KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 marca 2019 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o utworzeniu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości

(druk nr 1114)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem nowelizacji jest usprawnienie działań Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości (zwanej dalej „PARP"), dostosowanie przepisów ustawy do przepisów unijnych dotyczących finansowania działań będących w kompetencji PARP, a także usprawnienie obsługi beneficjentów programów pomocowych oraz zminimalizowanie prawdopodobieństwa występowania nieprawidłowości w korzystaniu przez beneficjentów ze środków pomocowych.

Do najistotniejszych zmian wprowadzanych opiniowaną ustawą należy zaliczyć:

1) doprecyzowanie katalogu zadań ustawowych PARP i sposobu ich realizacji w szczególności pod kątem celów programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014–2020 (np. w zakresie wdrażania instrumentów finansowych oraz możliwości przyznawania pomocy finansowej w formie nagród);

2) potwierdzenie możliwości realizacji działań w zakresie współpracy rozwojowej w porozumieniu z Ministerstwem Przedsiębiorczości i Technologii oraz zaangażowania PARP w realizację programów międzynarodowych;

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 92 26, faks 22 694 91 06, e-mail: Jakub.Zabielski@senat.gov.pl

3) potwierdzenie możliwości realizacji zadań na podstawie umów o wspólne przedsięwzięcie, zawieranych z innymi podmiotami;

4) doprecyzowanie definicji ustawowych, w tym definicji pojęcia „mały i średni przedsiębiorca”, uzupełnienie definicji „pracownika” o pracownika tymczasowego;

5) usprawnienie procesu rekrutacji na wolne stanowiska w PARP;

6) wzmocnienie kompetencji i uprawnień PARP w zakresie weryfikacji danych podmiotów ubiegających się o pomoc oraz umożliwienie wstrzymania wypłaty pomocy finansowej i odmowy udzielenia pomocy finansowej w związku z toczącym się postępowaniem karnym lub karnym skarbowym;

7) doprecyzowanie kwestii powiązań kapitałowych lub osobowych u beneficjentów pomocy;

8) wprowadzenie konieczności wyrażania zgody instytucji nadzorujących programy pomocowe na umorzenie wierzytelności PARP;

9) wprowadzenie nowej formy pomocy finansowej tj. nagród w rozumieniu przepisów unijnych;

10) zmiany w systemie nadzoru nad działalnością PARP, w tym likwidację Rady Nadzorczej (inne mechanizmy nadzoru, takie jak nadzór wydatkowania środków unijnych przez instytucję zarządzającą lub instytucję pośredniczącą, czy też zatwierdzanie dokumentów programowych i sprawozdawczych przez ministra właściwego ds. gospodarki, pozwalają na sprawowanie efektywnego nadzoru nad PARP).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy (druk sejmowy nr 3085) był przedłożeniem rządowym. Marszałek Sejmu w dniu 7 grudnia 2018 r. skierował projekt do Komisji Gospodarki i Rozwoju. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 10 stycznia 2019 r. wniosła o uchwalenie projektu w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3122). Na etapie prac w komisji wprowadzono do projektu kilka zmian doprecyzowujących i techniczno-legislacyjnych. W trakcie drugiego czytania zgłoszono 7 poprawek. Sejm nie uwzględnił żadnej z nich i uchwalił ustawę w dniu 22 lutego 2019 r.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 1 pkt 2 lit. b, art. 4 ust. 1b – mając na względzie § 156 ust. 4 ZTP oraz rekomendacje dla legislatorów, dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, ustalone w 2011 r. przez Rządowe Centrum Legislacji, Biuro Legislacyjne Kancelarii Sejmu oraz Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu[1)], odesłanie przedmiotowe dopuszczalne jest wyłącznie w przypadku, gdy wyczerpujące wymienienie przepisów do których się odsyła nie jest możliwe. Definicję mikro, małego i średniego przedsiębiorcy sformułowano w art. 7 ust. 1 pkt 1–3 ustawy – Prawo przedsiębiorców i w związku z tym nowelizowany art. 4 ust. 1b powinien wyraźnie odsyłać do tych przepisów albo przynajmniej do tej ustawy. Trzeba mieć przy tym na względzie, że w art. 3 ust. 1 w odniesieniu do określenia znaczenia pojęcia „przedsiębiorca" zastosowano technikę odesłania do ustawy – Prawo przedsiębiorców. Analogiczna uwaga dotyczy ust. 2a pkt 1 dodawanego do art. 15 nowelizowanej ustawy.

