



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 8 czerwca 2020 r.

**Opinia do ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub
restrukturyzacji przedsiębiorców**

(druk nr 132)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa warunki, tryb i formy udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom na ich: ratowanie, tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne oraz restrukturyzację, zwanej dalej „pomocą”. System pomocy dla przedsiębiorców w trudnościach określony został w programie rządowym – Polityka Nowej Szansy, przyjętym uchwałą Rady Ministrów z dnia 22 lipca 2014 r., i ma przeciwdziałać przedwczesnej likwidacji przedsiębiorstw. Ustawa zapewnia wdrożenie programu pomocowego, zaakceptowanego przez Komisję Europejską, przewidzianego jako jeden z instrumentów programu Polityka Nowej Szansy.

Przewidziane ustawą rozwiązania uzupełniają regulacje (narzędzia; procedury) przewidziane ustawą z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne. W ocenie Rządu, dla zwiększenia powodzenia działań restrukturyzacyjnych niezbędne jest wsparcie finansowe przedsiębiorców, które stanowi konieczny element udanego procesu restrukturyzacji. Pomoc finansowa dla przedsiębiorców, również dla tych, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji, ale nie rozpoczęli jeszcze żadnego z postępowań restrukturyzacyjnych, przeznaczona ma być nie tylko na sfinansowanie działań restrukturyzacyjnych, ale również na wsparcie płynności finansowej przez okres potrzebny do przygotowania planu restrukturyzacji.

Do końca 2016 r. pomoc publiczna dla przedsiębiorców podejmujących działania naprawcze była udzielana przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. Minister udzielał pomocy na podstawie wydanego przez siebie rozporządzenia z dnia 20 marca 2015 r.

o pomocy publicznej udzielanej w celu ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców. Pomoc finansowano ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

Potrzeba uchwalenia ustawy wiąże się uchyleniem ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa, na podstawie której wydane było wymienione wyżej rozporządzenie. Wprawdzie w art. 139a ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne znalazło się upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia w rozporządzeniu zasad udzielania pomocy publicznej na restrukturyzację, niemniej akt taki nie został wydany. W związku z tym, że zakres spraw, który reguluje opiniowana ustawa wykracza poza ramy delegacji (w szczególności wprowadza się nową formę pomocy na restrukturyzację w postaci ulgi w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej), zdecydowano się uchylić art. 139a i uregulować kompleksowo problematykę pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców w ustawie.

Ustawa określa warunki, jakie będą musieli spełnić przedsiębiorcy, aby móc się ubiegać się o pomoc publiczną na ratowanie i restrukturyzację w formie wsparcia finansowego i pomoc publiczną na restrukturyzację w formie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej oraz zasady, według których będzie udzielana pomoc publiczna na ratowanie i restrukturyzację. Pomocy publicznej w formie wsparcia finansowego będzie udzielał minister właściwy do spraw gospodarki albo w jego imieniu (w następstwie powierzenia) Agencja Rozwoju Przemysłu S.A. Natomiast pomoc publiczną w formie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej – organ, który nałożył karę.

Pomoc w postaci wsparcia finansowego będzie udzielana w formie pożyczki. Dodatkowo pomoc na restrukturyzację będzie mogła mieć formę: objęcia akcji lub udziałów w podwyższonym kapitale zakładowym albo udziału w podwyższeniu kapitału zakładowego przez podwyższenie wartości nominalnej dotychczasowych udziałów lub akcji, objęcia obligacji, zmiany terminów spłaty pożyczki wobec podmiotu udzielającego pomocy na restrukturyzację, konwersji pożyczki, udzielonej jako pomoc na ratowanie lub jako tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne, na udziały lub akcje przedsiębiorcy.

Pomoc będzie udzielana ze środków budżetu państwa na pisemny wniosek przedsiębiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Wyjątkowo z pomocy na ratowanie i tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego będą mogli skorzystać mikro-, mali i średni przedsiębiorcy spełniający przesłanki określone w art. 141 ust. 1 ustawy z dnia

15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, którzy nie znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej, jednak z powodu zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności wymagają pilnego wsparcia płynności finansowej.

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

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 12. posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 r. Projekt był przedłożeniem rządowym (druk sejmowy nr 300). Sejm w dniu 29 kwietnia 2020 r. skierował projekt do Komisji Gospodarki i Rozwoju. Komisja po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 5 maja 2020 r. wniosła o uchwalenie projektu w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 363). W sprawozdaniu zawarty był wniosek mniejszości, który ostatecznie został przyjęty przez większość sejmową.

