



PREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Marian Banaś

KGP.410.007.01.2021

**Pan  
Waldemar Buda  
Minister Rozwoju i Technologii**

pl. Trzech Krzyży 3/5  
Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/018 Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce

*zmienione zgodnie z treścią  
uchwały Kolegium Najwyższej Izby Kontroli Nr 49/2023 z dnia 7 czerwca 2023 r.*

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93  
[nik@nik.gov.pl](mailto:nik@nik.gov.pl)

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana

Ministerstwo Rozwoju i Technologii, pl. Trzech Krzyży 3/5, Warszawa (dalej: MRiT, Ministerstwo<sup>12</sup>).

Kierownik jednostki kontrolowanej

Pan Waldemar Buda, Minister Rozwoju i Technologii, od 8 kwietnia 2022 r.

Funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili:

Pan Piotr Nowak, Minister Rozwoju i Technologii od 26 października 2021 r. do 7 kwietnia 2022 r.

Pan Mateusz Morawiecki, Prezes Rady Ministrów, wykonujący obowiązki Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, od 12 sierpnia 2021 r. do 25 października 2021 r.

Pan Jarosław Gowin, od 7 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r., Minister Rozwoju Pracy i Technologii.

Pani Jadwiga Emilewicz, od 15 listopada 2019 r. do 6 października 2020 r., Minister Rozwoju.

Zakres przedmiotowy kontroli

- Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19.
- Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy.
- Analiza efektów udzielonego wsparcia.

Okres objęty kontrolą

2020 r. - 1 połowa 2021 r. z wykorzystaniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających istotne znaczenie dla kontrolowanej działalności.

Podstawa prawna podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Kontrolerzy

1. Elżbieta Sikorska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/77/2021 z dnia 3 września 2021 r.
2. Anna Noworyta, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/80/2021 z dnia 6 września 2021 r.
3. Joanna Zuba, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/81/2021 z dnia 6 września 2021 r.
4. Renata Iwaniuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/24/2022 z dnia 8 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 1-8)

<sup>1</sup> Pod pojęciem Ministerstwa należy także rozumieć poprzedni urząd obsługujący Ministra właściwego do spraw gospodarki w okresie objętym kontrolą, to jest Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii oraz Ministerstwo Rozwoju.

<sup>2</sup> Na mocy rozporządzenia z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. poz. 1736, uchylone z dniem 12 sierpnia 2021 r.) obsługa działu administracji rządowej „praca” została włączona do dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Następnie zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470) wyłączono komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu „praca” z dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii i zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 sierpnia 2021 r. w sprawie przekształcenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1471) włączono je do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności<sup>45</sup>

### OCENA OGÓLNA

Minister właściwy do spraw gospodarki<sup>6</sup> zapewnił przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektów programów rządowych przeznaczonych dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami wirusa SARS-CoV-2<sup>7</sup>: *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm* (Tarcza 1.0), *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm* (Tarcza DP) oraz *Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm* (Tarcza 2.0).

Na etapie opracowania przedmiotowej pomocy, w przygotowywanych projektach Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP, Tarcza 2.0 (w konsekwencji w Programach przyjętych uchwałami Rady Ministrów) oraz w projektach umów, tj. *umowy o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych*<sup>8</sup> i *umowy o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych*<sup>9</sup> (w konsekwencji w zawartych umowach<sup>10</sup> pomiędzy Ministrem Rozwoju a Polskim Funduszem Rozwoju SA<sup>11</sup>) wystąpiły jednak istotne nieprawidłowości.

Minister wskazując w ww. dokumentach jako podstawę prawną art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. *o systemie instytucji rozwoju*<sup>12</sup>, przekazał na rzecz PFR SA kompetencje do określania (kształtowania) zasad realizacji Programów, w tym kompetencje do ich uszczegółowiania, uzupełniania i modyfikowania na Zasadzie Racjonalnej Uznanowości (ZRU), nie zapewniając sobie jednocześnie prawa do weryfikacji korzystania przez Spółkę z tej Zasady. Kompetencje przekazane PFR SA obejmowały także możliwość wydawania przez Spółkę przedsiębiorcom odmownej decyzji wypłaty lub umorzenia udzielonej subwencji bez wskazania powodów tej odmowy i bez możliwości odwołania się przedsiębiorcy od decyzji. Dotyczyło to przypadków uzyskania przez PFR SA od Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>13</sup> i Krajowej Administracji Skarbowej<sup>14</sup> negatywnej rekomendacji wydanej dla danego przedsiębiorcy. Art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* stanowiący, że Rada Ministrów może powierzyć PFR SA realizację rządowego Programu udzielania wsparcia przedsiębiorcom, nie przewidywał takich kompetencji dla PFR SA. Zdaniem NIK, wskutek ww. działań przekroczono normę kompetencyjną, która powinna jednoznacznie wynikać z treści przepisu ustawowego, nie można jej domniemywać, ani konstruować w procesie wykładni prawa.

Ponadto Minister zastosował, w przygotowywanych projektach ww. Programów oraz w projekcie *umowy o warunkach* (w konsekwencji w Programach i zawartej umowie) Procedurę Akceptacji, która pozwalała Spółce opracowywać regulaminy poszczególnych Programów i inne Dokumenty Wykonawcze udostępniane przedsiębiorcom, bez wymogu ich akceptacji ze strony Ministra. Minister uzależnił akceptację Dokumentów Wykonawczych stanowiących podstawę udzielenia przedsiębiorcom wsparcia od woli ich przedłożenia Ministrowi przez PFR SA. Procedura Akceptacji ograniczała

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Ocena kontrolowanej działalności nie obejmuje działalności Ministra jako odpowiedzialnego za dział administracji rządowej „praca”, w tym dysponenta Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Ocena tych działań znajduje się w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, gdyż obecnie dział „praca” podlega Ministerstwu Rodziny i Polityki Społecznej. W wyjaśnieniach z dnia 23 września 2021 r. pani Katarzyna Szweda (Dyrektor Generalnej MRiT) wskazała, że z dotychczasowego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii wyłączono komórki organizacyjne obsługujące sprawę działu „praca” oraz pracowników obsługujących sprawę tego działu i włączono do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej i w związku z powyższym pytania z zakresu działu „praca” powinny być skierowane - zgodnie z właściwością - do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

<sup>6</sup> Dalej: Minister.

<sup>7</sup> Dalej także: COVID-19.

<sup>8</sup> Dalej także: *umowa o warunkach*.

<sup>9</sup> Dalej także: *umowa o zasadach współpracy*.

<sup>10</sup> Pomędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA w dniu 27 kwietnia 2020 r. zawarto dwie umowy, tj. *umowę o warunkach i umowę o zasadach współpracy*. Obie umowy były *zmieniane i ujednolicane w dniach: 4 sierpnia 2020 r., 22 grudnia 2020 r., oraz 14 stycznia 2021 r. oraz 29 marca 2021 r.*

<sup>11</sup> Dalej także: PFR SA, Spółka.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 ze zm. Dalej: *ustawa o sir*.

<sup>13</sup> Dalej: CBA.

<sup>14</sup> Dalej: KAS.

możliwość reagowania Ministra w sytuacji wystąpienia rozbieżności pomiędzy postanowieniami zawartymi w Programach uchwalonych przez Radę Ministrów a postanowieniami ujętymi przez PFR SA w Dokumentach Wykonawczych.

Minister nie uzależnił wynagrodzenia PFR SA od faktycznego zakresu zaangażowania Spółki w powierzone jej zadania oraz od osiągniętych efektów tych zadań, co może powodować, że wydatki te mogą być niewspółmierne wobec skali i zakresu działania PFR SA. Wbrew postanowieniu art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* dotyczącemu przekazywania przez Ministra środków na pokrycie m.in. wynagrodzenia PFR SA w związku z realizacją programów rządowych, w projektach Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0 (w konsekwencji w Programach) oraz w projekcie *umowy o warunkach* (w zawartej umowie) Minister ustalił, że PFR SA będzie pobierał środki na wynagrodzenie z rachunków programowych poszczególnych Programów jeszcze przed datą złożenia do Ministra kwartalnych sprawozdań z ich realizacji. Tak ustalone zasady nie zapewniały Ministrowi właściwych i skutecznych narzędzi monitorowania i koordynowania pomocy w ramach przedmiotowych Programów oraz nie zapewniały realizacji zasady określonej w art. 44 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*<sup>15</sup>, tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

W wyniku tych nieprawidłowości Minister nierzetelnie realizował zadania koordynacji i monitorowania realizacji ww. Programów, powierzonych Ministrowi uchwałami Rady Ministrów. Jako minister właściwy do spraw gospodarki nie kontrolował realizacji obowiązków wykonywanych przez PFR SA, ponieważ w ww. umowach z PFR SA nie zapewnił sobie odpowiednich uprawnień kontrolnych, do czego był zobligowany postanowieniami Programów. Minister tym samym nie zapewnił, że interes Skarbu Państwa został w pełni zabezpieczony.

NIK ocenia negatywnie fakt, że Minister nie egzekwował od PFR SA obowiązku przekazania Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu DP, który wynikał z Programu oraz przekazywania przez PFR SA pełnego zakresu danych i informacji o wykonanych zadaniach i ich efektach w ramach Programu DP, tj. obowiązków sprawozdawczych, o których mowa w *umowie o warunkach*.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Minister, w ramach przygotowania pomocy przedsiębiorcom dotkniętym skutkami epidemii COVID-19, prowadził działania związane z nowelizacją *ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju*. Nowelizacja z dnia 31 marca 2020 r. stworzyła ramy prawne do konstrukcji systemu wsparcia przedsiębiorców realizowanego w ramach rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego przez PFR SA. System ten obejmował także emisję przez PFR SA obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych na finansowanie tego wsparcia.

Następnie Minister koordynował prace nad przygotowaniem trzech projektów Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0 oraz projektów dwóch umów pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA: *o warunkach i trybie przekazywania środków na realizację programów rządowych* (projekt *umowy o warunkach*) oraz *o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych* (projekt *umowy o zasadach współpracy*)<sup>16</sup>. Podstawą prac nad projektami Programów były projekty dokumentów przygotowane przez PFR SA w oparciu o autorskie analizy tej Spółki. Zespół prowadzący prace nad projektami tych Programów, oprócz pracowników Ministerstwa, składał się m.in. z przedstawicieli PFR SA, Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), Urzędu

<sup>15</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

<sup>16</sup> Projekt *umowy o warunkach* stanowił w: projekcie Programu Tarcza 1.0 załącznik nr 5, a w projekcie Programu DP załącznik nr 7; projekt *umowy o zasadach współpracy* stanowił w: projekcie Programu Tarcza 1.0 załącznik nr 6, a w projekcie Programu DP załącznik nr 8.

Ochrony Konkurencji i Konsumentów<sup>17</sup>, Prokuratorii Generalnej RP oraz Narodowego Banku Polskiego (NBP).

Minister przedłożył Radzie Ministrów pierwsze projekty Programów: Tarcza 1.0 i Tarcza DP w ciągu półtora miesiąca od uchwalenia *ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*<sup>18</sup>. Po czym, w związku z zaostreniem epidemii na jesieni 2020 r., w Ministerstwie rozpoczęto prace nad kolejnym projektem Programu – Tarcza 2.0, który uruchomiono w styczniu 2021 r.

Rada Ministrów przyjęła w dniu 27 kwietnia 2020 r. przygotowane przez Ministra projekty Programu Tarcza 1.0<sup>19</sup> i Tarcza DP<sup>20</sup>, a w dniu 5 stycznia 2021 r. projekt Programu Tarcza 2.0<sup>21</sup>. Przyjęte na podstawie art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* uchwały Rady Ministrów dotyczyły powierzenia Polskiemu Funduszowi Rozwoju SA realizacji trzech Programów, a ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych powierzenia koordynacji i monitorowania realizacji tych Programów.

Na podstawie art. 21a ust. 5 *ustawy o sir* oraz podjętych przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2020 r. dwóch uchwał o powierzeniu PFR SA realizacji Programów, Minister Rozwoju, reprezentujący Skarb Państwa, działając w porozumieniu z Ministrem Finansów, zawarł w dniu 27 kwietnia 2020 r. z Polskim Funduszem Rozwoju SA dwie umowy: *o warunkach i trybie przekazywania środków na realizację programów rządowych (umowa o warunkach)* oraz *o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych (umowa o zasadach współpracy)*. W *umowie o warunkach*, w części *Przedmiot umowy*, Skarb Państwa zobowiązał się do: zapłaty na rzecz PFR SA wynagrodzenia, do przekazywania Spółce transz środków na pokrycie kosztów zewnętrznych i kosztów finansowania zewnętrznego, odrębnie dla Programu Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0. Skarb Państwa zobowiązał się również do dokonywania na rzecz PFR SA zwrotu kosztów programowych, do udzielania PFR SA pożyczek na pokrycie kosztów finansowania zewnętrznego, z zastrzeżeniem m.in. dopuszczalności ich udzielania. W tej samej części *umowy o warunkach* PFR SA zobowiązał się do wykonywania wobec Skarbu Państwa obowiązków polegających na składaniu w terminie 30 dni po zakończeniu kwartału kalendarzowego sprawozdań z realizacji Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0, do prowadzenia ewidencji wszelkich rozliczeń pieniężnych na rachunkach programowych poszczególnych Programów i do przekazywania i przedstawiania Skarbowi Państwa rocznych planów udzielania finansowania programowego. W *umowie o zasadach współpracy* strony określiły wzajemne zasady odpowiedzialności dotyczące realizacji Programów.

Opracowane dla trzech projektów Programów (w konsekwencji w Programach) warunki otrzymania przez przedsiębiorców pomocy dotyczące prowadzonej działalności<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Dalej: UOKiK.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm., dalej także: *ustawa COVID-19*.

<sup>19</sup> Program ten stanowił załącznik do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm z późniejszymi zmianami: nr 106/2020 z dnia 29 lipca 2020 r., nr 192/2020 z dnia 23 grudnia 2020 r., nr 3/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r., nr 15/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r., nr 42/2021 z dnia 26 marca 2021 r., nr 116/2021 z dnia 9 września 2021 r.

<sup>20</sup> Program ten stanowił załącznik do uchwały nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm z późniejszymi zmianami: nr 69/2020 z dnia 8 czerwca 2020 r., nr 193/2020 z dnia 23 grudnia 2020 r., nr 35/2021 z dnia 19 marca 2021 r., nr 82/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r., nr 117/2021 z dnia 9 września 2021 r.

<sup>21</sup> Program ten stanowił załącznik do uchwały nr 2/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie programu rządowego Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm z późniejszymi zmianami: nr 20/2021 z dnia 2 lutego 2021 r., nr 41/2021 z dnia 26 marca 2021 r., nr 83/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r., nr 115/2021 z dnia 9 września 2021 r., nr 148/2021 z dnia 10 listopada 2021 r.

<sup>22</sup> M.in.: prowadzenie działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r. (oraz w dniu złożenia wniosku); niepozostawianie na dzień składania wniosku w likwidacji, upadłości lub restrukturyzacji; niezaleganie z płatnościami podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz na dzień składania wniosku; posiadanie rezydencji podatkowej na terenie EOG, rejestracja na terytorium RP; główny beneficjent rzeczywisty nie posiada rezydencji podatkowej w „raju podatkowym”.

oraz ramy (ograniczenia) związane z możliwością przeznaczenia środków pochodzących z subwencji finansowej w ocenie NIK nie budzą zastrzeżeń.

NIK negatywnie ocenia wprowadzone przez Ministra do projektów Programów (w konsekwencji do Programów przyjętych uchwałami Rady Ministrów) regulacje w zakresie Zasady Racjonalnej Uznaniowości, Procedury Akceptacji oraz odmownej decyzji PFR SA w sprawie wypłaty lub umorzenia przedsiębiorcy udzielonej subwencji, bez wskazania powodów tej odmowy i bez możliwości odwołania się przedsiębiorcy od tej decyzji. Negatywna ocena NIK dotyczy także zawartej w projekcie Programów i w projekcie *umowy o warunkach* (w konsekwencji w Programach i zawartej umowie) konstrukcji wynagrodzenia dla PFR SA z tytułu realizacji programów rządowych, która z uwagi na brak uzależnienia jej wysokości od faktycznego zakresu zaangażowania PFR SA w powierzone zadania oraz od osiąganych przez Spółkę efektów tych działań może powodować, że wydatki przeznaczone na ten cel mogą być niewspółmierne w stosunku do skali i zakresu działania Spółki. Negatywna ocena odnosi się także do nieuwzględnienia w umowach z PFR SA uprawnień kontrolnych Ministra wobec działań Spółki, do czego Minister był zobligowany zapisami Programów.

Minister w projektach Programów (w konsekwencji w przyjętych przez Radę Ministrów Programach) zawarł postanowienia, na podstawie których PFR SA otrzymał w ramach Zasady Racjonalnej Uznaniowości kompetencje do określania (kształtowania) zasad realizacji Programów, które miały wpływ na kształtowanie sytuacji prawnej przedsiębiorców ubiegających się i korzystających z Programów, porównywalne do kompetencji władczych właściwych organom administracji publicznej. Artykuł 21a ust. 1 *ustawy o sir* reguluje powierzenie przez Radę Ministrów Spółce PFR SA realizacji Programów. Przepis ten nie przewiduje jednak możliwości przekazania PFR SA realizującemu zadania z zakresu administracji publicznej prawa do podejmowania przez Spółkę decyzji na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości dotyczących jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej *według swobodnego uznania* Spółki. Co więcej, Minister nie zapewnił sobie w projektach tych Programów oraz dokumentach przyjętych przez Radę Ministrów, a także w projekcie *umowy o warunkach* (w konsekwencji w umowie) prawa do weryfikacji realizacji przez PFR SA tej Zasady. Ukształtowane w tym zakresie prawo Ministra byłoby realnym narzędziem skutecznego monitorowania Spółki, w sytuacji gdy Minister był odpowiedzialny zgodnie z uchwałami Rady Ministrów za koordynowanie i monitorowanie realizacji Programów. Poprzez Zasadę Racjonalnej Uznaniowości PFR SA uzyskał prawo do uszczegóławiania wszelkich zasad realizacji Programów, m.in. w zakresie przygotowywania, określania i uzgadniania warunków, a także dokonywania zmian w treści Dokumentów Wykonawczych. Prawo to bowiem obejmowało możliwość podjęcia przez PFR SA decyzji dotyczącej jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej *według swojego swobodnego uznania*. Swobodne uznanie miało być ograniczane jedynie wymogami racjonalności, słusznym interesów zainteresowanych stron oraz najpełniejszej realizacji celów Programów, w sytuacji gdy każdy z tych wymogów podlegał dodatkowo swobodnej ocenie i rozumieniu PFR SA, m.in. *według własnej profesjonalnej oceny, zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem natury tych interesów przez PFR*. Zawarcie w projekcie *umowy o zasadach współpracy* (w konsekwencji w zawartej umowie) postanowienia<sup>23</sup>, iż działanie PFR SA przy realizacji Programów, zgodnie z Zasadą Racjonalnej Uznaniowości, stanowi należyte wykonanie obowiązków Spółki, a *priori* ograniczało odpowiedzialność PFR SA za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów zawartych pomiędzy Ministrem a PFR SA.

Minister nie zapewnił sobie w projektach Programów (przyjętych przez Radę Ministrów) oraz w projektach umów z PFR SA i w konsekwencji w zawartych umowach pomiędzy

<sup>23</sup> § 3.3 b) *umowy o zasadach współpracy* z dnia 27 kwietnia 2020 r.

Skarbem Państwa a PFR SA prawa do akceptacji opracowywanych przez Spółkę Dokumentów Wykonawczych, w tym m.in. projektów regulaminów ubiegania się o udział w Programach, wzorów wniosków o subwencję finansową PFR, wzorów umów subwencji finansowej, co NIK ocenia jako nierzetelne działanie Ministra. PFR SA zgodnie z projektami Programów i przyjętymi przez Radę Ministrów Programami oraz z projektem *umowy o warunkach* (w konsekwencji w zawartej umowie), posiadał w ramach Procedury Akceptacji uprawnienie, a nie obowiązek ich przedkładania Ministrowi. To powodowało, że procedura ta nie była narzędziem koordynacji i monitoringu Ministra nad wykonywaniem przez PFR SA zadań wynikających z zawartej umowy. W sytuacji, gdy PFR SA wprowadził do niektórych Dokumentów Wykonawczych (np. regulamin programu, wzór wniosku o subwencję finansową PFR, wzór umowy subwencji finansowej, obwieszczenie, komunikat, informacja, instrukcja, podręcznik i inne związane z realizacją Programu) regulacje niezgodne z Programem, Minister nie miał skutecznych narzędzi pozyskiwania od PFR SA informacji w tym zakresie, a w konsekwencji także możliwości podjęcia działań zaradczych w ramach reagowania na wprowadzane regulacje. Taka sytuacja miała miejsce przy wprowadzeniu przez PFR SA do Regulaminu ubiegania się o udział w programie rządowym Tarczy 1.0 i do umowy subwencji finansowej definicji małego i średniego przedsiębiorcy na podstawie załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*<sup>24</sup>, która była odmienna od definicji przyjętej w programie rządowym wprowadzonym uchwałą nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. i w decyzji Komisji Europejskiej<sup>25</sup>. Definicja zawężała krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pomoc. Zgodnie z zapisem Programu Tarczy 1.0 przyjętego uchwałą Rady Ministrów kierunkowe warunki dopuszczalności pomocy zostały określone w Tymczasowych Ramach Pomocy<sup>26</sup>. W myśl tego Programu, środki miały być wypłacane beneficjentom programu *na zasadach i warunkach zgodnie z treścią notyfikacji oraz decyzji Komisji Europejskiej*. Innym skutkiem wprowadzonej do projektów Programów Zasady Akceptacji i braku akceptacji przez Ministra Dokumentów Wykonawczych opracowanych przez PFR SA było niezapobieżenie sytuacji, w której Spółka w trakcie trwania Programu Tarczy 1.0, w formie komunikatu, dokonała wobec przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży zmiany interpretacji pojęcia „przychodu” i *de facto* wprowadzenia pojęcia „dochodu”.

Oba działania stwarzają ryzyko powstawania sporów sądowych. Z jednej strony beneficjenci mogą w pozwach do sądu wysunąć wobec PFR SA zarzuty wprowadzania nieuprawnionych (także wstecznie) zmian, w tym dotyczących pojęć ustalonych przez Radę Ministrów w obowiązującym Programie Tarcza 1.0. Z drugiej strony PFR SA może kierować pozwy do sądu o zwrot wypłaconej subwencji finansowej w sytuacji gdyby działania windykacyjne wobec przedsiębiorców, którzy skorzystali z pomocy udzielonej na podstawie zasad zawartych w Dokumentach Wykonawczych, które obowiązywały przed opublikowaniem komunikatu, nie doprowadziły do zwrotu subwencji. Powyższe stwarza ryzyko poniesienia przez Spółkę kosztów uczestnictwa w postępowaniach sądowych, a także kosztów windykacji i ewentualnie egzekucji środków od tych beneficjentów. Ostatecznie koszty spraw sądowych oraz windykacji i egzekucji poniesie Skarb Państwa, co wynika z zawartych umów.

Minister, poprzez zastosowaną Procedurę Akceptacji będącą uprawnieniem PFR SA a nie obowiązkiem przedkładania przez Spółkę dokumentów do akceptacji Ministra,

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1 ze zm., dalej także: *rozporządzenie KE (UE) nr 651/2014*.

<sup>25</sup> Z dnia 27 kwietnia 2020 r. State Aid SA.56996 (2020/N). COVID-19: repayable advance scheme for micro, small and medium-sized enterprises.

<sup>26</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2020 r. pn. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE z 2020- C 91 I/01).

nie miał skutecznego narzędzia pozyskania informacji o nieuwzględnieniu przez PFR SA w regulaminach Programów procedury współpracy pomiędzy Spółką a CBA i KAS. Brak tej procedury spowodował, iż przedsiębiorca bez wskazania przez PFR SA powodów odmowy udzielenia wsparcia, nie był w stanie skutecznie wykazać ewentualnej bezzasadności odmowy.

Konstrukcja wynagrodzenia dla PFR SA z tytułu realizacji programów rządowych zawarta w projekcie Programów (w konsekwencji w Programach) oraz w projekcie *umowy o warunkach* (w konsekwencji w zawartej umowie) mająca charakter wynagrodzenia ryczałtowego, nie była uzależniona od faktycznego zakresu zaangażowania tej Spółki w powierzone jej zadania, ani od osiąganych przez Spółkę efektów tych działań, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym Ministra. Niezależnie bowiem od etapu zaawansowania działań PFR SA w poszczególnych programach, np. rozpatrywania wniosków, wypłaty subwencji, umarzania subwencji, wysokość wynagrodzenia obliczana jest, zgodnie z projektem Programów (Tarcza 1.0 i Tarcza DP) przyjętych przez Radę Ministrów oraz zgodnie z projektem *umowy o warunkach* i w konsekwencji zawartej umowy pomiędzy SP a PFR SA w widełkach od 0,2% - 0,1% od łącznej maksymalnej wysokości finansowania trzech programów rządowych, tj. 100 mld zł. W sytuacji realizacji przez PFR SA wszystkich programów rządowych do 2030 r., według danych PFR SA, łączna wysokość wynagrodzenia dla Spółki wyniesie 1,45 mld zł.

Wbrew postanowieniu, zawartemu w punkcie 7.6 ust. 4 Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP, Tarcza 2.0 (w części dotyczącej *Wynagrodzenie*), Minister nie uszczegółowił w projekcie *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach współpracy* (w konsekwencji w zawartych umowach) zasad i warunków zapłaty wynagrodzenia dla PFR SA, względem zapisów które zostały ujęte w uchwałach Rady Ministrów.

Minister, nie wprowadził do projektów Programów oraz do projektów umów zawartych pomiędzy SP a PFR SA i w konsekwencji do zawartych umów końcowej daty (roku) zakończenia realizacji programów rządowych, co ma bezpośredni wpływ m.in. na kwotę wynagrodzenia PFR SA. Określenie daty wygaśnięcia umowy z PFR SA jedynie poprzez opisowe wskazanie zdarzeń, warunkujących to wygaśnięcie, powoduje brak możliwości precyzyjnego oszacowania łącznych kosztów, które Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją programów rządowych i obsługą wyemitowanych obligacji i może prowadzić do niegospodarności wydatkowania środków. Możliwość wcześniejszego zakończenia umowy jest istotnie ograniczona. Skarb Państwa ma prawo do wypowiedzenia umowy wyłącznie z ważnych powodów, które nie zostały precyzyjnie zdefiniowane w projektach umów (w konsekwencji w zawartych umowach).

Wbrew postanowieniu art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* Minister nie przekazywał PFR SA wynagrodzenia z tytułu realizacji programów rządowych. W projektach Programów Tarcz (w konsekwencji w Programach) oraz w projekcie *umowy o warunkach* (w zawartej umowie) Minister ustalił, że PFR SA będzie pobierał środki na wynagrodzenie z rachunków programowych poszczególnych Programów. Spółka, zgodnie z tym uprawnieniem pobierała wynagrodzenie z własnych rachunków.

