



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN CICHOSZ

KGP-4101-02-01/2012

Warszawa, dnia 24 września 2012 r.

Pan
Mikołaj BUDZANOWSKI

Minister Skarbu Państwa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

TEKST UJEDNOLICONY¹

Na podstawie art. 2 ust. 1 *ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli*², zwanej dalej *ustawą o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli³ przeprowadziła w Ministerstwie Skarbu Państwa⁴, kontrolę dotyczącą udzielania pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację dla średnich i małych przedsiębiorców, ze środków zgromadzonych na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców⁵ oraz efektów tej pomocy. Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r. z uwzględnieniem zdarzeń zaistniałych przed i po tym okresie, mających istotne znaczenie dla dokonania ocen kontrolowanej działalności.

W związku z ustaleniami przedstawionymi w protokole kontroli, podpisanym w dniu 24 sierpnia 2012 r., oraz wynikami kontroli przeprowadzonych u siedmiu beneficjentów tej pomocy⁶, Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 *ustawy o NIK*⁷, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie.

1. Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania Ministra Skarbu Państwa⁸ dotyczące udzielania pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację dla średnich i małych przedsiębiorców jako jed-

¹ Zawiera zmiany wprowadzone do wystąpienia pokontrolnego uchwałą Nr 44/2012 Kolegium Najwyższej izby Kontroli z dnia 28 listopada 2012 r.

² Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

³ Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji.

⁴ Dalej MSP lub Ministerstwo.

⁵ Dalej FRP lub Fundusz.

⁶ Jeleniogórska Przędzalnia Czesankowa „Anilux” SA w upadłości, Fabryka Form Metalowych „Formet” SA, Przedsiębiorstwo Geologiczne Budownictwa Wodnego „Hydrogeo”, Zakłady Sprzętu Precyzyjnego „Niewiadów” SA w upadłości, Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Puławach Sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej w Staszowie Sp. z o.o. oraz „Unimor – Radiocom” Sp. z o.o.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 w brzmieniu obowiązującym przed 2 czerwca 2012 r.

nego z celów, na który przeznaczane były środki Funduszu oraz dotychczasowe efekty tej pomocy w skontrolowanych przedsiębiorstwach.

W 2010 r. Minister SP dysponował na rachunku Funduszu (w ujęciu memoriałowym) kwotą netto w wysokości 1 629 853,6 tys. zł⁹. Z kwoty tej Minister SP udzielił pomocy publicznej dla sześciu małych i średnich przedsiębiorców (wyłącznie na ratowanie w formie pożyczki) w wysokości 11 651,7 tys. zł, co stanowiło 0,71% pozostających w dyspozycji środków. W 2011 r. analogiczna kwota wyniosła 1 655 732,2 tys. zł¹⁰. Pomocy publicznej udzielono pięciu małym i średnim przedsiębiorcom (na ratowanie w formie pożyczki i na restrukturyzację w formie dotacji i podwyższenia kapitału zakładowego) w łącznej wysokości 10 305,8 tys. zł (0,62%). W I półroczu 2012 r. z kwoty 1 402 870,6 tys. zł¹¹ Minister SP udzielił pomocy publicznej dwóm małym i średnim przedsiębiorcom na ratowanie w formie pożyczki i na restrukturyzację w formie podwyższenia kapitału zakładowego) wydając łącznie 5 621,4 tys. zł, tj. 0,40%.

Niniejszą kontrolą NIK nie były objęte zagadnienia prawidłowości ustalania przychodów funduszu oraz ich ewidencjonowania, poddawane corocznie odrębnej ocenie w ramach kontroli wykonania budżetu państwa w części 36 *Skarb Państwa*.

2. Z naruszeniem obowiązujących przepisów wewnętrznych sporządzano plany finansowe Funduszu. Zgodnie z *Instrukcją w sprawie planowania przychodów i wydatków funduszu celowego pod nazwą Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców* (stanowiącą załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 20 Ministra SP z dnia 13 czerwca 2007 r. i zarządzenia Nr 33 z dnia 5 lipca 2010 r.) obowiązek sporządzenia projektu planu finansowego FRP spoczywał na departamencie właściwym merytorycznie w sprawach pomocy publicznej¹². Projekt planu na dany rok departament merytoryczny zobowiązany był, zgodnie z ww. *Instrukcją*, sporządzić na podstawie:

- opracowanych przez właściwe komórki organizacyjne materiałów w formie projektów zestawień kosztów wsparcia będącego pomocą publiczną na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców; materiały te powinny być przekazane do departamentu właściwego merytorycznie najpóźniej do 15 lipca każdego roku;
- sporządzonego przez Departament Budżetu i Finansów (DBF) projektu przychodów na rachunek Funduszu, który powinien być przekazany do departamentu właściwego merytorycznie najpóźniej do 30 lipca każdego roku; projekt powinien być opracowany na podstawie informacji o przewidywanych przychodach z prywatyzacji w nadchodzącym roku budżetowym, uzyskanych przez DBF z właściwych komórek organizacyjnych.

⁸ Dalej Minister SP.