Nasuwa się również pytanie o relację pomiędzy nowelizowanymi art. 3 ust. 2 i art. 4 ust. 1b. W pierwszym z przepisów sformułowano definicję pojęć „mikroprzedsiębiorca, mały i średni przedsiębiorca". W drugim zaś ustawodawca odnosząc się do mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy nakazuje – w celu ustalenia znaczenia tych pojęć – zastosować definicje z ustawy – Prawo przedsiębiorców. Czy taki zabieg ustawodawcy jest celowy i czemu ma służyć? Jeżeli na gruncie nowelizowanej ustawy pojęcia „mikroprzedsiębiorca, mały i średni przedsiębiorca" mają oznaczać to samo, w nowelizowanym art. 4 ust. 1b **należałoby skreślić odesłanie do „przepisów o prawie przedsiębiorców"**.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 2 w lit. b, w zdaniu drugim wyrazy „o prawie przedsiębiorców" zastępuje się wyrazami „przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców",

b) w pkt 21 w lit. b, w ust. 2a w pkt 1 wyraz „przepisami" zastępuje się wyrazami „art. 48 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.";

[1)] Rekomendacje dla legislatorów dotyczące wybranych zagadnień legislacyjnych, zaakceptowane przez kierownictwo Rządowego Centrum Legislacji, Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Senatu, po szkoleniu „Ujednolicanie praktyki legislacyjnej rządowych i parlamentarnych służb legislacyjnych" (Jachranka wrzesień/październik 2011 r.).

2) art. 1 pkt 2 lit. d, art. 4 ust. 4 pkt 4 – w przepisie tym wskazano, że do zadań Agencji w zakresie rynku pracy i kapitału ludzkiego należy m. in. wspieranie współpracy przedsiębiorców z jednostkami objętymi systemem oświaty. Trzeba mieć na uwadze, że w innych przepisach ustawy mówiąc o takich jednostkach ustawodawca stosuje technikę odesłania do właściwego przepisu ustawy – Prawo oświatowe (zob. np. art. 4 ust. 5 oraz art. 4d ust. 2). W związku z § 10 Zasad techniki prawodawczej oraz mając na uwadze, że nazywanie identycznych podmiotów różnymi sformułowaniami może budzić w przyszłości wątpliwości interpretacyjne, proponuje się zastosowanie w zmienianym art. 4 ust. 4 pkt 4 takiego samego sformułowania jak zastosowane w innych przepisach odnoszących się do jednostek objętych systemem oświaty.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2 w lit. d:

a) polecenie nowelizacyjne otrzymuje brzmienie: „ust. 4 i 5 otrzymują brzmienie:”,

b) w ust. 4 w pkt 4 wyrazy „jednostkami objętymi systemem oświaty” zastępuje się wyrazami „podmiotami, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz. U. z 2018 r. poz. 996, 1000, 1290, 1669, 2203 i 2245)”,

c) dodaje się ust. 5 w brzmieniu:

„5. Agencja może prowadzić działania mające na celu dostosowanie kształcenia do zapotrzebowania gospodarki, w szczególności przez włączanie przedsiębiorców będących pracodawcami w system identyfikacji i prognozowania potrzeb kwalifikacyjno-zawodowych na rynku pracy oraz stwarzanie warunków do aktywnej współpracy przedsiębiorców z poszczególnych sektorów gospodarki z uczelniami oraz podmiotami, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe.”;