W trakcie prac nad przedłożeniem Sejm nie dokonał zmian, które istotnie zmieniłyby kształt przedłożenia. Na uwagę zasługuje dodanie (w następstwie przyjęcia wniosku mniejszości) regulacji, która wprowadza limity wynagrodzeń na określonych stanowiskach „zarządczych” u przedsiębiorcy, któremu udzielono pomocy. Tą samą zmianą wyłączono prawo osób, których obejmie limit wynagrodzeń, do prowizji z zysku oraz nagród z zakładowego funduszu nagród, a także roszczenie tych osób z tytułu udziału w zysku lub nadwyżce bilansowej. Ponadto ważne jest również dodanie przepisu, który umożliwi skorzystanie z pomocy na ratowanie mikro-, małego lub średniemu przedsiębiorcy spełniającemu przesłanki określone w art. 141 ust. 1 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne, który nie znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej, jednak z powodu zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności wymaga pilnego wsparcia płynności finansowej (analogiczne rozwiązanie przewidziano w projekcie w odniesieniu do tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego).

Za ustawą zagłosowało 426 posłów, 3 było przeciw, a 25 wstrzymało się od głosu.

III. Uwagi szczegółowe

1) art. 2 część wspólna – propozycja poprawki redakcyjnej.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w części wspólnej wyraz „zwanym” zastępuje się wyrazem „zwanemu”;

2) art. 3 pkt 7 lit. a – nasuwa się pytanie, dlaczego wprowadzenia do wyliczenia w lit. a i b nie zostały sformułowane analogicznie? Skutkować to może w przyszłości wątpliwościami interpretacyjnym. W lit. b we wprowadzeniu do wyliczenia mówi się o mikro-, małym i średnim przedsiębiorcy znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej, zaś w lit. a trudna sytuacja ekonomiczna odnosi się wyłącznie do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców wskazanych w tiret pierwszym.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 7 w lit. a:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„w przypadku mikro-, małego lub średniego przedsiębiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej, w sytuacji, o której mowa w art. 10 ust. 2:”;

b) w tiret pierwszym skreśla się wyrazy „znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej”;

3) art. 3 pkt 7 lit. b wprowadzenie do wyliczenia oraz tiret trzecie i piąte – warunek „znajdowania się w trudnej sytuacji ekonomicznej” wynika z wprowadzenia do wyliczenia w lit. b. Poza tym w tiret szóstym nie posłużono się skrótem „przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej”. Ponadto należałoby uściślić wprowadzenie do wyliczenia w lit. b tak, aby nie było wątpliwości, że mikro-, mały i średni przedsiębiorca, o którym mowa w tym wprowadzeniu do wyliczenia, też jest przedsiębiorcą znajdującym się w trudnej sytuacji ekonomicznej.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 7 w lit. b:

a) we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „i średniego przedsiębiorcy” zastępuje się

wyrazami „lub średniego przedsiębiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej”,

b) w tiret trzecim i piątym skreśla się wyrazy „znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej”;

4) art. 3 pkt 7 lit. a tiret trzecie oraz w lit. b w tiret szóste – definiując pojęcie „trudności społeczne lub niedoskonałości rynku”, ustawodawca zdecydował się wskazać, że objęta tą definicją jest również sytuacja ryzyka „opuszczenia rynku przez przedsiębiorcę w wyniku trudności związanych z zaistnieniem epidemii COVID-19”. W związku z tym, że ustawa nie ma charakteru epizodycznego (nie wiąże się wyłącznie z panującą obecnie epidemią), warto rozważyć nadanie przepisowi generalnego charakteru i odniesienie się w nim do epidemii w ogóle. Należy założyć, że sytuacja z COVID-19 i jego skutki wcześniej, czy później się skończą, że nie będzie to stan permanentny. Mogą się natomiast pojawić inne pandemie, skutkujące podobnym wpływem na gospodarkę co wirus SARS-CoV-2.

Jeżeli jednak intencją ustawodawcy było, aby wskazane przepisy odnosiły się wyłącznie do epidemii COVID-19 (tj. żeby miały one charakter epizodyczny), należy zamieścić je w innym miejscu ustawy, jako przepis epizodyczny.

Propozycja poprawki:

w art. 3 w pkt 7 w lit. a w tiret trzecim oraz w lit. b w tiret szóstym skreśla się wyrazy „COVID-19”;

albo

w art. 3 w pkt 7 w lit. a skreśla się tiret trzecie oraz w lit. b skreśla się tiret szóste;

tytuł rozdziału 5 otrzymuje brzmienie: „Zmiany w przepisach, przepis epizodyczny i przepis końcowy”;

po art. 46 dodaje się art. 46a w brzmieniu:

„Art. 46a. Do dnia 31 grudnia 2021 r. przez trudności społeczne lub niedoskonałości rynku rozumie się również ryzyko opuszczenia rynku przez przedsiębiorcę znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej w wyniku trudności związanych z zaistnieniem epidemii COVID-19.”;

5) art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 – należy wyeliminować wzajemne odesłania pomiędzy przepisami.