⁹ Stan Funduszu na początek 2010 r. (339 033,7 tys. zł) plus przychody w 2010 r. (2 071 875,5 tys. zł) minus środki podlegające przekazaniu do ARP SA w wysokości 1/3 przychodów Funduszu (682 787,2 tys. zł) minus pomoc publiczna na rzecz Kompanii Węglowej SA przyrzeczona przed przystąpieniem do Unii Europejskiej (98 268,4 tys. zł).

¹⁰ Stan Funduszu na początek 2011 r. (1 294 522,3 tys. zł) plus przychody FRP w 2011 r. (511 254,4 tys. zł) minus środki podlegające przekazaniu do ARP SA w wysokości 1/3 przychodów Funduszu (150 044,5 tys. zł).

¹¹ Stan Funduszu na początek 2012 r. (1 002 612,2 tys. zł) plus przychody FRP w I półroczu 2012 r. (598 890 tys. zł) minus środki podlegające przekazaniu do ARP SA w wysokości 1/3 przychodów Funduszu (198 631,6 tys. zł).

¹² Plan na 2010 r. sporządził Departament Integracji Europejskiej, Współpracy z Zagranicą i Pomocy Publicznej, zaś na lata 2011-2012 – Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej.

Kontrola wykazała, że:

- w latach 2009 i 2010 nie został dotrzymany termin sporządzenia projektów zestawień kosztów wsparcia (15 lipca); o sporządzenie i przesłanie w nieprzekraczalnym terminie do dnia 13 sierpnia 2009 r. stosownych projektów zestawień Departament Integracji Europejskiej, Współpracy z Zagranicą i Pomocy Publicznej zwrócił się dopiero w dniu 11 sierpnia 2009 r. do siedmiu departamentów i 13 delegatur MSP; w przypadku planu na 2011 r. pismo do pięciu właściwych komórek organizacyjnych Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej wystosował w dniu 21 lipca 2010 r., wyznaczając nieprzekraczalny termin dostarczenia żądanych materiałów do 26 lipca 2010 r.;
- DBF nie sporządzał i nie przekazywał departamentowi właściwemu merytorycznie w sprawach pomocy publicznej projektu przychodów na rachunek Funduszu, w formie wymaganej przywołanymi już zarządzeniami Nr 20 i Nr 33 Ministra SP;
- w każdym roku proces planowania wydatków Funduszu nie był inicjowany ze stosownym wyprzedzeniem przez właściwy merytorycznie departament, lecz rozpoczynał się z chwilą zwrócenia się o opracowanie takiego planu przez DBF, który był zobligowany terminem przesłania projektu budżetu w części 36 *Skarb Państwa* do Ministerstwa Finansów (terminów tych dotrzymywano); powodowało to pośpiech w sporządzaniu niezbędnych dokumentów – wynikający z ograniczonego czasu wyznaczanego na ich opracowanie (w 2009 r. dwa dni, w 2010 – pięć dni, zaś w 2011 – trzy¹³ dni); w ocenie NIK przyczyniało się to do przyjmowania niekiedy znacząco nietrafnych założeń – na przykład w planie kosztów 2011 r. przewidziano m.in. wsparcie w formie dokapitalizowania w celu restrukturyzacji dla 18 imiennie wymienionych przedsiębiorców, z których dziewięciu w ogóle nie wystąpiło z wnioskiem o przyznanie pomocy¹⁴; w planie na ten sam rok przewidziano środki w formie dotacji na restrukturyzację również dla 18 imiennie wymienionych przedsiębiorców, z których pięciu w ogóle z wnioskami nie wystąpiło.

3. Niecelowe były, obowiązujące do 26 września 2011 r., ograniczenia w terminach występowania z wnioskami o udzielenie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację. Zgodnie z *rozporządzeniem Ministra Skarbu Państwa z dnia 6 kwietnia 2007 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców*¹⁵ pomoc publiczna mogła być udzielona na wniosek przedsiębiorcy, z tym jednak że decyzję o rozpoczęciu przyjmowania wniosków (naboru) podejmował Minister SP i obwieszczał w formie stosownego ogłoszenia. *Rozporządzenie* nie stwarzało więc możliwości składania wniosków na bieżąco, na przykład wtedy, gdy pomimo trudnej sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy możliwe było przeprowadzenie szybkich procesów sanacyjnych. Rozwiązanie to stanowiło przykład administracyjnego ograniczenia dostępu do środków na pomoc publiczną dla

¹³ Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej zwrócił się pismem z dnia 11 kwietnia 2011 r. znak: MSP/DIEiPP/691/RK/11 do 5 Departamentów z prośbą o dostarczenie żądanych materiałów w nieprzekraczalnym terminie do 14 kwietnia 2010 r.

¹⁴ Pomimo możliwości wystąpienia z wnioskiem w trakcie naboru przeprowadzonego we wrześniu 2010 r.

¹⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 543.

przedsiębiorców, co było, w ocenie NIK, niezgodne z *ratio legis* utworzenia FRP (art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji¹⁶).