Projekty Programów Tarcz oraz projekt i zawarta pomiędzy Ministrem a PFR SA *umowa o warunkach* zobowiązywały PFR SA w terminie 30 dni po zakończeniu każdego kwartału kalendarzowego do przekazania Ministrowi sprawozdania z realizacji poszczególnych Programów. Wynagrodzenie zaś, zgodnie z postanowieniami projektów Programów Tarcz oraz projektu *umowy o warunkach* i umowy zawartej, PFR SA mógł pobrać ostatniego dnia roboczego każdego kwartału kalendarzowego, niezależnie od zakresu wykonanych w danym kwartale zadań i osiągniętych efektów ich realizacji. Sprawozdania miały więc, w ocenie NIK, wyłącznie charakter informacyjny i następczy.

Minister wbrew postanowieniom punktu 5.3 trzech projektów Programów: Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0, nie wprowadził do projektu *umowy o warunkach*



i w konsekwencji do umowy o warunkach z PFR SA stosownych postanowień, które uprawniałyby Ministra do przeprowadzania kontroli PFR SA w zakresie realizacji przez Spółkę Programów. Zgodnie z ww. postanowieniem szczegółowe zasady kontroli miała określać umowa. Brak postanowień w projekcie umów i w konsekwencji zawartych umowach dotyczących kontroli, pozbawiał ministra właściwego do spraw gospodarki możliwości realizacji zasady określonej w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w tym optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Praktyczna realizacja tej zasady wymaga posiadania zarówno informacji o zamierzonym sposobie wykonania zadań finansowanych ze środków publicznych przez realizatora, jak i o faktycznej skuteczności przyjętych rozwiązań. Informacje te mogłyby służyć przede wszystkim jako podstawa do monitorowania i ewentualnych koniecznych interwencji Ministra eliminujących błędy w projektach Dokumentów Wykonawczych, które stanowiły podstawę ubiegania się przedsiębiorców o uzyskanie subwencji finansowej

W latach 2020-2022 (do 31 marca) według sprawozdań PFR SA z realizacji programów rządowych wynagrodzenie pobierane przez PFR SA za realizację Tarcz: 1.0, DP i Tarczy 2.0 wyniosło łącznie 474,4 mln zł<sup>27</sup>. Poza wynagrodzeniem Skarb Państwa pokrywał Spółce tzw. koszty zewnętrzne związane z realizacją Programów, tj. koszty usług świadczonych przez Krajową Instytucję Rozliczeniową (KIR), koszty związane z emisją obligacji i usług outsourcingowych, opłaty skarbowe i bankowe, opłaty za postępowania upadłościowe i koszty windykacji. Koszty te wyniosły do końca I kwartału 2022 r. 28 300,0 tys. zł. Ponadto Skarb Państwa podniósł koszty finansowania zewnętrznego PFR SA, stanowiące odsetki od obligacji wyemitowanych przez Spółkę, które do 31 marca 2022 r. wyniosły łącznie 2 120 900,0 tys. zł.

W Raporcie PFR SA z dnia 26 kwietnia 2022 r. podsumowującym efekty Tarcz Finansowych realizowanych przez Spółkę<sup>28</sup> PFR SA wskazał, iż łączna wartość wypłaconych przedsiębiorcom subwencji finansowych w ramach Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0 wyniosła 73,2 mld zł. W ramach Tarczy 1.0 wypłacono subwencje w wysokości 60,3 mld zł, Tarczy DP – 5,8 mld zł, a Tarczy 2.0 – 7,1 mld zł. Programy rządowe realizowane przez Spółkę, w tym Program PLL LOT, sfinansowane zostały emisją obligacji na kwotę 73,9 mld zł<sup>29</sup> o średnim ważonym oprocentowaniu 1,57%<sup>30</sup>. Od obligacji tych, w perspektywie do 2030 r. zapłacone zostanie – według szacunków PFR SA - 6,53 mld zł odsetek (8,8% wartości wyemitowanych obligacji). Szacowany łączny koszty obsługi Tarcz do 2030 r., poza ww. odsetkami to 1,69 mld zł (1,69% wartość programów wsparcia szacowana na 100 mld zł), w tym łączne wynagrodzenie PFR SA 1,45 mld zł (1,45% wartości programów, 150 mln zł rocznie), a pozostałe bezpośrednie koszty Ministerstwa Rozwoju i Technologii wyniosą 0,24 mld zł łącznie (0,24% wartości programów).

Minister nie zapewnił, w okresowych sprawozdaniach PFR SA z realizacji Programu kierowanego do dużych przedsiębiorstw uzyskania danych i informacji dotyczących zatrudnienia u beneficjentów (wskaźnik nr 4 i nr 10), wymaganych postanowieniami Programu DP, przyjętego uchwałą nr 51/2020 Rady Ministrów. Oba wskaźniki ewaluacyjne (*informacje o Beneficjentach Programu, w szczególności informacje o zatrudnieniu oraz liczba ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu*) miały służyć monitorowaniu i ocenie przez Ministra stopnia utrzymania zatrudnienia u beneficjentów, a w konsekwencji przełożyć się na dokonanie przez Radę Ministrów pełnej, rzetelnej

<sup>27</sup> Z czego wynagrodzenie z tytułu realizacji: Tarczy 1.0 wyniosło 316,2 mln zł, Tarczy DP wyniosło 118,6 mln zł, a Tarczy 2.0 39,6 mln zł.

<sup>28</sup> W dokumencie: Tarcza finansowa PFR Podsumowanie Programu. Skuteczna ochrona bezpieczeństwa ekonomicznego pracowników i przedsiębiorstw podczas pandemii. Warszawa. 26.04.2022; <https://pfrsa.pl/dam/jcr:3d3827c4-9407-42b7-a6b6-6cc087dab4ee/Podsumowanie-Tarcza-Finansowa-PFR.pdf>. Dalej także: Raport.

<sup>29</sup> Wartość nominalna obligacji wyemitowanych przez PFR SA.

<sup>30</sup> Średnia ważona oprocentowania wyemitowanych obligacji PFR SA z pominięciem wpływu tenoru obligacji.

oceny efektów Tarczy DP. Utrzymanie zatrudnienia było jednym z siedmiu szczegółowych celów tego Programu. Minister nie wezwał PFR SA do uzupełnienia sprawozdań w tym zakresie, co w ocenie NIK jest działaniem nierzetelnym.

Ponadto Minister, nie wyegzekwował od PFR SA obowiązku przekazania Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Tarczy DP, w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia tego programu, który wynikał z Programu DP.

Minister nie przeprowadził całościowej analizy efektów realizowanych przez PFR SA programów podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce. Zlecał jedynie cząstkowe analizy wpływu epidemii na niektóre branże. Przeprowadzenie pełnej i szczegółowej oceny efektywności rozwiązań przyjętych w programach rządowych Minister zaplanował po zakończeniu realizacji programów, tzn. po dokonaniu przez beneficjentów całkowitego zwrotu subwencji finansowych. W ocenie NIK, wskazany termin oznacza, iż wyniki tej oceny mogą nie być w pełni wykorzystane do wypracowania modelu efektywnych programów pomocowych wymaganych w razie konieczności podjęcia niezwłocznej interwencji państwa, tak aby zapewnić efektywne, skuteczne wykorzystanie środków, adekwatnie do potrzeby wynikających z sytuacji nadzwyczajnych. NIK zauważa, że Minister przewidział, w ocenie skutków regulacji *ustawy o sir*<sup>31</sup>, przeprowadzenie ewaluacji skuteczności nowelizowanych przepisów dotyczących PFR SA po upływie co najmniej trzech lat.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej kontrolowanej działalności<sup>32</sup>

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. w trzech kolejno obowiązujących regulaminach organizacyjnych Ministerstwa<sup>33</sup> nie ustalono dla poszczególnych komórek organizacyjnych zadań bezpośrednio związanych z uczestnictwem lub współuczestnictwem w przygotowaniu i/lub wdrożeniu instrumentów wsparcia przedsiębiorców ponoszących ekonomiczne skutki ograniczeń wprowadzanych przez państwo, w celu zwalczania epidemii COVID-19.

Zadań takich nie wyznaczały także wewnętrzne regulaminy organizacyjne poszczególnych komórek (departamentów) Ministerstwa bezpośrednio lub pośrednio zaangażowanych w przygotowanie, wdrożenie i monitorowanie funkcjonowania instrumentów pomocowych. Wyjątkiem był Regulamin Organizacyjny Departamentu Budżetu i Finansów z dnia 28 stycznia 2021 r., w którym w § 9 pkt 11 wskazano zadanie sformułowane, jako *realizacja zadań ministra właściwego do spraw: budownictwa, mieszkalnictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa, gospodarki, pracy i turystyki w zakresie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19*. Zadanie to przypisane zostało Wydziałowi Wykonania Budżetu w części 20 *Gospodarka budżetu państwa* (§ 12 pkt 4).

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT<sup>34</sup> regulamin Ministerstwa określa tylko zadania ogólne o stałym charakterze, które mogą być uszczegóławiane w regulaminach wewnętrznych poszczególnych komórek organizacyjnych. Przepisy Regulaminu (§ 22 ust. 1) nakładają jednak na poszczególne komórki obowiązek realizacji – stosownie do potrzeb – także innych, niewymienionych zadań wynikających

<sup>31</sup> Ocena skutków regulacji sporządzona w dniu 25 marca 2020 r.

<sup>32</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>33</sup> Zarządzenie nr 17 Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 11 czerwca 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii (Dz. Urz. Min. Przed. i Tech. poz. 17), Zarządzenie nr 3 Ministra Rozwoju z dnia 21 lutego 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 4.), Zarządzenie nr 5 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 10 grudnia 2020 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. Urz. Min. Roz. Prac. i Tech., poz. 8 ze zm.).

<sup>34</sup> Pismo z dnia 21 października 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

m.in. z przepisów prawa powszechnie obowiązującego czy poleceń członków kierownictw Ministerstwa. Odpowiedzialność za realizację zadań, w tym za zapewnienie odpowiedniej organizacji pracy, ponoszą dyrektorzy departamentów, którzy mogą wnioskować o uzupełnienia wolnych etatów oraz – w razie potrzeby – dysponują instrumentami motywacyjnymi o charakterze finansowym.

(akta kontroli str. 13-29, 34 pliki nr 1-33, 851-872, 880-885, 1033-1041 pliki nr 047-087, 092)

## OBSZAR

### 1. Przygotowanie instrumentów pomocy dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19

Opis stanu faktycznego

Pierwsze zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w państwach europejskich wykryto w styczniu i lutym 2020 r. W Polsce pierwszy potwierdzony przypadek stwierdzono w dniu 4 marca 2020 r. Jeszcze przed tą datą, a więc wyprzedzająco, rozpoczęły się w Polsce prace nad środkami zaradczymi zapobiegającymi niekontrolowanemu rozszerzeniu się zakażeń i zachorowań. Uchwalona została ustawa z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Ustawa ta wprowadziła regulacje upoważniające właściwe organy państwa, w przypadku wystąpienia zagrożeń epidemicznych, do podejmowania niezbędnych decyzji, dotyczących także podmiotów gospodarczych.

Pierwsze restrykcje dotyczące działalności gospodarczej zostały wprowadzone w dniu 13 marca 2020 r.<sup>35</sup> Były to m.in. ograniczenia w działalności galerii handlowych, pozbawienie możliwości stacjonarnej sprzedaży posiłków i napojów przez restauracje oraz dopuszczenie ich dostarczania tylko „na wynos”, zakaz działalności siłowni, basenów, klubów tanecznych, klubów fitness, muzeów, bibliotek i kin. Kolejne ograniczenia, wywołujące dla przedsiębiorców skutki ekonomiczne w różnym zakresie, wprowadzono w następujących terminach: 20 marca 2020 r. (w związku ze zniesieniem stanu zagrożenia epidemicznego i wprowadzeniem stanu epidemii na obszarze całego kraju<sup>36</sup>) oraz 31 marca 2020 r. i 10 kwietnia 2020 r. – na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*<sup>37</sup>. Od 16 kwietnia 2020 r. rozpoczął się natomiast proces znoszenia i łagodzenia obostrzeń, w tym dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.

Równoległe z wprowadzaniem obostrzeń Rada Ministrów podjęła prace legislacyjne zmierzające do uregulowania spraw społeczno-gospodarczych w związku z negatywnymi skutkami epidemii COVID-19 dla gospodarki. Pierwszymi z nich był pakiet trzech ustaw uchwalonych przez Sejm RP w dniu 31 marca 2020 r.: *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>38</sup> (na podstawie której m.in. utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego Fundusz Przeciwdziałania COVID-19); *o zmianie niektórych ustaw*

<sup>35</sup> Na podstawie rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego* (Dz. U. poz. 433), uchylone z dniem 20 marca 2020 r. rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego* (Dz. U. poz. 490).

<sup>36</sup> Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. z 2022 r. poz. 340 ze zm.), uchylone rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. *w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. poz. 1027).

<sup>37</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 566 ze zm.), uchylone z dniem 10 kwietnia 2020 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii* (Dz. U. poz. 658 ze zm.).

<sup>38</sup> Dz. U. poz. 568 ze zm.

w zakresie systemu ochrony zdrowia związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19<sup>39</sup> oraz ustawa o zmianie ustawy o systemie instytucji rozwoju<sup>40</sup>. Częścią systemu wsparcia przedsiębiorców była także ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2<sup>41</sup>.

Prace nad projektem nowelizacji ustawy o *sir* zostały zainicjowane przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów w dniu 10 marca 2020 r. Elementami prac były m.in. spotkanie w siedzibie Rady Ministrów w dniu 18 marca 2020 r., spotkanie telekonferencyjne w dniu 24 marca 2020 r. pod przewodnictwem Sekretarza Rady Ministrów Łukasza Schreibera<sup>42</sup> oraz robocze uzgodnienia międzyresortowe<sup>43</sup>. Ówczesna Minister Rozwoju<sup>44</sup> wyjaśniła, że powierzenie PFR SA zadań wsparcia przedsiębiorców było przedmiotem rozmów sztabu kryzysowego. Decyzję podjęto ze względu na potencjał merytoryczny PFR SA i możliwość szybkiego uruchomienia systemu do obsługi wniosków.

Prace nad projektem nowelizacji ustawy o *sir* prowadzone były przy współudziale PFR SA oraz w konsultacji z UOKiK pod kątem zgodności z przepisami unijnymi w zakresie pomocy publicznej. Podmioty te przygotowywały projekty stosownych szczegółowych przepisów wraz z oceną skutków regulacji i przekazywały je do Ministra Rozwoju. Projekt zmiany tej ustawy skonsultowano także roboczo z reprezentantami organizacji pracodawców oraz związkami zawodowymi działającymi w ramach Rady Dialogu Społecznego<sup>45</sup>.

W Ministerstwie, z uwagi na pilność tego zadania (realizowanego w warunkach pracy zdalnej bez dostępu niektórych pracowników Ministerstwa do systemu Elektronicznego Zarządzania Dokumentami) uzgodnienia prowadzono w drodze wymiany korespondencji e-mailowej. Za opinie merytoryczne odpowiedzialny był Departament Rozwoju Inwestycji (DRI), natomiast przebieg legislacji koordynował Departament Doskonalenia Regulacji<sup>46</sup>. Projekt nowelizacji ustawy o *sir* był też przedmiotem prac Departamentu Prawnego, który opiniował poszczególne wersje projektu i uzasadnienia<sup>47</sup>, zgłaszając uwagi o charakterze prawnym, formalnym i redakcyjnym<sup>48</sup>. Zastępca Dyrektora Departamentu Analiz Gospodarczych MRIT stwierdziła natomiast, że nie polecano jej przygotowania jakichkolwiek dedykowanych analiz w ramach prac nad projektem zmiany ustawy o *sir* z dnia 31 marca 2020 r.<sup>49</sup>.

Wobec projektu ustawy o *sir* zastosowany został tryb odrębny<sup>50</sup>, polegający na przedłożeniu projektu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, z pominięciem etapu rozpatrzenia przez komisję prawniczą oraz potwierdzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów. Rada Ministrów przyjęła projekt zmiany ustawy w trybie obiegowym<sup>51</sup>.

(akta kontroli str. 380-388, 424-448, 616-635 pliki 58-68, 656-670)

Nowelizacja ustawy o *sir* z dnia 31 marca 2020 r. stworzyła ramy prawne dla konstrukcji systemu wsparcia przedsiębiorców przez Polski Fundusz Rozwoju SA poprzez realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Polski

<sup>39</sup> Dz. U. poz. 567 ze zm.

<sup>40</sup> Dz. U. poz. 569.

<sup>41</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 201.

<sup>42</sup> Wyjaśnienia pisemne Sekretarza Stanu Grzegorza Piechowiaka z dnia 7 lutego 2022 r.

<sup>43</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień Zastępcy Dyrektora DRI Łukasza Galczyńskiego z dnia 9 lutego 2022 r. (KGP.4110.007.01.ES AN1).

<sup>44</sup> Wyjaśnienie Jadwigi Emilewicz udzielone w odpowiedzi na pismo KGP.410.007.01.2021.JZ.JE z dnia 7 marca 2022 r. na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>45</sup> Pismo Ministra Rozwoju Jadwigi Emilewicz z dnia 26 marca 2020 r. (DDR.0210.1.2020).

<sup>46</sup> Wyjaśnienia pisemne Sekretarza Stanu Grzegorza Piechowiaka z dnia 7 lutego 2022 r.

<sup>47</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Prawnego MRIT z dnia 11 lutego 2022 r. (DP.0810.1.2022).

<sup>48</sup> Wersje dokumentów z dnia 22 marca 2020 r., 23 marca 2020 r., 24 marca 2020 r., 25 marca 2020 r. – Załączniki nr 1 - 4 do pisma: Patrz przypis 35.

<sup>49</sup> Wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora Departamentu Analiz Gospodarczych z dnia 9 lutego 2022 r. (DAG-II.0810.1.2022).

<sup>50</sup> Regulamin Pracy Rady Ministrów §§ 98-100.MP z 2022 r. poz. 318 tj.

<sup>51</sup> <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=302>.

Fundusz Rozwoju SA, nie jest podmiotem sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 *ustawy o finansach publicznych*. Zgodnie z art. 2 pkt 8 lit. b *ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>52</sup> PFR SA jest spółką realizującą misję publiczną, przy czym w uzasadnieniu do rządowego projektu *ustawy o sir*<sup>53</sup> wskazano, iż *działalność Polskiego Funduszu Rozwoju ma być ukierunkowana na działalność handlową, a nie na wykonywanie zadań stricte publicznych*. Nowelizacją z dnia 31 marca 2020 r. przypisano PFR SA w art. 11 ust. 2 pkt 6 *ustawy o sir* nowe zadanie, tj. podejmowanie działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych<sup>54</sup>, w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19. Znowelizowane przepisy skonstruowano w ten sposób, aby oddzielić działalność komercyjną PFR SA od działalności zleconej przez administrację publiczną. W art. 21a ust. 3 *ustawy o sir* wprowadzono przepis, zgodnie z którym PFR SA, realizując program rządowy prowadzi wyodrębnioną ewidencję zgodnie z art. 11 ust. 4 i 5, w tym tworzy dla programu rządowego fundusz niezaliczany do kapitałów (funduszy) własnych, wykazywany w pasywach bilansu w grupie zobowiązań jako fundusz specjalny, zgodnie z art. 46 ust. 4 *ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości*<sup>55</sup>.

Ramy prawne systemu wsparcia przedsiębiorców zostały wyznaczone znowelizowanymi przepisami *ustawy o sir*<sup>56</sup>, które weszły w życie w dniu 1 kwietnia 2020 roku, na mocy których:

- PFR SA udziela finansowania, w szczególności mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom spełniającym warunki określone w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*<sup>57</sup> (art. 12 ust. 1 *ustawy o sir*);
- finansowanie to, stanowiące pomoc państwa spełniającą przesłanki określone w art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, przeznacza się m.in. na zapobieganie lub naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, innymi sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się COVID-19 (art. 12 ust. 1a pkt 7 *ustawy o sir*);
- formami finansowania są m.in.: pożyczki, gwarancje oraz poręczenia (art. 13 ust. 1 pkt 2 *ustawy o sir*);
- Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć PFR SA realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w szczególności w formach bezzwrotnych (art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*)<sup>58</sup>;
- program rządowy określa w szczególności warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, sposób przygotowania i elementy rocznych planów udzielania tego finansowania oraz sprawozdawczości z ich realizacji (art. 21a ust. 2 *ustawy o sir*);
- minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje środki na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez PFR SA wskutek realizacji programu rządowego (art. 21a ust. 4 *ustawy o sir*);

<sup>52</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.

<sup>53</sup> Zob. s. 15 uzasadnienia z dnia 22 maja 2019 r., druk nr 3479/VIII kadencji Sejmu.

<sup>54</sup> W rozumieniu art. 3 pkt 1 *ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2022 r. poz. 261 i 583).

<sup>55</sup> Zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze tworzone na podstawie odrębnych przepisów, niezaliczone do kapitałów (funduszy) własnych, wykazuje się w pasywach bilansu w grupie zobowiązań jako fundusze specjalne.

<sup>56</sup> Rozdział 3 *ustawy o sir*.

<sup>57</sup> Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1 ze zm.

<sup>58</sup> Nowelizacja *ustawy o sir* z dnia 31 marca 2020 r. rozszerzono zadania PFR SA (§ 11 ust. 2 pkt 6) o *podejmowanie działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków kryzysowych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19, w szczególności poprzez: a) udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom i innym podmiotom dotkniętym tymi sytuacjami, w tym bezzwrotnego lub w formie gwarancji lub poręczeń, b) naprawienie lub pokrycie, w całości lub w części, szkód lub strat spowodowanych tymi sytuacjami – z wykorzystaniem środków własnych Polskiego Funduszu Rozwoju lub środków z innymi źródłami*.

- minister właściwy do spraw gospodarki, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, zawiera z PFR SA umowę określającą warunki i tryb przekazywania środków na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez PFR SA wskutek realizacji programu rządowego (art. 21a ust. 5 *ustawy o sir*);
- w latach 2020-2029 limit wydatków budżetu państwa stanowiących skutek finansowy nowelizacji *ustawy o sir*, określony przez ustawodawcę wynosi 11,7 mld zł, w tym w: 2020 r. 6,7 mld zł, 2021 r. 3,0 mld zł oraz w 2022 r. 1,0 mld zł<sup>59</sup>; w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu wydatków, wysokości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielanych PFR SA oraz emisji obligacji w celu podwyższenia kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju SA (art. 42 ust. 1 i 2 *ustawy o sir*);
- PFR SA w celu uzyskania środków na realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego może emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych. Zobowiązania Spółki z tego tytułu są objęte gwarancją Skarbu Państwa, mimo że udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Gwarancja ta jest udzielana do wysokości 100% pozostałych do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z wyemitowanych obligacji objętych gwarancją wraz ze 100% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych obligacjami. PFR SA został zwolniony z obowiązku ustanowienia zabezpieczenia do gwarancji i wniesienia opłaty prowizyjnej. Do emisji przez PFR SA obligacji stosuje się art. 39p-39w ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym<sup>60</sup> (art. 21aa *ustawy o sir*<sup>61</sup>).

Zobowiązania (środki) PFR SA są wliczane do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych, a nie do państwowego długu publicznego. Zwiększają tym samym różnicę pomiędzy wysokością długu publicznego obliczonego według metodologii unijnej i krajowej. Zaliczenie długu zaciągniętego przez PFR SA w celu sfinansowania działań antykryzysowych do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych wynika ze sposobu kwalifikacji Tarczy finansowej PFR SA, a nie klasyfikacji całej jednostki, która od kilku lat jest stale monitorowana przez GUS/Eurostat i jest obecnie sklasyfikowana poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych<sup>62</sup>.

Zgodnie z punktem 12 oceny skutków regulacji dla nowelizowanej z dniem 31 marca 2020 r. *ustawy o sir*, ewaluacja skuteczności przepisów dotyczących m.in. PFR SA, w związku z zadaniami pełnionymi przez Spółkę ma nastąpić po upływie co najmniej trzech lat. Taki okres, zdaniem ustawodawcy, jest zwykle potrzebny do oceny programów pomocowych i wsparcia rozwoju regionalnego<sup>63</sup>.

Dyrektor Generalna MRiT<sup>64</sup> wyjaśniła, że przed podjęciem prac nad szczegółowymi programami wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych ekonomicznymi skutkami epidemii COVID-19 Ministerstwo nie zlecało podmiotom zewnętrznym wykonania żadnych analiz, ze względu na wysokie ryzyko błędu i potencjalnie długi czas oczekiwania, co mogłoby prowadzić do pogarszania się sytuacji podmiotów oczekujących na wsparcie. Uzasadnienie trafności takiego podejścia przedstawił były Minister Rozwoju, Pracy

<sup>59</sup> Dalej: w 2023 r. – 0,5 mld zł, w latach 2024-2025 – 0 zł; w 2026 r. – 0,05 mld zł, w 2027 r. – 0,1 mld zł, w 2028 r. – 0,15 mld zł i w 2029 r. – 0,2 mld zł.

<sup>60</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2283 ze zm.

<sup>61</sup> Dodany do ustawy o sir art. 65 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2023 poz. 201).

<sup>62</sup> Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Finansów, str. 130 Informacji o wynikach kontroli nr KBF.430.004.2020 Zarządzenie długiem publicznym i płynnością jednostek sektora finansów publicznych.

<sup>63</sup> Uzasadnienie projektu *ustawy o zmianie ustawy o sir* i ocena skutków regulacji.

