KANCELARIA
SENATU

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, dnia 8 lipca 2019 r.

Opinia do ustawy o systemie instytucji rozwoju

(druk nr 1221)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, zgodnie z uzasadnieniem dołączonym do jej projektu, ma na celu uregulowanie zasad współpracy między głównymi instytucjami państwa realizującymi działania na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, stosując instrumenty ekonomiczne, oraz przez inną obecność na rynku krajowym i rynkach zagranicznych.

Ustawa określa zasady funkcjonowania systemu instytucji rozwoju i tryb współpracy między jego instytucjami, rolę Polskiego Funduszu Rozwoju Spółki Akcyjnej oraz warunki finansowania przedsiębiorców przez Polski Fundusz Rozwoju.

System instytucji rozwoju obejmie sześć instytucji, wskazanych w uchwale nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) – (M.P. poz. 260). Zgodnie z art. 2 ustawy, system instytucji rozwoju będą tworzyć:

1) Polski Fundusz Rozwoju,
2) Bank Gospodarstwa Krajowego,
3) Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości,
4) Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna,

ul. Wiejska 6/8, 00-902 Warszawa, tel. 22 694 93 02, faks 22 694 91 06, e-mail: Maciej.Telec@senat.gov.pl

5) Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna,
6) Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna.

Instytucje rozwoju będą uprawnione do posługiwania się nazwą „Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju”, skrótem „Grupa PFR” i wspólnym znakiem identyfikującym, wskazanymi obok odpowiednio nazwy lub firmy instytucji rozwoju.

Organem Koordynującym funkcjonowanie Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju będzie jego Rada. Do zadań Rady należało będzie prowadzenie uzgodnień projektu Strategii Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, przyjmowanie Strategii oraz jej aktualizacji, monitorowanie realizacji tego dokumentu, przyjmowanie sprawozdania z jego realizacji oraz określanie sposobu koordynacji zadań instytucji rozwoju w ramach Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

W skład Rady Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju wejdą przewodniczący Rady – prezes zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju, wiceprzewodniczący Rady – prezes zarządu Banku Gospodarstwa Krajowego oraz pozostali członkowie: Prezes Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, prezes zarządu Korporacji Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółki Akcyjnej, prezes zarządu Polskiej Agencji Inwestycji i Handlu Spółki Akcyjnej oraz prezes zarządu Agencji Rozwoju Przemysłu Spółki Akcyjnej.

Strategia Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju będzie dokumentem określającym sposób koordynacji wykonywania zadań Grupy, zawierającym analizę sytuacji rynkowej, wskaźniki osiągnięcia celów w zakresie zadań Grupy PFR, wskazanie możliwych źródeł finansowania tych zadań Grupy PFR oraz określenie sposobu monitorowania i oceny wykonania Strategii.

Projekt Strategii opracowywać ma w uzgodnieniu z pozostałymi członkami Rady jej przewodniczący. W toku uzgodnień członkowie Rady będą mogli przedstawiać propozycje postanowień Strategii.

Do dnia 30 czerwca ostatniego roku obowiązywania Strategii przewodniczący Rady przedkładać ma projekt nowej Strategii do zaopiniowania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ministrowi właściwemu do spraw rozwoju regionalnego. Przewodniczący zwoła posiedzenie Rady w celu przyjęcia Strategii w terminie 30 dni od dnia otrzymania ostatniej z opinii ministrów.

Do ważności uchwały w sprawie przyjęcia Strategii będzie wymagana jednomyślność w głosowaniu jawnym. W przypadku braku jednomyślności członek Rady głosujący przeciwko

przyjęciu Strategii przedstawi Radzie pisemne uzasadnienie w terminie 7 dni od dnia zakończenia posiedzenia. Przewodniczący Rady, po zapoznaniu się z uzasadnieniem, będzie mógł odpowiednio zmienić projekt Strategii. Do ważności ponownej uchwały w sprawie przyjęcia Strategii będzie wymagana większość 2/3 głosów ustawowego składu Rady.

W rozdziale 3 ustawy uregulowano zasady funkcjonowania Polskiego Funduszu Rozwoju. Fundusz ma wykonywać działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek, zgodnie z zasadami dobrej praktyki handlowej, dążąc w długim terminie do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.