Propozycja poprawki:

w art. 5 w ust. 1:

a) w pkt 2 skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem ust. 2”;

b) w pkt 3 skreśla się wyrazy „, z uwzględnieniem ust. 2 i 3”;

6) art. 5 ust. 3 pkt 3 – w związku z tym, że warunki z lit. a i b są alternatywne rozłącznie oraz mając na względzie treść lit. a i b, można dojść do wniosku, że lit. a zawiera się w lit. b. Zarówno bowiem w pierwszym, jak i drugim przepisie warunkiem udzielenia pomocy przed upływem 10 lat od otrzymania poprzedniej pomocy jest wystąpienie okoliczności związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, za które przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej nie ponosi odpowiedzialności oraz wynikająca z tego trudna sytuacja ekonomiczna przedsiębiorcy, przy czym w lit. b nie stawia się innych warunków (np. upływu czasu od otrzymania poprzedniej pomocy). Oznacza to, że w przypadku gdy pomoc jest konieczna z powodu wystąpienia okoliczności związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, za które przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej nie ponosi odpowiedzialności można ją będzie otrzymać bez względu na to ile czasu upłynęło od udzielenia poprzedniej pomocy. Jeżeli lit. a zawiera się w lit. b należy ją skreślić.

Jeżeli natomiast przyjąć, że lit. b „uzupełnia” zasadę sformułowaną w lit. a, tzn. że – co do zasady – pomoc przed upływem 10 lat od otrzymania poprzedniej pomocy będzie przyznawana pod warunkiem spełnienia warunku określonego w art. 5 ust. 3 pkt 3 lit. a, ale wyjątkowo będzie ona mogła być przyznana również w innych okolicznościach, należy te okoliczności określić w taki sposób, aby było jasne że lit. b nie obejmuje swoim zakresem lit. a. Warto być może sformułować te okoliczności (warunek) analogicznie do warunku sformułowanego w art. 14 ust. 2. Ograniczenie w ustawie klauzul generalnych i zwrotów niedookreślonych pozwoli stosującym łatwiej

i szybciej wypracować spójną praktykę interpretacyjną, a tym samym wpłynie pozytywnie na funkcjonalność ustawy.

Propozycja poprawki (przy założeniu, że lit. b jest potrzebna):

w art. 5 w ust. 2 w pkt 3 lit. otrzymuje brzmienie:

„b) jest to konieczne z powodu zaistnienia wyjątkowych i nieprzewidzianych okoliczności, za które przedsiębiorca znajdujący się w trudnej sytuacji ekonomicznej nie ponosi odpowiedzialności.”;

- 7) art. 9 – wprowadzając na etapie prac sejmowych ograniczenia dotyczące wynagrodzeń osób pełniących funkcje zarządcze i nadzorcze u przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc, nie przewidziano „sankcji” za ich naruszenie. Brakuje także przepisu, który umożliwiłby ministrowi właściwemu do spraw gospodarki oraz ARP powzięcie wiadomości na temat spełnienia przez przedsiębiorcę wymogu w zakresie wynagrodzeń. Ponadto art. 9 ust. 1 pkt 1 (prezes jest członkiem zarządu) i część wspólna wymagają korekty terminologicznej.

Proponuje się, aby „sankcją” za naruszenie ograniczenia dotyczącego wynagrodzeń był np. zwrot kwoty stanowiącej równowartość udzielonej pomocy. Należałoby również rozważyć uzupełnienie ustawy o przepis, który umożliwi kontrolę spełniania warunków, o których mowa w art. 9 ust. 1 i 2 przez okres trwania pomocy i w okresie po upływie okresu na jaki udzielono pomocy. W tym zakresie w ustawie jest luka.

Propozycja poprawek:

w art. 9 w ust. 1:

a) w pkt 1 skreśla się wyraz „prezesów”;

b) część wspólna otrzymuje brzmienie:

„– przedsiębiorcy, któremu udzielono pomocy, nie może przekroczyć, w okresie od dnia udzielenia pomocy do dnia przypadającego po upływie roku od dnia, w którym upłynął okres na jaki udzielono pomocy, 400% przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim kwartale ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego na podstawie ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2020 r. poz. 53, 252 i 568).”;

w art. 21:

a) po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:

„1a) poddania się kontroli przez ministra właściwego do spraw gospodarki albo ARP na zasadach przewidzianych dla przedsiębiorców w zakresie wykorzystania pomocy na ratowanie zgodnie z jej przeznaczeniem i spełniania warunków, o których mowa w art. 9;”

b) w pkt 2:

– w lit. b średnik na końcu zastępuje się wyrazem „lub”,

– dodaje się lit. c w brzmieniu:

„c) naruszono warunki określone w art. 9;”;

8) art. 12 ust. 3 i ust. 4 wprowadzenie do wyliczenia – w związku z zastosowaną w art. 12 techniką legislacyjną nasuwa się pytanie, czy w ust. 3 i 4 tego artykułu mowa jest o tej samej umowie, czy różnych umowach. Wątpliwość wynika w szczególności z faktu posłużenia się w ust. 4 wyrazami „szczegółowy zakres powierzenia udzielenia pomocy”, co sugeruje że w przepisie mowa jest o tej samej umowie co w ust. 3. W przypadku gdy ust. 3 i 4 dotyczą różnych umów, należy to wyraźnie wskazać. w przepisach tych mowa jest o tej samej umowie, należy uporządkować treść art. 12. W pierwszej z niżej zaproponowanych poprawek przyjęto, że w ust. 3 i 4 mowa jest o różnych umowach. Druga propozycja porządkuje art. 12 z założeniem, że w ust. 3 i 4 mowa jest o tej samej umowie.

Propozycja poprawki:

w art. 12 w ust. 4:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„W przypadku powierzenia udzielenia pomocy, o którym mowa w ust. 2, minister właściwy do spraw gospodarki udziela ARP dotacji celowej z przeznaczeniem na udzielanie pomocy oraz zawiera z nią umowę, która określa w szczególności:”;

b) skreśla się pkt 1,

c) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

„5) tryb kontroli wykorzystania dotacji celowej.”;

albo

w art. 12:

a) ust. 3 i 4 otrzymują brzmienie:

„3. Powierzenie udzielania pomocy, o którym mowa w ust. 2, następuje w drodze umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw gospodarki i ARP.

4. W przypadku zawarcia umowy, o której mowa w ust. 3, minister właściwy do spraw gospodarki udziela ARP dotację celową z przeznaczeniem na udzielanie pomocy.”,

b) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Umowa, o której mowa w ust. 3, określa szczegółowy zakres czynności i obowiązki stron umowy, efektywność wykorzystania środków budżetu państwa przeznaczonych na udzielanie pomocy oraz szczegółowy zakres powierzenia udzielania pomocy, o którym mowa w ust. 2, w tym:

- 1) obowiązki stron umowy związane z udzielaniem oraz rozliczaniem udzielonej pomocy;
- 2) termin wykorzystania dotacji celowej;
- 3) termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji celowej;
- 4) termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej;
- 5) tryb kontroli wykonania tej pomocy.”;

9) art. 15 ust. 2 – nasuwa się pytanie, o jakiej stopie bazowej mowa jest w przepisie. W niżej zaproponowanej poprawce przyjęto, że chodzi o stopę bazową ogłaszaną przez Komisję Europejską, którą to stopę wykorzystuje się do obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w formie m.in. pożyczek unijnych. Zob. np. art. 5 ust. 9 ustawy o restrukturyzacji zadłużenia podmiotów prowadzących gospodarstwa rolne.

Propozycja poprawki:

w art. 15 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Stopa oprocentowania pożyczki, o której mowa w ust. 1, jest nie mniejsza niż wysokość stopy bazowej opublikowanej przez Komisję Europejską na jej stronie internetowej, obowiązującej w dniu udzielenia pożyczki, powiększonej o 4 punkty procentowe.”;

10) w celu ujednolicenia terminologii ustawy proponuje się przyjęcie niżej sformułowanych poprawek.

Propozycja poprawek:

w art. 15 w ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Udzielenie pomocy na ratowanie może zostać uzależnione od ustanowienia na rzecz ministra właściwego do spraw gospodarki zabezpieczenia zwrotu tej pomocy, którego wysokość jest uzależniona od rodzaju, stopnia płynności oraz sytuacji finansowo-ekonomicznej proponującego zabezpieczenie przedsiębiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej.”;

(zob. art. 17 ust. 3)

w art. 16:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wysokość pomocy na ratowanie jest ograniczona do kwoty niezbędnej do utrzymania działalności operacyjnej, w rozumieniu art. 48b ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, przez przedsiębiorcę znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej, w okresie, na który pomoc została udzielona, jednak nie dłuższym niż 6 miesięcy.”;

b) w ust. 3 i 4 wyrazy „wysokość pomocy w formie pożyczki” zastępuje się wyrazami „kwota pożyczki, o której mowa w art. 15 ust. 1.”;

(zob. art. 16 ust. 2)

w art. 17 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) określenie wysokości wnioskowanej pomocy na ratowanie;”;

(zob. art. 19 ust. 7)