Obowiązujące od dnia 27 września 2011 r. *rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców*¹⁷ zachowało powyższą procedurę składania wniosków, przewidując jednocześnie możliwość przyjęcia do rozpatrzenia przez Ministra SP wniosku złożonego poza naborem. Możliwość tę ograniczono do przypadków uzasadnionych pilną potrzebą udzielenia pomocy na ratowanie lub pomocy na restrukturyzację, a w szczególności gdy opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku mogłoby grozić niepowetowaną stratą dla przedsiębiorcy. W ocenie NIK, zmiana *rozporządzenia* w tej części, stanowi istotny postęp, aczkolwiek skuteczność tego rozwiązania zależeć będzie od ustalonej praktyki, a zwłaszcza kryteriów oceny w jakich przypadkach opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku może grozić niepowetowaną stratą dla przedsiębiorcy.

4. W okresie objętym kontrolą (1 stycznia 2010 r. – 30 czerwca 2012 r.) Minister SP ogłosił dwa nabory wniosków o udzielenie pomocy publicznej na ratowanie lub restrukturyzację, rezerwując na ten cel w planie finansowym Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców każdorazowo 100 mln zł. W naborze 2009 r. wpłynęły 24 wnioski, a 2010 r. – 51 wniosków o udzielenie pomocy publicznej. W latach 2011 i w I półroczu 2012 r. naboru nie ogłoszono. Łącznie w okresie objętym kontrolą pomoc otrzymało 12¹⁸ przedsiębiorców, w tym dziewięciu w formie pożyczki na ratowanie, a czterech pomoc na restrukturyzację, w formie dokapitalizowania lub dotacji. Kwota pomocy ogółem to 27 578,9 tys. zł.

Przeciętny czas rozpatrywania wniosków w MSP, obejmujący okres od daty ich wpływu do dnia wydania oświadczenia Ministra SP w sprawie udzielenia pomocy, wynosił trzy miesiące - zarówno dla wniosków z naboru w 2009 r. jak i w 2010 roku. NIK negatywnie ocenia wydłużenie się w 2010 r., w porównaniu do 2009 r., terminów wydawania oświadczeń Ministra SP o zamiarze udzielenia pomocy publicznej. W przypadku 13 spośród 20 wniosków z naboru 2010 r. oświadczenia wydane zostały po upływie miesiąca od daty posiedzenia Zespołu¹⁹, na którym zarekomendowano udzielenie pomocy. W 2009 r. termin ten nie przekraczał 14 dni. Miały na to wpływ zarówno czynniki o charakterze obiektywnym, m.in. konieczność zwracania się o uzupełnienie wniosków, zmiana stanu faktycznego wnioskodawców w zakresie spełniania wymogów formalnych już po udzieleniu rekomendacji udzielenia pomocy przez stosowny zespół w MSP, jak i czynniki subiektywne – takie jak reorganizacja ministerstwa rozpoczęta w październiku 2010 r. oraz okresowe zwiększenia obciążenia innymi zadaniami.

Okres rozpatrywania wniosków przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (drugi etap procedury) to również średnio trzy miesiące²⁰ dla wniosków z naboru 2009 r. i ponad sześć miesięcy dla wniosków z naboru 2010 roku (najdłużej - dziewięć miesięcy - procedowano wniosek PKS w Świdwinie Sp. z o.o.). Komisja Europej-

¹⁶ Dz. U. z 2002 r. nr 171, poz. 1397 ze zm. Dalej: *ustawa o uokip*.

¹⁷ Dz. U. Nr 189, poz. 1128.

¹⁸ W tym PKS w Puławach, który otrzymał pomoc zarówno na ratowanie, jak i pomoc na restrukturyzację.

¹⁹ Zespół do spraw Wsparcia Będącego Pomocą Publiczną

²⁰ Licząc od daty przekazania wniosku przez MSP do UOKiK do dnia wydania opinii przez UOKiK.

ska (KE) rozpatrywała wnioski przeciętnie od czterech do pięciu miesięcy²¹ (najdłużej - 12 miesięcy - wniosek spółki Bydgoskie Zakłady Przemysłu Gumowego „Stomil” S.A.).

Umowy o udzielenie pomocy publicznej pomiędzy Ministrem SP a przedsiębiorcami dla wniosków z naboru w 2009 r. podpisywane były w terminie od trzech tygodni do trzech miesięcy od dnia wydania pozytywnej decyzji KE. W dniu 30 czerwca 2012 r. na podpisanie umowy z Ministrem SP oczekiwało sześciu przedsiębiorców, których wnioski uzyskały pozytywną decyzję KE w okresie od grudnia 2011 r. do czerwca 2012 r.

W konsekwencji pomoc publiczna na ratowanie, mająca charakter pomocy doraźnej, w celu umożliwienia przedsiębiorcy funkcjonowania przez czas konieczny na przygotowanie planu restrukturyzacji, udzielana była przedsiębiorcom w terminie od siedmiu do 13 miesięcy²² (najdłużej oczekiwała firma „Unimor”), zaś w przypadku pomocy na restrukturyzację w terminie od 12 do 23 miesięcy (najdłużej PKS w Ostrowcu Świętokrzyskim).

Aczkolwiek finalny termin udzielenia pomocy tylko częściowo uzależniony był od działań Ministra Skarbu Państwa, to jednak NIK uważa za zasadne wyrażenie uwagi, że udzielanie wsparcia wymagającym pomocy przedsiębiorcom w terminach tak odległych, jak wskazano to w powyższych przykładach, stanowiło czynnik osłabiający skuteczność tego wsparcia, przede wszystkim ze względu na dynamikę niekorzystnych zmian w sytuacji ekonomicznej podmiotów zwracających się o pomoc (zwłaszcza narastania zadłużenia).

