

I. FINANSE SAMORZĄDÓW

POMOC PUBLICZNA DLA PRZEDSIĘBIORCÓW

Nowe zasady pomocy publicznej dla przedsiębiorców obowiązują od 6 października 2002 r. Tego dnia weszła w życie ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. Nr 141, poz. 1177). Ustawa ta będzie obowiązywała tylko do czasu uzyskania przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej. Po tej dacie obowiązywać będzie prawo wspólnotowe.

Ustawa nie wprowadza nowego systemu udzielania pomocy publicznej dla przedsiębiorców, a jedynie udoskonala poprzedni system oraz dostosowuje normy prawne do unijnych. W celu uniknięcia konieczności częstych zmian ustawy w przyszłości, część rozwiązań materialnych, które do tej pory regulowały przepisy rangi ustawowej, przeniesione zostały do rozporządzeń. Nowa ustawa przewiduje łącznie wydanie 21 rozporządzeń, z czego przeważająca część już obowiązuje. Do momentu wejścia w życie pozostałych należy stosować przepisy wykonawcze dotychczas obowiązujące, o ile nie są sprzeczne z przepisami nowej ustawy, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia jej wejścia w życie.

Udzielenie pomocy publicznej przedsiębiorcom jest z zasady niedopuszczalne, chyba że odbywać się będzie zgodnie z zasadami określonymi w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (zwanej dalej w skrócie ustawą o pomocy publicznej). Sama natomiast pomoc udzielana może być na podstawie innych aktów prawnych, na przykład ordynacji podatkowej, prawa ochrony środowiska, ustaw regulujących sprawy rehabilitacji zawodowej i społecznej, zatrudniania osób niepełnosprawnych, bezrobocia, działalności kulturalnej, finansowania inwestycji itp. oraz uchwał jednostek samorządu terytorialnego o ulgach i zwolnieniach podatkowych.

Pomoc publiczna polega na przysporzeniu przedsiębiorcy korzyści finansowych przez organy udzielające pomocy, która może polegać na dokonywaniu na rzecz przedsiębiorców wydatków ze środków publicznych lub może pomniejszyć te środki. Chodzi tu zarówno o przysporzenie pośrednie jak i bezpośrednie, którego skutkiem jest uprzywilejowanie danego przedsiębiorcy w stosunku do jego konkurentów.

Art. 2 ustawy o pomocy publicznej – oprócz definicji pomocy publicznej - określa także **formy pomocy**, w jakich może nastąpić przysporzenie przedsiębiorcy korzyści finansowych. Następuje ono nie tylko wtedy, gdy na rzecz przedsiębiorcy przekazywane są środki publiczne, np. w formie dotacji, ale również w przypadku dokonania za niego wydatków ze środków publicznych, np. w postaci dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych, a także pomniejszenia świadczeń należnych od niego na rzecz sektora finansów publicznych, np. poprzez stosowanie ulg podatkowych. Niekiedy możliwość pomniejszenia świadczeń może mieć charakter potencjalny, np. poprzez udzielenie gwarancji i poręczenia.

Formy pomocy wyszczególnione w art. 2 ustawy o pomocy publicznej nie stanowią wykazu zamkniętego form przysporzenia korzyści przedsiębiorcom. Niektóre formy pomocy, takie jak nabycie akcji lub udziałów, umorzenie zaległości podatkowych i niepodatkowych bądź udzielenie gwarancji lub poręczenia będzie można uznać tylko w przypadkach określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów.

Przysporzenie na rzecz przedsiębiorcy powinno być realizowane ze środków publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (art. 7 pkt 1 ustawy o pomocy publicznej). Nowe przepisy ustawy o pomocy publicznej wprowadzają dodatkowe rozróżnienie pomiędzy krajowymi środkami pieniężnymi a środkami przedakcesyjnymi pochodzącymi z Unii Europejskiej. Opiniowaniu przez organ nadzorujący (UOKiK) będą podlegać jedynie projekty decyzji i umów będących podstawą udzielania pomocy z krajowych środków publicznych. Kwoty pomocy uzyskanej ze środków przedakcesyjnych będą jednak wliczane np. do ogólnej kwoty pomocy otrzymanej przez przedsiębiorców w trzech kolejnych latach (art. 4 ust. 2 ustawy o pomocy publicznej).

Ustawa ma zastosowanie wyłącznie do pomocy, której wartość przekracza 100 tys. euro łącznie z wartością pomocy udzielonej w okresie kolejnych 3 lat poprzedzających dzień jej przyznania (art. 3 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej). Przepisy ustawy stosuje się niezależnie od wartości pomocy, w przypadku gdy jest ona udzielona w górnictwie węgla, hutnictwie żelaza i stali oraz w transporcie. Zasady dopuszczalności tej pomocy zostały określone przez Radę Ministrów osobno dla każdego sektora w drodze rozporządzenia.

Przedsiębiorca prywatny i przedsiębiorca publiczny zostali zdefiniowani w art. 7 pkt 9 i 10 ustawy o pomocy publicznej. Pierwszy z nich to przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. - Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178). Zgodnie z art. 2 ust. 2 tej ustawy, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna oraz nie posiadająca osobowości prawnej spółka prawa handlowego, która we własnym imieniu wykonuje działalność gospodarczą. W świetle przepisów ustawy o pomocy publicznej przedsiębiorcami są również spółki cywilne. Natomiast przedsiębiorcami o charakterze publicznym są takie podmioty jak przedsiębiorstwa państwowe, jednoosobowe spółki Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, a także spółki akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością, w stosunku do których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub wskazani wcześniej przedsiębiorcy są podmiotami dominującymi w rozumieniu przepisów o publicznym obrocie papierami wartościowymi.