Analogicznie:

w art. 28 w ust. 2 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) określenie wysokości wnioskowanego tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego;”;

w art. 30 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wysokość tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego jest ograniczona do kwoty niezbędnej do kontynuowania działalności przez mikro-, małego lub średniego przedsiębiorcę znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej w okresie, na który ta pomoc została udzielona, jednak nie dłuższym niż 18 miesięcy.”;

(zob. art. 30 ust. 2)

w art. 39 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) określenie wysokości wnioskowanej pomocy na restrukturyzację;”;

w art. 40 w ust. 2:

a) w pkt 5 po wyrazie „przedsiębiorcy” dodaje się wyrazy „znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej”,

b) w pkt 7 po wyrazie „przedsiębiorcy” dodaje się wyrazy „znajdującemu się w trudnej sytuacji ekonomicznej”;

(zob. art. 40 ust. 2 pkt 1–3 i 9)

11) art. 17 ust. 1 pkt 1 – jeżeli wnioskodawcą będzie jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej nie trzeba będzie we wniosku o udzielenie pomocy na ratowanie wskazywać imion i nazwisk osób reprezentujących te jednostki. Zapewne nie było to intencją ustawodawcy. Analogiczna uwaga dotyczy art. 28 ust. 2 pkt 1 i art. 39 ust. 1 pkt 1.

Propozycja poprawki:

w art. 17 w ust. 1 w pkt 1, w art. 28 w ust. 2 w pkt 1 i w art. 39 w ust. 1 w pkt 1 wyrazy „albo osoby prawnej” zastępuje się wyrazami „, osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej”;

12) art. 17 ust. 4 pkt 2, art. 28 ust. 5 pkt 2 i art. 39 ust. 4 pkt 2 – należałoby jednoznacznie wskazać, że przepisy te dotyczą przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej (a nie jakichkolwiek przedsiębiorców). Podobnie jak to uczyniono w art. 17 ust. 4 pkt 1, art. 28 ust. 5 pkt 1 i art. 39 ust. 4 pkt 1.

Propozycja poprawki:

w art. 17 w ust. 4 w pkt 2, w art. 28 w ust. 5 w pkt 2 i w art. 39 w ust. 4 w pkt 2 po wyrazie „przedsiębiorców” dodaje się wyrazy „znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej”;

13) art. 18 ust. 4, art. 28 ust. 7 i art. 37 ust. 4 – propozycja poprawek, które wyeliminują z ustawy nieprawidłowy legislacyjnie czasownik modalny „powinien”.

Propozycja poprawek:

w art. 18 w ust. 4 wyrazy „powinien być opatrzony” zastępuje się wyrazami „opatruje się” oraz wyraz „uwierzytelniony” zastępuje się wyrazem „uwierzytelnia”;

w art. 28 ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Uproszczony plan restrukturyzacji, o którym mowa w ust. 6, sporządza się wiarygodnie, w sposób wykonalny i w oparciu o realne założenia.”;

w art. 37 w ust. 4 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Wybiera się formę pomocy na restrukturyzację adekwatną do problemu, który ma zostać rozwiązany.”;

14) art. 19 ust. 6 – propozycja poprawki, która koryguje spójnik. W innych przepisach ustawy, mówiących zarówno o ministrze właściwym do spraw gospodarki, jak i ARP

użyto spójnika alternatywy rozłącznej. Analogiczna uwaga odnosi się do art. 43 ust. 5 pkt 1 i art. 44.

Propozycja poprawki:

w art. 19 w ust. 6, w art. 43 w ust. 5 w pkt 1 i w art. 44 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „lub ARP” zastępuje się wyrazami „albo ARP”;

15) art. 19 ust. 8 – należy skorelować terminologicznie pkt 1 i 2 we wskazanym ustępie.

Propozycja poprawki:

w art. 19 w ust. 8:

- a) w pkt 1 skreśla się wyraz „udzielonej”,
- b) w pkt 2 wyraz „zwrot” zastępuje się wyrazem „spłata”;

W konsekwencji:

w art. 17 w ust. 3, w art. 21 w pkt 4 i w art. 28 w ust. 4 wyraz „zwrotu” zastępuje się wyrazem „spłaty”;

16) art. 20 ust. 1 – propozycja poprawki redakcyjnej. Opracowując poprawkę uwzględniono sposób sformułowania art. 19 ust. 3 i 4.

Jednocześnie warto byłoby rozważyć dodanie regulacji, która przesądzi jednoznacznie, że odwołanie składa się za pośrednictwem ARP, a nie bezpośrednio do ministra właściwego do spraw gospodarki. Zastosowana w ustawie technika legislacyjna może nasuwać pytanie, czy w przypadku odwołania od decyzji nieuwzględniającej wniosku o pomoc, stosuje się art. 129 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, czy nie.