<https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/8452A2E437212258C125853700383386/%24File/302.pdf>

<sup>64</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej MRiT z dnia 20 września 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

i Technologii Jarosław Gowin stwierdzając, że w momencie tworzenia pierwszych instrumentów pomocowych (na wiosnę 2020 r.) scenariusze rozwoju epidemii i jej wpływu na gospodarkę były obarczone dużym ryzykiem. Ówczesna sytuacja nie pozwalała na zamawianie konkretnych analiz, a utrzymanie zatrudnienia w przedsiębiorstwach wymagało udzielenia beneficjentom natychmiastowej pomocy<sup>65</sup>. Ministerstwo polegało na własnym monitoringu sytuacji gospodarczej w Polsce i przygotowywanych m.in. raportach dziennych i cotygodniowych notatkach na potrzeby kierownictwa Ministerstwa.  
(akta kontroli str. 37-42, 244-260, 395-396, 402-404, 465-485, 836 pliki 1-46)

Przedstawiciel Ministra Finansów<sup>66</sup> stwierdził w wyjaśnieniach dla NIK, że *epidemia COVID-19 i jej wpływ na dynamikę aktywności gospodarczej (zarówno w kraju jak i na świecie) nie ma odpowiednika w najnowszej historii gospodarczej. W efekcie brakuje odpowiedniej bazy porównawczej, w szczególności w odniesieniu do zachowania gospodarki oraz jej reakcji na działania władz fiskalnych (Tarcze) czy monetarnych, do której można by sięgać przygotowując prognozy wskaźników makroekonomicznych. Brak doświadczenia w tym zakresie zwiększał niepewność. Jej źródłem były m.in. potencjalne zmiany (ich zakres, siła i trwałość) we wzorcach konsumpcji gospodarstw domowych i aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw. Trudne do oszacowania były również potencjalne trwałe szkody np. dla rynku pracy oraz kondycji finansowej firm. Wnioskowanie odnośnie do trendów aktywności gospodarczej na podstawie bieżących danych (m.in. miesięczne dane o produkcji przemysłowej czy sprzedaży detalicznej) było bowiem utrudnione przez gwałtowne i nieobserwowane dotychczas w historii zmiany tych wielkości w poszczególnych miesiącach czy kwartałach w latach 2020-2021, na co wpływ miały w szczególności kolejne fale pandemii i działania władz nakierowane na ograniczenie jej skutków oraz wsparcia podmiotów gospodarczych.*  
(akta kontroli str. 560-566)

Decyzje inicjujące prace nad szczegółowymi regulacjami dotyczącymi zasad udzielania pomocy przedsiębiorcom podejmowane były przez Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów. Za kształt ich projektów odpowiadał natomiast minister właściwy do spraw gospodarki. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów wyjaśnił<sup>67</sup>, że nie był wnioskodawcą i nie prowadził procesu legislacyjnego ani w przypadku projektu nowelizacji *ustawy o sir* ani w odniesieniu do projektów uchwał Rady Ministrów dotyczących programów rządowych (Tarcz finansowych) realizowanych przez PFR SA dla przedsiębiorców. Według wyjaśnień Jarosława Gowina<sup>68</sup> wszelkie decyzje dotyczące wprowadzania ograniczeń związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz udzielania pomocy przedsiębiorcom dotkniętym tymi ograniczeniami, zapadały kolegalnie, w ramach uzgodnień rządowych.

Prace nad regulacjami ustanawiającymi programy rządowe prowadzone były w Ministerstwie przez poszczególne departamenty na podstawie ustnych poleceń kierownictwa Ministerstwa (co było standardową procedurą) oraz w ramach nieformalnego zespołu roboczego. Zespół składał się, oprócz pracowników Ministerstwa, z przedstawicieli m.in.: PFR SA, Ministerstwa Finansów (w kwestii finansowania), KNF, UOKiK (w zakresie pomocy publicznej), Prokuratury Generalnej RP (emisja obligacji) oraz NBP (w początkowej fazie pracy, w zakresie emisji oraz alternatywnych wariantów finansowania programów), którego przedstawiciele uczestniczyli tylko w pierwszej fazie prac. Pierwsze szkice programów zostały przekazane do MRiT przez PFR SA. Dalsze prace prowadził zespół roboczy, który odpowiadał m.in. za wypracowanie zasad wynagrodzenia PFR SA za realizację programów rządowych oraz ostateczne brzmienie projektów

<sup>65</sup> Pismo Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 20 maja września 2021 r. (DKT-V.0814.2.2021).

<sup>66</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych Ministerstwa Finansów z dnia 11 stycznia 2022 r. (PG5.0811.8.2021).

<sup>67</sup> Pismo DP.1740.14.2021.MT(3) z dnia 4 stycznia 2021 r.

<sup>68</sup> Pismo Wiceprezesa Rady Ministrów, Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii Jarosława Gowina z dnia 19 maja 2021 r. (DKT-V.0814.2.2021).



Programów. Funkcjonowanie zespołu w warunkach ograniczonej możliwości spotkań stacjonarnych opierało się na opiniowaniu projektowanych rozwiązań w trybie kontaktów telefonicznych i online<sup>69</sup>. Ryzyko szybkiego zaistnienia kryzysu gospodarczego jako skutku epidemii, uniemożliwiało oficjalną wymianę korespondencji w formie pisemnej, ze względu na czasochłonność takiej procedury. Odformalizowany tryb pracy zespołu (brak formalnego aktu powołania zespołu, zmienność jego składu, kolegalność decyzji oraz brak protokolowania spotkań<sup>70</sup>) spowodował, iż w trakcie kontroli NIK nie było możliwości ustalenia autorów poszczególnych zapisów w dokumentach.

Ze strony Ministerstwa za prace merytoryczne odpowiedzialny był DRI. Zaangażowany był także Departament Prawny, który konsultował i opiniował pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym projekty instrumentów wsparcia przygotowane przez PFR SA<sup>71</sup>. Departament Analiz Gospodarczych nie wykonywał i nie polecano mu przygotowania jakichkolwiek dedykowanych analiz w ramach prac nad projektowanymi instrumentami.

Decyzje o powierzeniu PFR SA realizacji rządowych programów udzielania przedsiębiorstwom wsparcia finansowego oraz o finansowaniu tych programów w drodze emisji przez PFR SA obligacji zapadły poza Ministerstwem. Zespół otrzymał te informacje od ówczesnego Ministra Rozwoju Jadwigi Emilewicz<sup>72</sup>. Wysokość kwot niezbędnych dla sfinansowania pomocy dla przedsiębiorców w ramach instrumentów wsparcia została oszacowana przez PFR SA na około 219,5 mld zł, tj. 10% polskiego PKB, w tym dla sektora mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich firm - 116,7 mld zł, a dla sektora dużych przedsiębiorstw 102,7 mld zł<sup>73</sup>. Do szacunku wykorzystano metodologię tzw. luki finansowej, która uwzględnia m.in. utracone dochody sektora przedsiębiorstw i brak dostępnej płynności finansowej w związku z silnym spadkiem przychodów wskutek epidemii COVID-19<sup>74</sup>.

(akta kontroli str. 406-420, 424-448, 567-574, 610-622, 627-635, 820 pliki 58-68)

Pierwszorzędnym celem wprowadzenia instrumentów pomocowych w formie Programów (Tarcza 1.0, Tarcza DP) było utrzymanie miejsc pracy i ograniczenie liczby ewentualnych upadłości firm<sup>75</sup>.

Członkowie kierownictwa Ministerstwa odpowiedzialni byli za kształt aktów prawnych wprowadzających w życie lub korygujących kolejne instrumenty wsparcia przedsiębiorców, realizowane następnie przez PFR SA. Były to niepublikowane akty prawne:

- uchwała nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, za którego koordynację i monitorowanie realizacji odpowiadała Jadwiga Emilewicz, oraz uchwały ją zmieniające:
  - uchwała nr 106/2020 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” – Jadwiga Emilewicz,
  - uchwała nr 192/2020 Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” – Jadwiga Emilewicz, Jarosław Gowin,

<sup>69</sup> Wyjaśnienia ustne Zastępcy Dyrektora DRI z dnia 9 lutego 2022 r. (KGP.4110.007.01.2021.ES AN1).

<sup>70</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 3 stycznia 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>71</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Departamentu Prawnego z dnia 11 lutego 2022 r. (DP.0810.1.2022).

<sup>72</sup> Wyjaśnienia Sekretarza Stanu Grzegorza Piechowiaka z dnia 7 lutego 2022 r.

<sup>73</sup> Kwoty podane zgodnie z zapisem oryginalnym – nie sumują się.

<sup>74</sup> Rozdział 1 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0. Podstawowe informacje o Programie.

<sup>75</sup> Ocena skutków regulacji. Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej z dnia 20 września 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).



- uchwała nr 3/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” – Jarosław Gowin,
- uchwała nr 15/2021 Rady Ministrów z dnia 27 stycznia 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” – Jarosław Gowin,
- uchwała nr 42/2021 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” – Grzegorz Piechowiak,
- uchwała nr 116/2021 Rady Ministrów z dnia 9 września 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” – Grzegorz Piechowiak,
- uchwała nr 2/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm”, za którego koordynację i monitorowanie realizacji odpowiadał Jarosław Gowin, oraz uchwały ją zmieniające:
  - uchwała nr 20/2021 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” – Jarosław Gowin,
  - uchwała nr 41/2021 Rady Ministrów z dnia 26 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” – Jarosław Gowin i Grzegorz Piechowiak;
  - uchwała nr 83/2021 Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” – Jarosław Gowin,
  - uchwała nr 115/2021 Rady Ministrów z dnia 9 września 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” – Grzegorz Piechowiak,
  - uchwała nr 148/2021 Rady Ministrów z dnia 10 listopada 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” – Grzegorz Piechowiak,
- uchwała nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”, za którego koordynację i monitorowanie realizacji odpowiadała Jadwiga Emilewicz, oraz uchwały ją zmieniające:
  - uchwała nr 69/2020 Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm” – Jadwiga Emilewicz,
  - uchwała nr 193/2020 Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2020 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm” – Jarosław Gowin, ówczesny Minister Rozwoju, Pracy i Technologii,
  - uchwała nr 35/2021 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm” – Grzegorz Piechowiak, ówczesny Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii,

- uchwała nr 82/2021 Rady Ministrów z dnia 29 czerwca 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm” – Jarosław Gowin,
- uchwała nr 117/2021 Rady Ministrów z dnia 9 września 2021 r. zmieniająca uchwałę w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm” – Grzegorz Piechowiak.  
(akta kontroli str. 13-33 pliki 2-7, 324-329, 389-394 pliki 14-46, 1128-1173)

### 1.1. Podstawowe założenia instrumentów wsparcia

**Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm (Program Tarcza 1.0)** wprowadzona uchwałą nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. Łączna wartość *Finansowania Programowego* w ramach Programu wyniosła 75 mld zł.

Instrumentem programu były subwencje finansowe udzielane przedsiębiorcom na podstawie umowy na następujących warunkach:

- środki mogły być przeznaczone na pokrycie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, z wyłączeniem nabywania (przejęcia) w sposób bezpośredni lub pośredni innego podmiotu (tzw. zakaz akwizycji);
- możliwe było wykorzystanie do 25% wartości subwencji na przedterminową spłatę kredytów;
- wykluczono możliwość przeznaczenia środków na płatności do właściciela lub do osób albo podmiotów powiązanych z właścicielem przedsiębiorstwa;
- zwrot subwencji miał następować na warunkach ustalonych w programie i umowie subwencji finansowej;
- udzielenie subwencji nie wymagało ustanawiania zabezpieczeń.

Termin udzielania finansowania upływał ostatecznie 31 grudnia 2021 r.<sup>76</sup>

Program zakładał dwa komponenty:

- **Tarcza 1.0 dla mikrofirm** przeznaczona dla podmiotów zatrudniających od jednego do dziewięciu pracowników, z wyłączeniem właściciela. Kwota subwencji, uzależniona od liczby pracowników i skali spadku przychodów (25%, 50%, 75%), mogła wynieść odpowiednio 12 tys. zł, 24 tys. zł lub 36 tys. zł na jednego pracownika, z limitem wysokości 324 tys. zł. Po 12 miesiącach automatycznemu umorzeniu miało podlegać 25% kwoty subwencji (pod warunkiem kontynuacji działalności), a umorzenie dalszych 50% zależało od utrzymania stanu zatrudnienia. Uzależnienie wysokości subwencji od liczby zatrudnionych miało na celu dopasowanie wielkości wsparcia finansowego do skali działalności mikrofirm, dla których koszty zatrudnienia stanowią często zasadniczy składnik kosztów, działających w szczególności w branżach usługowych objętych restrykcjami, np. gabinety kosmetyczne, fryzjerskie, itp. Uzależnienie to miało też służyć ochronie miejsc pracy poprzez mechanizm pozwalający uzyskać większe wsparcie finansowe przy większej liczbie zatrudnionych.
- **Tarcza 1.0 dla MŚP** została przeznaczona dla firm zatrudniających do 249 pracowników, z wyłączeniem właściciela. Kwota subwencji zależała od skali spadku przychodów (25%, 50%, 75%) i mogła wynieść odpowiednio 4%, 6% lub 8% przychodów beneficjenta za 2019 r., nie więcej jednak niż 3,5 mln zł.

<sup>76</sup> Pierwotnie w uchwale RM nr 50/2020 okres udzielania finansowania określono do dnia 31 lipca 2020 r. z możliwością przedłużenia do dnia 31 grudnia 2020 r.

Po 12 miesiącach automatycznie umarzano 25% kwoty subwencji (pod warunkiem kontynuacji działalności). Umorzenie dalszych 25% zależało od utrzymania stanu zatrudnienia, a kolejnych 25% od wysokości poniesionej straty na sprzedaży. Uzależnienie wysokości subwencji od wielkości przychodów ze sprzedaży i skali ich spadku miało na celu dopasowanie wysokości finansowania do skali działalności MŚP oraz do sytuacji finansowej i potrzeb płynnościowych przedsiębiorstwa w związku z utratą dochodów na skutek COVID-19. Średnie i maksymalne kwoty dostępnych subwencji określała tabela zawarta w uchwale Rady Ministrów.

Ogólnymi warunkami otrzymania pomocy w ramach komponentów Tarczy 1.0 było m.in.:

- prowadzenie działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r.;
- posiadanie rezydencji podatkowej na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i zarejestrowanie na terytorium RP, przy czym główny beneficjent rzeczywisty<sup>77</sup> nie mógł mieć rezydencji podatkowej w tzw. „rajach podatkowych”;
- spełnianie kryteriów zaliczenia do mikro-, małych- lub średnich przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*<sup>78</sup>, tj. m. in. zatrudnianie co najmniej jednego i nie więcej niż dziewięciu pracowników (z wyłączeniem właściciela) w przypadku mikrofirmy;
- odnotowanie spadku obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży) o co najmniej 25% w dowolnym miesiącu po 1 lutego 2020 r. w porównaniu do poprzedniego miesiąca lub analogicznego miesiąca poprzedniego roku w związku zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19;
- niepozostawanie na dzień składania wniosku w likwidacji, upadłości lub restrukturyzacji w rozumieniu ustawy z dnia 15 maja 2015 r. *Prawo restrukturyzacyjne*<sup>79</sup>;
- niezaleganie z płatnościami podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz na dzień składania wniosku.

W Programie Tarczy 1.0 wskazano, iż podstawowym instrumentem wsparcia finansowego przedsiębiorstw będą subwencje finansowe (zaliczki zwrotne), o których mowa w *Tymczasowych Ramach Pomocy*, przewidujących mechanizm przeciwdziałania negatywnym skutkom gospodarczym COVID-19<sup>80</sup>. Miała to być pomoc państwa, której zgodność z rynkiem wewnętrznym zostanie poddana procedurze akceptacji przez Komisję Europejską, na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kierunkowe warunki dopuszczalności dla tego rodzaju pomocy zostały określone w *Tymczasowych Ramach Pomocy*<sup>81</sup>.

Otrzymana przez przedsiębiorcę subwencja finansowa miała podlegać zwrotowi w całości w przypadku zaprzestania lub zawieszenia prowadzenia działalności gospodarczej, otwarcia likwidacji lub postępowania upadłościowego lub restrukturyzacyjnego w każdym czasie w ciągu 12 miesięcy od dnia przyznania subwencji. Jeżeli działalność

<sup>77</sup> Beneficjent rzeczywisty to każda osoba fizyczna sprawująca bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad klientem poprzez posiadane uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta, lub każdą osobę fizyczną, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna (art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu Dz. U z 2021 r. poz. 1132).

<sup>78</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221.

<sup>79</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2309.

<sup>80</sup> W celu przyspieszenia i ułatwienia przyznawania przez państwa członkowskie UE pomocy, w tym pomocy publicznej, w związku z wystąpieniem COVID-19, Komisja Europejska w dniu 20 marca 2020 r. wydała komunikat pn. *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, kilkakrotnie uzupełniany w późniejszym czasie (Dz.U. C 91 z 20.3.2020).

<sup>81</sup> Rozdział 1 Załącznika do uchwały Rady Ministrów. *Podstawowe informacje o Programie*.

gospodarcza byłaby prowadzona nieprzerwanie przez okres 12 miesięcy od dnia przyznania subwencji to zwrotowi podlegało bezwarunkowo 25% jej kwoty, a zwrot pozostałej części uzależniony był od spełnienia szczegółowo określonych warunków dotyczących utrzymania zatrudnienia przez 12 miesięcy (dla mikrofirm) oraz zatrudnienia i wysokości poniesionej straty (dla małych i średnich przedsiębiorców). Podlegająca zwrotowi część subwencji miała być spłacana w 24 równych miesięcznych ratach, począwszy od 13 miesiąca kalendarzowego przypadającego po dacie wypłaty subwencji.

W styczniu 2021 r. (uchwałą Rady Ministrów nr 3/2021) wprowadzono do Programu Tarcza 1.0 zmianę umożliwiającą całkowite zaniechanie zwrotu otrzymanej subwencji przez mikrofirmę i MŚP po spełnieniu wszystkich zobowiązań programowych oraz złożeniu udokumentowanego oświadczenia stwierdzającego utrzymanie zatrudnienia i poniesienie straty na sprzedaży. Zaniechanie zwrotu dotyczyło wybranych branż<sup>82</sup> uznanych za najbardziej dotknięte skutkami obostrzeń administracyjnych związanych z COVID-19, czego wyrazem było wskazanie konkretnych kodów PKD.

Powyższe pierwotne założenia dotyczące rozliczeń subwencji sytuowały Program Tarcza 1.0 jako instrument wsparcia o charakterze mieszanym (dotacyjno-pożyczkowym). Po zmianach wprowadzonych do tego Programu uchwałami Rady Ministrów: nr 3/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r. oraz nr 15/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r. instrument ten nabrał charakteru dotacyjnego, ze względu na wprowadzenie możliwości całkowitego umarzenia udzielonej subwencji. Według Łukasza Gałczyńskiego, Zastępcy Dyrektora DRI MRiT<sup>83</sup> decyzja w tym zakresie zapadła na szczeblu ponad ministerialnym i mogła być wynikiem analizy rozwiązań, np. niemieckich, gdzie zastosowano bezpośrednie dotacje rządowe dla przedsiębiorców w uproszczonej procedurze. Według tych wyjaśnień zidentyfikowano także gotowość rynków zachodnioeuropejskich do ekspansji (przejmowania firm) na rynkach słabiej rozwiniętych, np. w Polsce. Ryzyko takich działań mogło się zwiększyć w przypadku rozszerzenia luki finansowej u polskich przedsiębiorców. Możliwość całkowitego umarzenia dotacji była także jednym z postulatów branż najbardziej dotkniętych obostrzeniami sanitarnymi. Przykładowo, w dniu 2 listopada 2020 r. Izba Gospodarcza Gastronomii Polskiej, Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego, Polska Federacja Fitness oraz Rada Przemysłu Spotkań i Wydarzeń złożyły do Ministerstwa oraz Prezesa Rady Ministrów petycję, w której, oprócz wprowadzenia możliwości całkowitego umorzenia dotacji, wnioskowano o dodatkowy nabór subwencji PFR SA dla poszkodowanych branż oraz o dofinansowanie kosztów działalności<sup>84</sup>.

(akta kontroli str. 277-289, 465-485, 656-670, 836 pliki 1-46, 1128-1173)

Według przywołanych powyżej wyjaśnień zespół roboczy wykorzystywał analizy i dane przedkładane przez PFR SA – z braku czasu nie zlecano wykonania odrębnych analiz. Zespół zaakceptował m.in. (poprzez niezgłoszenie uwag) obliczenia PFR SA w zakresie luki finansowej, której szacunkowa wielkość stanowiła bazę do ustalenia wysokości finansowania programu.

W PFR SA określona została również początkowa grupa docelowych odbiorców, którą zdefiniowano przy założeniu, że pomoc ukierunkowana zostanie na utrzymanie miejsc

<sup>82</sup> Określonych w przywołanym rozporządzeniu kodami działalności według PKD.

<sup>83</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 9 lutego 2022 r. (KGP.4110.007.01.2021.ES AN1).

<sup>84</sup> Z pomocy tej mogli skorzystać przedsiębiorcy z: branży gastronomicznej, działający w ramach kodów PKD: 56.10.A, 56.10.B, 56.21.Z, 56.29.Z, 56.30.Z; branży sportowej i fitness, działający w ramach kodów PKD: 77.21.Z, 85.51.Z, 86.90.A, 86.90.D, 93.11.Z, 93.13.Z, 93.19.Z, 96.04.Z; branży eventowej, działający w ramach kodów PKD: 82.30.Z, 90.01.Z, 90.02.Z, 93.29.A, 93.29.B, 93.29.Z; branży hotelarskiej, działający w ramach kodów PKD: 55.10.Z, 55.20.Z, 55.30.Z. Ponadto Sejm uchwalił będącą przedłożeniem poselskim tzw. *Tarczę branżową*, tj. ustawę z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 2255), która również uruchomiła instrumenty wsparcia dla poszczególnych branż. *Tarcza branżowa* umożliwiła przedłużanie i rozszerzanie wsparcia branżowego w drodze rozporządzeń Rady Ministrów. Z tego upoważnienia Rada Ministrów skorzystała poprzez wydanie opracowanych w Ministerstwie rozporządzeń pomocowych, które przedłużyły i rozszerzyły wsparcie. W odpowiedzi na petycję Ministerstwo pismem z dnia 2 lutego 2021 r. poinformowało o uruchomionym wsparciu branżowym i dostępnych formach pomocy. Zainteresowanym wysłano zawiadomienie o sposobie załatwienia petycji.

pracy. Konsekwencją przyjęcia tego założenia było ustanowienie warunków kwalifikacji do Tarczy 1.0, m.in. w postaci prowadzenia działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r. oraz zatrudniania w tym dniu co najmniej jednego pracownika (z wyłączeniem właściciela). Według wyjaśnień Grzegorza Piechowiaka, Sekretarza Stanu w MRiT<sup>85</sup>, przyjęcie cezury 31 grudnia 2019 r. wynikało z konieczności wyznaczenia daty referencyjnej dla ustalenia rzeczywistego i wiarygodnego poziomu zatrudnienia.

Konieczność zatrudniania co najmniej jednego pracownika oznaczała, że samozatrudnienie, czyli jednoosobowa działalność gospodarcza, nie było traktowane jako spełnienie warunku uczestnictwa w programie rządowym. Według przywołanych już wyjaśnień Łukasza Galczyńskiego<sup>86</sup>, motywacją było dążenie do uniknięcia sytuacji udzielania pomocy tym przedsiębiorcom, którzy np. założyliby działalność gospodarczą wyłącznie w celu uzyskania pomocy. Przyjęte kryterium zatrudnienia (na dzień 31 grudnia 2019 r.) miało też stanowić impuls do utrzymania przez przedsiębiorców odpowiedniego poziomu zatrudnienia, w tym np. ponownego zatrudnienia pracowników zwolnionych pomiędzy 1 stycznia 2020 r. a datą ogłoszenia możliwości uzyskania wsparcia. Zbliżoną argumentację przedstawił także Grzegorz Piechowiak stwierdzając, że wsparcie udzielane przedsiębiorcom nie miało na celu wyłącznie zaspokojenia ich potrzeb, ale przede wszystkim ochronę pracowników.

Intencją ograniczenia pomocy wyłącznie do tych przedsiębiorców, którzy posiadali rezydencję podatkową na terenie EOG i byli zarejestrowani na terytorium Polski oraz których główny beneficjent rzeczywisty nie posiadał rezydencji podatkowej w tzw. „rajach podatkowych” było skoncentrowanie pomocy na przedsiębiorcach prowadzących rzeczywistą działalność w Polsce.

Kryteria niepozostawania w stanie upadłości, likwidacji lub postępowania restrukturyzacyjnego oraz niezalegania ze zobowiązaniami na rzecz państwa było konsekwencją – jak wynika z przywołanych już wyjaśnień Grzegorza Piechowiaka – przyjęcia opcji, że pomoc publiczna powinna trafiać do podmiotów aktywnie prowadzących działalność, dających rękojmię dalszego jej prowadzenia i rozwijania oraz podmiotów, które dotychczas terminowo wywiązywały się z obowiązku odprowadzania wymaganych podatków i składek na ubezpieczenie społeczne.

W kwestii kryterium określającego procentowo progi spadku przychodów ze sprzedaży, okresy w jakich ten spadek nastąpił oraz formuły obliczania wysokości subwencji Grzegorz Piechowiak wyjaśnił<sup>87</sup>, iż przygotowując Programy konieczne było przyjęcie założeń umożliwiających szybkie i efektywne udzielenie wsparcia, pomimo ekstrapolacji sytuacji i skali wyzwań. Należało niezwłocznie wypracować rozwiązania umożliwiające wskazanie co postrzega się jako spadek przychodów wywołany COVID-19. Wypracowano dwa podstawowe podejścia oparte na porównaniu wyników dla danego miesiąca w ujęciu rok do roku lub porównanie dwóch miesięcy danego roku – świadomie godząc się z faktem, że każde z tych rozwiązań powodowało trudności interpretacyjne.

Na mocy uchwały nr 106/2020 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2020 r. do Programu Tarcza 1.0 wprowadzono procedurę odwoławczą<sup>88</sup> oraz postępowanie wyjaśniające<sup>89</sup>. Zmiana została wprowadzona w związku ze zdarzającymi się rozbieżnościami między danymi przedsiębiorców zawartymi w rejestrach publicznych a danymi przedkładanymi

<sup>85</sup> Pismo z dnia 14 stycznia 2022 r.

<sup>86</sup> Wyjaśnienia ustne Zastępcy Dyrektora DRI z dnia 9 lutego 2022 r. (KGP.4110.007.01.ES AN1).

<sup>87</sup> Pismo z dnia 14 stycznia 2022 r.

<sup>88</sup> Od rozstrzygnięcia, które PFR SA podjął do dnia 31 lipca 2020 r., a które dotyczyło wypłaty subwencji finansowej w kwocie niższej niż wnioskowana przez beneficjenta Programu.

<sup>89</sup> Tj. procedurę, w toku której beneficjent Programu mógł zwrócić się do PFR SA do dnia 14 sierpnia 2020 r. z zapytaniem dotyczącym odmowy udzielenia subwencji finansowej lub błędu w złożonym wniosku o subwencję finansową PFR, który skutkował przyznaniem subwencji finansowej w kwocie niższej niż maksymalna kwota, o którą beneficjent mógł wnioskować.

przez przedsiębiorców we wnioskach o uzyskanie subwencji<sup>90</sup>. Procedura odwoławcza i postępowanie wyjaśniające nie obejmowały przypadków, w których przedsiębiorca otrzymał od PFR SA decyzję o odmowie udzielenia subwencji. W decyzji tej PFR SA powoływał się na postanowienie § 10 ust. 9 Regulaminu Programu, czyli na uprawnienie Spółki do odmowy udzielenia subwencji bez podania przyczyny odmowy. Z kolei uchwałą nr 192/2020 Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2020 r., w związku ze znaczną liczbą wniosków o subwencję finansową wpływających do PFR SA i brakiem możliwości ich terminowej realizacji, przedłużono termin na ich rozpatrzenie oraz termin na realizację wypłat subwencji do dnia 31 grudnia 2021 r.