Do zadań Polskiego Funduszu Rozwoju należeć będzie ponadto wykonywanie zadań w zakresie inwestycji kapitałowych powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, obsługa Rady Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, prowadzenie i obsługa portalu Grupy PFR, udzielanie finansowania przedsiębiorcom oraz wykonywanie zadań związanych z pracowniczymi planami kapitałowymi.

Polski Fundusz Rozwoju udzielał będzie finansowania przedsiębiorcom, w szczególności mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom spełniającym warunki określone w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, z przeznaczeniem m.in. na realizację inwestycji kapitałowych, wspieranie przedsiębiorców, ochronę środowiska naturalnego, badania, rozwój oraz innowacje, czy też rekrutację i zatrudnienie pracowników znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji i pracowników niepełnosprawnych.

Fundusz udzielać ma przedsiębiorcom finansowania za pośrednictwem funduszy kapitałowych. Fundusz kapitałowy, podmiot zarządzający funduszem kapitałowym albo osoby zarządzające funduszem kapitałowym lub osoby zarządzające takim podmiotem, będą wybierane w drodze otwartego konkursu ofert.

Przychodami Polskiego Funduszu Rozwoju mogą być dotacje celowe z budżetu państwa i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, oraz odsetki od nich, o ile odrębne przepisy lub umowy dotyczące przekazania lub wykorzystania tych środków nie stanowią inaczej.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa uchwalona przez Sejm na 83. posiedzeniu w dniu 4 lipca br. pochodziła z przedłożenia rządowego (druk sejmowy nr 3479, wpłynął do Marszałka Sejmu w dniu 22 maja 2019 r.).

Projekt ustawy skierowany został do I czytania na posiedzeniu Sejmu, a następnie trafił do Komisji Finansów Publicznych oraz Komisji Gospodarki i Rozwoju. Posłowie przyjęli poprawkę zgłoszoną do projektu w II czytaniu. Za przyjęciem ustawy głosowało 256 posłów, przy 162 głosach przeciw i 5 wstrzymujących się.

III. Uwagi

1. Wbrew tytułowi rozdziału 2 ustawy – Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju, reguluje on raczej zasady działania Rady Grupy, niż samej Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

   Co więcej, ustawa nie zawiera żadnego przepisu wskazującego *expressis verbis*, co to jest Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju. Art. 2 ust. 2 wskazuje bowiem jedynie tyle, że instytucje rozwoju mogą posługiwać się w obrocie gospodarczym nazwą „Grupa Polskiego Funduszu Rozwoju".

   W celu zapewnienia adekwatności tytułu rozdziału 2 do jego zawartości oraz usunięcia luki polegającej na braku przepisu określającego zakres podmiotowy Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, warto rozważyć przyjęcie następującej poprawki.

   Poprawka uwzględnia dyrektywę z § 154 Zasad techniki prawodawczej, w świetle której dla oznaczenia określenia złożonego, składającego się z więcej niż jednego wyrazu, które wielokrotnie powtarza się w tekście aktu normatywnego, można wprowadzić jego skrót, przy czym skrót wprowadza się w tym przepisie tego aktu, w którym po raz pierwszy zostało użyte skracane określenie złożone.

Propozycja poprawki

w art. 3:

a) przed ust. 1 dodaje się ust… w brzmieniu:

„… Instytucje rozwoju tworzą Grupę Polskiego Funduszu Rozwoju, zwaną dalej „Grupą PFR”.”,

b) w ust. 1 oraz w ust. 2 w pkt 1 wyrazy „Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju” zastępuje się wyrazami „Grupy PFR”;

2. Zgodnie z art. 3 ust. 1, Rada Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, zwana dalej „Radą", jest **ciałem koordynującym** funkcjonowanie Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju.