5. Przyznana przedsiębiorcom w latach 2010 – 2012 (I półrocze) pomoc publiczna ze środków FRP w większości przypadków nie przyniosła oczekiwanych rezultatów do końca I półrocza 2012 r. Spośród 12 przedsiębiorców, którzy uzyskali pomoc publiczną trzech ogłosiło upadłość. Jeden podmiot, tj. spółka „Unimor” złożył w dniu 16 lipca 2012 r. wniosek o ogłoszenie upadłości z możliwością zawarcia układu z wierzycielami. Sytuacja finansowa PKS w Puławach jest trudna. Spółka ma bowiem niską płynność finansową i narastające zobowiązania. PKS w Lublińcu poniósł w I półroczu 2012 r. stratę netto w wysokości 528 tys. zł. W podobnej sytuacji znajduje się PKS w Busku Zdroju, który w I półroczu 2012 r. odnotował stratę netto w wysokości 1 308 tys. zł. Fabryka „Formet” S.A., pomimo wykorzystanej pomocy na ratowanie, do czasu zakończenia kontroli nie uzyskała decyzji w sprawie otrzymania pomocy na restrukturyzację. Według MSP, podmiot ten nie będzie w stanie zrealizować działań objętych planem restrukturyzacji. Spółka stale generuje straty na działalności podstawowej, ma niską płynność finansową i narastające zadłużenie.

Pozytywne rezultaty osiągnęły Zakład Naprawczy Mechanizacji Rolnictwa Sp. z o.o. w Ostródzie (dodatni wynik finansowy w I półroczu 2012 r.) oraz PKS w Staszowie i Przedsiębiorstwo „Hydrogeo „ w Krakowie realizujące założone plany restrukturyzacji. Białostockie Zakłady Graficzne S.A. w Białymstoku po udzieleniu pomocy na ratowanie zostały sprywatyzowane.

6. Obowiązujące w MSP trzy *instrukcje* (w tym przywołana w punkcie 2 niniejszego wystąpienia), wprowadzone zarządzeniem Nr 33 Ministra Skarbu Państwa z dnia 5 lipca 2010 r., były niezgodne z obowiązującymi przepisami prawa i aktualną strukturą organizacyjną MSP. W zarządzeniu oraz w *instrukcjach* nie uwzględniono

²¹ Licząc od daty notyfikacji do daty wydania decyzji KE.

²² Licząc od dnia złożenia wniosku do dnia podpisania umowy.

wprowadzonych od dnia 3 marca 2011 r. zmian w art. 2 pkt 8a i 2b ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²³ oraz w art. 56 ust. 1 pkt 2 uokip, które rozszerzyły katalog podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy publicznej o podmioty prywatne i komunalne. Instrukcje nie uwzględniały również, jako podstawy udzielania pomocy publicznej, rozporządzenia Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców. W MSP, od dnia 13 kwietnia 2012 r., komórką organizacyjną właściwą do spraw pomocy publicznej jest Departament Restrukturyzacji, a w zarządzeniu i w instrukcjach wskazany jest zlikwidowany już b. Departament Integracji Europejskiej i Pomocy Publicznej (DIEiPP).

7. Stosowana przez pracowników MSP praktyka w zakresie procedury rozpatrywania wniosków wykraczała niekiedy poza ramy uregulowań instrukcji²⁴ stanowiącej załącznik nr 2 do zarządzenia Nr 33 Ministra SP z dnia 5 lipca 2010 r.. M.in. zmieniano deklarowane przeznaczenie środków w trakcie procedowania wniosku czy ponownie występowano (departament nadzorujący) o uzupełnienie wniosku o pomoc publiczną na ratowanie już po wydaniu opinii merytorycznej i opinii b. DIEiPP. Powyższa instrukcja nie uprawniała do takich działań.

Na przykład, złożony w naborze w 2009 r. przez PKS w Staszowie. wniosek o udzielenie pomocy publicznej na restrukturyzację MSP rozpatrywało, pomimo iż pierwotnie został on złożony jako wniosek na ratowanie. Na etapie rozpatrywania wniosek ten, za zgodą pracowników MSP, zmieniony został na wniosek o pomoc na restrukturyzację.

W przypadku PKS w Staszowie. odstąpiono od stosowanej w MSP praktyki wstrzymywania rozpatrywania wniosków spółek przewidzianych do komunalizacji. Minister SP, w dniu 23 lutego 2010 r., w trakcie prac nad wnioskiem PKS w Staszowie zaakceptował wniosek burmistrza gminy Staszów na nieodpłatne zbycie wszystkich udziałów tej spółki na rzecz gminy. PKS w Staszowie na mocy umowy z dnia 18 października 2011 r. otrzymał pomoc publiczną na restrukturyzację w kwocie 2 700 tys. zł, zaś w dniu 14 marca 2012 r. Minister SP przekazał nieodpłatnie 100% udziałów spółki na rzecz gminy Staszów.