Z powyższego wynika, że przepisy ustawy o pomocy publicznej stosuje się m.in. do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, spółek prawa handlowego, spółdzielni, towarzystw budownictwa społecznego, przedsiębiorstw państwowych oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Fundacje i stowarzyszenia będą podlegały przepisom tej ustawy, jeżeli prowadzą działalność gospodarczą oraz występuje związek pomiędzy udzieloną pomocą a tą działalnością.

Wyłączenia spod zakresu działania ustawy zostały zawarte w art. 6 ustawy o pomocy publicznej. Według tych przepisów ustawa nie ma zastosowania do pomocy udzielonej na tworzenie i rozbudowę infrastruktury technicznej i w celu zrekomensowania kosztów

ponoszonych na zadania związane z obronnością kraju. Nie dotyczy także pomocy udzielonej w celu usunięcia szkody wyrządzonej przedsiębiorcy, powstałej na skutek zastosowania się przez niego do urzędowej interpretacji prawa podatkowego lub informacji organu podatkowego w zakresie stosowania przepisów prawa podatkowego. Ta sytuacja ujęta w art. 6, ust. 1 pkt 1 lit. c ustawy o pomocy publicznej odnosi się do przypadków przewidzianych w zmienionym od 1 stycznia 2003 r. art. 14 Ordynacji podatkowej, w którym przewidziano możliwość umorzenia zaległości podatkowej, powstałej wskutek zastosowania się podatnika, płatnika lub interesanta do błędnej interpretacji prawa podatkowego, dokonanej przez organ podatkowy.

Częściowemu wyłączeniu spod przepisów ustawy o pomocy publicznej podlega pomoc udzielona w rolnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym, łowiectwie, leśnictwie, rybołówstwie i rybactwie. Dotyczy to także pomocy udzielanej przedsiębiorcom zatrudniającym osoby niepełnosprawne - w formie dofinansowania lub refundacji wynagrodzeń osób niepełnosprawnych lub składek na ubezpieczenie społeczne naliczonych od tych wynagrodzeń. Do wymienionych przypadków pomocy stosuje się jedynie przepisy ustawy o pomocy publicznej dotyczące nadzorowania pomocy (art. 39-43, art. 44 ust. 2 -6, art. 45, art. 47 i art. 48).

Warunki dopuszczalności pomocy publicznej zostały określone w art. 8-10 ustawy o pomocy publicznej. Istnieją dwa rodzaje warunków oraz zamknięty katalog celów, na realizację których może być przyznana pomoc. Przepisy ustawy o pomocy publicznej rozróżniają warunki ogólne, które muszą być spełnione w każdym przypadku przysporzenia korzyści finansowych na rzecz przedsiębiorcy oraz szczegółowe, które zostały uzależnione od przeznaczenia planowanej pomocy. Zasady udzielania pomocy, wymienione w art. 10 ustawy o pomocy publicznej, muszą być spełnione równocześnie.

Z art. 8 ustawy o pomocy publicznej wynika, że niedopuszczalna jest pomoc, która może wyeliminować lub istotnie ograniczyć lub naruszyć konkurencję, bądź też mogąca uniemożliwić lub istotnie utrudnić jej powstanie. Badając dopuszczalność pomocy z punktu widzenia jej wpływu na konkurencję należy brać pod uwagę wielkość i częstotliwość pomocy dotychczas udzielanej przedsiębiorcy. Aktualnie przepisy nowej ustawy o pomocy publicznej nie nakazują powiązania udzielonej pomocy z nowymi inwestycjami lub tworzeniem nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją. Powiązanie z inwestycjami mogą natomiast przewidywać szczegółowe warunki dopuszczalności pomocy.

Art. 9 ustawy o pomocy publicznej określa jakie może być dopuszczalne przeznaczenie udzielonej pomocy z mocy prawa oraz w zależności od oceny organu nadzorującego. Na gruncie ustawy o pomocy publicznej dopuszczalna jest pomoc udzielana w celu naprawienia szkód wywołanych przez klęski żywiołowe lub inne nadzwyczajne zdarzenia. Ponadto dopuszczalna jest pomoc udzielana w celach wymienionych w punkcie 1 ust. 2 art. 9 ustawy o pomocy publicznej, w tym m.in. na promowanie kultury, nauki i oświaty oraz ochrony dziedzictwa kulturowego. Dopuszczalna jest także pomoc stanowiąca rekompensatę dla przedsiębiorcy z tytułu jego udziału w realizacji zadań publicznych, np. w związku ze zwiększonymi wydatkami ponoszonymi przy rehabilitacji i zatrudnianiu osób niepełnosprawnych. Istnieje także możliwość wspierania ze środków publicznych rozwoju eksportu, o ile nie zakłóca to konkurencji z przedsiębiorstwami z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Pomocy publicznej

można ponadto udzielać w ramach pomocy regionalnej, horyzontalnej oraz w sektorach uznanych za wrażliwe.