Propozycja poprawki:

w art. 20:

- a) w ust. 1:
 - w pkt 2 po wyrazie „odwołanie” dodaje się wyrazy „do ministra właściwego do spraw

gospodarki”;

– w części wspólnej skreśla się wyrazy „, do ministra właściwego do spraw gospodarki”;

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

„1a. Odwołanie od decyzji, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, wnosi się za pośrednictwem ARP.”;

17) art. 20 ust. 2 i ust. 4 – przepisy art. 138 § 1 i 2 Kodeksu postępowania administracyjnego określają, jakiego rodzaju rozstrzygnięcia mogą zapaść w administracyjnym postępowaniu odwoławczym. W art. 20 ust. 4 opiniowanej ustawy ustawodawca określił węższy katalog możliwych rozstrzygnięć niż te przewidziane w Kodeksie. Pominięto możliwość uchylecia decyzji i umarzenia postępowania pierwszej instancji w całości albo w części. Wprawdzie potrzeba takiego rozstrzygnięcia w postępowaniu prowadzonym na podstawie opiniowanej ustawy wydaje się mało prawdopodobna, niemniej wykluczyć jej nie można. Wprowadzenie odstępstwa od art. 138 § 1 Kodeksu, skutkowało będzie również wątpliwościami co do tego, czy w postępowaniu odwoławczym prowadzonym na podstawie opiniowanej ustawy znajduje zastosowanie art. 138 § 2 Kodeksu (przepis ten stanowi: „organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy”). Mając na uwadze wyeliminowanie wątpliwości, proponuje się przyjęcie poniższej poprawki. Założono w niej, że do postępowania odwoławczego prowadzonego na podstawie opiniowanej ustawy znajdzie zastosowanie art. 138 § 1 Kodeksu bez modyfikacji, a w następstwie że stosowany będzie również art. 138 § 2. Różnica w odniesieniu do rozwiązań kodeksowych sprowadzałaby się do wydłużenia do 60 dni terminu na załatwienie sprawy (art. 35 § 3 Kodeksu przewiduje termin miesięczny).

Jeśli jednak wolą ustawodawcy byłoby pozostawienie w ustawie regulacji *lex specialis* w odniesieniu do Kodeksu postępowania administracyjnego, należy skorelować ze sobą art. 20 ust. 2 pkt 4 i ust. 4 pkt 2. Z art. 20 ust. 4 pkt 2 wynika bowiem, że minister właściwy do spraw gospodarki w następstwie odwołania uchyla

zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy.

Wskazany przepis nie przewiduje możliwości zmiany decyzji.

Propozycja poprawki:

w art. 20:

a) w ust. 3 po wyrazach „ust. 2” dodaje się wyrazy „, w terminie 60 dni”,

b) skreśla się ust. 4;

albo

w art. 20 w ust. 2 w pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) wniosek o uchylenie w całości albo w części decyzji nieuwzględniającej wniosku o pomoc na ratowanie z oznaczeniem zakresu żądanego uchylenia.”;

18) art. 21 pkt 3 – w związku z tym, że przepis ten stanowi o obowiązkach przedsiębiorcy, który otrzymał pomoc na ratowanie, niezrozumiałe jest dlaczego pkt 4 odnosi się również do przedsiębiorcy korzystającego z tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego lub pomocy na restrukturyzację. Jeżeli regulacja ma być wspólna dla wszystkich form pomocy powinna być zamieszczona w przepisach ogólnych ustawy.

Propozycja poprawek:

po art. 8 dodaje się art. 8a w brzmieniu:

„Art. 8a. Przedsiębiorca znajdujący się trudnej sytuacji ekonomicznej w okresie trwania pomocy na ratowanie, tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego lub pomocy na restrukturyzację nie może korzystać z innej pomocy niż pomoc na ratowanie, tymczasowe wsparcie restrukturyzacyjne, pomoc na restrukturyzację lub pomoc w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorcom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.”;

w art. 21 skreśla się pkt 3;

- 19) art. 23 ust. 1 pkt 2 i ust. 2 pkt 2 – art. 16 ust. 1 mówi o maksymalnym okresie pomocy na ratowanie, natomiast termin spłaty pożyczki wynikał będzie z decyzji.