(akta kontroli str. 13-36, 290-308, 541-559, 656-814, 1128-1173)

**Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm (Program Tarcza DP)**, wprowadzona uchwałą Rady Ministrów nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. Podstawowym celem tego Programu była stabilizacja finansowa przedsiębiorstw i ochrona miejsc pracy. Dla jego osiągnięcia określono cele szczegółowe, w tym m.in.:

- szybkie zapewnienie beneficjentom płynności finansowej, w szczególności kapitału obrotowego (np. dla płatności zobowiązań handlowych wobec małych i średnich firm lub realizacji nowych zamówień);
- przekazanie rekompensat finansowych dla przedsiębiorców w związku z utraczonymi dochodami lub dodatkowymi kosztami, w szczególności dla tych firm, których projekcje wskazują na brak możliwości prowadzenia ustabilizowanej polityki finansowej z uwagi na skokowy wzrost zadłużenia oraz straty finansowe wynikłe z epidemii COVID-19;
- udostępnienie dużym przedsiębiorstwom notowanym na rynku regulowanym lub poza nim dostępu do kapitału, w sytuacji istotnych zakłóceń w funkcjonowaniu rynku kapitałowego i problemów z wyceną kosztu kapitału;
- zapewnienie kapitału na inwestycje istotne z punktu widzenia zwalczania epidemii COVID-19, np. programy sektorowe w zakresie technologii medycznych;
- zapewnienie pomocy finansowej dla sektorów szczególnie silnie dotkniętych ekonomicznymi skutkami pandemii COVID-19.

W ramach Programu DP przewidziano trzy instrumenty:

- **Finansowanie płynnościowe**<sup>91</sup> o charakterze w pełni zwrotnym i odpłatnym, z budżetem całkowitym 10 mld zł. Ostateczny termin zawarcia umowy pożyczki to 31 grudnia 2021 r., a maksymalny termin wypłaty środków to 31 marca 2022 r. Kwota pożyczki powinna odpowiadać prognozowanej luce finansowej, maksymalnie do 1 mld zł łącznie dla jednego pożyczkobiorcy. Kwota ta nie mogła również przekroczyć wyższej z dwóch kwot: dwukrotności rocznych kosztów wynagrodzeń pożyczkobiorcy za rok 2019 albo 25% łącznego obrotu pożyczkobiorcy w 2019 r. Podwyższenie przyznanej kwoty pożyczki było możliwe na indywidualny, uzasadniony wniosek pożyczkobiorcy. Początkowy maksymalny okres spłaty pożyczki to cztery lata od daty podpisania umowy, wydłużony następnie, w drodze zmiany regulaminu, do sześciu lat. PFR SA miał prawo w szczególności do skrócenia okresu finansowania wnioskowanego przez pożyczkobiorcę;

<sup>90</sup> W ramach wdrożonych procedur, przedsiębiorca po wyjaśnieniu wskazanych powodów negatywnej decyzji PFR SA, mógł złożyć w dowolnym momencie ponownie wniosek o wsparcie lub po wykazaniu podstawy do ubiegania się o różnicę między kwotą wnioskowaną, a otrzymaną – mógł złożyć odwołanie.

<sup>91</sup> Z przeznaczeniem na: finansowanie kapitału obrotowego, w tym m.in.: 1) zobowiązań handlowych, 2) wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, 3) zobowiązań publiczno-prawnych, 4) innych celów związanych z finansowaniem bieżącej działalności np. nakładów inwestycyjnych (za zgodą ze strony PFR SA). Finansowanie płynnościowe nie mogło być przeznaczone m.in. na: 1) dokonywanie jakichkolwiek dystrybucji, w tym ich zwrot lub spłatę, do właścicieli lub podmiotów powiązanych, o ile (bez zgody PFR SA), 2) nabycie udziałów lub akcji w celu umorzenia, 3) fuzje i przejęcia, 4) obsługę odsetek, kuponów, płatności prowizji i opłat, spłatę, refinansowanie lub przedterminową spłatę obecnego zadłużenia finansowego pożyczkobiorcy.

- **Finansowanie preferencyjne**<sup>92</sup> z możliwością częściowego umorzenia przyznanego wsparcia na określonych warunkach. Całkowity budżet to 7,5 mld zł. Było ono przyznawane przez PFR SA:
  - w ramach pożyczki preferencyjnej – w terminie do 30 września 2021 r., z możliwością wypłaty środków do 31 grudnia 2021 r., jeżeli umowa pożyczki zawierała warunki zawieszające wypłatę środków;
  - w ramach tzw. pożyczki preferencyjnej 2.0<sup>93</sup> – w terminie do 31 grudnia 2021 r., z możliwością wypłaty środków do 31 marca 2022 r., jeżeli umowa zawierała warunki zawieszające wypłatę środków.

Finansowanie preferencyjne miało postać pożyczki, która podlegała umorzeniu do 75% jej wartości. Kwota umorzenia nie mogła przekraczać niższej z dwóch kwot 75% kwoty pożyczki albo 75% faktycznej szkody powstałej wskutek COVID-19. Kwota umorzenia miała być określana ex-post w oparciu o rzeczywiste dane finansowe, z opcjonalnym uwzględnieniem kryterium utrzymania zatrudnienia. Ostateczna decyzja dotycząca kwoty umorzenia leżała w gestii PFR SA. W odniesieniu do finansowania preferencyjnego 2.0 umorzenie nie może przekroczyć 75% faktycznej szkody COVID (wyliczanej według regulaminowo określonej procedury) oraz 75% wartości pożyczki. Decyzja o umorzeniu skorelowana została z utrzymaniem poziomu zatrudnienia oraz niepozostawianiem przez beneficjenta w stanie likwidacji, upadłości, czy restrukturyzacji. Ostateczny termin umorzeń określono na 30 września 2022 r.

- **Finansowanie inwestycyjne** z wykorzystaniem instrumentów kapitałowych na zasadach rynkowych i w ramach pomocy publicznej, z budżetem 7,5 mld zł; mogło być realizowane w następujących formach:
  - Obejmowanie lub nabywanie przez PFR SA instrumentów kapitałowych przedsiębiorstw na zasadach rynkowych w formie podwyższenia kapitału zakładowego beneficjenta bezpośrednio lub pośrednio, a także poprzez obligacje i pożyczki zamienne na akcje w spółkach publicznych i niepublicznych<sup>94</sup>. Maksymalna kwota finansowania to 1 mld zł, w zależności od potrzeb i skali działania przedsiębiorstwa. Oprocentowanie miało być określone na zasadach rynkowych.
  - Obejmowanie lub nabywanie przez PFR SA instrumentów kapitałowych w ramach pomocy publicznej<sup>95</sup> w formie podwyższenia kapitału zakładowego beneficjenta bezpośrednio lub pośrednio przez PFR SA jako

<sup>92</sup> Udzielone finansowanie preferencyjne mogło być przeznaczone na kapitał obrotowy, w szczególności w celu regulowania: 1) zobowiązań handlowych, w tym zakupu towarów i materiałów (w tym zaliczek na zakup towarów i materiałów) lub innych kosztów operacyjnych służących wytworzeniu produktu lub usługi; 2) wynagrodzeń; 3) zobowiązań publiczno-prawnych; 4) innych celów związanych z finansowaniem bieżącej działalności ustalonych w umowie pożyczki oraz zaakceptowanych przez pożyczkodawcę. W szczególności pokrycie niezbędnych nakładów inwestycyjnych ze środków z Pożyczki wymaga analizy i zgody ze strony PFR SA. Finansowanie preferencyjne nie mogło zostać przeznaczone na: 1) dokonywanie jakichkolwiek płatności, do właścicieli lub podmiotów powiązanych 2) nabycie udziałów lub akcji w celu umorzenia, 3) fuzje i przejęcia, 4) obsługę odsetek, kuponów, płatności prowizji i opłat, spłatę, refinansowanie lub przedterminową spłatę obecnego zadłużenia finansowego Pożyczkobiorcy 5) inne cele określone przez pożyczkodawcę w umowie pożyczki, w szczególności koszty doradcze w związku z pozyskaniem środków z Pożyczki.

<sup>93</sup> Wprowadzone uchwałą nr 117/2021 Rady Ministrów z dnia 9 września 2021 r.

<sup>94</sup> Instrument zamienny (inwestycja) został dodany uchwałą nr 69/2020 Rady Ministrów z dnia 8 czerwca 2020 r.

<sup>95</sup> Celem finansowania jest umożliwienie beneficjentowi przywrócenia stabilnej struktury finansowania, zachwianej, w szczególności poprzez konieczność ograniczenia lub wstrzymania produkcji lub świadczenia usług oraz wstrząsy popytowe będące skutkiem COVID-19. Cele finansowania mogą przykładowo obejmować zapewnienie środków na bieżącą działalność operacyjną beneficjenta, w szczególności m.in.: finansowanie kapitału obrotowego beneficjenta, regulowanie wynagrodzeń, innych kosztów operacyjnych, zobowiązań publiczno-prawnych służących ratowaniu beneficjentów przed utratą wypłacalności i bankructwem z powodu epidemii COVID-19 oraz niewspieranie nieuczciwej konkurencji. Finansowanie w szczególności nie mogło zostać przeznaczone przez beneficjenta na: 1) dokonywanie jakichkolwiek płatności (zwrot, spłata) do właścicieli lub podmiotów powiązanych; 2) nabycie udziałów lub akcji w celu umorzenia; 3) fuzje i przejęcia; 4) refinansowanie lub przedterminową spłatę bieżącego zadłużenia finansowego beneficjenta. Powyższe ograniczenia obowiązują do momentu całkowitego wyjścia Inwestora. Wykorzystanie środków przekazanych przez PFR SA do beneficjenta w sposób sprzeczny z Dokumentacją Transakcyjną, stanowiło przypadek naruszenia, którego konsekwencje zostaną uzgodnione w tej dokumentacji.

inwestora albo poprzez pożyczkę zamienną lub obligacje zamienne<sup>96</sup>. Maksymalna kwota finansowania to 1 mld zł<sup>97</sup>, co powinno pozwolić na przywrócenie stabilnej struktury finansowania. Oprocentowanie pomocy wyliczane według odpowiednich algorytmów na podstawie średniej ceny akcji beneficjenta (spółek giełdowych) lub wyceny dokonanej przez doradcę finansowego, jeśli beneficjent nie jest notowany na rynku publicznym. Pożyczki zamienne oraz obligacje zamienne oprocentowane były według zmiennej stopy opartej o jednoroczny WIBOR powiększony o marżę. Konwersja instrumentów zamiennych na akcje może nastąpić, gdy beneficjent nie jest w stanie spłacić długu w terminie zapadalności (wynoszącym do siedmiu lat) lub gdy w pierwotnym terminie wymagalności trudno jest uzgodnić (ustalić) cenę akcji.

Łączna wartość finansowania w ramach Programu Tarcza DP wynosi maksymalnie 25 mld zł (przy założeniu zainteresowania przedsiębiorstw uzyskaniem pomocy). Kwota ta powinna być pozyskana w całości przez PFR SA. Spłata zobowiązań finansowych Spółki związanych z realizacją programu nastąpi w latach 2022-2030. Szacowany łączny koszt obsługi programu dla budżetu państwa w tych latach wyniesie około 15 mld zł<sup>98</sup> (przy pełnym wykorzystaniu przez beneficjentów pomocy publicznej oraz umorzeń). Liczbę beneficjentów tego Programu oszacowano na około 900 firm (25% z 3,5 tys. przedsiębiorstw, które – według przewidywań - odczuwają istotne skutki ekonomiczne związane z COVID-19).

Odnosząc się do motywacji ustalenia określonych kryteriów wsparcia dla Programu DP Grzegorz Piechowiak, w przywołanych już wyjaśnieniach z dnia 10 stycznia 2022 r., wskazał m.in., że przyjęta definicja spadku obrotów wynikała z konieczności szybkiego i efektywnego udzielenia wsparcia. Wypracowano dwa podstawowe podejścia oparte na porównaniu wyników: dla danego miesiąca w ujęciu rok do roku lub porównanie dwóch miesięcy danego roku (czyli np. marzec 2020 r. do marca 2019 r. albo kwiecień 2020 r. do marca 2020 r.). Definicję tę przyjęto pomimo świadomości, iż mogą pojawiać się trudności interpretacyjne. Tłumacząc znaczenie nieostrych (niejednoznacznych) definicyjnych określeń w dokumentach programu, takich jak:

- *utrata zdolności produkcji lub świadczenia usług albo odbioru produktów lub usług przez zamawiających w związku z brakiem dostępności komponentów lub zasobów;*
- *podmioty istotne dla gospodarki;*
- *na których COVID-19 ma, bądź istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż będzie miał w przyszłości, negatywny wpływ;*
- *znaczący spadek przychodów;*
- *zagrożenie dla płynności finansowej wskutek zatorów płatniczych;*
- *zagrożenia istotnym wzrostem zwolnień pracowników;*
- *zamknięcia lub istotne ograniczenia działalności.*

Wyjaśniający wskazał, że rozumienie powyższych pojęć jest tożsame z ich znaczeniem powszechnie wykorzystywanym w prawie i/lub ekonomii, gdyż nie istnieją normy jednoznacznie dookreślające te sytuacje ani wskaźniki umożliwiające ich skwantyfikowanie. Określenia te, w toku prac nad programem nie były przez nikogo kwestionowane. Użyte w programie pojęcia *zakłócenia rynku finansowego* to przede wszystkim brak dostępu do rynku kapitałowego lub limitów kredytowych dla firm, które pomimo

<sup>96</sup> PFR SA został uprawniony do objęcia i zakupu akcji zwykłych (preferowane) i uprzywilejowanych, o takich samych uprawnieniach jak dotychczasowe. PFR SA nie zakładał zakupu akcji bez prawa głosu. Przy wyższym ryzyku PFR SA mógł wymagać preferencji w zakresie wypłaty dywidendy lub likwidacji.

<sup>97</sup> Wsparcie kapitałowe przekraczające 250.000.000 euro wymagać będzie obowiązku indywidualnej notyfikacji.

<sup>98</sup> Według Programu DP, stanowiącego załącznik do uchwały nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm, str. 5.



stosunkowo korzystnej oceny rynkowej nie uzyskiwały finansowania ze względu na politykę podmiotów sektora finansowego oraz ze względu na nieproporcjonalne do oceny rynkowej zmniejszenie linii kredytowych dla przedsiębiorców, a nawet branż. W kwestii ogólnego warunku posiadania rezydencji podatkowej na terenie EOG, w szczególności możliwości odstępstwa od tego warunku poprzez zobowiązanie beneficjenta do przeniesienia rezydencji na obszar EOG w terminie dziewięciu miesięcy do daty otrzymania finansowania w ramach programu, Grzegorz Piechowiak wyjaśnił, iż intencją było np. uniknięcie sytuacji, w której przedsiębiorca, niebędący rezydentem podatkowym EOG ale prowadzący rzeczywistą działalność w Polsce (zatrudniający tu pracowników) zostałby pozbawiony możliwości otrzymania wsparcia. Generalnie możliwość takiego odstępstwa umożliwiała indywidualną ocenę każdego przedsiębiorcy funkcjonującego w dysonansie pomiędzy miejscem prowadzenia rzeczywistej działalności, a miejscem rezydencji podatkowej.

Według wyjaśniającego, PFR SA udzielając wsparcia mógł odstąpić od wszystkich kryteriów wskazanych w Programie, z zastrzeżeniem stosowania się do zasad i warunków decyzji notyfikacyjnej KE dotyczącej Programu DP. Nie ustalono szczególnych procedur stosowania tych odstępstw ani obowiązku ich ujawniania przez PFR SA.

(akta kontroli str. 13-36, 590-609, 671-814, 1128-1173)

### **Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm (Program Tarcza 2.0) przyjęta uchwałą Rady Ministrów nr 2/2021<sup>99</sup>.**

Ustanowienie nowego instrumentu wsparcia przedsiębiorców związane było z wprowadzeniem od jesieni 2020 r. ponownych ograniczeń w prowadzeniu niektórych rodzajów działalności gospodarczej (np.: kulturalna, rekreacyjna i sportowa, gastronomiczna, rozrywka oraz transport) w konsekwencji tzw. drugiej fali epidemii. Instrumentem finansowym były subwencje udzielane na wniosek beneficjenta w ramach uproszczonej i przyspieszonej procedury. Podstawą prac nad listą kodów PKD<sup>100</sup> przedsiębiorców-beneficjentów kolejnych programów rządowych realizowanych przez PFR SA było rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii<sup>101</sup> oraz konsultacje i korespondencja z przedsiębiorcami. Poza przedsiębiorcami bezpośrednio dotkniętymi ograniczeniami sanitarnymi, uwzględniane były również branże, które mimo nienależenia na nie ograniczeń, zostały dotknięte skutkami gospodarczymi wynikłymi z zamknięcia innych działalności<sup>102</sup>.

Decyzje kierunkowe dotyczące rozwiązań w projekcie Tarcza 2.0 przekazywane były zespołowi robocznemu przez ówczesnego Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii. Koordynatorem prac zespołu był przedstawiciel DRI z ówczesnego MRPiT, a reprezentanci PFR SA – uczestnikami prac. Wielkość kwot wsparcia oraz liczbę zainteresowanych przedsiębiorców (a więc i łączny budżet programu) oszacowano na podstawie analiz PFR SA, a lista branż (kodów PKD) przewidzianych do objęcia wsparciem powstała w wyniku prac sztabu kryzysowego. Oparto ją na rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego<sup>103</sup> oraz na konsultacjach i korespondencji z przedsiębiorcami. Podobnie jak w projektach Programu Tarcza 1.0, w projekcie Programu Tarcza 2.0 przyjęto założenie nieudzielania pomocy przedsiębiorcom będącym w upadłości lub likwidacji oraz podmiotom niewywiązującym się z obowiązku terminowego uiszczania podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. Celem Programu Tarcza 2.0

<sup>99</sup> Wyплаты w ramach Tarczy 2.0 były dokonywane ze środków pozyskanych na realizację Tarczy 1.0 (75 mld zł).

<sup>100</sup> Polska Klasyfikacja Działalności.

<sup>101</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 340.

<sup>102</sup> Regulacje prawne znacząco ograniczyły działalność branży hotelarskiej. Jednocześnie branża pralnicza, formalnie nie została objęta sankcjami, jednak utraciła zamówienia od klientów strategicznych tj. branży hotelarskiej, co było powodem do zaklasyfikowania jej do objęcia wsparciem m.in. na podstawie kodu PKD.

<sup>103</sup> Dz. U. z 2020 r. poz. 433 ze zm.

było zapobieżenie znacznemu spadkowi przychodów i utracie płynności finansowej, które mogłyby spowodować utratę miejsc pracy. Założonymi kluczowymi efektami wsparcia, były:

- kontynuacja prowadzenia działalności gospodarczej;
- utrzymanie średniego zatrudnienia (mikrofirmy) lub rozliczenie nadwyżki udzielonej subwencji (MŚP).

Osiągnięcie tych efektów stanowiło warunek całkowitego umorzenia subwencji.

Warunki otrzymania subwencji, to m.in.:

- prowadzenie działalności w ramach co najmniej jednego kodu PKD spośród wymienionych w załączniku do uchwały (lista ta w toku realizacji programu została rozszerzona z początkowych 45 do 62 branż);
- zatrudnianie co najmniej jednego pracownika na dzień 31 grudnia 2019 r. albo na dzień 31 lipca 2020 r. (o ile w dniu 31 grudnia 2019 r. żaden pracownik nie był zatrudniony);
- poniesienie określonego spadku obrotów z prowadzonej działalności.

Łączna wartość *Finansowania Programowego* Programu Tarcza 2.0, który składał się również z dwóch komponentów, wynosiła 13 mld zł, po 6,5 mld zł dla:

- **Tarczy 2.0 dla mikrofirm**, której celem było pokrycie m.in. kosztów: wynagrodzeń osób zatrudnionych, zakupu towarów i materiałów, usług obcych, obsługi finansowania zewnętrznego, najmu nieruchomości użytkowanej na cele prowadzenia działalności gospodarczej, wszelkich zobowiązań publicznoprawnych, zakupu sprzętu i innych środków trwałych. Kwota subwencji była iloczynem liczby zatrudnionych na dzień 30 września 2020 r. (nie więcej niż dziewięć) oraz kwoty dofinansowania odpowiadającej spadkowi obrotów;
- **Tarczy 2.0 dla MŚP**, której celem było finansowanie do 70% faktycznej straty brutto beneficjenta, poniesionej w okresie od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r. Wysokość subwencji określana była na podstawie deklarowanej przez beneficjenta wysokości straty poniesionej w okresach kwalifikowanych. Beneficjent był uprawniony do rekompensaty tylko za okresy kwalifikowane, w których spadek obrotów gospodarczych wynosił co najmniej 30% w relacji do okresu referencyjnego.

Program obowiązywał od dnia 15 stycznia 2021 r. do dnia 31 sierpnia 2021 r. (zakończenie udzielania subwencji finansowych)<sup>104</sup>.

(akta kontroli str. 13-36, 290-308, 671-814, 1128-1173)

W praktyce stosowania zasad Programu Tarcza 2.0, co wykazały jednostkowe kontrole NIK, powstał dla wielu przedsiębiorców problem niespójności pomiędzy działalnością gospodarczą faktycznie prowadzoną a zadeklarowaną w ewidencji. Niespójność polegała głównie na tym, że faktyczna działalność przedsiębiorcy była inna (miała inny kod PKD) niż wskazana np. w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej<sup>105</sup>. Niespójności tej przedsiębiorcy w trakcie działalności na ogół nie korygowali. Grzegorz Piechowiak, w przywołanych już wyjaśnieniach stwierdził, że przyjęcie wykazu określonych kodów w działalności gospodarczej za podstawę kwalifikacji do programu wynikało z potrzeby szybkiego udzielenia pomocy. W Ministerstwie analizowano możliwość uprzedniego (przed udzieleniem pomocy) sprawdzania jaki rodzaj działalności faktycznie prowadzi wnioskodawca, jednak wobec przewidywanej liczby około 70 tysięcy wniosków zrezygnowano z tej procedury jako zbyt pracochłonnej.

<sup>104</sup> Terminy mogły być przedłużone przez Radę Ministrów maksymalnie do dnia 31 grudnia 2021 r., po uwzględnieniu skutków gospodarczych COVID-19 oraz dostępności środków na udzielanie finansowania.

<sup>105</sup> Dalej: CEIDG.

W Programie Tarcza 2.0 wydłużono terminy składania wniosków oraz składania odwołań tak, aby przedsiębiorcy, których odwołania oraz zapytania zostały pozytywnie rozstrzygnięte przez PFR SA mogli ponownie ubiegać się o wsparcie. Zmiany te zostały wprowadzone do Programu Tarcza 2.0 uchwałami Rady Ministrów nr 41/2021 z dnia 26 marca 2021 r. oraz nr 83/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r.

**Rządowy Program wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT SA**<sup>106</sup> ustanowiony został uchwałą nr 189/2020 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r. na podstawie art. 2a ustawy COVID-19, jako program, o którym mowa w art. 21a ust. 1 ustawy o sir. Zgodnie z ustawą o sir Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć PFR SA realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Motywacją ustanowienia programu<sup>107</sup> było zapobieżenie możliwej upadłości LOT, która nie byłaby akceptowalna z punktu widzenia interesów gospodarczych państwa.

Przewidziano udzielenie pomocy PLL LOT w dwóch formach:

- dokapitalizowania PLL LOT kwotą 1 126,3 mln zł dla zapewnienia rentowności i przywrócenia struktury kapitałowej PLL LOT sprzed epidemii COVID-19. Akcje odpowiadające wartością kwocie dokapitalizowania zostały objęte przez Skarb Państwa;
- pożyczki w wysokości 1 800,0 mln zł udzielonej przez PFR SA dla zapewnienia płynności finansowej PLL LOT.

Realizacja Programu została powierzona:

- ministrowi właściwemu do spraw aktywów państwowych w zakresie nadzoru nad realizacją programu;
- ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w zakresie instrumentu pożyczki, monitorowania realizacji programu i obowiązków sprawozdawczych oraz kosztów programu, o których mowa w art. 21a ustawy o sir.

Inicjatywa oraz koordynacja prac dotyczących programu należała do Ministra Aktywów Państwowych, który przedłożył projekt uchwały pod obrady Rady Ministrów. Minister właściwy do spraw gospodarki nie przygotowywał bezpośrednio propozycji instrumentów pomocy finansowej, uczestniczył natomiast w przygotowaniu projektu w ramach prac nieformalnego zespołu roboczego<sup>108</sup>. Niezbędne analizy na potrzeby programu zostały przygotowane przez PFR SA we współpracy z PLL LOT.

(akta kontroli str. 521-531, 841 pliki 89-93)

Projekt Programu Tarcza 1.0 został zatwierdzony przez Komisję Europejską decyzją z dnia 27 kwietnia 2020 r.<sup>109</sup>, zaś projekt Programu Tarcza 2.0 decyzją z dnia 23 grudnia 2020 r.<sup>110</sup> Zmiany Programu Tarcza 1.0 polegały na przedłużeniu terminu jej obowiązywania do 30 czerwca 2021 r. oraz na modyfikacji kryteriów udzielania pomocy i jej intensywności<sup>111</sup>. Zmiany Programu Tarcza 2.0 dotyczyły modyfikacji listy sektorów, które kwalifikują się do otrzymania pomocy. Komisja Europejska zatwierdziła także Program Tarcza DP oraz zaproponowane w niej zmiany. Decyzje wydane zostały w dniach

<sup>106</sup> Dalej: Program LOT.

<sup>107</sup> Załącznik do uchwały nr 189/2020 Rady Ministrów z dnia 21 grudnia 2020 r.

<sup>108</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego w MRIT z dnia 20 grudnia 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>109</sup> Decyzja z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak: C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA.56996 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 15 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9315 final, nr SA.59715 (2020/N) i decyzją z dnia 17 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9413 final, nr SA.59758 (2020/N).

<sup>110</sup> Decyzja z dnia 23 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9630 final, schemat pomocy publicznej nr SA.59763 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 12 stycznia 2021 r., znak: C(2020) 245 final, nr SA.60940 (2020/N).

<sup>111</sup> Zmiana umożliwiała udzielanie niektórym przedsiębiorcom umorzenia w wysokości 100% udzielonej pomocy, zamiast maksymalnie 75%.

25 maja 2020 r.<sup>112</sup> (dla pożyczki płynnościowej), 29 maja 2020 r.<sup>113</sup> (dla pożyczki preferencyjnej) oraz 11 czerwca 2020 r.<sup>114</sup> (dla finansowania kapitałowego). Program LOT został notyfikowany przez Komisję Europejską w dniu 22 grudnia 2020 r.<sup>115</sup> (akta kontroli str. 13-33 pliki 2-7, 324-329, 389-394 pliki 14-50, 521-531, 841 pliki 89-93, 1128-1173)

## 1.2. Zasada Racjonalnej Uznaniowości

W przygotowanym przez Ministra projekcie Programu Tarcza 1.0 Zasada Racjonalnej Uznaniowości została zdefiniowana w punkcie 7.1<sup>116</sup>. Minister koordynował prace nad opracowaniem projektu tego Programu i przedłożył go na Radę Ministrów. Projekt Programu stanowił załącznik do projektu uchwały Rady Ministrów.