Odmienne potraktowano wnioski o pomoc publiczną przewidzianych do komunalizacji spółek PKS w Gostyninie i PKS w Radzynie Podlaskim. Spółki te złożyły w naborze w 2010 r. wnioski o udzielenie pomocy publicznej, odpowiednio: PKS w Gostyninie – na ratowanie, a PKS w Radzynie Podlaskim – na restrukturyzację. W przypadku PKS w Gostyninie Minister SP zaakceptował wniosek powiatu gostynińskiego w sprawie nieodpłatnego zbycia 100% udziałów przedsiębiorstwa na rzecz powiatu w Gostyninie w terminie ok. 2,5 miesiąca przed ogłoszeniem naboru (28 czerwca 2010 r.), zaś w przypadku PKS w Radzynie Podlaskim. w terminie ok. 1,5 miesiąca po ogłoszeniu naboru (28 października 2010 r.). W obu przypadkach, Zespół ds. Udzielania Wsparcia Będącego Pomocą Publiczną podjął decyzję o wstrzymaniu rozpatrywania wniosków do czasu zakończenia procesu komunalizacji. Po tej decyzji Zespołu wnioski nie były już przez MSP rozpatrywane. PKS w Gostyninie został skomunalizowany z dniem 21 grudnia 2010 r., zaś PKS w Radzynie Podlaskim z dniem 9 marca 2011 r.

²³ Dz. U. Nr 106, poz. 493, ze zm.

²⁴ Instrukcja w sprawie rozpatrywania i obiegu wniosku przedsiębiorcy o udzielenie wsparcia będącego pomocą publiczną na ratowanie lub restrukturyzację ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców.

Z wyjaśnień Ministra Skarbu Państwa wynikało, że motywacją przyznania PKS w Staszowie pomocy publicznej na restrukturyzację, było m.in. to, że przedsiębiorca ten w momencie złożenia wniosku podjął już działania restrukturyzacyjne i prowadził je konsekwentnie, stwarzając szansę na poprawę sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. W ocenie NIK, wyjaśnienie to – aczkolwiek oddające stan rzeczy w odniesieniu do przebiegu restrukturyzacji PKS w Staszowie - nie tłumaczy dlaczego proces komunalizacji tej spółki odłożony został do czasu rozstrzygnięcia kwestii udzielenia pomocy, podczas gdy w przypadku pozostałych dwóch spółek odwrotnie - proces rozpatrywania wniosków zawieszono z uwagi na zamiar przeprowadzenia komunalizacji.

8. W MSP stosowano niejednolite kryteria odraczania terminów zwrotu pomocy publicznej w formie pożyczek na ratowanie oraz naliczania odsetek od tej pomocy tym przedsiębiorcom, którzy w związku z wykorzystaniem uprawnienia do złożenia planu restrukturyzacji, uzyskali oświadczenia Ministra SP o zamiarze udzielania pomocy publicznej na ten cel.

W przypadku niezwrócenia w terminie pomocy publicznej w formie pożyczki na ratowanie DBF stosował generalną praktykę naliczania, na podstawie art. 481 § 1 *ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*²⁵, odsetek ustawowych od całej kwoty zadłużenia, począwszy od dnia następującego po upływie terminu spłaty pomocy. Zastosowano ją w stosunku do trzech spośród czterech przedsiębiorców, którzy nie spłacili terminowo pomocy na ratowanie, a po złożeniu planów restrukturyzacji uzyskali zgodę na otrzymanie na ten cel pomocy.

Plany restrukturyzacji wszystkich czterech powyższych przedsiębiorców notyfikowano po upływie sześciomiesięcznego terminu wynikającego z decyzji KE²⁶. Nie miały więc do nich zastosowania przepisy pkt 26 *Wytycznych*²⁷ regulujące kwestię automatycznego przedłużenia umownego terminu zwrotu pożyczki (może to mieć miejsce, gdy plan restrukturyzacji przekazany zostanie KE w ciągu 6 miesięcy od daty zezwolenia Komisji na udzielenie pomocy). Przekroczenie sześciomiesięcznego terminu spowodowane było przedłużającymi się w MSP pracami nad zatwierdzeniem planów restrukturyzacji, ponad termin wynikający z § 19 ust. 2 przywołanego już *rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 2007 r.*²⁸. Minister SP zatwierdził w formie oświadczenia plany restrukturyzacji trzech przedsiębiorców, tj. PKS Puławy, PKS Lubliniec i ZNMR w Ostródzie²⁹ po upływie terminu pięciu miesięcy od dnia wydania przez KE decyzji o zatwierdzeniu pomocy na ratowanie, a do przekazania ich Komisji konieczne było jeszcze uzyskanie opinii UOKiK. Oświadczenie w sprawie pomocy na restrukturyzację spółki

²⁵ Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.

²⁶ PKS w Puławach notyfikacja opóźniona o dwa dni, „Formet” i PKS w Lublińcu - notyfikacja opóźniona o dwa miesiące oraz Zakład Naprawczy Mechanizacji Rolnictwa w Ostródzie Sp. z o.o. (ZNMR w Ostródzie) notyfikacja opóźniona o dwa tygodnie.

²⁷ Wytyczne wspólnotowe dotyczących pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dz. U. UE C z dnia 1 października 2004 r. /C 244/s. 2).