Propozycja poprawki:

w art. 23 w ust. 1 w pkt 2 i w ust. 2 w pkt 2 wyrazy „, o którym mowa w art. 16 ust. 1” zastępuje się wyrazami „określonym w decyzji, o której mowa w art. 19 ust. 7”;

Analogicznie:

w art. 29 w ust. 4 w pkt 2 wyrazy „, o którym mowa w art. 30 ust. 2” zastępuje się wyrazami „określonym w decyzji o udzieleniu tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego”;

- 20) art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. a i art. 29 ust. 2 – jaka jest relacja pomiędzy tymi przepisami? Mają zbliżoną treść, wydają się dublować, przy czym pierwszy z wymienionych przepisów stanowi, że uproszczony plan restrukturyzacji składa się ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, drugi zaś że ministrowi właściwemu do spraw gospodarki albo ARP. Po drugie, z art. 23 ust. 2 pkt 1 lit. a wynika fakultatywność ubiegania się o tymczasowe wsparcie, zaś z art. 29 ust. 2 obligatoryjność. W tym zakresie przepisów tych nie da się pogodzić. Korekty wymaga też treść art. 29 ust. 3 pkt 2 (brakuje fragmentu przepisu).

Propozycja poprawek:

w art. 23:

- a) w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „gospodarki” dodaje się wyrazy „albo ARP”,
- b) w ust. 2:
- we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazie „gospodarki” dodaje się wyrazy „albo ARP”,
 - w pkt 1 w lit. a po wyrazie „restrukturyzacji,” dodaje się wyrazy „o którym mowa w art. 28 ust. 6,”;

w art. 29:

- a) skreśla się ust. 2,

b) w ust. 3:

– wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Jeżeli mikro-, mały lub średni przedsiębiorca, któremu udzielono pomocy na ratowanie, przedłożył do zatwierdzenia uproszczony plan restrukturyzacji minister właściwy do spraw gospodarki albo ARP, w terminie 5 miesięcy:”

– w pkt 1 skreśla się wyrazy „w terminie 5 miesięcy”;

21) art. 34 ust. 3 – mając na względzie komunikatywność przepisu, proponuje się przyjęcie niżej sformułowanej poprawki. W propozycji poprawki założono, że warunkiem udzielenia pomocy na restrukturyzację ma być hipotetyczna nieskuteczność scenariusza alternatywnego (w zakresie realizacji celu, o którym mowa w art. 34 ust. 1 pkt 1) w przypadku zastosowania go bez pomocy.

Propozycja poprawki:

w art. 34 ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Pomoc na restrukturyzację może być udzielana, jeżeli zastosowanie przez przedsiębiorcę w trudnej sytuacji ekonomicznej scenariusza alternatywnego, o którym mowa w ust. 1 pkt 3, bez tej pomocy, nie prowadziłyby do osiągnięcia celu, o którym mowa w ust. 1 pkt 1, lub ten cel osiągnięty byłby w mniejszym zakresie.”;

22) art. 35 ust. 5 i art. 39 ust. 1 pkt 12 – w związku z tymi przepisami nasuwa się pytanie, czy zgodne z wolą ustawodawcy jest, aby przepis ten nie dotyczył mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, w przypadku, o którym mowa w art. 10 ust. 2. Innymi słowy, czy intencją było, aby w wyjątkowych okolicznościach lub szczególnych trudnościach udział wkładu własnego takiego przedsiębiorcy nie mógł być niższy niż określony w art. 35 ust. 4?

Propozycja poprawek (przy założeniu, że intencja prawodawcy była inna niż wyrażona w przepisie):

w art. 35 w ust. 5 po wyrazach „ust. 3 pkt 3” dodaje się wyrazy „i ust. 4”;

w art. 39 w ust. 1 w pkt 12 po wyrazach „art. 35 ust. 3 pkt 3” dodaje się wyrazy „i ust. 4”;

- 23) art. 38 ust. 1 zdanie drugie – w przepisie tym ustawodawca powinien zdefiniować pojęcie „strata rachunkowa”, a nie pojęcie „strata”. Alternatywnie – w pierwszym zdaniu art. 38 ust. 1 można posłużyć się wyrazem „strata”, podobnie jak to uczyniono w art. 38 ust. 2.

Propozycja poprawki:

w art. 38 w ust. 1 zdanie drugie otrzymuje brzmienie:

„Strata rachunkowa oznacza stratę ocenianą w układzie narastającym.”;

albo

w art. 38 w ust. 1 w zdaniu pierwszym skreśla się wyraz „rachunkowej”;

- 24) art. 39 ust. 2 i 3 – w ustawie brakuje przepisu materialnego, który przewiduje możliwość uzależnienia udzielenia pomocy na restrukturyzację w formie pożyczki od ustanowienia zabezpieczenia. Takie regulacje przewidziano w odniesieniu do pomocy na ratowanie i tymczasowego wsparcia restrukturyzacyjnego (art. 15 ust. 3 i art. 27). Poza tym, przepisy art. 39 ust. 1 pkt 13 i ust. 3 dublują się, przy czym pierwszy z przepisów sugeruje, że w przypadku pomocy na restrukturyzację ustanowienie zabezpieczenia jest obligatoryjne. Co więcej, przepisy art. 39 ust. 2 i 3 pomimo tego, że są analogiczne do przepisów art. 17 ust. 2 i 3 zostały sformułowane inaczej.