Pomoc regionalna jest przeznaczona dla obszarów, na których stopa życiowa ludności jest szczególnie niska. Sposób ustalenia poziomu tej stopy wskazany jest w art. 12 ustawy o pomocy publicznej. Z uwagi na to, że obecnie wskazany w tym przepisie poziom nie został przekroczony w żadnym województwie, dopuszczalne jest stosowanie pomocy regionalnej na terenie całej Polski. Celem pomocy regionalnej jest pobudzenie długookresowego rozwoju obszarów o poziomie produktu krajowego brutto niższym od średniej europejskiej. Pomoc regionalna może być udzielana na nowe inwestycje, tworzenie nowych miejsc pracy związanych z daną inwestycją oraz na pokrycie bieżących kosztów działalności przedsiębiorcy.

Przez nową inwestycję należy rozumieć związaną z utworzeniem, rozbudową lub nabyciem przedsiębiorstwa, jak również z rozpoczęciem w przedsiębiorstwie działalności obejmującej dokonywane zasadniczych zmian produkcji, produktu albo procesu produkcyjnego, inwestycję w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne.

Z utworzeniem nowych miejsc pracy mamy z kolei do czynienia, jeżeli w danym przedsiębiorstwie w określonym czasie nastąpi przyrost netto miejsc pracy. Nowo utworzone miejsca pracy muszą być zachowane przez co najmniej 5 lat.

Przykładem pomocy regionalnej mogą być ulgi w podatku dochodowym dla przedsiębiorstw działających w specjalnych strefach ekonomicznych oraz pomoc udzielana na podstawie ustawy z 20 marca 2002 r. o finansowym wspieraniu inwestycji. Inną formą pomocy mogą być zwolnienia od podatku od nieruchomości związane z nowymi inwestycjami lub tworzeniem nowych miejsc pracy. Pomoc operacyjna czyli udzielana na pokrycie bieżących kosztów działalności jest udzielana w ograniczonym czasie oraz stopniowo zmniejszana. Powinna być uzasadniona przesłankami o charakterze społeczno-gospodarczym, a w szczególności wysoką stopą bezrobocia i niskim poziomem PKB na jednego mieszkańca.

Ustawa o pomocy publicznej dała możliwość udzielania pomocy regionalnej, jednakże brak jest niezbędnych aktów prawnych, które byłyby podstawą udzielania takiej pomocy. Obecnie istnieją tylko dwa takie akty prawne, to jest wyżej wspomniane ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i o finansowym wspieraniu inwestycji. Ważne zatem mogą być instrumenty o charakterze lokalnym, takie jak zwolnienia podatkowe czy indywidualne decyzje o umorzeniu.

Pomoc horyzontalna jest pomocą, której warunki udzielania nie są związane z prowadzeniem przez przedsiębiorcę działalności na określonym terenie ani też w określonym sektorze. Jest ona zawsze przeznaczona na określone zamierzenia i przyczynić się powinna w szczególności do ograniczenia bezrobocia wśród tych grup społecznych, których sytuacja na rynku pracy jest najtrudniejsza. Udzielona pomoc ma wpłynąć na podwyższenie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz umożliwić odzyskanie przez przedsiębiorców mających trudności finansowe zdolności do konkurowania na rynku. Art. 14 ustawy o pomocy publicznej wymienia na co pomoc może być przeznaczona.

W punkcie 1 art. 14 wymienia się **pomoc przeznaczoną na restrukturyzację przedsiębiorstw oraz pomoc doraźną**. Z tej pomocy może skorzystać tylko przedsiębiorca, który traci zdolność do konkurowania na rynku i który znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Okoliczności, jakie

składają się na taką sytuację przedsiębiorcy, to w szczególności zmniejszenie się obrotów przedsiębiorstwa, nadmierna zdolność produkcyjna, wzrost zapasów, spadek zyskowności, lub strata, wzrost zadłużenia lub niemożność uzyskania kredytów bankowych, poręczeń lub gwarancji. Pomoc restrukturyzacyjna ma na celu powrót przedsiębiorcy do dobrej kondycji i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania na konkurencyjnym rynku. Pomoc w tym zakresie musi być oparta o plan restrukturyzacyjny zaakceptowany przez walne zgromadzenie (zgromadzenie wspólników) lub organ założycielski i obejmujący między innymi zmiany majątkowe, finansowe, organizacyjne lub zatrudnienia. Restrukturyzację przedsiębiorstwa może poprzedzić pomoc doraźna, która ma na celu umożliwienie upadającemu przedsiębiorcy kontynuowania działalności gospodarczej przez okres niezbędny do opracowania planu restrukturyzacyjnego. Pomoc doraźna może zostać udzielona jedynie w formie pożyczki lub kredytu, poręczeń lub gwarancji oraz odroczenia lub rozłożenia na raty należności publicznoprawnych. Może ona być świadczona przez okres nie przekraczający 6 miesięcy. Po tym okresie przedsiębiorca jest zobowiązany do przedłożenia planu restrukturyzacji lub planu likwidacji albo dokumenty stwierdzające zwrot uzyskanej pomocy.