²⁸ Zatwierdzenie planu restrukturyzacji powinno nastąpić w terminie 4 miesięcy od dnia podpisania umowy pożyczki, jednak nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia wydania przez KE decyzji o zatwierdzeniu pomocy na ratowanie.

²⁹ Oświadczenie ws. pomocy na restrukturyzację PKS w Puławach Minister SP złożył 25 stycznia 2011 r., a termin upłynął 20 stycznia 2011 r. Termin złożenia oświadczenia ws. pomocy na restrukturyzację PKS w Lublinie upłynął 9 lutego 2012 r., a złożono je 5 marca 2012 r. Oświadczenie ws. pomocy na restrukturyzację ZNMR w Ostródzie powinno być złożone do 19 marca 2011 r., a złożono je 29 marca 2011 r.

„Formet” Minister SP złożył terminowo (w dniu 12 maja 2011 r., podczas gdy termin upływał w dniu 25 maja 2011 r.)

Spośród czterech powyższych przedsiębiorców posiadających pozytywne decyzje KE i oczekujących na zawarcie umowy udzielenia pomocy na restrukturyzację, wobec trzech nieprzerwanie naliczano odsetki ustawowe (dwukrotnie wyższe od umownych) od kwot niespłaconych pożyczek. Nie podejmowano jednak wobec tych firm działań windykacyjnych. DBF stosowało bowiem praktykę polegającą na tym, że po wystąpieniach dyrektora b. DIEiPP uzasadnianych planowaną restrukturyzacją, wstrzymywano egzekucję niezwróconej w terminie pomocy publicznej na ratowanie wraz z należnymi odsetkami. Praktyka ta nie miała umocowania w *Wytycznych* ani w przepisach § 11 ust. 2³⁰ przywołanego już *rozporządzenia z dnia 6 kwietnia 2007 r.* Niedochodzenie powyższych należności stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 2 *ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*³¹.

Z czwartym przedsiębiorcą (ZNMR. w Ostródzie) Minister SP podpisał natomiast aneks do umowy, na mocy którego m.in. przedłużono termin zwrotu pomocy na ratowanie w formie pożyczki. W aneksie zarząd spółki zobowiązał się do spłaty kwoty 400 tys. zł wraz z odsetkami umownymi obliczonymi do dnia podjęcia przez KE decyzji zatwierdzającej pomoc publiczną na restrukturyzację. Komisja wydała tę decyzję w dniu 21 stycznia 2012 r, lecz stosowna umowa do dnia 30 czerwca 2012 r. (koniec okresu objętego kontrolą) nie została zawarta. MSP, jak wyjaśniono, kierując się dobrem spółki i postanowieniami aneksu do umowy, do dnia 30 czerwca 2012 r. nie naliczało tej spółce odsetek umownych i ustawowych od niespłaconej w terminie pomocy publicznej i nie podejmowało działań windykacyjnych³². Odsetki umowne przy oprocentowaniu w wysokości 5,49% liczone od dnia 19 kwietnia 2011 r. do daty wydania decyzji Komisji wyniosłyby 16,9 tys. zł, a odsetki ustawowe liczone od dnia następującego po decyzji KE w sprawie restrukturyzacji do dnia 30 czerwca 2012 r. wyniosłyby 23 tys. zł. Nieustalenie powyższej należności stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych, stosownie do postanowień art. 5 ust. 1 pkt 1 *ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych*

W ocenie NIK, przykłady - powyższy oraz przedstawiony w punkcie 7 niniejszego wystąpienia - wskazują, że w MSP występowały przypadki uznaniowego traktowania przedsiębiorców, podważającego obiektywizm kryteriów udzielania i rozliczania pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację.

Niska była ściągальność należności FRP. W latach 2010-2012 (pierwsze półrocze)³³ Minister SP udzielił dziewięciu pożyczek na kwotę ogółem 15 342,1 tys. zł, z których spłacono tylko trzy. W dniu 30 czerwca 2012 r. do rozliczenia lub spłaty w planowanych procesach restrukturyzacji pozostawała kwota 3 040,8 tys. zł tj. 19,8% sumy udzielonej pomocy na ratowanie w formie pożyczek, a do odzyskania w postępowaniu upadłościowym lub windykacyjnym - 9 449,6 tys. zł tj. 61,6%. Do wyegzekwowania pozostały też odsetki umowne i ustawowe od

³⁰ Okres spłaty pożyczki może ulec przedłużeniu do czasu zatwierdzenia przez KE pomocy przewidzianej w planie restrukturyzacji.

³¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 14, poz. 114 ze zm.

³² Wyjaśnienia dyrektora DBF z dnia 27 lipca 2012 r. i wyjaśnienia dyrektora DR z dnia 6 sierpnia 2012 r.

³³ Pierwszej pomocy publicznej na ratowanie w formie pożyczki Minister SP udzielił w lipcu 2010 r., a ostatniej w lutym 2012 r.

niespłaconej pomocy publicznej na ratowanie w wysokości 1 041,4 tys. zł, w tym w postępowaniu upadłościowym lub windykacyjnym 697 tys. zł³⁴.