Propozycja poprawek:

po art. 37 dodaje się art. 37a w brzmieniu:

„Art. 37a. Udzielenie pomocy na restrukturyzację w formie pożyczki może zostać uzależnione od ustanowienia na rzecz ministra właściwego do spraw gospodarki zabezpieczenia spłaty tej pomocy, którego wysokość jest uzależniona od rodzaju, stopnia płynności oraz sytuacji finansowo-ekonomicznej proponującego zabezpieczenie przedsiębiorcy znajdującego się w trudnej sytuacji ekonomicznej.”;

w art. 39:

a) w ust. 1 skreśla się pkt 13,

b) ust. 2 i 3 otrzymują brzmienie:

„2. W przypadku przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 7, wniosek o pomoc na restrukturyzację zawiera oznaczenie podmiotów należących do grupy kapitałowej.

3. Jeśli udzielenie pomocy na restrukturyzację zostało uzależnione od ustanowienia zabezpieczenia, wniosek o pomoc na restrukturyzację zawiera proponowane zabezpieczenie spłaty pomocy na restrukturyzację.”;

25) art. 40 ust. 2 pkt 12 – w art. 145 ust. 2–6 ustawy – Prawo restrukturyzacyjne uregulowano problematykę środków wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku, a nie środki mające na celu ograniczenie zakłócania konkurencji (zob. np. art. 36).

Propozycja poprawki:

w art. 40 w ust. 2 pkt 12 otrzymuje brzmienie:

„12) proponowane środki wyrównujące zakłócenia konkurencji na rynku, o których mowa w art. 145 ust. 2–6 ustawy z dnia 15 maja 2015 r. – Prawo restrukturyzacyjne.”;

26) art. 41 pkt 2 i 3 – w art. 142 ust. 1 pkt 3 i ust. 2 ustawy – Prawo restrukturyzacyjne, odpowiednio, określono jeden z warunków udzielenia pomocy publicznej na restrukturyzację oraz zdefiniowano pojęcie „trudności społeczne lub niedoskonałości rynku”. W przepisach tych nie ma mowy o środkach wyrównujących zakłócenia konkurencji na rynku. Zapewne ustawodawca chciał odesłać do art. 145 ust. 2–6 ustawy – Prawo restrukturyzacyjne.

Propozycja poprawki:

w art. 41 w pkt 2 i 3 wyrazy „art. 142 ust. 1 pkt 3 i ust. 2” zastępuje się wyrazami „art. 145 ust. 2–6”.

27) tytuł rozdziału 5 „Zmiany w przepisach i przepis końcowy” – w związku z tym, że oprócz przepisów zmieniających i przepisu o wejściu w życie w rozdziale 5 znalazł się również artykuł określający tzw. klauzulę wydatkową i mechanizm korygujący, tytuł rozdziału jest nieadekwatny do treści regulacji w nim zawartych (tytuł jednostki

systematyzacyjnej stanowi zwięzłe określenie treści lub zakresu regulowanych spraw; musi być adekwatny – § 62 Zasad techniki prawodawczej). Niestety nie wypracowano do tej pory praktyki legislacyjnej, która pozwala prawidłowo sformułować tytuł jednostki w sytuacji, z jaką mamy do czynienia w opiniowanej ustawie (w rozdziale zgrupowano przepisy zmieniające, klauzulę wydatkową wraz z mechanizmem korygującym i przepis końcowy). Rozwiązaniem problemu nie jest sklasyfikowanie klauzuli wydatkowej wraz z mechanizmem korygującym, jako przepisu końcowego (tak uczyniono w projekcie). Zasady techniki prawodawczej nie klasyfikują bowiem takich przepisów jako końcowe (katalog rodzajów przepisów końcowych jest zamknięty). Co więcej, Zasady w ogóle nie przewidują tego typu regulacji. Mając na względzie powyższe oraz uwzględniając poglądy doktryny (legislacyjnej) na to czym są klauzula wydatkowa i mechanizm korygujący, należy stwierdzić, że pomimo oczywistej niedoskonałości tytułu rozdziału 5, nie da się go poprawić. Uwagę tę należy traktować jako zwrócenie uwagi na problem legislacyjny, z którym muszą się zmierzyć legislatorzy i doktryna. Być może konieczna będzie korekta Zasad techniki prawodawczej i skorelowanie ich z ustawą o finansach publicznych albo zmiana ustawy o finansach publicznych (z niej wynika obowiązek zamieszczania w ustawach klauzuli wydatkowej i mechanizmu korygującego).

Jakub Zabielski

Główny legislator