Pomoc na prace badawczo-rozwojowe została ujęta w punkcie 2 art. 14 ustawy o pomocy publicznej i może ona być przeznaczona wyłącznie na określone rodzaje badań. Dotyczy to tzw. badań podstawowych, obejmujących działalność badawczą, eksperymentalną lub teoretyczną. Ponadto mogą to być badania służące do zdobycia wiedzy, mającej bezpośrednio zastosowanie w praktyce czyli przydatnej do opracowania nowych produktów, procesów lub usług bądź udoskonalenia istniejących. Pomocą są objęte także badania przedkonkurencyjne, obejmujące przekształcenie wyników badań przemysłowych na plany, założenia lub projekty nowych, zmodyfikowanych lub udoskonalonych produktów, w tym wykonanie prototypu nieprzydatnego komercyjnie.

W punkcie 3 art. 14 ustawy o pomocy publicznej zapisano **pomoc na utrzymanie poziomu zatrudnienia lub tworzenia nowych miejsc pracy w przedsiębiorstwa**. Wsparcie to może być udzielone na czas określony, na obszarach spełniających kryteria dla pomocy regionalnej i w granicach maksymalnych wielkości pomocy określonych dla tych obszarów. Udzielona pomoc na utrzymanie poziomu zatrudnienia musi się łączyć z uzasadnionym przypuszczeniem konieczności likwidacji miejsc pracy przez przedsiębiorcę. Pomoc na tworzenie nowych miejsc pracy uzależniona jest od zachowania tych miejsc przez określony czas. Mogą to być także miejsca w niepełnym wymiarze czasu pracy lub dla osób niepełnosprawnych. Nie ma obowiązku powiązania omawianej pomocy z nowymi inwestycjami.

Pomoc na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (pkt 4 art. 14 ustawy o pomocy publicznej) dopuszczalna jest wówczas, gdy przeznacza się ją na dofinansowanie usług doraźnych do wysokości 50% kosztów lub na część kosztów uzyskania certyfikatu, w tym z zakresu systemu zarządzania jakością, środowiskiem lub bezpieczeństwem pracy. Ponadto dopuszczalne są inne sposoby wspierania tej kategorii przedsiębiorstw, a także korzystania przez nich z pomocy z innych tytułów określonych w ustawie o pomocy publicznej. Szczególnie traktowanie małych i średnich przedsiębiorstw wyraża się w podwyższeniu maksymalnej intensywności pomocy, np. w przypadku pomocy regionalnej i na ochronę środowiska. Pomocą

wspierającą rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest między innymi pomoc udzielana przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości na podstawie rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 21 maja 2001 r. w sprawie warunków i trybu udzielania dotacji (Dz. U. Nr 57, poz. 598 z późn. zm., ostatnia zmiana Dz. U. z 2002 r. Nr 66, poz. 596).

Pomoc na ochronę środowiska, ujęta w punkcie 5 art. ustawy o pomocy publicznej, jest możliwa przede wszystkim, jeżeli będzie stanowić zachętę do wychodzenia przez przedsiębiorcę poza obowiązujące normy oraz gdy nie jest on w stanie uwzględnić w cenach sprzedawanych towarów lub usług kosztów zanieczyszczenia środowiska. Pomoc taka może być przeznaczona na inwestycje mające na celu ograniczenie emisji zanieczyszczeń, oszczędność energii lub rekultywację powierzchni ziemi. Może być także przeznaczona na rekompensatę wzrostu kosztów związanych z gospodarką odpadami, produkcją energii ze źródeł odnawialnych, produkcją energii elektrycznej w skojarzeniu z wytwarzaniem ciepła. Możliwe jest też przeznaczenie pomocy na usługi doradcze dla małych i średnich przedsiębiorstw i inne działania w dziedzinie ochrony środowiska.

Pomoc na szkolenia (pkt 6 art. 14 ustawy o pomocy publicznej) dla potrzeb przedsiębiorców może zostać przeznaczona zarówno na szkolenia specjalistyczne, jak i na ogólne. W każdym przypadku powinna być związana z rozwojem ich przedsiębiorstw. Za szkolenia specjalistyczne uważa się takie, które obejmują przeszkolenie teoretyczne i praktyczne, dotyczące wyłącznie obecnego lub przyszłego stanowiska pracownika u wspieranego przedsiębiorcy i związane ze specyfiką działania prowadzonego przez niego przedsiębiorstwa. Szkolenia ogólne pomagają zdobyć kwalifikacje, które pracownik będzie mógł wykorzystać nie tylko u wspieranego przedsiębiorcy, ale również u innych przedsiębiorców, lub w innych obszarach działalności. Szkolenia ogólne obejmują także zatrudnianie młodocianych w celu praktycznej nauki zawodu. Przepisy przewidują wyższą intensywność pomocy dla szkoleń ogólnych (50% kosztów kwalifikujących się do objęcia pomocą), niż w przypadku szkoleń specjalistycznych (25% kosztów). Wielkości te mogą ulec podwyższeniu dla małego lub średniego przedsiębiorcy, działającego na obszarze kwalifikującym się do objęcia pomocą regionalną.