NIK zwraca uwagę, że jedną z przyczyn relatywnie niskiej ściągальności wierzytelności FRP była nieuzasadniona zwłoka w podejmowaniu czynności windykacyjnych. Na przykład, rozpatrywanie planów restrukturyzacji spółek „Niewiadów” i „Unimor”, pomimo upływu terminów ich zatwierdzenia przez Ministra SP oraz przekazania do KE, było przyczyną wstrzymania windykacji wymagalnych należności FRP z tytułu niespłaconej pomocy publicznej na ratowanie w formie pożyczek. W przypadku spółki „Niewiadów” windykację rozpoczęto w dniu 9 marca 2011 r., to jest po dwóch miesiącach od upływu terminu spłaty pożyczki (przypadał na 25 grudnia 2010 r.), już po złożeniu przez spółkę wniosku o upadłość (w dniu 28 lutego 2011 r.). W przypadku spółki „Unimor” windykację wstrzymano na pięć miesięcy³⁵, aż do grudnia 2011 r. podczas gdy pomoc publiczna powinna być zwrócona do dnia 25 maja 2011 r. Żadna z tych wierzytelności, pomimo wznowienia działań windykacyjnych, do dnia 30 czerwca 2012 r. nie została odzyskana.

W ocenie NIK nieuzasadnione było okresowe wstrzymanie windykowania zaległych odsetek umownych i ustawowych w wysokości 36,7 tys. zł od PKS w Puławach. KE wydała pozytywną decyzję w sprawie pomocy na restrukturyzację tej spółki w dniu 19 października 2011 r., a Minister SP zawarł z nią umowę o udzielenie pomocy w dniu 9 stycznia 2012 r. DBF pierwsze wezwanie do zapłaty wystosował w dniu 24 lipca 2012 r., po upływie 6 miesięcy od uregulowania przez tego przedsiębiorcę należności głównej. Zdaniem NIK, celowe byłoby (z uwagi na rozpoczętą restrukturyzację) bezzwłoczne uzgodnienie przez DBF z b. DIEiPP, a następnie DR, kwestii wyegzekwowania powyższej należności i podjęcie stosownych działań. Wierzytelność ta uregulowana została we wrześniu 2012 r.

9. MSP nie egzekwowało obowiązku terminowego przekazywania przez beneficjentów sprawozdań z wykorzystania środków pomocy publicznej w formie pożyczki na ratowanie. Były DIEiPP nie reagował bądź reagował z opóźnieniem na uchybienia w tym zakresie.

W okresie objętym kontrolą pomoc w formie pożyczki na ratowanie otrzymało dziewięciu przedsiębiorców, z których NIK skontrolowała pięciu. Trzech spośród nich nieprawidłowo wywiązało się z obowiązków sprawozdawczych w zakresie wydatkowania środków z pomocy publicznej i efektów osiągniętych w wyniku ich wykorzystania³⁶. Na przykład, Spółka „Anilux” nie złożyła żadnego z wymaganych sprawozdań ani nie przekazała opinii i raportu biegłego rewidenta z badania wykorzystania środków pomocy publicznej. Pierwsze sprawozdanie kwartalne powinno wpłynąć do MSP do dnia 13 kwietnia 2011 r. Były DIEiPP, a następnie DR, do lipca 2012 r. nie reagowały na brak sprawozdań od tego przedsiębiorcy.

³⁴ Bez odsetek od pożyczki udzielonej ZNMR w Ostródzie Sp. zo.o.

³⁵ Pierwsze wezwanie do zapłaty DBF skierował w dniu 5 maja 2011 r. a kolejne w dniu 6 grudnia 2011 r.

³⁶ W umowach pożyczki nałożono na przedsiębiorców obowiązek przedkładania Ministrowi SP sprawozdań z wykorzystania i efektów udzielonej pomocy w terminie 14 dni po zakończeniu każdego trzymiesięcznego okresu od daty otrzymania pożyczki.

Były DIEiPP dopiero w dniu 1 lipca 2011 r. wystąpił do spółki „Unimor” o przesłanie pierwszego sprawozdania kwartalnego. Miało to miejsce po dwóch miesiącach od upływu terminu, w jakim sprawozdanie powinno być przekazane. NIK zwraca uwagę, że w sprawozdaniu kwartalnym z dnia 11 lipca 2011 r., złożonym już po terminie wymagalności pożyczki (25 maja 2011 r.), Zarząd „Unimor” poinformował Ministra SP o sposobie wykorzystania tylko części pożyczki w kwocie 690,83 tys. zł, tj. 65,82% całości pożyczki.. Zarząd wskazał, że pozostała część w wysokości 358,73 tys. zł nadal pozostaje na koncie spółki, i będzie wydatkowana do 31 lipca 2011 r. Były DIEiPP w żaden sposób nie zareagował na tę nieprawidłowość ani na nieterminowe składanie sprawozdań. Stosowne działania (wniosek o nieudzielenie absolutorium Prezesowi Zarządu) podjęte zostały dopiero po otrzymaniu w styczniu 2012 r. raportu biegłego rewidenta, w którym wskazano na niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie części pomocy w kwocie 61,8 tys. zł (głównie na wynagrodzenia).