Zgodnie z Zasadą Racjonalnej Uznaniowości PFR SA ma prawo podjąć decyzję dotyczącą jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej, w tym w szczególności dotyczącą podjęcia lub zaniechania podjęcia tej czynności, treści lub formy tej czynności oraz sposobu lub kosztu podjęcia tej czynności według swojego swobodnego uznania:

- działając racjonalnie według własnej profesjonalnej oceny,
- z uwzględnieniem wyważenia słuszych interesów Powierzającego, Beneficjentów Programu i PFR (zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem natury tych interesów przez PFR),
- mając na uwadze jak najpełniejszą realizację celów każdego Programu (zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem natury tych celów przez PFR). Zakres stosowania tej zasady został uszczegółowiony w Programie Tarcza 1.0, tj. w rozdziale 6 Załącznika do uchwały Rady Ministrów *Pozostałe szczegółowe zasady i warunki Programu*.

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

W przekazanej Komisji Europejskiej<sup>117</sup> w ramach procedury notyfikacji pomocy publicznej dokumentacji z dnia 22 kwietnia 2020 r. (uzupełnionej 25 kwietnia 2020 r.):

- w formularzu zgłoszenia pomocy publicznej, w punkcie 7.2, nakazującym opisanie warunków przyznawanej pomocy i wskazanie, czy pomoc zostaje przyznana automatycznie po spełnieniu pewnych obiektywnych kryteriów, czy też występuje element uznaniowości po stronie organów przyznających pomoc, strona polska odesłała do treści dokumentu „Annex 1”;
- w dokumencie „Annex 1. Financial shield for micro small and medium enterprises” opisane zostały podstawowe warunki przyznawania pomocy, przy czym aneks ten nie definiował ani nie odwoływał się do ZRU czy uznaniowości PFR SA w ogóle, przedstawiając warunki pomocy jako pomoc przyznaną automatycznie, po spełnieniu obiektywnych kryteriów;

<sup>112</sup> Decyzja z dnia 25 maja 2020 r., znak: C(2020) 3535 final – Tarcza finansowa dla dużych przedsiębiorstw: Pożyczki płynnościowe nr SA. 57306 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 15 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9315 final nr SA. 59715 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 1 marca 2021 r., znak: C(2020) 1512 final nr SA.59872 (2020/N) oraz zmieniona decyzją z dnia 17 czerwca 2021 r., znak: C(2021) 4534 final nr SA.62752 (2021/N).

<sup>113</sup> Decyzja z dnia 29 maja 2020 r., znak: C(2020) 3656 final – Tarcza dla dużych przedsiębiorstw: Pożyczki preferencyjne nr SA.57054 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 15 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9315 final nr SA.59715 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 16 marca 2021 r., znak: C(2021) 1880 final, nr SA.62078 (2021/N) oraz zmieniona decyzją z dnia 17 czerwca 2021 r., znak: C(2021) 4534 final, nr SA.62752 (2021/N).

<sup>114</sup> Decyzja z dnia 11 czerwca 2020 r., znak: C(2020) 4036 final – Tarcza finansowa dla dużych przedsiębiorstw: Inwestycje kapitałowe, nr SA. 57055 (2020/N), zmieniona decyzją z dnia 15 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9315 final, nr SA. 59715 (2020/N) oraz zmieniona decyzją z dnia 16 marca 2021 r., znak: C(2021) 1880 final nr SA.62078 (2021/N).

<sup>115</sup> Decyzja z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa nr SA.59158 – Polska– COVID-19 – Pomoc dla LOT (Dz. U. UE C 260 z 2 lipca 2021 r.).

<sup>116</sup> Rozdział 7 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0; punkt 7.1 Załącznik 1. *Definicje*.

<sup>117</sup> Dalej także: KE.

- w dokumencie „*The product fiche SME v 5*” brak było definicji lub odwołania do ZRU czy uznaniowości PFR SA w ogóle;
- w dokumencie „*Program Tarczy dla MŚP v 5*”, stanowiącym projekt załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0, w punkcie 3.4 wskazano, że „*Niektóre aspekty Programu mają charakter uznaniowy lub oceny w związku z tym odpowiednia decyzja będzie podejmowana przez Polski Fundusz Rozwoju, lub podmiot, za pośrednictwem którego Polski Fundusz Rozwoju realizuje Program, według własnej profesjonalnej oceny i uznania, z uwzględnieniem zasady racjonalności ekonomicznej, wyważenia słuszych interesów danego Beneficjenta Programu, ogółu wszystkich Beneficjentów i Skarbu Państwa oraz realizacji celów szczegółowych określonych w dokumentach Programowych*”. W punkcie 3.1 tego dokumentu zapisano, iż „*Polski Fundusz Rozwoju może, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności, z uwzględnieniem zasady racjonalności ekonomicznej, w tym wyważenie słuszości interesów danego Beneficjenta Programu, ogółu wszystkich Beneficjentów i Skarbu Państwa oraz realizacji celów szczegółowych określonych w Programie, odstąpić od stosowania niektórych spośród kryteriów wskazanych w niniejszym Programie*”.

Dyrektor Generalna w MRiT<sup>118</sup> wyjaśniła, że notyfikacji podlegał projekt Programu Tarcza 1.0, co jest standardowo stosowaną praktyką w relacjach z Komisją Europejską. Pomimo iż, ZRU została opisana w Rozdziale 6 *Pozostałe szczegółowe zasady i warunki Programu* załącznika do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów, Komisja Europejska od początku zainicjowanego przez ministra właściwego do spraw gospodarki procesu notyfikacyjnego tego Programu posiadała wiedzę o głównych założeniach ZRU. Przewidziana w punkcie 3.2 projektu Programu Tarcza 1.0 definicja ZRU jest tożsama z finalną definicją przedmiotowej zasady, określoną w Rozdziale 6 Programu. Dyrektor Generalna stwierdziła dalej, iż dodatkowo, w punkcie 3.2 projektu Programu Tarcza 1.0 przekazanego KE wskazano, iż niektóre regulacje Programu mają charakter uznaniowy, w wyniku czego PFR SA, będzie podejmował niektóre decyzje na podstawie własnej oceny i uznania, wyważenia słuszych interesów Beneficjentów Programu i SP, ale z uwzględnieniem zasady racjonalności ekonomicznej oraz realizacji celów szczegółowych, o których mowa w dokumentach Programowych, tj.: w Programie, Dokumentach Wykonawczych i Wniosku Notyfikacyjnym. Komisja Europejska nie kwestionowała powyższych zapisów. Ponadto Dyrektor Generalna wskazała, iż pierwszy okres pandemii z powszechnym lockdownem i ogromną społeczną presją dotyczącą jak najszybszego uruchomienia przez rząd instrumentu osłonowego, wymagał ekstremalnie szybkich działań, co dotyczyło także procesu notyfikacji.

(akta kontroli str. 1055-1058)

Zgodnie z zapisami zawartymi w dokumencie przekazanym KE „*Program Tarczy dla MŚP v 5*” oraz w Programie Tarcza 1.0, zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów (nr 50/2020) „*Finansowanie udzielane Beneficjentom Programu na bazie niniejszego Programu, będzie udzielane przez Polski Fundusz Rozwoju w ramach notyfikowanej pomocy publicznej oraz wypłacane najwcześniej po uzyskaniu odpowiedniej decyzji Komisji Europejskiej i na zasadach i warunkach zgodnych z treścią tej notyfikacji oraz decyzji Komisji Europejskiej*”.

Procedura notyfikacji Programu Tarcza 1.0 zakończyła się wydaniem przez KE w dniu 27 kwietnia 2020 r. decyzji nr SA.56996(2020/N).

Zasada ta została:

- przywołana w Programie Tarcza 1.0 w punktach: 3.2, 3.4, 6.1, 6.2, 6.4.2, 6.4.4, 6.4.6, 6.5.2, 6.6.2, 6.8.2 i 7.1, wyłączając Rozdział 7.5 *Załącznik 5 - projekt*

<sup>118</sup> Pismo z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

*umowy o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych pomiędzy Skarbem Państwa a PFR SA oraz Rozdział 7.6 Załącznik 6 - projekt umowy o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych pomiędzy Skarbem Państwa a PFR SA,*

- przeniesiona do *Regulaminu ubiegania się o udział w programie rządowym Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm (obowiązującym od dnia 27 kwietnia 2020 r. do dnia 27 maja 2020 r., ze zm.)*<sup>119</sup> i przywołana w: § 3 ust. 5, § 13 ust. 3 i 4.

We wzorze *umowy subwencji finansowej* zawieranej pomiędzy PFR SA a beneficjentem Tarczy 1.0, nie ma bezpośredniego odwołania do ZRU - zastosowanie znajdują zatem warunki Regulaminu Programu Tarcza 1.0.

NIK stwierdza, że ogólne odniesienie w pkt 3.1 i 3.4 przekazanego do notyfikacji projektu Programu Tarcza 1.0 do zagadnienia ZRU, oddawało sens tej zasady, natomiast nie wskazywało w sposób identyczny jak w uchwale Rady Ministrów nr 50/2020 zakresu jej zastosowania, tj. nie tylko w relacji z Beneficjentem, ale do jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej wykonywanych przez PFR SA w ramach Programu.

(akta kontroli str. 1042-1174)

### 1.3. Procedura Akceptacji

Procedurę tą Minister ujął w projektach wszystkich trzech Programów. Finalnie określono ją w punkcie 6.4.3 Programów przyjętych uchwałami Rady Ministrów oraz w § 3 *umowy o warunkach*. Minister właściwy do spraw gospodarki koordynował prace nad przygotowaniem projektów tych Programów oraz projektów umów pomiędzy Skarbem Państwa a PFR SA. Dokumenty te przedłożył Radzie Ministrów.

W ramach Procedury Akceptacji, opisanej w projektach Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0, PFR SA miał przedstawiać Ministrowi projekty dokumentów lub decyzji (nazwane w uchwałach Rady Ministrów: Projektami), które wymagały jego akceptacji. Minister był zobowiązany niezwłocznie, nie później niż w terminie pięciu dni roboczych od daty przedstawienia mu Projektu przez PFR SA zaakceptować Projekt w całości lub wyrazić brak akceptacji dla Projektu w całości lub w części. Akceptacja w całości, jak opisano w uchwałach Rady Ministrów oznaczała, że PFR SA miał prawo rozpocząć wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z treścią zaakceptowanego Projektu. W przypadku braku akceptacji Minister był zobowiązany przedstawić, również w terminie pięciu dni roboczych, komplet oczekiwanych zmian do Projektu albo, w przypadku odrzucenia Projektu w całości, udzielić kompletnych i możliwych do wykonania instrukcji postępowania<sup>120</sup>, wiążących dla PFR SA. Jeżeli Minister nie wykonałby terminowo wyżej wskazanych obowiązków, PFR SA miał prawo rozpocząć wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z treścią Projektu przedstawionego do akceptacji. PFR SA miał prawo, lecz nie obowiązek, poddać w każdym czasie akceptacji Ministra w trybie Procedury Akceptacji decyzje o podjęciu, zaniechaniu podjęcia, treści lub formie jakiegokolwiek czynności faktycznej lub prawnej podejmowanej na podstawie, lub w związku z, jakimkolwiek Dokumentem Przekazania, a Minister miał obowiązek w takim przypadku wykonać wszystkie swoje zobowiązania wynikające z Procedury Akceptacji. Przy czym zgodnie z definicją zawartą w uchwałach Rady Ministrów, Dokumentem Przekazania jest: *umowa o warunkach*, *umowa o zasadach*, każdy Dokument Programowy (tj. Program rządowy, Dokumenty Wykonawcze<sup>121</sup> i wniosek

<sup>119</sup> Dalej także: Regulamin Tarczy 1.0.

<sup>120</sup> W szczególności instrukcji polegającej na żądaniu powstrzymania się przez PFR SA od podjęcia określonych czynności faktycznych i prawnych.

<sup>121</sup> Dokumenty Wykonawcze w uchwałach Rady Ministrów zdefiniowano jako: (i) każdą Umowę Subwencji Finansowej, (ii) każdą Umowę Usług Finansowych, (iii) Umowę z KIR, (iv) następujące dokumenty: (a) wszelkie obwieszczenia, komunikaty,

notyfikacyjny) oraz każdy inny dokument, któremu Minister i PFR SA nadadzą ten status po dacie przyjęcia programów rządowych.

Autonomia PFR SA w zakresie stosowania Procedury Akceptacji przewidziana została również w innych postanowieniach Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0, w tym w:

- punkt 6.4.4.2 – PFR SA ma prawo, lecz nie obowiązek, poddać projekty wybranych przez siebie Dokumentów Wykonawczych lub sposoby interpretacji określonych postanowień Dokumentów Wykonawczych Powierzającemu w trybie Procedury Akceptacji;
- punkt 6.4.5, zd. 2 – PFR SA ma prawo, lecz nie obowiązek, poddać Procedurę Weryfikacji Warunków Programowych oraz rezultat jakiegokolwiek Procedury Weryfikacji Warunków Programowych akceptacji Powierzającego w trybie Procedury Akceptacji;
- punkt 6.4.6 zd. 2 – PFR SA ma prawo: (i) określić treść Dokumentów Wykonawczych odnoszących się do relacji z Partnerami Programu i ich roli w realizacji Programów, oraz (ii) podjąć decyzje dotyczące wszelkich innych aspektów nawiązywania, realizacji i kończenia współpracy z Partnerami Programu, na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości, zachowując jednocześnie prawo, lecz nie obowiązek, poddania którejkolwiek z tych kwestii akceptacji Powierzającego w trybie Procedury Akceptacji;
- punkt 6.5.2.1 – PFR SA ma prawo: (i) określić treść Dokumentów Finansowania Zewnętrznego, oraz (ii) podjąć decyzje dotyczące wszelkich innych aspektów pozyskiwania, obsługi, spłaty i potencjalnego refinansowania Finansowania Zewnętrznego, na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości, zachowując jednocześnie prawo, lecz nie obowiązek, poddania którejkolwiek z tych kwestii akceptacji Powierzającego w trybie Procedury Akceptacji;
- punkt 6.6.2.1 - PFR SA ma prawo: (i) określić treść Dokumentów Finansowania Programowego, oraz (ii) podjąć wszelkie inne decyzje determinujące wszelkie inne aspekty udzielania, obsługi, zwrotu, spłaty, wypłaty zysku, zwolnienia Beneficjenta Programu z obowiązku zwrotu lub spłaty oraz windykacji spłaty Finansowania Programowego, na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości, zachowując jednocześnie prawo, lecz nie obowiązek, poddania którejkolwiek z tych kwestii akceptacji Powierzającego w trybie Procedury Akceptacji.

W sprawie przyczyn zawarcia w projektach Programów Tarcz Procedury Akceptacji jako prawa PFR SA a nie obowiązku Spółki, ograniczającego prerogatywy Ministra oraz uniemożliwiającego Ministrowi zwrócenie się do PFR SA o przekazanie dokumentów do akceptacji Ministra celem uzyskania rekomendacji lub odmowy Dyrektor Generalny wyjaśnił<sup>122</sup>, że *Rada Ministrów sprawuje stały nadzór nad Spółką, ze względu na fakt, że spółka ta pozostaje w 100% spółką Skarbu Państwa, a prawa z akcji realizuje Prezes Rady Ministrów*. Dyrektor Generalny stwierdził dalej, iż *jakkolwiek minister właściwy do spraw gospodarki nie posiadał uprawnień do bezpośredniego wnioskowania o przekazanie określonych dokumentów, to zarówno ze struktury nadzoru, jak i z faktu dobrej wzajemnej współpracy, wynikała możliwość efektywnego pozyskania wszystkich wymaganych informacji*.

---

informacje, instrukcje, podręczniki oraz inne dokumenty, oraz (b) wszelkie strony i interfejsy internetowe, aplikacje, programy i formularze elektroniczne, wykorzystywane przez PFR, Partnerów Programu i/lub Beneficjentów Programu dla jakichkolwiek celów związanych z realizacją Programu, weryfikacją spełnienia Warunków Programowych oraz udzieleniem, obsługą, zwrotem, spłatą lub zwolnieniem ze zwrotu lub spłaty Finansowania Programowego, (v) Podręczni, oraz (vi) każdą Procedurę Weryfikacji Warunków Programowych.

<sup>122</sup> Pismo z dnia 10 grudnia 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 13-29, 30-33 pliki 2-7, 389-394 pliki nr 14-46, 857-871, 927-933, 1033-1041 plik nr 044, 1128-1173)

#### **1.4 Procedura odmowy wypłaty subwencji finansowej w Tarczy 1.0, Tarczy DP oraz w Tarczy 2.0**

W ww. projektach Programów Tarcz<sup>123</sup> uprawniono PFR SA do odmowy wypłaty subwencji finansowej w przypadkach zaistnienia uzasadnionego podejrzenia wystąpienia „jakiegokolwiek rodzaju nadużyć” (Tarcza 1.0 i Tarcza DP) lub „jakiegokolwiek rodzaju nieprawidłowości lub nadużyć” (Tarcza 2.0). Wskazano<sup>124</sup>, iż PFR SA może współpracować w zakresie Programu z Partnerami Programu, w tym w szczególności w zakresie pozyskiwania informacji, sprawozdawczości, raportowania, weryfikacji lub monitoringu, między innymi z: Krajową Izbą Rozliczeniową, bankami, instytucjami finansowymi, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych<sup>125</sup>, Ministrem Rozwoju, Ministrem Finansów, Krajowym Rejestrem Sądowym, KAS oraz pozyskiwać informacje od tych instytucji i organów w zakresie zgodnym z przepisami prawa.

Z postanowień Regulaminów Tarcz<sup>126</sup> wynika, że PFR SA, rozpatrując wnioski, dokonuje weryfikacji spełnienia przez beneficjenta warunków programowych, a następnie wydaje decyzję. Według Regulaminów decyzja miała charakter potwierdzenia w całości, w części albo zaprzeczenia przez PFR SA ww. okoliczności na podstawie oświadczeń wiedzy beneficjenta zawartych w umowie subwencji finansowej i danych oraz informacji otrzymanych przez PFR SA od ZUS lub Ministerstwa Finansów. Po rozpatrzeniu wniosku PFR SA podejmował decyzję pozytywną o przyznaniu beneficjentowi całej kwoty subwencji finansowej wnioskowanej przez beneficjenta, pozytywną o przyznaniu subwencji finansowej w kwocie niższej niż wnioskowana przez beneficjenta, negatywną o odmowie przyznania beneficjentowi subwencji finansowej w całości.

Zgodnie z zapisami tych Regulaminów, mógł podjąć decyzję o odmowie przyznania subwencji finansowej jeśli:

- na podstawie informacji uzyskanych z ZUS lub Ministerstwa Finansów stwierdzi, że beneficjent nie spełnia warunków wypłaty subwencji finansowej lub oświadczenia złożone w związku zawarciem umowy subwencji finansowej będą nieprawdziwe (§ 12 ust. 6 Regulaminu Programu Tarcza 1.0),
- stwierdzi, między innymi na podstawie informacji uzyskanych z ZUS lub Ministra Finansów, że Warunki Programowe nie są spełnione w odniesieniu do beneficjenta lub oświadczenia złożone przez beneficjenta w związku zawarciem umowy subwencji finansowej są nieprawdziwe (§ 13 ust. 7 Regulaminu Programu Tarcza 2.0).

Decyzje w przedmiocie odmowy wypłaty subwencji finansowej w pełnej wysokości, po pełnym przeanalizowaniu wniosku przez PFR SA nie zawierały uzasadnienia. Uzasadnienia nie wymagały także propozycja określonych warunków Finansowania Programowego lub kwota umorzenia w przypadku Finansowania Preferencyjnego (§ 5 ust. 13 Regulaminu Programu Tarcza DP).

<sup>123</sup> Rozdział 3 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0; punkt 3.1 Beneficjenci.

<sup>124</sup> Rozdział 5 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0; punkt 5.1 Monitoring i współpraca.

<sup>125</sup> Dalej: ZUS.

<sup>126</sup> Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” (przyjęty 13 kwietnia 2021 r., następnie zmieniany); Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” (przyjęty 14 stycznia 2021 r., następnie zmieniany); Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm (przyjęty 9 czerwca 2020 r., następnie zmieniany).



Z Regulaminów wynikało, iż od decyzji PFR SA odmawiającej wypłaty subwencji finansowej w całości nie przysługuje odwołanie, a beneficjent w takiej sytuacji ma możliwość złożenia nowego wniosku. PFR SA mógł też podejmować na Zasadach Racjonalnej Uznaniowości decyzje indywidualne o zmianach warunków zwolnienia beneficjentów z obowiązku zwrotu subwencji finansowej w całości lub części w przypadkach określonych w Dokumentach Programowych (§ 3 ust. 5 Regulaminu Programu Tarcza 1.0).

Z treści umowy o subwencję finansową dla Tarczy 1.0 wynikało, iż PFR SA:

- podejmie decyzję o odmowie wypłaty subwencji finansowej, jeśli na podstawie informacji uzyskanych z ZUS lub Ministerstwa Finansów stwierdzi, że przedsiębiorca nie spełnia warunków wypłaty subwencji finansowej lub oświadczenia złożone w związku z zawarciem umowy będą nieprawdziwe (§ 2 ust. 10 umowy o subwencję finansową Tarcza 1.0) oraz w przypadku powzięcia wątpliwości co do charakteru prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności, w szczególności w sytuacji powzięcia przez PFR SA jakichkolwiek informacji o toczących się lub zakończonych wydaniem wyroku skazującego postępowaniach karnych lub karno-skarbowych przeciwko przedsiębiorcy (§ 2 ust. 11 umowy o subwencję finansową Tarcza 1.0). W przypadku decyzji PFR SA o odmowie wypłaty subwencji przedsiębiorca będzie mógł ubiegać się o subwencję, w trybie złożenia ponownego wniosku o wypłatę subwencji finansowej (§ 2 ust. 13 umowy o subwencję finansową Tarcza 1.0), a zawarta już umowa wygasa (§ 8 ust. 3 umowy o subwencję finansową Tarcza 1.0). Przed ponownym ubieganiem się o subwencję przedsiębiorca powinien wyjaśnić z ZUS i urzędem skarbowym rozbieżności w rejestrach tych instytucji z danymi podanymi we wniosku. Informację o rozbieżności danych PFR SA przekaze przedsiębiorcy w decyzji o odmowie wypłaty subwencji finansowej (§ 8 ust. 3 umowy o subwencję finansową Tarcza 1.0). W umowie PFR SA informował przedsiębiorcę, iż w celu zrealizowania obowiązków nałożonych na nią na podstawie przepisów prawa, informacji o firmie przedsiębiorcy i wysokości otrzymanej subwencji, PFR SA może przekazać *uprawnionym organom i instytucjom publicznym, takim jak np. Ministerstwo Finansów oraz organy Krajowej Administracji Skarbowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Minister Rozwoju, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.*

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>127</sup> żadne z postanowień Regulaminu Programu Tarcza 1.0 nie pozbawia beneficjenta tego programu prawa do kwestionowania postanowień Regulaminu i umowy. Roszczenia wynikające ze stosunku cywilnoprawnego, którego stronami są PFR SA oraz beneficjent Tarczy 1.0, mogą być dochodzone na drodze postępowania cywilnego. Każdy z beneficjentów niezadowolonych z rozstrzygnięcia jakie zapadło w jego sprawie, miał prawo skorzystać z procedury odwoławczej/reklamacyjnej, co potwierdza wpływ do PFR SA około 18,0 tys. reklamacji. Przyjęcie takiego kształtu procedury było w pełni uzasadnione – jak wyjaśnił Dyrektor Generalny – m.in. bezprecedensowością sytuacji, presją i oczekiwaniami społecznymi związanymi z uruchomieniem programów oraz ochroną miejsc pracy i firm przed upadłością. Na etapie konstruowania dokumentów programowych i wykonawczych nie identyfikowano potrzeby wskazywania CBA jako podmiotu odpowiedzialnego za weryfikację informacji, dokumentów i oświadczeń przedsiębiorców. Do zadań CBA, zgodnie z ustawą z dnia 9 czerwca 2006 r. o *Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*<sup>128</sup> należy zwalczanie korupcji w życiu publicznym i gospodarczym, a także zwalczanie działalności godzącej w interesy ekonomiczne państwa. Nie było więc zasadne

<sup>127</sup> Pismo z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>128</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1900 ze zm.

wpisywanie do programu tego podmiotu jako uprawnionego do realizowania zadań, tj. weryfikacji, skoro przedmiotowy obowiązek został ustanowiony ustawowo.

Ustalenia kontroli w PFR SA wskazują, iż procedura przyjęta przez PFR SA w Regulaminach programów nie uwzględniała procedury współpracy PFR SA z CBA i KAS. Procedura ta zakładała, że przedsiębiorcy w decyzjach o odmowie wypłaty subwencji, nie będą informowani o przyczynach odrzucenia lub umorzenia złożonych wniosków. W decyzjach nie wskazano więc, że przyczyną odmowy udzielenia subwencji jest negatywna rekomendacja CBA lub KAS. W takim przypadku PFR SA powoływał się jedynie na postanowienia § 10 ust. 9 Regulaminu Programu Tarcza 1.0 lub § 11 ust. 11 Regulaminu Programu Tarcza 2.0, tj. dokumentów opracowanych przez Spółkę. Oba postanowienia dotyczyły uprawnienia Spółki do odmowy wypłaty subwencji finansowej w przypadku, w którym PFR SA posiadał uzasadnione podejrzenie wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nieprawidłowości lub nadużyć. Współpraca PFR SA z CBA i KAS została ukierunkowana na ochronę interesów PFR SA. Beneficjent otrzymywał jedynie informację o braku udzielenia subwencji, braku wypłaty środków subwencji lub umorzenia, w związku z powzięciem przez PFR SA podejrzenia wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć.

Tym samym przedsiębiorca, który otrzymał od PFR SA odmowę wypłaty subwencji (lub odmowę umorzenia wsparcia), bez wskazania podstaw tej odmowy, nie był w stanie skutecznie wykazać jej ewentualnej bezzasadności ze względu na brak dostępu do informacji o argumentach, które przesądziły o tej odmowie, a także braku wskazania instytucji, która stwierdziła podejrzenie nadużycia lub nieprawidłowości w stosunku do przedsiębiorcy. NIK zauważa, iż projekt *umowy o warunkach* i w konsekwencji zawarta w dniu 27 kwietnia 2020 r. umowa pomiędzy SP a PFR SA w § 2.2 (c) wskazywała iż *realizacja Programu przez PFR będzie objęta tarczą antykorupcyjną Centralnego Biura Antykorupcyjnego i tarczą cyberbezpieczeństwa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. Pomimo że, projekt *umowy o warunkach* był załącznikiem do projektu Programu Tarcza 1.0 i projektu Programu DP, to z uwagi na fakt, iż ww. uchwały były niepublikowanymi aktami prawnymi, wnioskodawca, a na dalszym etapie pozyskania subwencji - beneficjent nie mógł posiadać wiedzy, że podstawą odmowy wypłaty subwencji może być negatywna rekomendacja CBA.

Negatywna rekomendacja CBA (skutkująca blokadami przyznania subwencji, wypłaty subwencji lub umorzenia udzielonej subwencji) została przekazana do PFR SA w przypadku 3 181 podmiotów w ramach Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0<sup>129</sup>.