3) art. 1 pkt 6 lit. a tiret drugie, art. 6 ust. 1 pkt 12 – mając na uwadze, że w ustawie (zob. art. 6ba) ustawodawca posługuje się pełną nazwą Rzeczypospolitej Polskiej, konsekwentnie pełnej nazwy należy użyć również w dodawanym przepisie.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 6 w lit. a w tiret drugim, w pkt 12 wyraz „Polsce” zastępuje się wyrazami „Rzeczypospolitej Polskiej”;

4) art. 1 pkt 6 lit. b, art. 6 ust. 6 pkt 2 – przepis ten przewiduje, że Agencja będzie mogła przyznawać nagrody za szczególne osiągnięcia lub całokształt działalności m. in. w zakresie podejmowania i rozwijania inicjatyw pobudzających współpracę przedsiębiorców, jednostek naukowych i administracji publicznej. Przepis ten nasuwa trzy pytania. **Po pierwsze**, czy zgodne z wolą ustawodawcy jest pominięcie w pkt 2 inicjatyw, których uczestnikami są podmioty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (nie są to jednostki naukowe nawet w potocznym znaczeniu). Trzeba przy tym pamiętać, że jednym z zadań Agencji jest wspieranie współpracy przedsiębiorców z takimi podmiotami (zmieniany art. 4 ust. 4 pkt 4). Katalog dziedzin określonych w art. 6 ust. 6 jest zamknięty i nie będzie można go rozszerzać w drodze interpretacji. **Po drugie** nie jest jasne, co ustawodawca rozumie pod pojęciem „jednostki naukowe”. Posługując się tym pojęciem w innych aktach ustawodawca – co do zasady – odnosi się do podmiotów, które tworzą system szkolnictwa wyższego i nauki, ze wskazaniem konkretnych podmiotów. Analogicznie zresztą ustawodawca uczynił w art. 6b ust. 1 pkt 8 i ust. 1a pkt 3 nowelizowanej ustawy. We wskazanym przepisie nie użyto określenia „jednostka naukowa”, ale posłużono się sformułowaniem „podmiot, o którym mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce”. W celu wyeliminowania wątpliwości interpretacyjnych, w analizowanym przepisie należałoby użyć takiego samego sformułowania. W przypadku gdyby przepis miał się odnosić również do Polskiej Akademii Nauk, należałoby odesłać do całego art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. **Po trzecie**, czy uchwalając ustawę wzięto pod uwagę, że w następstwie ustawy z dnia 21 lutego 2019 r. o Sieci Badawczej Łukasiewicz zmieni się katalog podmiotów tworzących system szkolnictwa wyższego i nauki, o którym mowa w art. 7 ust. 1 ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (zakresem systemu zostaną objęte Centrum Łukasiewicz i instytuty działające w ramach Sieci Badawczej Łukasiewicz) i w związku z tym, czy zakres odesłania do art. 7 ust. 1 ustawy

– Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce w art. 6b ust. 1 pkt 8 i ust. 1a pkt 3 nowelizowanej ustawy jest aktualny.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 6 w lit. b, w ust. 6 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) podejmowania i rozwijania inicjatyw pobudzających współpracę przedsiębiorców, podmiotów, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. poz. 1668, 2024 i 2245), podmiotów, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe, i administracji publicznej;”,

b) w pkt 8 w lit. a w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „w ust. 1” dodaje się dwukropek, pozostałą treść oznacza się jako tiret pierwsze i dodaje się tiret drugie w brzmieniu:

„– pkt 8 otrzymuje brzmienie:

„8) podmiotom, o których mowa w art. 7 ust. 1 pkt 1, 2 i 4–8 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce;”;