Pomoc w sektorach wrażliwych mogą otrzymać przedsiębiorcy, do których należą hutnictwo żelaza i stali, górnictwo węgla, sektor włókien syntetycznych, żegluga morskiej, budownictwa okrętowego oraz przemysł motoryzacyjny. Zasady udzielania pomocy zostały określone w sposób szczególny, dostosowany do specyficznych problemów, z którymi zmagają się wymienieni przedsiębiorcy. Pomoc dla tej grupy przedsiębiorców, w tym regionalna i horyzontalna, jest dopuszczalna, gdy spełniony zostanie jeden z warunków wymienionych w art. 21 ustawy o pomocy publicznej. Według tego przepisu pomoc jest dopuszczalna, jeżeli przyspiesza niezbędne zmiany lub rozwój określonych sektorów, przywraca długookresowe funkcjonowanie określonych sektorów, a także łagodzi społeczne i gospodarcze koszty zmian w tych sektorach. Ustawodawca przewidział jednak warunek, iż zakres i maksymalne wielkości pomocy dopuszczalnej w sektorze uznanym za wrażliwy powinny wspierać przekształcenia strukturalne niezbędne do prawidłowego funkcjonowania gospodarki. Ze względu na szczególne zasady udzielania pomocy w sektorach wrażliwych dopuszczalna jest jedynie pomoc publiczna, która w najmniejszym stopniu narusza istniejące warunki konkurencji, a przy tym umożliwia

realizację celów udzielonej pomocy. Oznacza to, że dla przedsiębiorcy działającego w sektorze wrażliwym dostępna jest tylko pomoc o ściśle określonym przeznaczeniu.

Program pomocowy, to instytucja, która jest przejawem dostosowania polskiej procedury do norm unijnych i odbiurokratyzowania systemu udzielania pomocy. Programy takie, zgodnie z art. 11 ustawy o pomocy publicznej, mają obowiązek przygotowywać organy administracji publicznej. Mogą one dotyczyć rozmaitych dziedzin, między innymi pomocy na nowe inwestycje, na dofinansowanie działań restrukturyzacyjnych małych i średnich przedsiębiorców, dotacji do podręczników, pomocy dla zakładów opieki zdrowotnej, rekompensaty dla przedsiębiorców za realizacji zadań publicznych, czy pomocy na szkolenia pracowników, promowania kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego, naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe, ochrony środowiska, czy pomocy na zatrudnienie. W programie powinny znaleźć się wszystkie istotne informacje, między innymi podstawa prawna, przeznaczenie pomocy, formy pomocy, warunki dopuszczalności pomocy, czas trwania programu, beneficjenci, organy udzielające pomocy, czy zakres terytorialny udzielanej pomocy.

Zgodnie z art. 24 ustawy o pomocy publicznej organy administracji publicznej występują do organu nadzorującego z wnioskiem o wydanie opinii o projekcie takiego programu. Według art. 52 organy administracji publicznej są zobowiązane do przedstawienia organowi nadzorującemu projektów programów pomocowych, dotyczących pomocy udzielanej na zasadach przyjętych przed dniem wejścia w życie ustawy w celu wydania opinii. Organy administracji są zobowiązane do przedłożenia takich projektów w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy czyli najpóźniej do dnia 6 kwietnia 2003 roku.

Wykaz obowiązujących aktów wykonawczych do ustawy o pomocy publicznej

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 października 2002 r. w sprawie:

- szczegółowego sposobu obliczania wartości pomocy publicznej udzielanej w różnych formach – Dz. U. Nr 186, poz. 1543,
- dopuszczalności pomocy regionalnej dla przedsiębiorców – Dz. U. Nr 186, poz. 1544,
- dopuszczalności pomocy doraźnej oraz pomocy na restrukturyzację przedsiębiorstw – Dz. U. Nr 186, poz. 1545,
- dopuszczalności pomocy publicznej udzielanej na prace badawczo-rozwojowe – Dz. U. Nr 186, poz. 1546,
- dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze budownictwa okrętowego – Dz. U. Nr 186, poz. 1547,
- dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze górnictwa węgla – Dz. U. Nr 186, poz. 1548,
- dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze hutnictwa żelaza i stali - Dz. U. Nr 186, poz. 1549,
- dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze motoryzacyjnym - Dz. U. Nr 186, poz. 1550,
- dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze włókien syntetycznych - Dz. U. Nr 186, poz. 1551,
- dopuszczalności pomocy publicznej w sektorze żeglugi morskiej - Dz. U. Nr 186, poz. 1552,

Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie:

- sprawozdań pozwalających na nadzorowanie pomocy publicznej oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach środków publicznych - Dz. U. Nr 196, poz. 1656,
- dopuszczalności niezachowania wymogów dotyczących opiniowania pomocy horyzontalnej dla przedsiębiorców - Dz. U. Nr 196, poz. 1652,
- wzoru formularza informacji o pomocy publicznej uzyskanej przez przedsiębiorcę - Dz. U. Nr 196, poz. 1654,
- informacji i sprawozdań przedsiębiorców publicznych korzystających z pomocy publicznej - Dz. U. Nr 196, poz. 1655,
- szczegółowych kryteriów uznawania za pomoc publiczną niektórych rodzajów przysporzeń na rzecz przedsiębiorcy - Dz. U. Nr 196, poz. 1653,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 listopada 2002 r. w sprawie dopuszczalności pomocy publicznej udzielanej na szkolenia dla potrzeb określonych przedsiębiorców – Dz. U. Nr 201, poz. 1694,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu informacji przedkładanych organowi nadzorującemu w celu wydania opinii o planowanej pomocy publicznej - Dz. U. z 2003r Nr 1, poz. 1,
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie określenia przedsiębiorców zobowiązanych do składania organowi nadzorującemu sprawozdań dotyczących otrzymanej pomocy oraz ustalania zakresu obowiązków związanych ze składaniem takich sprawozdań- Dz. U. Nr 69, poz. 718.