(akta kontroli: 1042-1173)

## 1.5 Wynagrodzenie PFR SA

Konstrukcja wynagrodzenia dla PFR SA z tytułu realizacji Tarcz została określona w uchwałach Rady Ministrów w sprawie przyjęcia Programów Tarcz. Minister właściwy do spraw gospodarki zapewnił przygotowanie projektów Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0 i projektów umów pomiędzy SP a PFR SA, które stanowiły załącznik do projektów uchwał Rady Ministrów. Opracowane projekty Programów i projekty umów Minister przedłożył Radzie Ministrów.

Finalnie zarówno w Programach jak i w zawartych przez Ministra Rozwoju w imieniu Skarbu Państwa umowach z PFR SA przyjęto formułę, że Spółce przysługuje kwartalne wynagrodzenie z tytułu wykonywanych obowiązków określonych w poszczególnych Programach. W pierwszych trzech latach wynagrodzenie PFR SA wynosi rocznie 0,2% maksymalnej wysokości finansowania programowego, jakie może być udzielone przez PFR SA wszystkim beneficjentom, przy czym suma maksymalnych wartości

<sup>129</sup> Dane na dzień 30 sierpnia 2021 r.

finansowania beneficjentów Tarcz: 1.0 (62 mld zł)<sup>130</sup>, 2.0 (13 mld zł) oraz DP (25 mld zł) nie może przekroczyć w żadnym czasie ogółem 100 mld zł. W czwartym roku realizacji programu wynagrodzenie wynosi 0,15%, a w piątym i w kolejnych latach 0,1% maksymalnej wysokości finansowania programowego danego programu, przy czym w każdym przypadku kwota wynagrodzenia zostanie powiększona o należną kwotę podatku VAT. Ww. konstrukcja, nie uzależniała wysokości wypłaty wynagrodzenia dla PFR SA od faktycznego zakresu zaangażowania tej Spółki w powierzone jej zadania ani od osiągniętych w danym kwartale efektów tych działań.

W projektach tych Programów, a finalnie w Programach Tarcz zastrzeżono także, że PFR SA pobierze środki z rachunków programowych poszczególnych Tarcz (które mogą stanowić środki: pozyskane tytułem finansowania zewnętrznego, stanowiące przychody programu i/lub transe) ostatniego dnia roboczego każdego kwartału kalendarzowego, tj. na miesiąc przed datą zobowiązania Spółki do złożenia sprawozdania z realizacji Programów i przeznaczy je na zapłatę wynagrodzenia za dany kwartał kalendarzowy. W każdym przypadku płatność wynagrodzenia będzie dokonywana na podstawie odpowiedniej faktury VAT wystawionej przez PFR SA. Formułą taką przyjęto w projektach tych Programów (w konsekwencji w Programach) wbrew postanowieniu art. 21a ust. 4 ustawy o *sir*, zgodnie z którym *Minister przekazuje środki na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju wskutek realizacji programów*. Przepis ustawy o *sir* nie precyzował procedury i sposobu przekazania wynagrodzenia, ani źródeł pochodzenia środków, ale „przekazanie” środków, zdaniem NIK, nie jest tożsame z ich „pobraniem”, szczególnie gdy właścicielem rachunków programowych poszczególnych Tarcz nie jest minister właściwy do spraw gospodarki, a PFR SA.

W treści projektów trzech Programów Tarcz (w konsekwencji w Programach) oraz umowy o warunkach (wcześniej projektu umowy o warunkach) zawarto postanowienie<sup>131</sup>, że dla uniknięcia wątpliwości, wynagrodzenie zostało ustalone w sposób w pełni rynkowy i odzwierciedla w należyty sposób ogół kosztów, ryzyk i odpowiedzialności ponoszonych przez Spółkę w związku z zawarciem i wykonywaniem programu (umowy). Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT<sup>132</sup> wysokość wynagrodzenia PFR SA należy postrzegać nie przez pryzmat wynagrodzenia traktowanego, jako przychód Spółki, ale jako ryczałt obejmujący koszt zbudowania zasobów zdolnych do realizacji wskazanych zadań w perspektywie krótko, średnio i długoterminowej. Za wprowadzenie do umowy zapisów dotyczących wynagrodzenia należnego PFR SA odpowiedzialny był zespół roboczy. W MRiT departamentem wiodącym był DRI. W momencie ustalania wynagrodzenia<sup>133</sup> nie dysponowano konkretnymi informacjami/danymi na temat długości trwania epidemii i jej ostatecznego wpływu na stan gospodarki oraz całkowitej liczby wniosków i liczby potencjalnych beneficjentów programów. Z tych względów precyzyjne oszacowanie kosztów obsługi programów nie było możliwe. Wszelkie dokonywanie w tamtym czasie wyliczenia było obciążone bardzo dużym ryzykiem błędu. Analizowano m.in. stosowane rynkowo wyceny kosztów obsługi finansowej tj. np. stosunek kosztów operacyjnych do wartości aktywów banków. Ze względu na to, że zakres programów był zbliżony do procesów obsługiwanych przez banki w zakresie udzielanych kredytów, a w takich przypadkach relacja kosztów operacyjnych względem aktywów wynosi około 1-2%, zdecydowano o zastosowaniu takiego rozwiązania.

Porównanie obu procesów – zdaniem NIK – nie jest trafne. Banki udzielając kredytów pobierają wynagrodzenie z tytułu faktycznie przeprowadzonej procedury, zakończonej wydaniem lub odmową wydania decyzji kredytowej. W ramach Tarczy 1.0 i 2.0,

<sup>130</sup> Do momentu uruchomienia Tarczy 2.0 wynagrodzenie PFR SA było obliczane od kwoty 75 mld zł.

<sup>131</sup> Rozdział 6 Załącznika do uchwał Rady Ministrów dla Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0; pkt 6.7 Wynagrodzenie.

<sup>132</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 16 listopada 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>133</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

w proces weryfikacji, udzielania i rozliczania subwencji finansowej przedsiębiorców zaangażowane były, poza 17 bankami, także inne instytucje (ZUS, KAS). Banki przyjmowały i wstępnie weryfikowały wnioski o udzielenie subwencji, podpisywały, z upoważnienia PFR SA umowy subwencji, dokonywały wypłaty środków na rzecz beneficjentów oraz przyjmowały oświadczenia dotyczące rozliczenia (umorzenia) otrzymanych środków, a weryfikacja części danych zadeklarowanych przez przedsiębiorców należała do ZUS i KAS. Oznacza to, że istotna część działań w procedurze przyznawania przedsiębiorcom wsparcia i rozliczania środków była realizowana przez podmioty zewnętrzne. Zdaniem NIK, Minister przy określaniu poziomu wynagrodzenia PFR SA, nie wziął pod uwagę, że do wykonywania działań związanych z obsługą przedsiębiorców będą nieodpłatnie zaangażowane podmioty trzecie.

Postanowienia dotyczące konstrukcji wynagrodzenia dla PFR SA, formuły kwartalnych płatności, rynkowego charakteru wynagrodzenia zostały powtórzone w tej samej treści w *umowie o warunkach*<sup>134</sup>.

Tak w uchwałach jak i w *umowie o warunkach* nie określono konkretnej daty (roku) w której minister właściwy do spraw gospodarki przestanie wypłacać PFR SA wynagrodzenie, pomimo iż w sprawie szczegółowych zasad i warunków zapłaty wynagrodzenia przez Ministra, uchwały trzech Programów Tarcz w punkcie 6.7 ust. 4 odsyłały do umowy pomiędzy PFR SA a Skarbem Państwa. Brak możliwości precyzyjnego oszacowania łącznych kosztów, które Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją programów rządowych, w tym m.in. kosztów z tytułu wynagrodzenia dla PFR SA, może prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez Ministra, reprezentującego w ww. umowie Skarb Państwa.

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 656-670, 857-879, 895-902, 1033-1041 pliki nr 017-018, 044, 1042-1173)

## **1.6 Kontrola PFR SA przez ministra właściwego do spraw gospodarki w zakresie realizacji Programów**

W punkcie 5.3 projektów Programów: Tarcza 1.0 i Tarcza DP (w konsekwencji w Programach) zawarto postanowienie, iż *Szczegółowe zasady kontroli określi Umowa*<sup>135</sup>. W projekcie Programu Tarcza 2.0 postanowienie odsyłało, także w punkcie 5.3 do *Umowy o Przekazaniu Środków*. Niezależnie od ww. postanowień, w każdym z tych przypadków pod pojęciem Umowy, zgodnie z definicją określoną w Rozdziale 7. *Załączniki* wszystkich trzech projektów Programów, należało rozumieć *umowę o warunkach*.

Pomimo iż zapisy trzech projektów Programów Tarcz odsyłały do ww. umowy, projekt umowy stanowiący załącznik do uchwał Rady Ministrów, nie zawierał w ogóle postanowień w sprawie możliwości przeprowadzania przez ministra właściwego do spraw gospodarki kontroli w PFR SA w zakresie realizacji Tarcz. Wbrew ww. postanowieniom zawartym w Programach: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0, przyjętych uchwałami Rady Ministrów, Minister nie wprowadził do projektu *umowy o warunkach* (w konsekwencji do zawartej umowy z PFR SA) uprawnień, aby móc kontrolować PFR SA. Tym samym Minister skutecznie ograniczył możliwości zastosowania wobec PFR SA narzędzia kontroli, niezbędnego do realizacji powierzonego mu zadania koordynacji i monitorowania działań PFR SA w ramach programów rządowych.

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

<sup>134</sup> § 4 *umowy o warunkach* – Wynagrodzenie.

<sup>135</sup> Rozdział 5 Załącznika do uchwał Rady Ministrów, pkt 5.3 Sprawozdawczość.

(akta kontroli: 656-670, 857-879, 886-894, 895-902, 927-933, 1033-1041 plik nr 044, 046, 1042-1127)

Stwierdzone  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości.

1. Minister wprowadził do projektów Programów (w konsekwencji do Programów) kompetencje do określania (kształtowania) zasad realizacji Programów, w tym kompetencje do uszczegóławiania tych zasad, ich uzupełniania i modyfikowania na Zasadzie Racjonalnej Uznanowości. W wyniku tego PFR SA otrzymał kompetencje wobec beneficjentów, porównywalne do kompetencji władczych posiadanych przez organy administracji publicznej. Przepis art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* nie dawał podstaw do przekazania PFR SA kompetencji polegających na podejmowaniu działań władczych. Minister umieszczając ZRU w projektach Programów (a w konsekwencji w Programach Tarcz) oraz w projektach umów i w umowach zawartych z PFR SA nie zapewnił sobie prawa do weryfikacji korzystania przez Spółkę ze ZRU.

Zgodnie z art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć PFR SA realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Przepis ten był podstawą podjęcia przez Radę Ministrów trzech uchwał ustanawiających programy wsparcia finansowego przedsiębiorców, w tym uchwały z dnia:

- 27 kwietnia 2020 r. nr 50/2020 w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”,
- 27 kwietnia 2020 r. nr 51/2020 w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”,
- 5 stycznia 2021 r. nr 2/2021 w sprawie Tarczy finansowej 2.0.

W dniu podjęcia dwóch pierwszych uchwał, tj. 27 kwietnia 2020 r., Minister Rozwoju, reprezentujący Skarb Państwa, zawarł z PFR SA dwie umowy: *umowę o warunkach i umowę o zasadach współpracy*.

PFR SA w ramach powierzonej Spółce realizacji Programów udzielał przedsiębiorcom wsparcia finansowego na podstawie przygotowanych przez siebie dokumentów, w tym regulaminów ubiegania się o udział w programach rządowych, wzorów wniosków o udzielenie subwencji, wzorów umów o udzielenie subwencji, tj. Dokumentów Wykonawczych, które nie podlegały akceptacji Ministra.

Poprzez zastosowanie w projektach Programów Zasady Racjonalnej Uznanowości i w konsekwencji w Programach PFR SA uzyskał prawo m.in. w zakresie przygotowywania, określania i uzgadniania warunków oraz zawierania wszelkich Dokumentów Wykonawczych, a także dokonywania, w treści Dokumentów Wykonawczych i poza nią, uszczegóławiania wszelkich zasad realizacji programów. Prawo to obejmowało możliwość podjęcia przez PFR SA decyzji dotyczącej jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej według swojego swobodnego uznania. Swobodne uznanie natomiast miało być ograniczane jedynie wymogami racjonalności, słuszych interesów zainteresowanych stron oraz najpełniejszej realizacji celów Programów, w sytuacji, gdy każdy z tych wymogów podlegał dodatkowo swobodnej ocenie i rozumieniu PFR SA, m.in. według własnej profesjonalnej oceny, zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem. Zgodnie z § 3.3 b) *umowy o zasadach współpracy* działanie PFR SA przy realizacji programów, zgodnie z Zasadą Racjonalnej Uznanowości stanowiło należyte wykonanie obowiązków Spółki i nie może skutkować odpowiedzialnością PFR SA za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów zawartych pomiędzy

Ministrem a PFR SA. Postanowienie to zabezpieczało interes PFR SA. Nie zabezpieczało natomiast w wystarczającym stopniu interesu SP.

Decyzje PFR SA o przyznaniu lub odmowie przyznania przedsiębiorcy pomocy finansowej nie stanowiły aktów administracyjnych wydawanych w procedurze administracyjnej. Stworzyło to wątpliwości dotyczące sposobu ukształtowania relacji między PFR SA a beneficjentami programu. Relacja ta nie została ukształtowana z poszanowaniem zasady swobody umów charakterystycznej dla stosunków cywilnoprawnych. PFR SA jednostronnie kształtował zasady Programów, korzystając z możliwości działania na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości, a następnie stosując tę samą zasadę rozstrzygał w indywidualnych sprawach o przyznaniu lub odmowie przyznania pomocy finansowej (co jest charakterystyczne dla stosunków administracyjnych), co miało już miejsce po tym, jak między PFR SA a beneficjentem Programu została zawarta stosowna umowa. Takie ukształtowanie sytuacji beneficjenta programu pozbawiało go możliwości korzystania z instrumentów ochronnych właściwych dla postępowania administracyjnego (odwołanie od decyzji administracyjnej, skarga do sądu administracyjnego, wnioski o ponowne rozpoznanie sprawy itd.).

Stosowanie ZRU do oceny wniosków nie powinno mieć miejsca, bowiem warunki przyznawania subwencji zostały określone np. w załączniku do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów oraz decyzji KE w sposób niepozostawiający pola do uznaniowości. Oba dokumenty nie przewidują przyznawania subwencji wedle jakiegoś kryterium, którego spełnienie jest kwestią oceny. Kryteria odnoszą się do statusu prawnego beneficjenta oraz jego wyników finansowych wyrażonych kwotowo i nie pozwalają na swobodną ocenę.

Norma kompetencyjna powinna jednoznacznie wynikać z przepisu ustawowego. Nie można jej domniemywać ani konstruować w procesie wykładni prawa<sup>136</sup>. Minister właściwy do spraw gospodarki, odpowiedzialny za nowelizację *ustawy o sir*, a następnie za kształt projektów Programów Tarcz regulujących zasady udzielania przedsiębiorcom pomocy, tj. Tarcz finansowych, powinien zadbać, aby zakres kompetencji określony w Programach w stosunku do PFR SA odpowiadał zakresowi kompetencji określonemu w art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*. Tymczasem PFR SA uzyskał możliwość działania „według swojego swobodnego uznania”, które miało być ograniczane jedynie wymogami racjonalności, słuszych interesów zainteresowanych stron oraz najpełniejszej realizacji celów programów, przy czym każdy z tych wymogów podlegał dodatkowo swobodnej ocenie i rozumieniu PFR („według własnej profesjonalnej oceny”, „zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem”).

Wprowadzona przez Ministra do projektów, a w konsekwencji do Programów Zasada Racjonalnej Uznaniowości, przyznająca PFR SA prawo do podejmowania decyzji w zakresie jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej wykonywania przez Spółkę zadań związanych z realizacją Programów, ograniczyła zakres narzędzi Ministra do wykonywania wobec PFR SA powierzonego mu uchwałami Rady Ministrów zadania koordynacji i monitorowania realizacji Programów. Poprzez zastosowanie tej Zasady faktycznie przekazano Spółce, podmiotowi spoza sektora finansów publicznych, w sposób nieuzasadniony część kompetencji wobec beneficjentów, porównywalnych do kompetencji władczych przekazywanych organom administracji publicznej. Zgodnie z przepisem art. 21a ust. 2 *ustawy o sir* program rządowy miał określać w szczególności warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, sposób przygotowania i elementy rocznych planów udzielania tego finansowania oraz sprawozdawczości z ich realizacji.

<sup>136</sup> J. Trzciniński w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. akt III ZP 12/01, „Rzeczpospolita” 2001, nr 12, s. 5.

W kwestii weryfikowania przez Ministra, czy PFR SA podejmował jakiegokolwiek czynności faktyczne i prawne przy realizacji programów rządowych, korzystając ze ZRU, Dyrektor Generalny w MRiT wyjaśnił<sup>137</sup>, iż przyznanie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki prawa do weryfikacji korzystania przez Spółkę ze ZRU wypaczałoby istotę stosunku cywilnoprawnego zawieranego pomiędzy PFR SA a beneficjentem Programu dla MŚP 1.0. Za prawidłowe należy uznać ograniczenie wspólnego procesu decyzyjnego do przypadków, w których Spółka postanowiła skorzystać z dostępnej dla niej Procedury Akceptacji.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego w tym zakresie. Rada Ministrów w przyjętych uchwałach powierzyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki koordynację i monitorowanie realizacji programów rządowych niezależnie od zastosowanych, prawnych uregulowań pomiędzy PFR SA a beneficjentami pomocy. Ponadto, Minister świadomie pozbawił się prawa weryfikowania działania PFR SA w zakresie stosowania ZRU poprzez niewprowadzenie do projektów Programów i projektu umowy z PFR SA (a w konsekwencji do Programu i zawartej umowy) postanowienia, które umożliwiałyby Ministrowi kontrolowanie i dokonanie oceny m.in. decyzji PFR SA podejmowanych w ramach ZRU, co NIK ocenia jako nierzetelne działanie Ministra. Taki zapis byłby realnym narzędziem monitorowania realizacji przez PFR SA programów i wykonywania przez Ministra powierzonego mu uchwałami Rady Ministrów zadania. NIK stoi na stanowisku, że taki zapis w umowie z PFR SA nie oznaczałby automatycznie obowiązku jego zastosowania przez Ministra, ale wzmocniałby uprawnienia Ministra wobec PFR SA. W opinii NIK o ile warunkiem stosowania ZRU w przypadku podmiotów z sektora finansów publicznych (innych niż PFR SA), byłaby możliwość przeprowadzania kontroli na innych zasadach, o tyle kompetencje PFR SA do przygotowywania, określania i uzgadniania warunków oraz zawierania wszelkich Dokumentów Wykonawczych na Zasadzie Racjonalnej Uznanowości, a także dokonywania, w treści Dokumentów Wykonawczych i poza nią, uszczegóławiania wszelkich zasad realizacji programu, zostały wyłączone spod mechanizmu kontroli Ministra, w tym poprzez brak stosownych zapisów w zawartych umowach pomiędzy Ministrem a PFR SA. Minister w projektach tych umów nie zawarł narzędzia w formie możliwości przeprowadzania w PFR SA kontroli, pomimo iż zgodnie z treścią poszczególnych uchwał Rady Ministrów szczegółowe zasady kontroli miały zostać określone w umowie<sup>138</sup> z PFR SA.

(akta kontroli str. 1042-1174)

2. Minister wprowadził do przygotowywanych projektów Programów Tarcz, stanowiących załącznik do uchwał Rady Ministrów, Procedurę Akceptacji, która nie zabezpieczała w wystarczającym stopniu interesu Skarbu Państwa, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Procedura Akceptacji była przewidziana we wszystkich trzech projektach Programów Tarcz: 1.0, DP i 2.0. Została ona ukształtowana jako uprawnienie, a nie obowiązek PFR SA. Minister nie miał prawa, pomimo iż uchwałami Rady Ministrów zostało mu powierzone zadanie koordynacji i monitorowania programów rządowych, bezpośredniego żądania od PFR SA przedłożenia określonych Dokumentów Wykonawczych do akceptacji. Procedurę uzależniono od woli PFR SA bez zagwarantowania Ministrowi prawa do obligatoryjnej akceptacji Dokumentów Wykonawczych. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT<sup>139</sup> zakres przedmiotowy oraz tryb realizacji Procedury Akceptacji wynikał z ustaleń „sztabu kryzysowego” oraz ustaleń członków kierownictwa Ministerstwa z kierownictwem PFR SA. Uzasadnieniem takiego podejścia miały być wolumen i powszechność udzielanego wsparcia oraz potrzeba szybkiego i efektywnego

<sup>137</sup> Pismo z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>138</sup> Rozdział 5 Załącznika do uchwał Rady Ministrów dla Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0; pkt 5.3 *Sprawozdawczość*.

<sup>139</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnego Roberta Zimy z dnia 10 grudnia 2021 r. (DKT-V.-810.5.2021).

uruchomienia i zintegrowania baz danych oraz systemów udzielania pomocy, przy nałożonym na PFR SA obowiązku dochowania należytej staranności podczas realizacji Programów. Wszystkie te czynniki wzajemnie powiązane – według przywołanych powyżej wyjaśnień Dyrektora Generalnego – miały na celu zapewnienie PFR SA dostatecznej elastyczności w zakresie powierzonych zadań. Według wyjaśnień, ścieżka akceptacji kluczowych dokumentów została zapewniona poprzez zastosowanie zasady roboczych konsultacji pomiędzy Ministerstwem a PFR SA. Z uwagi na olbrzymią presję społeczną oraz oczekiwania, dotyczące jak najszybszego uruchomienia Programu, taka forma współpracy umożliwia sprawne wdrożenia tarcz osłonowych.

W ocenie NIK przyjęte w projektach a następnie w Programach i umowach z PFR SA zasady stosowania Procedury Akceptacji oraz Zasady Racjonalnej Uznanowości ograniczyły Ministrowi możliwość skutecznego stosowania narzędzi koordynacji i monitorowania działań wykonywanych przez PFR SA w zakresie opracowania Dokumentów Wykonawczych, podejmowania kluczowych decyzji zarządczych oraz możliwości interwencji w sytuacjach nieprawidłowych działań Spółki związanych z wdrażaniem programów rządowych. Taki stan uniemożliwił Ministrowi realizację zasady określonej w art. 44 ustawy o *finansach publicznych*, tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Praktyczna realizacja tej zasady wymaga posiadania zarówno informacji o zamierzonym sposobie wykonania przez realizatora zadań, jak i narzędzi do skutecznego reagowania wobec stwierdzonych nieprawidłowości. Powyższe ograniczenie uprawnień Ministra skutkowało tym, że na etapie wdrażania wobec wprowadzonych przez PFR SA regulacji niezgodnych z uchwałami Rady Ministrów Minister nie miał bieżących informacji, a w konsekwencji pozbawiony był możliwości interwencji. Problem ten wystąpił np. w przypadku wprowadzenia przez PFR SA do Regulaminu Programu Tarcza 1.0 i umowy subwencji finansowej obligatoryjności stosowania przez przedsiębiorców, w definicji małego i średniego przedsiębiorcy, rozporządzenia KE (UE) nr 651/2014, czyli odmiennej od przyjętej w uchwale nr 50/2020 Rady Ministrów i decyzji Komisji Europejskiej. W Programie Tarczy 1.0 przyjętym przez Radę Ministrów wskazano, iż *kierunkowe warunki dopuszczalności dla tego rodzaju pomocy zostały określone w Tymczasowych Ramach Pomocy*. Zgodnie z nimi *Finansowanie programowe będzie udzielane przez PFR SA wyłącznie w ramach notyfikowanej pomocy publicznej oraz wypłacone beneficjentom najwcześniej po uzyskaniu odpowiedniej decyzji Komisji Europejskiej i na zasadach i warunkach zgodnych z treścią tej notyfikacji oraz decyzji Komisji Europejskiej*. Zgodnie z treścią sekcji 3.1 tego dokumentu, przy udzielaniu pomocy należy zbadać wskazane warunki, w tym:

- czy przedsiębiorstwo, któremu udziela się pomocy, nie jest w trudnej sytuacji finansowej. Na potrzeby badania tego kryterium, zachodzi konieczność sprawdzenia sytuacji podmiotu w rozumieniu rozporządzenia KE (UE) nr 651/2014 (a zatem w tym ograniczonym wymiarze stosuje się przepisy prawa UE);
- czy przedsiębiorstwo oraz podmioty z nim powiązane w rozumieniu art. 3 ust. 3 rozporządzenia KE (UE) nr 651/2014 nie przekroczyły limitu otrzymanej pomocy, określonego w sekcji 3.1 Tymczasowym Ram. Również w tym ograniczonym wymiarze do badania statusu beneficjenta stosuje się prawo UE.

Brak uprawnienia Ministra do bezpośredniego żądania przedłożenia określonych dokumentów do akceptacji przyczynił się do niewyeliminowania błędnych rozwiązań PFR SA, tj. zamiany pojęcia „przychodu” na pojęcie „dochodu” w Regulaminie Programu 1.0, w przypadku przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży. Program Tarcza 1.0 odnosił się jedynie do pojęcia „przychodu”.

PFR SA nie określił w Regulaminie Programu Tarcza 1.0, w odniesieniu do tej grupy przedsiębiorców, definicji przychodu. Przedsiębiorcy ci, ubiegając się o wsparcie



w ramach Tarczy 1.0 wykazywali więc, zgodnie z dyspozycją § 4 pkt 1 lit a Regulaminu Programu Tarcza 1.0, spadek przychodów ze sprzedaży (obrotów), przyjmując – zgodnie z treścią ekonomiczną tego pojęcia – iż przychodem jest wyrażona w złotych suma wpływów ze sprzedaży walut w określonym miesiącu. Wykazywane kwoty liczonych w ten sposób rocznych obrotów sytuowało niektórych spośród tych przedsiębiorców w grupie małych i średnich przedsiębiorców (MŚP), a nie mikroprzedsiębiorców, gdyż suma ich rocznych obrotów przekraczała w skali roku kwotę 2 mln euro, a więc ustaloną w Regulaminie cezurę rozgraniczającą obydwie te grupy podmiotów gospodarczych. Zaliczenie do grupy małych i średnich przedsiębiorców uprawniało przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży do otrzymania znacząco większej kwoty subwencji niż miałyby to miejsce, gdyby byli zaklasyfikowani do grupy mikroprzedsiębiorców.