5) art. 1 pkt 8, art. 6b ust. 1a pkt 2 – w związku z tym, że uczelnia jest jednym z podmiotów wymienionych w art. 6b ust. 1a pkt 3, pkt 2 we wskazanym ustępie jest zbędny (nie ma wartości normatywnej);

6) art. 1 pkt 9 lit. b, art. 6c ust. 4 – w związku z § 158 ust. 1 i 2 (technika formułowania odesłań zewnętrznych), należałoby przyjąć niżej sformułowaną poprawkę.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 9 w lit. b, w ust. 4 po wyrazach „finansach publicznych” dodaje się wyrazy „(Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.)”,

b) w pkt 20 przed lit. a dodaje się lit. … w brzmieniu:

„…) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Agencja działa zgodnie z rocznym planem działania oraz rocznym planem finansowym, o którym mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.”;”;

7) art. 1 pkt 10, art. 6f ust. 1 – mając na uwadze § 156 Zasad techniki prawodawczej oraz Dobre praktyki legislacyjne, należałoby w analizowanym przepisie skreślić dwukrotne odesłanie do przepisów odrębnych, jako błędne legislacyjnie oraz niemające wartości normatywnej. Oczywiste jest, że zakres danych podlegających ujawnieniu w rejestrze ewidencji albo wykazie wynika z przepisów, podobnie oczywiste jest, że organy władzy publicznej mogą działać wyłącznie na podstawie i w granicach prawa. Do zbudowania normy postępowania w oparciu o art. 6f ust. 1 nie jest potrzebne odniesienie do innych przepisów w systemie prawnym. Gdyby jednak uznać odesłanie za konieczne, powinno być ono skonstruowane zgodnie ze sztuką legislacyjną. Odesłanie do „przepisów odrębnych” jest niewłaściwą metoda konstruowania odesłań w przepisach. Odesłanie takie nie wskazuje adresatowi precyzyjnie, które przepisy ma w danej sytuacji zastosować. Co więcej, przerzuca się w ten sposób na adresata ryzyko popełnienia błędu przy interpretacji przepisów.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 10, w ust. 1 skreśla się wyrazy „, na podstawie odrębnych przepisów,” oraz wyrazy „na podstawie odrębnych przepisów”;

8) art. 3 – z § 34 Zasad techniki prawodawczej wynika, że nie nowelizuje się aktu wykonawczego zachowanego czasowo w mocy przez nową ustawę, chyba że ustawa ta wyraźnie przewiduje taką możliwość. W związku z tym, że podstawą obowiązywania aktu wykonawczego czasowo utrzymanego w mocy jest przepis przejściowy, który utrzymał akt w mocy oraz mając na uwadze, że przepis upoważniający do zmiany rozporządzenia powinien być (tak jak każdy przepis upoważniający) zgodny z art. 92 ust. 1 Konstytucji (powinien wskazywać organ wydający, zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne), za nieprawidłową należy uznać technikę zastosowaną w analizowanym przepisie przejściowym (posłużenie się na końcu przepisu przejściowego sformułowaniem „i mogą być zmieniane.”).

Przepis art. 3 nie określa granic kompetencji prawotwórczej w zakresie nowelizowania dotychczasowego rozporządzenia, pozostawiając *de facto* ich określenie uznaniu wydającego akt, czego nie da się pogodzić z konstytucyjną instytucją szczegółowego upoważnienia. Konstytucja nie dopuszcza formułowania upoważnień blankietowych.

Prawidłowość przepisu można zapewnić poprzez odesłanie do delegacji, którą należałoby wziąć pod uwagę szukając odpowiedzi na pytania, kto ma kompetencję prawotwórczą, co można uregulować w rozporządzeniu (zakres spraw) i jak ukształtować jego treść (wytyczne).

Propozycja poprawki:

w art. 3 po wyrazie „zmieniane” dodaje się wyrazy „w granicach określonych w art. 6b ust. 11 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą”.

Jakub Zabielski
Główny legislator