*Andrzej Graczyk
Członek Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy*

OGRANICZENIA W ZABEZPIECZANIU POŻYCZEK I KREDYTÓW ZACIĄGANYSZYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednostki samorządu terytorialnego zaciągają kredyty i pożyczki na zasadach określonych w art. 48 i następnych ustawy z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014, z późn. zm.).

Możliwość spłaty kredytu przez jednostki samorządu terytorialnego rzutuje bezpośrednio nie tylko na interesy określonej wspólnoty mieszkańców, ale przede wszystkim na interesy kredytodawców. Stąd banki i inne instytucje udzielające kredytu są zainteresowane różnymi sposobami zabezpieczenia zwrotu udzielonych kredytów i pożyczek. Kredytodawcy nie zawsze uwzględniają to, że jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na swój publicznoprawny status należą do „bezpiecznych” dłużników i ich zobowiązania pożyczkowo-kredytowe często nie wymagają dodatkowego zabezpieczenia i traktują te jednostki tak jak innych dłużników

domagając się nieraz zabezpieczeń bardzo kosztownych lub niedopuszczalnych w aktualnym stanie prawnym.

Jednym z takich zabezpieczeń jest zabezpieczenie kredytu (pożyczki) w postaci nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bieżącym gminy.

Zarówno w orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz piśmiennictwie przez kilka lat ścierały się różne poglądy co do możliwości ustalenia nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bieżącym gminy jako formy zabezpieczenia kredytu.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy, po wielokrotnym szczegółowym przeanalizowaniu tego problemu uznało, że takie zabezpieczenie kredytu jest niezgodne z prawem. Uzasadniając swoje stanowisko Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy wyraża pogląd, że nieodwołalne pełnomocnictwo do dysponowania przez osobę trzecią (kredytodawcę) rachunkiem bieżącym jednostki samorządu terytorialnego naraża ją na wiele zagrożeń. Dysponowanie takim rachunkiem wiąże się z obsługą budżetu, zwłaszcza z terminową realizacją wydatków budżetowych objętą normami prawa finansowego.

Jednostka samorządu terytorialnego spełnia określone funkcje w państwie i stąd nie może dopuścić do takiej sytuacji, aby obcy podmiot dysponujący jej środkami finansowymi mógł doprowadzić do zmian w realizacji jej obowiązków publicznoprawnych. W szczególności wówczas gdy z uwagi na okresowy brak środków jednostka nie byłaby w stanie zaspokoić zbiorowych potrzeb mieszkańców w obrębie zadań własnych, na przykład z ustawy o systemie oświaty czy opieki społecznej lub zostałaby pozbawiona środków na zadania zlecone, na które otrzymała z budżetu państwa stosowne dotacje.

Realizacja wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego jest objęta specjalnymi zasadami określonymi w art. 92 w związku z art. 129 ust. 1 ustawy o finansach publicznych i ustanowienie pełnomocnictwa mogłoby spowodować obejście powyższych zasad. Nadzór nad wykonaniem budżetu sprawuje wójt, burmistrz, prezydent miasta lub zarząd właściwej jednostki samorządu terytorialnego, a obdarzenie osoby trzeciej nieodwołalnym pełnomocnictwem do dysponowania rachunkiem bieżącym mogłoby prowadzić do przejścia tych funkcji przez pełnomocnika, na którego zachowanie jednostka nie miałaby wpływu. Pełnomocnik mógłby nawet przekroczyć granice umocowania.

Przedstawione wyżej argumenty uzasadniają uznanie przez Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Bydgoszczy uchwał organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego dopuszczających zabezpieczenie kredytu w postaci nieodwołalnego pełnomocnictwa do dysponowania jej rachunkiem za nieważne w całości.

*Anna Romanow
Radca Prawny
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy*

ZMIANY W USTAWIE O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH.

Jak wiadomo, jedną z podstawowych wartości w każdej dziedzinie gospodarki, do której przywiązuje się szczególne znaczenie jest stabilność regulacji prawnych. Zamówienia publiczne zaś, stanowią bez wątpienia jedną z tych dziedzin, która często podlega zmianom. Dotychczas obowiązujące w tym zakresie przepisy były już dziewiętnastokrotnie nowelizowane. Można mieć jednak pewne wątpliwości, czy zawsze stabilność regulacji jest wartością nadrzędną. W sytuacji bowiem, kiedy przyjęte rozwiązania nie sprawdziły się, należy je zmienić, dostosowując do obiektywnej sytuacji. Zmiany wymusza też postępujący rozwój techniki i technologii, a w ślad za tym i rozwój gospodarki. W odniesieniu do zamówień publicznych w ostatnim okresie istotne znaczenie i wpływ na konieczność dokonywanych zmian mają działania związane z wejściem Polski do Unii Europejskiej. W tym przypadku chodzi o dostosowanie obowiązujących u nas regulacji prawnych do standardów europejskich. Chociaż działania w tym zakresie w ramach systemu zamówień publicznych trwają już od dłuższego czasu i w znacznym stopniu dostosowały go do zasad obowiązujących w krajach Unii Europejskiej, czego przykładem mogą być nowelizacje ustawy wprowadzone w 2001 roku, to jednak pewne obszary pozostają uregulowane odmiennie. Dotyczy to na przykład obowiązujących jeszcze w naszym systemie zamówień publicznych preferencji krajowych, nieco innych regulacji dotyczących przedmiotu zamówienia czy wyłączeń spod przepisów ustawy.