   Pojęcie to budzi dwojakiego rodzaju wątpliwości. Po pierwsze wyraz „ciało" został tu zastosowany niefortunnie, ponieważ w systemie prawa jest on używany w znaczeniu fizycznym (ciało człowieka, ciało niebieskie etc.) a nie funkcjonalnym. Po drugie, z określenia „ciało koordynujące" można by wnioskować, że jest ono quasi organem Grupy, co jak się wydaje nie było przez ustawodawcę zamierzone, skoro takiego pojęcia nie użył wprost.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w ust. 1 wyrazy „jest ciałem koordynującym" zastępuje się wyrazem „koordynuje";

3. W rozdziale 3 ustawy uregulowano zasady działania Polskiego Funduszu Rozwoju. Zgodnie z art. 11 ust. 1, Polski Fundusz Rozwoju wykonuje działalność gospodarczą we własnym imieniu i na własny rachunek, zgodnie z zasadami dobrej praktyki handlowej, dążąc w długim terminie do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału.

   Ani ten przepis, ani przepisy kolejne nie określają ustroju prawnego Funduszu (kwestie jego osobowości prawnej, organów etc.). Co prawda z art. 1 pkt 2 ustawy, w którym użyto pełnej nazwy „Polski Fundusz Rozwoju Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie", wynika pośrednio, że Fundusz jest spółką akcyjną, wydaje się jednak, że kwestia jego formy prawnej powinna zostać przesądzona wprost w przepisach regulujących funkcjonowanie Funduszu.

Propozycja poprawki:

w art. 11 w ust. 1 po wyrazach „Polski Fundusz Rozwoju" dodaje się wyrazy „działa w formie spółki akcyjnej oraz";

4. Zgodnie z art. 15 ust. 1, Polski Fundusz Rozwoju wybiera fundusz kapitałowy, podmiot zarządzający funduszem kapitałowym albo osoby zarządzające funduszem kapitałowym lub osoby zarządzające takim podmiotem, w drodze otwartego konkursu ofert. W myśl ust. 2 w tym przepisie, Fundusz kapitałowy może być utworzony już po rozstrzygnięciu konkursu.

Art. 15 ust. 1 w zw. z ust. 2 prowadzi do wniosku, że PFR wybiera co do zasady fundusz kapitałowy, a podmiot zarządzający funduszem albo osobę zarządzającą takim podmiotem, tylko wówczas gdy fundusz nie został jeszcze utworzony.

Propozycja poprawki:

w art. 15 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Polski Fundusz Rozwoju wybiera fundusz kapitałowy, a w przypadku, o którym mowa w ust. 2 – podmiot, który będzie zarządzał funduszem kapitałowym albo osoby, które będą zarządzały takim podmiotem albo osoby, które będą zarządzały funduszem kapitałowym, w drodze otwartego konkursu ofert.";

5. W myśl art. 4 ust. 2 ustawy, Rada podejmuje uchwały większością 2/3 głosów ustawowego składu Rady, z wyjątkiem uchwały, o której mowa w art. 7 ust. 5.

   Art. 7 ust. 5 stanowi z kolei, że do ważności uchwały Rady w sprawie przyjęcia Strategii jest wymagana jednomyślność.

   Ponieważ Rada liczy sześciu członków, do podjęcia „zwykłej" uchwały w trybie art. 4 ust. 2 potrzeba czterech głosujących, i takie też jest kworum potrzebne do tego, aby głosowanie było prawnie skuteczne.

   W przypadku opisanym w art. 7 ust. 5 nie określono już żadnego kworum, co może prowadzić do wniosku, że do ważności uchwały Rady w sprawie przyjęcia Strategii wystarczy jednomyślność członków obecnych na posiedzeniu Rady, a nie wszystkich członków Rady.

Propozycja poprawki:

w art. 7 w ust. 5 w zdaniu drugim na końcu dodaje się wyrazy „wszystkich członków Rady";

6. Zgodnie z art. 10 ust. 1, Polski Fundusz Rozwoju prowadzi i obsługuje portal internetowy Grupy Polskiego Funduszu Rozwoju, za pomocą którego instytucje rozwoju mogą wykonywać zadania. Nie wiadomo, o jakie zadania chodzi, natomiast w art. 2 ust. 3 zdefiniowano pojęcie „zadania Grupy PFR".

Propozycja poprawki:

w art. 10 w ust. 1na końcu dodaje się wyrazy „Grupy PFR";

Maciej Telec

Główny legislator