Jeden z takich przedsiębiorców, na podstawie wniosku o subwencję finansową PFR z dnia 11 maja 2020 r. i decyzji PFR SA z dnia 12 maja 2020 r., otrzymał subwencję w wysokości 3,5 mln zł, podczas gdy maksymalna kwota przewidziana dla mikroprzedsiębiorcy wynosiła 324 tys. zł. W dniu 13 maja 2020 r., tj. już po wydaniu decyzji o przyznaniu subwencji i po wypłacie kwoty subwencji powyższemu przedsiębiorcy, PFR SA opublikował (17 maja 2020 r.) komunikat w sprawie interpretacji pojęcia przychodów ze sprzedaży przedsiębiorstwa w rządowym programie Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm<sup>140</sup>. W komunikacie dokonano zmiany interpretacji pojęcia przychodu ze sprzedaży w działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, wskazując, że za przychód należy uznać zrealizowany wynik w okresie miesięcznym, rozumiany jako różnica pomiędzy wartością sprzedaży a wartością zakupu danej waluty w tym miesiącu (czyli tzw. *spread*). Liczony w ten sposób przychód jest w sposób oczywisty znacząco niższy i – w przypadku przedsiębiorcy, o którym mowa powyżej – eliminował go z grona małych i średnich przedsiębiorców (MŚP), przesuując do grupy mikroprzedsiębiorców. Konsekwencją było uznanie przez PFR SA, że kwota subwencji udzielonej przedsiębiorcy (3,5 mln zł) była wypłacona niezasadnie, co znalazło wyraz w żądaniu jej zwrotu w pełnej wysokości. Żądanie wystosowano do przedsiębiorcy w dniu 5 listopada 2020 r. za pośrednictwem kancelarii prawnej.

Argumentacja żądania przez PFR SA zwrotu opierała się głównie na zarzucie nieprawidłowego określenia przez beneficjenta danych we wniosku o uzyskanie subwencji finansowej PFR oraz niespełnieniu przez beneficjenta warunków uzyskania subwencji. Kancelaria reprezentująca PFR SA uznała, że beneficjent we wniosku nieprawidłowo podał jako przychód za 2019 r. wysokość ewidencjonowanego skupu i sprzedaży wartości dewizowych, podczas gdy powinien wykazać tylko *spread*. Kancelaria argumentowała, że PFR SA może podejmować niektóre decyzje na Zasadzie Racjonalnej Uznanowości (§ 13 pkt 3 Regulaminu), a informacje dotyczące Regulaminu może publikować w formie komunikatów na stronie internetowej Spółki.

W ocenie NIK, PFR SA publikując komunikat z dnia 17 maja 2020 r. w odniesieniu do przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży dokonał zmiany interpretacji pojęcia „przychód”, zawartego w uchwale Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. de facto wprowadził pojęcie „dochodu”, powszechnie rozumianego w rachunkowości jako różnica pomiędzy przychodami i kosztami uzyskania przychodu. W działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży głównym przychodem są wpływy ze sprzedaży wartości dewizowych (w tym zwłaszcza walut), a podstawowym kosztem uzyskania przychodu – koszt nabywania wartości dewizowych od klientów sprzedających. Różnica między tymi wartościami

---

<sup>140</sup> Dalej: komunikat.

to dochód, określany w działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży jako *spread*. W ocenie NIK komunikat PFR SA nie zmienia treści umowy subwencji finansowej zawartej z przedsiębiorcą. Ani uchwała Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. (nr 50/2020) ani Regulamin Programu 1.0 (w okresie od 27 kwietnia do 17 maja 2020 r.), na podstawie którego zawarto umowy z przedsiębiorcami nie dookreślały, że pojęcie „przychodu” w odniesieniu do działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży należy rozumieć jako *spread* – a więc odmiennie od jego powszechnie przyjętego znaczenia. W ww. uchwale Rady Ministrów i w Regulaminie Tarczy 1.0 posługiwano się wyłącznie pojęciem „spadku obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży)”, bez precyzowania jak należy interpretować pojęcia przychodów ze sprzedaży przedsiębiorstwa i jak je obliczać.

NIK zauważa, że gdyby PFR SA poddał treść komunikatu z dnia 17 maja 2020 r. Procedurze Akceptacji, Minister mógłby podjąć adekwatne działania, np. spowodować ograniczenie bądź wyeliminowanie błędnych rozwiązań PFR SA w zakresie pojęcia „przychodu”.

Według danych PFR SA zawarto 219 umów z 208 przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży na łączną kwotę 332 406,9 tys. zł. 168 przedsiębiorców w ramach 175 umów zwróciło subwencję (w całości lub częściowo) w łącznej kwocie 239 836,6 tys. zł, z czego należności wynikające ze 153 umów zawartych ze 147 przedsiębiorcami zostały uregulowane w całości na kwotę 223 046,4 tys. zł. Na dzień 1 marca 2022 r. pozostała do zwrotu kwota wynosi 92 570,2 tys. zł, z czego dotyczy ona 44 przedsiębiorców, którzy nie zwrócili subwencji w ogóle oraz 22 przedsiębiorców, którzy dokonali jedynie częściowych zwrotów.

(akta kontroli str. 13-29, 30-33 plik 2-7, 389-394 pliki nr 14-46, 857-872, 927-933, 1033-1041 plik nr 044, 1042-1173, 1128-1173)

3. Konstrukcja wynagrodzenia dla PFR SA z tytułu realizacji programów rządowych, wprowadzona przez Ministra do projektów Programów Tarcz, stanowiących załącznik do uchwał Rady Ministrów (w konsekwencji do Programów) oraz do projektu *umowy o warunkach* (w konsekwencji do zawartej umowy) nie była uzależniona od faktycznego zakresu zaangażowania Spółki w powierzone jej zadania oraz od osiąganych przez Spółkę efektów tych działań, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Wbrew postanowieniom:
  - a. art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* Spółka pobierała środki na wynagrodzenie z własnego rachunku programowego. Minister nie przekazywał PFR SA środków na wynagrodzenie,
  - b. punktu 6.7 ust. 4 trzech uchwał Rady Ministrów Minister nie dokonał w *umowie o warunkach* uszczegółowienia zasad i warunków zapłaty wynagrodzenia na rzecz PFR SA, względem tych ujętych w uchwałach Rady Ministrów.

Wysokość wynagrodzenia dla PFR SA opisana w projektach Programów Tarcz oraz w projekcie *umowy o warunkach* z PFR SA (i w konsekwencji w Programach i zawartej umowie) nie była uzależniona od faktycznego zakresu zaangażowania tej Spółki w powierzone jej zadania ani od osiąganych przez tą Spółkę efektów realizowanych zadań. Wynagrodzenie ustalono jako odsetek maksymalnej wysokości finansowania programowego (powiększonej o VAT) jakie może być udzielone przez PFR SA wszystkim beneficjentom, w ramach trzech programów rządowych. W pierwszym, trzyletnim okresie realizacji Tarcz<sup>141</sup> wynagrodzenie dla PFR SA wynosi 0,2% w ujęciu rocznym,

<sup>141</sup> Tj., za lata 2020-2022.

w drugim okresie (czwarty rok<sup>142</sup>) 0,15%, zaś w trzecim (piąty rok i kolejne lata<sup>143</sup>) - 0,1% maksymalnej wartości Tarcz przewidzianej w załącznikach do uchwał Rady Ministrów – Programach Tarcz. Oznacza to, że wartość wynagrodzenia obliczana jest dla Tarczy 1.0 od 62 000 000 tys. zł, dla Tarczy DP – 25 000 000 tys. zł, a dla Tarczy 2.0 – 13 000 000 tys. zł.

Wynagrodzenie to, nie było więc powiązane ze skalą faktycznie udzielonej pomocy (czy to pod względem liczby beneficjentów, czy wartości wypłaconych przedsiębiorcom środków). Ponadto wynagrodzenie PFR SA pobierał z rachunków programowych poszczególnych Programów ostatniego dnia roboczego każdego kwartału. Oznacza to, że około 30 dni przed datą złożenia przez PFR SA ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdań z realizacji Programów, Spółka pobierała wynagrodzenie za realizację zadań wykonanych w danym kwartale. Fakt, że wysokość wynagrodzenia nie była uzależniona od efektów i skali działań PFR SA stanowi w ocenie NIK skutek nierzetelnego działania Ministra.

Jednocześnie Minister nie dookreślił w *projekcie umowy o warunkach* pomiędzy Skarbem Państwa a PFR SA (i w konsekwencji w zawartej umowie) końcowej daty zapłaty wynagrodzenia. Postanowienia punktu 6.7 ust. 4 trzech uchwał Rady Ministrów, obligowały Ministra do uszczegółowienia zasad i warunków zapłaty PFR SA wynagrodzenia w *umowie o warunkach*.

W *umowie o warunkach* uzależniono datę wygaśnięcia umowy od spełnienia warunków określonych w § 1.1 tej umowy (definicja daty wygaśnięcia). Oznacza to, że nie jest możliwe ustalenie terminu zakończenia umowy, a tym samym oszacowanie łącznego wynagrodzenia, jakie zostanie wypłacone PFR SA z tytułu realizacji Programów. Tym samym brak jest możliwości precyzyjnego oszacowania łącznych kosztów, które Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją programów rządowych, w tym m.in. kosztów z tytułu wynagrodzenia dla PFR SA. Zakończenie wypłaty wynagrodzenia zgodnie z postanowieniami umowy będzie możliwe w przypadku uregulowania przez PFR SA wszelkich zobowiązań wobec jego wierzycieli, jak również odzyskania przez Spółkę wszelkich wierzytelności od jej dłużników lub ulegną przedawnieniu, co może oznaczać bardzo długi okres obowiązywania umowy. Przyjęcie wskazanych rozwiązań może prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez Ministra, reprezentującego w ww. umowie Skarb Państwa.

Jadwiga Emilewicz wyjaśniła<sup>144</sup>, że w czasie projektowania bezprecedensowych rozwiązań, przyjęte zasady wynagradzania były rozpatrywane w kontekście dużej złożoności, szerokiego zakresu zadań, wolumenu środków oraz konieczności szybkiego wdrożenia rozwiązań dla polskiej gospodarki, chroniących ją przed zapaścią. Najważniejsze było wówczas stworzenie koncepcji swoistej tarczy dla polskiej gospodarki, która ochroni system przed załamaniem. Działając w stanie wyższej konieczności, kluczowe było zapewnienie skuteczności działań i jak najszybszego wdrożenia bardzo oczekiwanego przez gospodarkę wsparcia.

NIK nie podziela argumentacji, która sugeruje brak możliwości skutecznej pomocy przedsiębiorcom przy bardziej sprecyzowanych warunkach umowy z PFR SA i nie neguje potrzeby priorytetowego potraktowania w tamtym czasie kwestii niezwłocznej realizacji programów pomocowych. NIK wskazuje jednakże, że nie można presją czasu wytłumaczyć działań Ministerstwa, któremu zostało powierzone w 2020 r. zadanie koordynacji i monitorowania realizacji programów (Tarczy 1.0 i DP) o łącznej planowanej

<sup>142</sup> Tj. za 2023 r.

<sup>143</sup> Tj. od 2024 r. do momentu zakończenia realizacji Programów.

<sup>144</sup> Wyjaśnienie Jadwigi Emilewicz które wpłynęło do NIK w dniu 24 marca 2022 r.

w 2020 r. wysokości 100 000 000 tys. zł<sup>145</sup>. Przy tak znaczącej skali środków, tym bardziej konieczne było rzetelne skonstruowanie w projektach uchwał Rady Ministrów i projektach umów postanowień, które w sposób jednoznaczny uzależniłyby wynagrodzenie PFR SA, na przykład od wartości wypłaconych przedsiębiorcom środków i określałyby datę zakończenia poboru wynagrodzenia przez PFR SA.

Zdaniem NIK w sytuacji przekazania zadań publicznych do realizacji podmiotom spoza sektora finansów publicznych (jak w tym przypadku PFR SA) powinny być zapewnione narzędzia niezbędne do skutecznej koordynacji i monitorowania przez Ministra realizacji tych zadań przez PFR SA.

(akta kontroli str. 380-388, 656-670, 857-879, 895-902, 927-933, 1033-1041 plik nr 04, 1042-1173)

4. Wbrew postanowieniom punktu 5.3 trzech uchwał Rady Ministrów dla Programów Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0, Minister nie zapewnił w *umowie o warunkach* z PFR SA szczegółowych zasad kontroli realizacji przez PFR SA obowiązków.

W punkcie 5.3 *Sprawozdawczość* trzech projektów Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0 przyjętych uchwałami Rady Ministrów wskazano, iż *Szczegółowe zasady kontroli określa Umowa*. Na etapie przygotowywania projektu *umowy o warunkach*, stanowiącej załącznik do dwóch uchwał Rady Ministrów dla Tarczy 1.0 i Tarczy DP i w konsekwencji w zawartej umowie z PFR SA, Minister pomimo postanowienia zawartego w uchwałach Rady Ministrów<sup>146</sup>, nie wprowadził do projektu umowy, a następnie do umowy (poprzez umowy zmieniające) postanowień nadających Ministrowi uprawnienie do prowadzenia kontroli w PFR SA. Przeciwnie, w umowach z PFR SA, tj. w *umowie o warunkach* i w *umowie w zasadach współpracy* Minister nie zachował równowagi praw stron. Szeroko zabezpieczył interes PFR SA oraz ograniczył odpowiedzialność Spółki wobec Skarbu Państwa za nienależytą realizację Tarcz, poza dwoma przypadkami<sup>147</sup>. Brak w *umowie o warunkach* uprawnień Ministra dotyczących kontroli wykonania obowiązków przez PFR SA wskazuje, że nie zabezpieczono w wystarczającym stopniu interesów Skarbu Państwa.

Wobec braku odpowiednich zapisów w projekcie *umowy o warunkach* z PFR SA i w zawartej umowie, Minister nie przeprowadzał w Spółce kontroli realizacji zadań związanych z pomocą przedsiębiorcom poszkodowanym z powodu epidemii COVID-19. W *umowie o zasadach współpracy* zawartej z PFR SA także nie zapewnił sobie uprawnienia do wykonywania takich kontroli. Tak ukształtowane relacje pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a PFR SA w zakresie realizacji Tarcz mają niekorzystny dla Skarbu Państwa charakter. W relacjach tych Skarb Państwa, który zobowiązania Spółki – podmiotu prawa handlowego realizującego zadanie o charakterze publicznym - z tytułu emisji obligacji objął gwarancją Skarbu Państwa, został, wskutek specyficznej konstrukcji postanowień umownych – pozbawiony prawa kontroli sposobu wykonywania tych zadań w jakimkolwiek zakresie. Jest to wada szczególnie istotna, gdyż niektóre działania i/lub decyzje podejmowane są przez PFR SA w ramach Programów w sposób uznaniowy lub ocenny (vide zapisana w Programach Tarcz oraz w *umowie Zasada Racjonalnej Uznaniowości*) są w praktyce a priori uznawane za prawidłowe. *Umowa o zasadach współpracy* przy realizacji Programów Tarcz pomiędzy Skarbem

<sup>145</sup> Tarcza 1.0 – wartość finansowania programowego 75 000 000 tys. zł i Tarcza DP – wartość finansowania programowego 25 000 000 tys. zł.

<sup>146</sup> W uchwale nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, w uchwale nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Dużych Firm” i w uchwale nr 2/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm”.

<sup>147</sup> W zakresie szkód, które osoby trzecie poniosły na skutek zawnionego niewykonania lub nienależytego wykonania przez PFR SA umów lub innych dokumentów zawartych pomiędzy PFR SA i tymi osobami trzecimi oraz w zakresie szkód, które PFR SA wyrządził osobom trzecim z własnej winy w rozumieniu art. 415 Kodeksu cywilnego.

Państwa a Polskim Funduszem Rozwoju SA przesądza bowiem (§ 3.3), że działanie PFR SA w zakresie *racjonalnej uznaniowości* traktowane będzie jako należyte wykonanie obowiązków PFR SA i nie może skutkować odpowiedzialnością PFR SA za niewykonanie lub nienależyte ich wykonanie. Dyrektor Generalny MRiT wyjaśnił<sup>148</sup>: „Uchwała w sprawie przyjęcia programu była podejmowana kolegialnie przez RM, podczas gdy kompetencja do zawarcia umowy w imieniu Skarbu Państwa określona została w art. 21a ust. 5 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju. Przywołany przepis stanowi, że Minister właściwy do spraw gospodarki, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, zawiera z PFR SA umowę określającą warunki i tryb przekazywania środków (...). Natomiast zgodnie z rozporządzeniem RM z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie RM, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa<sup>149</sup>, nadzór właścicielski nad PFR SA należy do kompetencji KPRM. Sprawozdania z realizacji programów „Tarcza Finansowa PFR SA”, zgodnie z wcześniej przedłożonymi wyjaśnieniami, podlegają akceptacji Rady Ministrów. Zatem w przypadku zaistnienia jakichkolwiek wątpliwości lub podejrzeń, co do prawidłowości realizacji Programu, Rada Ministrów może w każdej chwili zlecić przeprowadzenie kontroli stosownym organom.”

Na pytanie NIK m.in. o podstawę określenia wysokości wynagrodzenia dla PFR SA, brak skorelowania kwoty wynagrodzenia należnego PFR SA z rzeczywistą wypłacaną PFR SA kwotą oraz ograniczenie odpowiedzialności PFR SA, o braku uprawnień kontrolnych Ministra wobec PFR SA i PFR SA wobec beneficjentów programów Jadwiga Emilewicz wyjaśniła<sup>150</sup>, należy mieć na uwadze, szczególnie w kontekście uprawnień kontrolnych, że nadzór właścicielski nad PFR SA był i jest sprawowany z poziomu Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Wskazała, iż najważniejsze było wówczas stworzenie koncepcji swoistej „tarczy” dla polskiej gospodarki, która chroni system przed załamaniem.

NIK nie podziela stanowiska Dyrektora Generalnego przedstawionego w wyjaśnieniach. Minister powinien zadbać, aby *umowa o warunkach* zawierała zapisy umożliwiającego przeprowadzanie przez Ministra w PFR SA kontroli sposobu wykonywania zadań przez Spółkę i tym samym realizowanie przez Ministra zadań koordynacji i monitorowania, które zostały Ministrowi powierzone uchwałami Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 656-670, 857-879, 886-894, 895-902, 927-933, 1033-1041 plik nr 044, 046, 1042-1127)

## OCENA CZĄSTKOWA

Minister zapewnił przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów niezbędnych projektów dokumentów składających się na pakiet instrumentów pomocy finansowej dla przedsiębiorców. W ocenie NIK, opracowane dla trzech projektów Programów (w konsekwencji w Programach) warunki otrzymania przez przedsiębiorców pomocy dotyczące prowadzonej działalności oraz ramy (ograniczenia) związane z możliwością przeznaczenia środków pochodzących z subwencji finansowej, nie budzą zastrzeżeń. Negatywna ocena NIK dotyczy wprowadzonych do projektów Programów Tarcz postanowień, które ograniczyły możliwości skutecznego realizowania przez Ministra powierzonego mu uchwałami Rady Ministrów zadania koordynacji i monitorowania programów Tarcz, tj.: Zasady Racjonalnej Uznaniowości, Procedury Akceptacji, procedury odmowy wypłaty przedsiębiorcom subwencji, konstrukcji wynagrodzenia dla PFR SA. Negatywna ocena dotyczy także braku szczegółowych zasad kontroli Ministra w PFR SA. Przyznane PFR SA, tj. podmiotowi spoza sektora finansów publicznych, w formie ZRU prawa do podejmowania decyzji w zakresie jakiegokolwiek aspektu określonej

<sup>148</sup> Pismo z dnia 16 listopada 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>149</sup> Dz.U. z 2022 r. poz. 2188.

<sup>150</sup> Odpowiedź na pismo NIK z dnia 7 marca 2022 r.

czynności faktycznej lub prawnej związanych z realizacją programów rządowych, stworzyło PFR SA możliwość m.in. w zakresie przygotowywania, określania i uzgadniania warunków, dokonywania zmian w treści Dokumentów Wykonawczych, uszczegóławiania wszelkich zasad realizacji programów, i ryzyko w odniesieniu do potencjalnych nadużyć w zakresie przyznawania subwencji przez PFR SA oraz decydowania o zaniechaniu jej zwrotu. Minister umieścił ZRU w projektach Programów Tarcz pomimo, że art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* nie dawał podstaw takiego działania. Przepis ten stanowił podstawę do powierzenia PFR SA realizacji rządowych Programów, co nie jest równoznaczne z upoważnieniem PFR SA do ustalania, uszczegóławiania czy modyfikowania zasad realizacji przedmiotowych Programów. Minister jednocześnie nie zapewnił sobie w projektach tych Programów oraz w projektach umów z PFR SA (i w konsekwencji w Programach i zawartych umowach) prawa do weryfikacji korzystania przez Spółkę z tej Zasady. Procedura Akceptacji wprowadzona do projektów Programów (zatwierdzona uchwałami Rady Ministrów) nadała PFR SA uprawnienia, a nie określiła obowiązków Spółki w zakresie przedstawienia do akceptacji Ministra dokumentów stanowiących podstawę wypłaty przedsiębiorcom wsparcia. Działanie to NIK ocenia jako nierzetelne. Na etapie projektowania Programów, Minister przekazał PFR SA kompetencje, które obejmowały także wydawanie przez Spółkę przedsiębiorcom odmownej decyzji wypłaty lub umorzenia udzielonej subwencji bez wskazania powodów tej odmowy i bez możliwości odwołania się przedsiębiorcy od decyzji. Dotyczyło to sytuacji uzyskania przez PFR SA od CBA i KAS negatywnej rekomendacji wydanej dla danego przedsiębiorcy. Konstrukcja wynagrodzenia PFR SA zawarta w projektach Programów oraz w umowie z PFR SA nie była uzależniona od faktycznego zakresu zaangażowania tej Spółki w powierzone jej zadania ani od osiągniętych efektów tych działań, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Brak wskazania w projekcie Programów Tarcz oraz z projekcie umowy daty (roku) i w konsekwencji w zawartej *umowie o warunkach* daty zakończenia poboru przez PFR SA wynagrodzenia powoduje, iż precyzyjne oszacowanie łącznych kosztów jakie Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją Programów Tarcz, w tym m.in. kosztów z tytułu wynagrodzenia wypłacanego PFR SA nie jest możliwe, co może prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez Ministra, reprezentującego Skarb Państwa, w zawartej z PFR SA *umowie o współpracy*. Wbrew postanowieniom punktu 6.7 ust. 4 trzech Programów Tarcz, zatwierdzonych uchwałami Rady Ministrów, Minister nie uregulował w projekcie *umowy o warunkach* z PFR SA (i w konsekwencji w zawartej umowie) szczegółowych zasad i warunków zapłaty wynagrodzenia na rzecz PFR SA. Wbrew przepisowi ustawy art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* PFR SA pobierał z własnych rachunków programowych poszczególnych programów rządowych wynagrodzenie ostatniego dnia roboczego każdego kwartału kalendarzowego, tj. na miesiąc przed datą zobowiązania Spółki do złożenia sprawozdania z realizacji programów rządowych. Wbrew postanowieniom punktu 5.3 trzech Programów Tarcza, przyjętych uchwałami Rady Ministrów, Minister nie określił w projektach umów z PFR SA (i w konsekwencji w zawartych umowach z PFR SA) szczegółowych zasad kontroli realizacji przez PFR SA obowiązków.

OBSZAR

## **2. Wdrażanie, koordynacja i monitorowanie realizacji programów rządowych przez ministra właściwego do spraw gospodarki**

### **2.1 Wdrażanie i realizacja programów rządowych**

Na podstawie art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* Rada Ministrów podjęła uchwały dotyczące powierzenia PFR SA realizacji Programów Tarcz. Na podstawie art. 21a ust. 5 *ustawy o sir* Minister zawarł w dniu 27 kwietnia 2020 r., dwie umowy z PFR SA:

- umowę o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych<sup>151</sup>,
- umowę o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych<sup>152</sup>.

Minister koordynował prace nad opracowaniem projektów obu umów, które stanowiły załączniki do dwóch uchwał Rady Ministrów<sup>153</sup>. Treść zawartych umów jest tożsama z treścią projektów tych dokumentów.

PFR SA jest jednostką spoza sektora finansów publicznych. Zobowiązania Spółki związane ze sfinansowaniem pomocy przedsiębiorcom są wliczane do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. W efekcie zlecenie PFR SA zadania stanowiącego zadanie publiczne w postaci realizacji programów rządowych (Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0) oraz Programu LOT spowodowało ograniczenie zwiększenia deficytu budżetu państwa (obliczanego według metodologii krajowej<sup>154</sup>) i jednocześnie zwiększenie długu sektora instytucji rządowych i samorządowych (według metodologii unijnej). Spłata zadłużenia Spółki pochodzącego z wyemitowanych obligacji jest gwarantowana przez Skarb Państwa, pomimo iż udzielenie tej gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Oznacza to potencjalną konieczność dofinansowania PFR SA ze środków budżetowych<sup>155</sup>. Na koniec 2021 r. wystąpiła różnica między długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych obliczanym według metodologii unijnej, a państwowym długiem publicznym ustalonym według metodologii krajowej sięgająca 10% PKB. Rok 2021 był drugim rokiem, kiedy różnica ta przekroczyła 200 mld zł<sup>156</sup>.

### **Umowa o warunkach**

Na podstawie *umowy o warunkach*, SP zobowiązał się do wykonania obowiązków określonych w:

- art. 21a ust. 4 i 5 *ustawy o sir*, tj. do zapłaty na rzecz PFR SA wynagrodzenia i dokonywania na rzecz PFR SA, zwrotu kosztów programowych oraz
- § 5.3 *umowy o warunkach*, tj. do udzielenia PFR SA pożyczek (z zastrzeżeniem dopuszczalności ich udzielenia i na określonych warunkach).

PFR SA zobowiązał się do wykonania obowiązków określonych w § 3.2 - 3.4 *umowy o warunkach*, tj. do wykonania obowiązków sprawozdawczych z realizacji programów rządowych (złożenia sprawozdań w terminie 30 dni po zakończeniu każdego kwartału kalendarzowego), prowadzenia wyodrębnionej ewidencji przy realizacji każdego z programów oraz przygotowania rocznych planów Finansowania Programowego w zakresie Programów Tarcz Finansowych.

Stosownie do § 4 tej umowy PFR SA przysługuje kwartalne wynagrodzenie z tytułu wykonywania obowiązków określonych w umowie. Wypłata wynagrodzenia następuje w czterech kwartalnych ratach, przy czym, poza zapisami w projektach Programów Tarcz (w konsekwencji w Programach Tarcz przyjętych uchwałach Rady Ministrów), w § 4c (i) *umowy o warunkach* zastrzeżono także, że PFR SA pobierze środki z rachunków programowych poszczególnych Tarcz ostatniego dnia roboczego każdego kwartału kalendarzowego i przeznaczy je na zapłatę wynagrodzenia za dany kwartał

<sup>151</sup> Umowa była zmieniana i ujednolicana w dniach: 4 sierpnia 2020 r., 22 grudnia 2020 r., oraz 14 stycznia 2021 r. oraz 29 marca 2021 r.

<sup>152</sup> Umowa była zmieniana i ujednolicana w dniach: 4 sierpnia 2020 r., 22 grudnia 2020 r., oraz 14 stycznia 2021 r. oraz 29 marca 2021 r.

<sup>153</sup> Projektu *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach* stanowiły załączniki do Rozdziału 7 Programu Tarczy 1.0 i Tarczy DP.