Każda kolejna nowelizacja jednak przybliżyła nas do sytuacji, że przepisy nasze coraz bardziej spełniają wymogi prawa Unii Europejskiej. Taki też cel ma przyjęty 17 grudnia 2002 roku przez Radę Ministrów, projekt kolejnej nowelizacji ustawy z 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych. Poza dalszym zbliżeniem naszych regulacji prawnych do standardów europejskich, projektowana nowelizacja ma na celu zmianę nieprecyzyjnych lub wadliwych przepisów, które utrudniają realizację zamówień przez zamawiających oraz dostęp przedsiębiorstw do rynku zamówień, a także powodują nadużywanie prawa, podważając zaufanie do przyjętych rozwiązań.

Projekt zmian wprowadza więc pewne rozwiązania, które pomóc mają w zwalczaniu korupcji w systemie zamówień publicznych oraz ułatwić udział oferentów w rynku zamówień publicznych, a także odbiurokratyzować procedury ich udzielania. Do najistotniejszych zmian mających przeciwdziałać korupcji należy zwiększenie jawności postępowania oraz ograniczenie możliwości nadużywania przez zamawiających swobody w żądaniu uzupełnienia ofert jak i pewne zmiany w funkcjonowaniu arbitrażu.

Proponowane zmiany w art. 25, 26 i 26a umożliwią oferentom pełną dostępność do dokumentacji postępowania, z nielicznymi, wyraźnie w ustawie wskazanymi, wyjątkami. Po zakończeniu postępowania zaś dokumentacja dostępna będzie dla wszystkich zainteresowanych osób. Tego rodzaju rozwiązania zapewnią przejrzystość procedur, co jest szczególnie istotne w postępowaniach o wartości szacunkowej nie przekraczającej 30000 EURO, w których to ustawa nie przewiduje środków odwoławczych i które, między innymi w związku z tym są szczególnie narażone na działania korupcyjne.

Projekt przewiduje też skreślenie przepisu dotyczącego uzupełniania dokumentów wymaganych od oferentów (ustęp 7a artykułu 22). Z analizy funkcjonowania tego przepisu,

między innymi w oparciu o wyniki kontroli, wynika, że był on wykorzystywany przez zamawiających do wpływania na wyniki postępowań.

W odniesieniu do zmian w funkcjonowaniu arbitrażu, poza zmianami treści delegacji do wydania rozporządzenia regulującego warunki i tryb kwalifikacji na listę arbitrów, projekt przyznaje Prezesowi Urzędu Zamówień Publicznych kompetencję wyznaczania całego składu zespołu arbitrów orzekających w danym postępowaniu odwoławczym. Zmiana ta ma umożliwić powoływanie składów orzekających odpowiednich merytorycznie do przedmiotu odwołania, a przede wszystkim zlikwidować oczekiwania stron postępowania, iż wyznaczony przez nie arbiter będzie reprezentował ich interesy podczas postępowania odwoławczego.

Ułatwieniu udziału oferentów w rynku zamówień służyć ma nowelizacja przepisów art. 4 i 4a. Proponowane zmiany ustalają wspólne zasady stosowania ustawy o zamówieniach publicznych do zamówień związanych z realizacją zadań o charakterze użyteczności publicznej, bez względu na status prawny oferenta. Zmiany w tym zakresie odpowiadają regulacjom przyjętym w dyrektywach Unii Europejskiej. Z proponowanych zmian wspomnianych wyżej przepisów, a głównie dodanego w art. 4a ustępu 4 wynika ponadto, że udzielanie zamówień pomiędzy spółkami powstałymi w procesie restrukturyzacji przedsiębiorstw nie będzie podlegało ustawie o zamówieniach publicznych. Poza tym wyłączenie spod obowiązku stosowania ustawy zamówień udzielonych jednostkom, z którymi zamawiający sporządza roczne skonsolidowane sprawozdanie finansowe jest wykonaniem art. 13, ust. 1, lit. a dyrektywy Rady 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 roku a dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji. Dostosowaniem przepisów ustawy do postanowień powyższej dyrektywy (art.9, ust. 1, lit. b) jest również projekt wprowadzenia zmian w art.6 ust. 1 ustawy, ułatwiających nabywanie energii przez przedsiębiorstwa energetyczne działające na podstawie licencji.

Niewątpliwie odbiurokratyzowaniu, a tym samym i uproszczeniu systemu, służy skreślenie art. 3a ustawy regulującego problematykę tzw. agregowania zamówień według nieprzystającej do specyfiki zamówień publicznych Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług. Obiega ona też od tworzonej europejskiej klasyfikacji zamówień publicznych, która zacznie obowiązywać z chwilą przystąpienia Polskie do Unii Europejskiej.

