

Warszawa, dnia 20 września 2002 r.

Opinia

nt. rządowego projektu ustawy o pomocy publicznej dla przedsiębiorców o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy (druk nr 810), że szczególnym uwzględnieniem pytania, czy powierzenie Prezesowi Agencji Rozwoju Przemysłu funkcji organu administracji publicznej jest zgodne z dotychczasowymi rozwiązaniami w systemie polskiego prawa administracyjnego.

I

Przedłożony projekt ustawy określa warunki i tryb postępowania w sprawach restrukturyzacji przedsiębiorstw o szczególnym znaczeniu dla rynku pracy. Postępowaniem restrukturyzacyjnym mają być objęci tylko ci przedsiębiorcy, którzy znajdują się w trudnej sytuacji ekonomicznej, w rozumieniu przepisów o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców oraz na dzień 30 czerwca br. zatrudniali powyżej 1000 pracowników, objętych obowiązkiem opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, z wyjątkiem wpisanych do właściwego rejestru lub ewidencji w okresie dwóch lat przed złożeniem wniosku o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego oraz z wyjątkiem tych wobec których ogłoszono upadłość albo otwarcie postępowanie likwidacyjne.

Restrukturyzacja miałaby polegać na restrukturyzacji cywilnoprawnych i publicznoprawnych zobowiązań oraz na restrukturyzacji majątku i zatrudnienia. Wnioski o wszczęcie postępowania restrukturyzacyjnego winny być złożone do 15 grudnia 2002 r., zaś postępowanie restrukturyzacyjne winno być wszczęte najpóźniej do 31 grudnia 2003 r.

II

Agencja Rozwoju Przemysłu należy do tzw. nietypowych podmiotów administrujących w sferze gospodarczej. Została ona utworzona w 1990 roku przez Ministra Przemysłu i Handlu aktem notarialnym jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa, w celu wspomagania procesów restrukturyzacyjnych w przemyśle. Na podstawie ustawy z grudnia 1990 roku o zniesieniu i likwidacji niektórych funduszy Agencja przejęła cały majątek Funduszu Zmian Strukturalnych w Przemysle, a także jego kompetencje, zobowiązania i wierzytelności.

Podstawą prawną działalności Agencji jest jej statut, kodeks spółek handlowych oraz przepisy ustaw szczególnych. Agencja rozpoczęła działalność w 1991 roku. W latach 1991-1994 działalność Agencji sprowadzała się głównie do odpłatnego świadczenia usług w zakresie restrukturyzacji przedsiębiorstw państwowych, dokonywania lokat w różnego rodzaju przedsięwzięciach oraz udzielania oprocentowanych pożyczek. W latach 1995 – 1997 podstawowym celem działania Agencji miał być współdziałanie w realizacji polityki przemysłowej. W związku z tym Agencja między innymi dysponowała funduszem inwestycyjnym wysokiego ryzyka, była instytucją finansową pełniącą rolę banku hurtowego i partnerem kapitałowym dla inwestorów zagranicznych. Ponadto pełniła ona funkcje organizatora i właściciela banku kadr dla potrzeb organizacji zespołów zarządzania przedsięwzięciami gospodarczymi, udziałowca i współtwórcy Agencji Rozwoju Regionalnego oraz zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną.

III

Powierzenie prezesowi Agencji Rozwoju Przemysłu funkcji organu administracji publicznej będzie zgodne z dotychczasowymi rozwiązaniami, jeżeli przez „powierzenie funkcji organu administracji publicznej” będziemy rozumieć

powierzenie prezesowi Agencji Rozwoju Przemysłu ustawą zadania z zakresu administracji publicznej, ściślej powierzenia administracji publicznej w znaczeniu przedmiotowym i przekazanie odpowiednich kompetencji, na przykład prawa do rozstrzygania decyzją administracyjną określonych spraw, jak w projekcie. Nie będzie natomiast zgodne z dotychczasowymi rozwiązaniami występującymi w systemie polskiego prawa administracyjnego, jeżeli przez „powierzenie funkcji organu administracji publicznej” będziemy rozumieć nadanie prezesowi Agencji Rozwoju Przemysłu statusu organu administracji publicznej, ściślej: organu administracji rządowej, będącego organem państwa - odrębnej osoby publicznoprawnej.

IV

Kodeks postępowania administracyjnego dopuszcza agencje stanowiące spółki Skarbu Państwa do postępowania administracyjnego w charakterze organu prowadzącego postępowanie administracyjne, a także inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumienia do załatwiania spraw indywidualnych w drodze decyzji administracyjnej (por. art. 1 pkt 2 kpa). Stąd wniosek, iż projektodawca mógł powierzyć prezesowi Agencji Rozwoju Przemysłu zarówno prowadzenie postępowania restrukturyzacyjnego jako postępowania administracyjnego, odpowiednio zmodyfikowanego, jak i wydawanie decyzji administracyjnych rozstrzygających sprawy związane z restrukturyzacją wybranych przedsiębiorstw. Mógł też owe działania określić jako wykonywanie administracji publicznej na zlecenie, a także stwierdzić, iż prezes Agencji Rozwoju Przemysłu wykonuje funkcje administracji publicznej. Takie rozwiązania są bowiem znane zarówno doktrynie, jak i teorii prawa administracyjnego.

V

Postępowanie restrukturyzacyjne ma przebiegać z zachowaniem przepisów o dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców. Jest to ważne założenie, gdyż pozwala utrzymać działania restrukturyzacyjne, podjęte na podstawie projektowanej ustawy w granicach, na które jest przyzwolenie Unii

Europejskiej, i które pozostaną pod kontrolą Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

VI

Godne uwagi jest też założenie, według którego restrukturyzacja, jeżeli zostanie podjęta, będzie powodować zawieszenie innych postępowań restrukturyzacyjnych, prowadzonych na podstawie odrębnych ustaw. Projektowane postępowanie restrukturyzacyjne jawi się tu wyraźnie jako postępowanie nadzwyczajne i dobrowolne, gdyż z jednej strony wchodzi w miejsce innych przewidzianych przez prawo postępowań restrukturyzacyjnych, a z drugiej strony jest postępowaniem, które może być wszczęte tylko na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy. Od już przewidzianych restrukturyzacji wyróżnia je też korzystnie b. szczegółowe określenie zasad, metod i prawnych form działania właściwych organów. Jest widoczna troska o nieobciążanie budżetu państwa bezpośrednimi wydatkami, co świadczy o rzeczowym podejściu do zagadnienia. Z drugiej jednak sprawia, iż powodzenie projektowanej restrukturyzacji zależeć będzie od wysokości środka specjalnego utworzonego na podstawie ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (zob. art. 57 projektu).

VII

W **konkluzji** należy stwierdzić, iż przedłożony projekt ustawy dotyczy ważnej i aktualnej kwestii, wymagającej pilnego rozwiązania przy pomocy szczególnych, nadzwyczajnych środków, adekwatnych do sytuacji ekonomicznej przedsiębiorców, o których mowa w projekcie przedłożonej ustawy. Przewidziane w projekcie zasady, rodzaje postępowania i formy działania są właściwie dobrane i sprawdzone w praktyce.

Sporządził: Jacek Lang