W MSP nie uregulowano wprowadzić obowiązków związanych z monitorowaniem pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom w formie pożyczki na ratowanie, z wyjątkiem monitorowania jej spłaty (*Instrukcja w sprawie sposobu monitorowania i rozliczania wsparcia będącego pomocą publiczną udzielonego ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców* dotyczyła wyłącznie pomocy na restrukturyzację), niemniej nie może to stanowić usprawiedliwienia dla nieegzekwowania od beneficjentów obowiązków wynikających z umów. Korzystali oni bowiem ze środków publicznych, których wykorzystanie podlega szczególnej kontroli, choćby na mocy ogólnych przepisów dotyczących finansów publicznych.

Minister SP w niewielkim stopniu korzystał z prawa do kontrolowania udzielnej pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację bezpośrednio u przedsiębiorcy. Uprawnienie do przeprowadzania kontroli wykorzystania pomocy wpisano do wszystkich umów zawartych przez Ministra SP. W okresie objętym kontrolą pracownicy MSP przeprowadzili kontrolę tylko w jednej spółce.

10. NIK negatywnie pod względem rzetelności i gospodarności ocenia rezygnację przez dyrektora b. Delegatury Ministra SP w Łodzi ze złożenia sprzeciwu wobec nieuznania przez syndyka masy upadłości wierzytelności FRP w łącznej wysokości 8 478,9 tys. zł z tytułu niespłaconej przez spółkę „Niewiadów” pożyczki na ratowanie wraz z odsetkami umownymi i ustawowymi. Decyzja o niewniesieniu sprzeciwu podjęta została w kwietniu 2012 r. w oparciu o opinię radcy prawnego tej Delegatury, z której wynikało, że składanie sprzeciwu wobec listy wierzytelności jest całkowicie nieuzasadnione³⁷. Konsekwencją było wstrzymanie od kwietnia 2012 r. egzekwowania wierzytelności FRP wobec tej spółki. Wojewoda Łódzki w dniu 29 czerwca 2012 r., w związku z przejęciem do egzekwowania wierzytelności SP w następstwie likwidacji delegatur MSP, poinformował Ministra SP o odmowie uznania powyższej wierzytelności przez syndyka. Było to dla DBF impulsem do wystąpienia do Departamentu Prawnego i Procesowego o dokonanie oceny prawidłowości tej odmowy (pismo z dnia 18 lipca 2012 r.).

Zdaniem NIK, rezygnacja ze sprzeciwu była nieuzasadniona. Odmawiając uznania powyższej wierzytelności FRP syndyk powołał się na art.14 § 3 *ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych*³⁸, który

³⁷ Wyjaśnienie Dyrektora Generalnego MSP z dnia 31 lipca 2012 r. znak: BK-AG-0911-1/12.

³⁸ Dz. U. Nr 94 poz. 1037 ze zm.

stanowi, że wierzytelność wspólnika lub akcjonariusza z tytułu pożyczki udzielonej spółce kapitałowej uważa się za jego wkład do spółki w przypadku ogłoszenia jej upadłości w terminie dwóch lat od dnia zawarcia umowy pożyczki. Przepis art. 14 § 3 reguluje jednak skutki prawne udzielania spółce kapitałowej pożyczki przez wspólnika na zasadach ogólnych, tj. przepisów art. 720-724 *Kodeksu cywilnego* (pożyczkę traktuje się jako jedną z wielu form dokapitalizowania spółki przez jej wspólnika). W omawianym przypadku Minister SP przekazał środki finansowe z tytułu udzielonej pomocy publicznej w formie pożyczki na ratowanie, działając nie jako wspólnik, lecz jako dysponent środków publicznych z FRP – na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 *uokip*. Przywołany przez syndyka przepis – w opinii NIK - nie powinien więc mieć tu zastosowania.

11. Biorąc pod uwagę powyższe oceny i uwagi, na podstawie art. 60 ust. 2 *ustawy o NIK*, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) doprowadzenie przepisów wewnętrznych regulujących zasady rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy publicznej do zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego;
- 2) wyeliminowanie naruszeń procedury planowania przychodów i kosztów Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców,
- 3) niedopuszczenie do ponowienia się przypadków uznaniowości w podejmowaniu decyzji w sprawach dotyczących udzielania pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację;
- 4) podjęcie – w miarę możliwości – działań zmierzających do skrócenia terminów rozpatrywania wniosków o udzielenie pomocy w MSP;
- 5) rzetelne egzekwowanie obowiązków sprawozdawczych od beneficjentów pomocy publicznej;
- 6) naliczenie i wyegzekwowanie odsetek umownych i ustawowych od pożyczki udzielonej firmie ZNMR w Ostródzie;
- 7) rozważenie możliwości podjęcia działań w celu dochodzenia należności SP z tytułu pomocy publicznej udzielonej w formie pożyczki spółce „Niewiadów” SA.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 *ustawy o NIK*, zwraca się do Pana Ministra o przekazanie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o podjętych działaniach lub o przyczynach niepodjęcia tych działań.

Stosownie do art. 61 ust. 1 i 2 *ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia do Kolegium Najwyższej Izby Kontroli umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków, zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się – stosownie do art. 62 ust. 2 *ustawy o NIK* – od dnia otrzymania ostatecznej uchwały w sprawie powyższych zastrzeżeń.

Dyrektor
Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji
(-) Andrzej Otrębski