Projekt nowelizacji zawiera też upoważnienie dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia w sprawie obliczania wartości przedmiotu zamówienia, który ma w odmienny, niż w dotychczasowym art. 3a, sposób, regulować obliczanie wartości zamówienia uwzględniając treść odpowiednich regulacji Unii Europejskiej. Odbiurokratyzowaniu udzielenia zamówień publicznych służy też niewątpliwie wprowadzenie nowego, wynikającego z ust. 1 a art. 15 ustawy, przepisu, który w określonych przypadkach wprowadza możliwość udzielenia zamówień z wolnej ręki o wartości powyżej 20000 EURO bez obowiązku uzyskania zgody Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Dotyczyć to będzie zamówień na dostawy energii elektrycznej, ciepłej, wody lub gazu, usługi odbioru ścieków, a także usługi pocztowe o charakterze powszechnym oraz usługi przewozu kolejowego. Zgoda ta obecnie ma i tak charakter jedynie formalny, gdyż zamawiający, z uwagi na faktyczny monopol, nie ma możliwości wyboru innego dostawcy lub wykonawcy. Konsekwentnie też dla zamówień udzielonych w sytuacji występowania naturalnego

monopolu rezygnuje się z obowiązku weryfikacji oferenta oraz z obowiązku składania określonych dokumentów, które w tej sytuacji są zbędne.

Ułatwieniu udzielenia zamówień służyć ma też proponowana zmiana sztywnej regulacji narzucającej wymóg pracowniczego składu komisji przetargowej. Skorzystają z tego podmioty, które nie zatrudniają pracowników bądź nie dysponują pracownikami odpowiednio wykwalifikowanymi. W takich sytuacjach do składu komisji przetargowej można będzie powołać osoby o odpowiednich kwalifikacjach spoza grona pracowników zamawiającego.

Uproszczeniu i skróceniu procesu postępowania o udzielenie zamówień służą też proponowane zmiany przepisu ustępu 6 w artykule 42 ustawy. Znowelizowany przepis zakłada utratę wadium przez oferenta, który uchyla się od nałożonego przez ustawę obowiązku złożenia oświadczeń.

Istotnym uproszczeniem realizacji najmniejszych zamówień jest proponowane w projekcie nowelizacji ustawy zwiększenie do 6000 EURO progu, poniżej którego nie obowiązuje stosowanie ustawy. Zmiana ta, jak się ocenia, spowoduje jedynie nieznaczne zwiększenie wielkości środków wydawanych poza przepisami ustawy, rekompensując to zmniejszeniem kosztów administracyjnych ponoszonych w związku z organizowaniem drobnych postępowań. Zmiana ta pozwoli również elastyczniej dopasować się do zmniejszającego się rynku zarówno zamawiającym jak i oferentom, szczególnie tym najmniejszym umożliwiając im dostęp do realizacji niewielkich usług, dostaw i robót budowlanych. W przypadku zaś rywalizacji w związku ze stosowaniem odpowiednich procedur postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wspomniane podmioty, z uwagi na swój bardzo niewielki potencjał zarówno finansowy jak i techniczny nie byłyby w stanie konkurować z podmiotami znacznie silniejszymi ekonomicznie i technicznie i w efekcie uzyskać zamówienie publiczne.

Należy też wspomnieć, że projekt nowelizacji usuwa również powstałe wskutek licznych zmian ustawy sprzeczności legislacyjne, które utrudniają funkcjonowanie systemu zamówień publicznych, prowadząc często do wielu sprzecznych z sobą interpretacji. Dostosowuje on także przepisy ustawy do przepisów regulujących właściwość organów administracji rządowej.

Wskazane wyżej projektowane zmiany uregulowań w znacznej mierze porządkują system zamówień publicznych w jego newralgicznych fragmentach, eliminując przyczyny nieporozumień interpretacyjnych, przyczyniając się do łatwiejszego i prostszego stosowania wynikających z systemu procedur. Projektowana nowelizacja stanowi też kolejny etap dostosowania naszego systemu zamówień publicznych do standardów europejskich. Wielokrotne nowelizacje obowiązującej aktualnie ustawy spowodowały jednak, że tekst, na którym się dzisiaj opieramy, zawiera dwa razy tyle przepisów, co artykułów. Poza tym od momentu powstania ustawy w naszej rzeczywistości gospodarczej i społecznej zaszło wiele zmian, które należy uwzględnić w obowiązującym systemie zamówień. Nie do końca też przepisy dostosowane są do uregulowań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej. W tej sytuacji, biorąc także pod uwagę zbliżający się termin wejścia Polski do Unii Europejskiej, pojawia się konieczność kompleksowej regulacji obowiązującego systemu zamówień publicznych.

Niezależnie, więc od omówionego wyżej projektu nowelizacji dotychczas obowiązującej ustawy, rozpoczęły się prace nad nowym jej kształtem i przygotowany jest projekt nowej

ustawy o zamówieniach publicznych. Zakłada się, że zostanie on przygotowany przy jak największym udziale uczestników systemu zamówień publicznych, wszystkich liczących się instytucji i organizacji, a także osób cieszących się w tym zakresie dużym autorytetem, co z pewnością pozwoli w dużej mierze uniknąć niezasadnych, niekonsekwentnych i niewłaściwych uregulowań.

*Włodzimierz Bartkowiak
Zastępca Prezesa
Regionalnej Izby Obrachunkowej
w Bydgoszczy*