotny umowę zawartą z Agencją - przez okres 3 lat **od dnia rozwiązania tej umowy**". Pojawia się pytanie możliwość naruszenia już rozwiązanej umowy.

Propozycja poprawki:

- w art. 1 w pkt 4 skreśla się tiret drugie;

4) **art. 1 pkt 5 i 6 noweli**, art. 6c i 6d ustawy.

Wskazana jest zmiana redakcyjna zmierzająca do prawidłowego oznaczenia zmian wprowadzanych ustawą (zgodnie z kolejnością przepisów ustawy).

Propozycja poprawki:

- w art. 1:

a) pkt 5 oznacza się jako pkt 6,

b) pkt 6 oznacza jako pkt 5;

5) **art. 3 noweli**.

Zgodnie z art. 3 ustawy podmiot, który ubiega się o udzielenie wsparcia przeznaczonego na zakup towarów lub usług lub otrzymał od Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości takie wsparcie jest zobowiązany do wyboru wykonawcy

z zastosowaniem przepisów nowej ustawy (art. 6c ustawy w brzmieniu nadanym nowelizacją). Przyjmując założenie, że umowa pomiędzy podmiotem otrzymującym wsparcie, a PARP dotycząca udzielenia pomocy finansowej, nie zawiera wskazania na konkretnego kontrahenta podmiotu otrzymującego wsparcie, przepis art. 3 noweli należy uznać za zbędny. W tym przypadku znajdzie bowiem zastosowanie bezsporna reguła intertemporalna, zgodnie z którą w prawie publicznym, wobec braku rozstrzygnięcia ustawodawcy, stosuje się zasadę bezpośredniego działania prawa nowego.

Pozostawienie w ustawie art. 3, regulującego zasady stosowania w czasie jedynie części nowelizowanych przepisów, może prowadzić do wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem innych zmienianych przepisów. Na przykład przepisów dotyczących umarzania wierzytelności Agencji. Zgodnie z zasadą bezpośredniego działania prawa nowego, nie powinno budzić wątpliwości, że przepisy te dotyczą także wierzytelności powstałych pod działaniem dotychczasowego prawa. Wątpliwości te mogą jednak powstać w sytuacji, gdy ustawodawca (w art. 3) potwierdza regułę bezpośredniego działania prawa nowego, jedynie w stosunku do zmian wprowadzanych w art. 6c ustawy.

Propozycja poprawki:

- *skreśla się art. 3.*

Szymon Giderewicz

legislator