<sup>154</sup> Metodologia krajowa wyznaczająca państwowy dług publiczny opiera się na przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869 ze zm.) i rozporządzeniach wykonawczych do tej ustawy.

<sup>155</sup> Zgodnie z art. 42 ust. 2 *ustawy o sir*.

<sup>156</sup> <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/analizy-wykonania-budzetu-panstwa-1995-2020.html>

kalendarzowy. W praktyce oznacza to także formułę, według której PFR SA pobierał wynagrodzenie z rachunków programowych na około 30 dni przed datą złożenia przez Spółkę ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdań z realizacji programów, co zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

W okresie od 27 kwietnia 2020 r. do 30 września 2021 r. PFR SA pobrał za realizację Tarcz 1.0, 2.0 oraz DP łącznie 351,4 mln zł, w tym za realizację Tarczy 1.0<sup>157</sup> 239,9 mln zł, Tarczy 2.0<sup>158</sup> 23,6 mln zł i z tytułu Tarczy DP<sup>159</sup> 87,9 mln zł. Na dzień 26 września 2022 r.<sup>160</sup> łączne wynagrodzenie PFR SA wyniosło 535,9 mln zł, w tym za realizację Tarczy 1.0<sup>161</sup> 354,3 mln zł, Tarczy 2.0<sup>162</sup> 47,6 mln zł oraz z tytułu Tarczy DP<sup>163</sup> 134,0 mln zł.

Jednocześnie NIK zauważa, iż wpisane do projektu:

- Programów Tarcz (i w konsekwencji do Programów zatwierdzonych przez Radę Ministrów w punkcie 6.7.3),
- *umowy o warunkach* (i w konsekwencji do § 4 pkt d) zawartej umowy,

postanowienia, że *dla uniknięcia wątpliwości, Wynagrodzenie zostało ustalone w sposób w pełni rynkowy i odzwierciedla należy sposób ogół kosztów, ryzyk i odpowiedzialności ponoszonych przez PFR w związku z zawarciem i wykonaniem Programu*, nie znajduje potwierdzenia w dokumentacji zgromadzonej przez NIK w trakcie kontroli. Dyrektor Generalny nie przedłożył NIK dokumentów, analiz, wyliczeń<sup>164</sup> na potwierdzenie, że ww. postanowienie w sprawie wynagrodzenia dla PFR SA, ma odzwierciedlenie w analizach przeprowadzanych przez Ministra na etapie przygotowywania projektów Programów. W Programach przyjętych uchwałami Rady Ministrów wskazano, iż szczegółowe zasady i warunki zapłaty wynagrodzenia na rzecz PFR SA zostały uregulowane w umowie. W umowie jednakże nie określono m.in. konkretnej daty jej wygaśnięcia (punkcie 1.1 *umowy* – Definicje), a tym samym daty (roku) zakończenia wypłaty przez Ministra wynagrodzenia PFR SA. Wskazano, iż data ta oznacza najwcześniejszą z dat, w których łącznie zostaną spełnione warunki, które w uproszczeniu można określić jako uregulowanie przez PFR SA wszelkich długów wobec jej wierzycieli, jakie będą wynikały z tytułu realizacji Programów, jak również odzyskiwanie przez PFR SA wszystkich wierzytelności przysługujących Spółce od jej dłużników, jakie wynikają z realizacji Programów. Brak konkretnej daty zakończenia realizacji umów, powoduje że brak jest możliwości precyzyjnego oszacowania łącznych kosztów, które Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją Programów Tarcz, w tym m.in. kosztów z tytułu wynagrodzenia wypłacanego PFR SA, co może prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez Ministra, reprezentującego w ww. umowie Skarb Państwa. Wydatki na wynagrodzenie dla PFR SA mogą być niewspółmierne wobec skali i zakresu działania PFR SA w danym roku. Pomimo, iż Minister w ww. umowie w § 8.2 zastrzegł sobie prawo wypowiedzenia umowy, tym samym zaniechania płacenia wynagrodzenia PFR SA, to w ocenie NIK wariantem zakończenia umowy mógłby być najwcześniej 2030 r., z uwagi na najpóźniejszą datę wymagalności wykupu obligacji tj. 5 marca 2030 r., choć nie jest to jedyny warunek wygaśnięcia umowy. *W umowie o zasadach*

<sup>157</sup> Kwartałne wynagrodzenie na dzień 30 czerwca 2020 r. wyniosło 32,96 mln zł, na dzień 30 września 2020 r. wyniosło 79,1 mln zł., na dzień 31 grudnia 2020 r. wyniosło 125,2 mln zł, na dzień 31 marca 2021 r. wyniosło 163,7 mln zł, na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniosło 201,8 mln zł.

<sup>158</sup> Kwartałne wynagrodzenie dla PFR SA na dzień 31 marca 2021 r. wyniosło 7,6 mln zł, na dzień 30 czerwca 2021 r. wyniosło 15,6 mln zł.

<sup>159</sup> Kwartałne wynagrodzenie na rzecz PFR SA z tytułu wykonywania obowiązków umownych na dzień 30 czerwca 2020 r. wyniosło 11,0 mln zł, na dzień 30 września 2020 r. wyniosło 26,4 mln zł, na dzień 31 grudnia 2020 r. - 41,7 mln zł, na dzień 31 marca 2021 r. 57,1 mln zł, na dzień 30 czerwca 2021 r. 72,5 mln zł.

<sup>160</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>161</sup> Z tego: w 2020 r. – 125,2 mln zł, 2021 r. – 152,8 mln zł, a w 2022 r. (na dzień 26 września) – 76,3 mln zł.

<sup>162</sup> Z tego: w 2020 r. – 0 zł, w 2021 r. – 31,6 mln zł, w 2022 r. (na dzień 26 września) – 16 mln zł.

<sup>163</sup> Z tego: w 2020 r. – 41,7 mln zł, w 2021 r. – 61,5 mln zł, a w 2022 r. (na dzień 26 września) – 30,8 mln zł.

<sup>164</sup> Pismo z dnia 5 listopada 2021 r. (KGP.410.007.01.2021/AN5. Odpowiedź Dyrektora Generalnego z dnia 16 listopada 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).



współpracy w § 2.3 regulującym zmiany prawa i dokumentów programowych, Minister zapewnił PFR SA, iż w przypadku zaistnienia jakichkolwiek zmian, w tym w szczególności uchylecia lub zastąpienia postanowień Programów Tarcza lub jakiegokolwiek przepisu prawa, które miałyby wpływ na prawa i obowiązki PFR SA (w tym, w szczególności, zmiany lub uchylecia art. 21a ustawy o *sir*), dokonane zmiany, bez zgody PFR SA wyrażonej według jego swobodnego uznania nie mogą dotyczyć wyłączenia lub uprawnienia roszczeń PFR SA wobec SP o zapłatę wynagrodzenia, zwrot kosztów lub przekazanie transz.

Minister uzyskiwał informacje o wykonaniu przez PFR SA obowiązków wynikających z art. 21a ust. 3 oraz art. 11 ust. 4 i 5 ustawy o *sir*, określonych także w § 3.3 umowy o warunkach, na podstawie kwartalnych sprawozdań. PFR SA utworzył dla każdego z programów specjalny fundusz (rachunek) do ewidencjonowania przychodów i kosztów związanych z ich realizacją oraz rozliczeń ze Skarbem Państwa. Ewidencjonowaniu podlegały m.in. pozyskane finansowanie zewnętrzne programów, przychody programowe (np. odsetki od lokat oraz od przeterminowanych spłat), finansowanie udzielone beneficjentom, zwrot nadwyżek środków po spłacie finansowania zewnętrznego oraz refundowane przez Skarb Państwa koszty pozyskania finansowania zewnętrznego.

PFR SA realizował, wynikający z § 3.4 umowy o warunkach, obowiązek przygotowania i przedstawiania rocznych planów Finansowania Programowego. „Roczny plan udzielania finansowania w ramach Programu Tarcza Finansowa dla Firm na Rok Finansowy 2020 (z perspektywą do 2030)” stanowił załącznik do uchwał Rady Ministrów nr 50 oraz nr 51 z dnia 27 kwietnia 2020 r. oraz do umowy o warunkach. Plan obejmował obydwa programy uruchomione w kwietniu 2020 r. (Tarcza 1.0 oraz Tarcza DP). Dla Tarczy 2.0 w 2021 r. sporządzono odrębny plan finansowy.

Realizacja przez PFR SA obowiązków sprawozdawczych z realizacji programów, wynikających z § 3.2 umowy o warunkach została przedstawiona w dalszej części w niniejszym Obszarze wystąpienia pokontrolnego.

Źródłem finansowania programów rządowych była emisja przez PFR SA obligacji na rachunek własny, z gwarancją Skarbu Państwa, w kwotach wskazanych jako maksymalny pułap udzielania pomocy w ramach programów „Tarcz PFR”. Dyrektor Generalny MRiT wyjaśnił<sup>165</sup>, że nie projektowano alternatywnych źródeł finansowania.

Od początku realizacji programów do 31 grudnia 2021 r. PFR SA wyemitował 12 serii obligacji na łączną kwotę 73,9 mld zł, których rentowność wynosiła od 1,375% do 2,00%. Odsetki od obligacji finansował Skarb Państwa. W latach 2020-2021 minister właściwy do spraw gospodarki przekazał PFR SA cztery transze środków przeznaczonych na spłatę odsetek od wyemitowanych obligacji na łączną kwotę 1 011,7 mln zł. Środki te pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

(akta kontroli str. 656-670, 857-879, 895-902, 1033-1041 pliki nr 017-018, 044, 1042-1173)

W ramach Procedury Akceptacji, w oparciu o informacje przedłożone przez PFR SA, Minister zaakceptował, w ramach:

- Programu Tarcza 1.0:
  - w dniu 30 grudnia 2020 r. udzielenie pomocy publicznej kościelnym osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym kościelnych osób prawnych. Minister uznał za prawidłową przedstawioną przez PFR SA interpretację celowościową art. 4 ust. 1 i 2 ustawy Prawo przedsiębiorców kwalifikującą kościelne osoby prawne lub jednostki organizacyjne kościelnych osób prawnych jako podmioty spełniające warunki udziału w tym programie. Według Ministra

<sup>165</sup> Pismo Dyrektora Generalnego z dnia 9 listopada 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

PFR SA powinien powstrzymać się od żądania zwrotu subwencji finansowych jednostkom organizacyjnym kościołów i związków wyznaniowych z powodu braku wpisu tych jednostek do CEIDG albo Rejestru Przedsiębiorców KRS;

- w dniu 8 lutego 2021 r. - pomoc udzielaną przedszkolom. Minister, ze względu na złożoność zagadnienia, przedłożone argumenty praktyczne i konieczność wykonania pogłębionych analiz, nie przedłożył stanowiska w terminie pięciu dni i przekazał rozstrzygnięcie do PFR SA udzielając instrukcji, że w ówczesnej sytuacji gospodarczej działania mające na celu ochronę miejsc pracy i charakter „proprzedsiębiorczy” stanowią nadrzędny cel polityki ministerstwa.
- Programu Tarcza DP<sup>166</sup> udzielenie wsparcia trzem spółkom;
- Programu Tarcza 2.0 udzielenie wsparcia finansowego jednej spółce.

Minister wyraził natomiast brak akceptacji:

- w dniu 27 października 2020 r. w odniesieniu do wniosków o udzielenie wsparcia dla kancelarii komorniczych. Według stanowiska Ministra beneficjentem rządowego programu Tarcza 1.0 może być przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, tj. osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą i spełniająca określone w programie kryteria; zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o *si* PFR SA udziela finansowania w szczególności mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom spełniającym warunki określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 651/2014, a więc pomoc taka stanowi pomoc publiczną; według art. 2 ust. 1 w zw. z art. 33 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 22 marca 2018 r. o *komornikach sądowych*<sup>167</sup>, komornik sądowy jest funkcjonariuszem publicznym działającym przy sądzie rejonowym, nie jest przedsiębiorcą i nie może prowadzić działalności gospodarczej. Udzielenie pomocy publicznej podmiotowi niebędącemu przedsiębiorcą byłoby więc niezgodne z przepisami prawa polskiego i unijnego. Zmiana katalogu podmiotów uprawnionych do uzyskania pomocy na gruncie prawa krajowego, wbrew regulacjom europejskim, mogłaby zostać potraktowana przez KE jako naruszenie zasad udzielania pomocy publicznej, w konsekwencji czego podmiot, który otrzymał pomoc byłby zobowiązany do zwrotu wypłaconej mu kwoty powiększonej o odsetki;
- w dniu 8 września 2021 r. w kwestii spełniania przez spółki wodne albo związki spółek wodnych, o których mowa w ustawie z dnia 20 lipca 2017 r. *Prawo wodne*<sup>168</sup>, warunków programowych umożliwiających udział w programie Tarcza 1.0. Według Ministra spółka wodna prowadzi działalność opisaną w art. 441 *Prawa wodnego* wykonując wymienione tam czynności na rzecz zrzeszonych w niej osób, nie uczestniczy w obrocie gospodarczym, gdyż jej działalność mieści się w strukturach osobowych oraz organizacyjnych spółki i regulowana jest statutem oraz uchwałami jej organów<sup>169</sup>. Zdaniem Ministra spółki wodne nie spełniają zatem warunków programowych umożliwiających udział w programie.

<sup>166</sup> Uznano, że pomimo podwyższonego ryzyka kredytowego, dane poddane ocenie w ramach badania due diligence wskazywały, że spółki spełniają wymogi Programu.

<sup>167</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1168 ze zm..

<sup>168</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2233 ze zm.

<sup>169</sup> Zgodnie z treścią art. 441 Ustawy - *Prawo wodne*, spółki wodne są niepublicznymi formami organizacyjnymi, które nie działają w celu osiągnięcia zysku, zrzeszają osoby fizyczne lub prawne na zasadzie dobrowolności i mają na celu zaspokajanie wskazanych przepisami ustawy potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Spółki wodne, zapewniając zaspokojenie potrzeb zrzeszonych w nich osób w zakresie gospodarowania wodami, mogą podejmować prowadzenie działalności umożliwiającej osiągnięcie zysku netto, który przeznacza się wyłącznie na cele statutowe spółki wodnej.

Niezależnie od powyższego:

- w dniu 24 lutego 2021 r. Minister odpowiedział na zapytanie PFR SA dotyczące możliwości przyznania subwencji finansowej wspólnikom spółki cywilnej<sup>170</sup>. Według Ministra jeśli rzeczywisty rodzaj działalności prowadzonej przez wspólników w ramach spółki cywilnej kwalifikuje ich do uzyskania wsparcia, analizie powinno zostać poddane faktyczne wykonywanie przez wspólników działalności gospodarczej w kodzie PKD kwalifikującym do programu oraz posiadanie przez wspólnika/wspólników kodu PKD spółki na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz 1 listopada 2020 r. Konieczne jest także złożenie wniosku o udzielenie subwencji finansowej. Dane spółki powinny być ujawnione we wpisach do CEIDG poszczególnych wspólników. Spełnianie powyższych wymogów oraz pozostałych kryteriów programu powinno stworzyć wspólnikom spółki cywilnej zatrudniającej pracowników możliwość wystąpienia o wsparcie. Według Ministra interpretacja ta jest zgodna z celami zdefiniowanymi dla programu przez Radę Ministrów;
- w dniu 10 sierpnia 2021 r. Minister odpowiedział na zapytanie PFR SA (z dnia 29 czerwca 2021 r.) dotyczące [...] <sup>171</sup> jako ewentualnego beneficjenta programów pomocowych. [...]. Z treści Statutu wynika, iż [...] może wpływać na działalność [...] w sposób dominujący w rozumieniu art. 3 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014; w ocenie Ministra, [...] oraz jego terenowe jednostki organizacyjne powinny być traktowane jako przedsiębiorstwa powiązane.

PFR SA przedkładał do zaopiniowania, w trybie roboczym, Dokumenty Wykonawcze, m.in. Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym – Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm, Procedurę obsługi przez PFR SA dużych przedsiębiorców, Procedurę realizacji przez PFR SA rządowych programów, Procedurę przeprowadzenia badania due diligence, Listę dokumentów źródłowych, Kwestionariusz - Lista Pytań do Przedsiębiorcy oraz Listę wymogów informacyjnych do przygotowania na dalszym etapie procesu.

(akta kontroli str. 13-29, 30-33 pliki 2-7, 389-394 pliki nr 14-46, 857-871, 927-933, 1033-1041 plik nr 044, 1128-1173)

### **Umowa o zasadach współpracy**

W umowie o zasadach współpracy określone zostały zasady odpowiedzialności stron za realizację programów rządowych oraz odpowiedzialności za wykonanie, nienależyte wykonanie lub niewykonanie umowy o warunkach.

W § 3.1 umowy o zasadach współpracy (Ogólne zasady odpowiedzialności SP) określono odpowiedzialność SP wobec PFR SA za całą wysokość szkody jaką może ponieść PFR SA<sup>172</sup> z powodu realizacji programów rządowych oraz niewykonania lub nienależytego wykonania umów o zasadach współpracy oraz o warunkach.

W § 3.2 umowy Roszczenia osób trzecich oraz status osób powiązanych ustalono:

- zabezpieczenie PFR SA przez SP przed wszystkimi roszczeniami osób trzecich związanymi z zawarciem i wykonaniem umów: o zasadach współpracy

<sup>170</sup> Spółkę cywilną prowadzą przedsiębiorcy dążący do osiągnięcia wspólnego celu gospodarczego (art. 860-875 Kodeksu cywilnego).

<sup>171</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) w związku z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) lub art. 104 ust. 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (Dz. U. z 2021 r. poz. 2439 ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji w interesie podmiotów, których dotyczą informacje zawarte w wystąpieniu pokontrolnym przez ich wykreślenie i zastąpienie oznaczeniem [...]; dalej: [...].

<sup>172</sup> Z zastrzeżeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów polskiego prawa oraz bez uszczerbku dla odpowiedzialności odškodowawczej SP wobec PFR SA na zasadach ogólnych oraz szczegółowych zobowiązań opisanych w § 3.2.

oraz o *warunkach* i realizacją programów przez PFR SA oraz zwolnienie PFR SA od odpowiedzialności wobec osób trzecich z powyższego tytułu<sup>173</sup> w każdym przypadku, o ile szkody te wystąpiły niezależnie od zachowania SP na gruncie tych umów, w tym w szczególności, gdy SP należycie wykonał wszelkie swoje zobowiązania z nich wynikające - § 3.2 a);

- zobowiązanie SP wobec PFR SA i każdej osoby powiązanej, że nie podejmie przeciwko jakiegokolwiek osobie powiązanej żadnych działań ani czynności związanych z potencjalnym niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem umów: o *zasadach współpracy* oraz o *warunkach*<sup>174</sup> - § 3.2 b);
- zabezpieczenie przez SP każdej osoby powiązanej przed wszystkimi roszczeniami osób trzecich związanymi z realizacją programów przez PFR SA oraz świadczeniem przez nie pracy lub usług na rzecz PFR SA w związku z zawarciem lub wykonaniem *umów o zasadach współpracy* oraz o *warunkach* oraz zwolnienie osób powiązanych z odpowiedzialności z powyższego tytułu<sup>175</sup> - § 3.2 c).

W § 3.3 *umowy o zasadach współpracy* określono ogólne zasady odpowiedzialności PFR SA. W § 3.3 a) ograniczono zakres odpowiedzialności PFR SA za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów o *zasadach współpracy* oraz o *warunkach*, a także za brak realizacji albo nienależytą realizację jakichkolwiek aspektów programów wyłącznie do szkód wyrządzonych Skarbowi Państwa przez PFR SA z winy umyślnej, rażącego niedbalstwa PFR SA lub niedochowania przez PFR SA należytej staranności oraz w - odniesieniu do każdej z tych szkód - wyłącznie do wysokości poniesionej przez SP szkody oraz do wysokości nieprzekraczającej łącznie w okresie obowiązywania umowy łącznej sumy wynagrodzenia netto (bez VAT) rzeczywiście zapłaconego PFR SA przez SP na podstawie *umowy o warunkach*.

Postanowienie § 3.3 a) zostało uzupełnione o zapis określający, że dla uniknięcia jakichkolwiek wątpliwości strony potwierdzają, że PFR SA nie ponosi odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów: o *zasadach współpracy* oraz o *warunkach* ani też za brak realizacji lub nienależytą realizację jakichkolwiek aspektów Programów<sup>176</sup> w jakikolwiek sposób lub w jakimkolwiek zakresie, wobec jakiegokolwiek osoby innej niż SP, w tym, w szczególności wobec Wierzycieli Finansowania Zewnętrznego, Wierzycieli Finansowania Dodatkowego, Beneficjentów i Partnerów Programu.

Stosownie do § 3.3 b) *umowy o zasadach współpracy* dla potrzeb określenia przez PFR SA dochowania należytej staranności przy wykonaniu umów: o *zasadach współpracy* oraz o *warunkach* oraz wykonaniu jakichkolwiek aspektów Programów na podstawie dokumentów programowych uwzględniono następujące okoliczności:

- nadzwyczajny charakter, pilność, znaczenie wdrożenia programów dla realizacji podstawowego interesu ekonomicznego Rzeczypospolitej Polskiej i SP w związku ze skutkami gospodarczymi COVID-19;
- obiektywne okoliczności wywołane COVID-19 (działanie w obliczu konieczności powstrzymania i ograniczenia negatywnych skutków COVID-19 dla polskiej gospodarki i beneficjentów);

<sup>173</sup> Za wyjątkiem roszczeń dotyczących szkód jakie te osoby trzecie poniosły z tytułu zawinionego niewykonania lub nienależytego wykonania przez PFR SA umów lub innych dokumentów zawartych między PFR SA a tymi osobami trzecimi lub szkód, które PFR SA wyrządził z własnej winy w rozumieniu art. 415 Kodeksu cywilnego.

<sup>174</sup> W szczególności nie będzie dochodził jakichkolwiek roszczeń, ani pociągał do odpowiedzialności jakiegokolwiek osoby powiązanej z jakiegokolwiek tytułu oraz zajmie stanowisko wspierające osoby powiązane we wszelkich postępowaniach dotyczących potencjalnego niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków wynikających z dokumentów przekazania zainicjowanych z inicjatywy osób trzecich.

<sup>175</sup> W zakresie w jakim nie obejmują szkód, które osoba powiązana wyrządziła tym osobom z własnej winy w rozumieniu art. 415 k.c.

<sup>176</sup> Z zastrzeżeniem odpowiedzialności jaką ponosi za brak realizacji albo nienależytą realizację jakichkolwiek aspektów programów wyłącznie w sposób określony w § 3.2 (A) i (B).

- wymogi SP dotyczące przyjęcia przez PFR SA nadzwyczajnie szybkiego tempa realizacji programów oraz stosowania przyspieszonych i uproszczonych procedur weryfikacji warunków programowych, pozyskiwania finansowania zewnętrznego i udzielania finansowania programowego, uniemożliwiających zachowanie standardowych zasad starannego działania i wymagających ich zmodyfikowania zgodnie z Zasadą Racjonalnej Uznaniowości<sup>177</sup>, pod warunkiem, że PFR SA będzie działał w powyższym zakresie zgodnie z Procedurą Weryfikacji Warunków Programowych<sup>178</sup>, zaakceptowaną przez SP w trybie Procedury Akceptacji;
- fakt udzielenia finansowania beneficjentom w trudnej sytuacji gospodarczej i pozbawionym zdolności kredytowej, co może mieć wpływ na zdolność spłaty lub zwrotu finansowania;
- w odniesieniu do pożyczki LOT - zawarcie Umowy Pożyczki LOT pomiędzy PFR SA i LOT oraz jej udzielenie i wypłatę w formie i na warunkach określonych w Dokumentcie Programu LOT, bez przeprowadzania przez PFR SA analizy finansowej, prawnej, podatkowej, ani jakiegokolwiek innej oraz bez weryfikacji lub potwierdzenia jakichkolwiek założeń komercyjnych.

Według § 3.3 b) *umowy o zasadach współpracy* działanie przy realizacji programów zgodnie z *Zasadą Racjonalnej Uznaniowości* stanowi należyte wykonanie obowiązków PFR SA i nie może skutkować odpowiedzialnością za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów o *zasadach współpracy* oraz o *warunkach*. W § 3.4 *umowy o zasadach współpracy* dodatkowo ograniczono odpowiedzialność PFR SA wskazując, że Spółka nie przyjmuje na siebie i nie ponosi żadnej odpowiedzialności za<sup>179</sup>:

- możliwości i termin spłaty Finansowania Zewnętrznego w sytuacji, gdy SP nie wykonuje należycie i terminowo swoich zobowiązań dla zapewnienia transz na poczet Kosztów Finansowania Zewnętrznego i Kosztów Finansowania Dodatkowego oraz ich pokrycia;
- możliwości i termin udzielenia Finansowania Programowego<sup>180</sup> w przypadku braku pozyskania Finansowania Zewnętrznego i/lub Finansowania Dodatkowego i/lub SP nie udzielił PFR SA pożyczki<sup>181</sup> (§ 5.3 *umowy o warunkach*) i/lub łączna wysokość pozyskanego finansowania będzie niewystarczająca do pełnego pokrycia Kosztów Finansowania Programowego; jego łącznej wysokości i łącznej ilości beneficjentów programu;
- łączną wysokość zwrotu, spłaty lub zysku z Finansowania Programowego oraz łączną wysokość kwoty, w zakresie której beneficjenci będą zwolnieni z obowiązku jego zwrotu lub spłaty, przy czym PFR SA będzie odpowiadał za podjęcie z należytą starannością i na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości, racjonalnie uzasadnionych czynności zmierzających do dochodzenia od beneficjentów zaspokojenia wierzytelności PFR SA wynikających z Dokumentów Finansowania Programowego, które będą niezaspokojone przez beneficjentów w datach

<sup>177</sup> Zasady jakie stosują w normalnych okolicznościach instytucje finansowe na polskim rynku finansowym przy finansowaniu przedsiębiorców oraz niezależnie od powyższego, jakie powinny być stosowane przez profesjonalny podmiot przy realizacji projektów o skali i naturze Programów.

<sup>178</sup> Zgodnie z definicją programu rządowego – oznacza każdą procedurę, metodę i sposób pozyskiwania Danych Programowych i weryfikacji spełnienia Warunków Programowych przez PFR lub partnera Programu, w tym wszelkie rozwiązania informacyjne służące powyższemu celowi.

<sup>179</sup> Z zastrzeżeniem bezwzględnie obowiązujących przepisów polskiego prawa w tym przepisów Kodeksu cywilnego dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną z winy umyślnej, niezależnie od ograniczeń odpowiedzialności PFR SA określonych w § 3.3, mając na uwadze nadzwyczajny charakter, pilność oraz znaczenie wdrożenia Programów dla realizacji podstawowego interesu ekonomicznego RP i SP w związku ze skutkami gospodarczymi COVID-19, uwzględniając wymogi SP dotyczące przyjęcia przez PFR SA nadzwyczajnie szybkiego tempa realizacji programów oraz stosowania przez PFR SA przyspieszonych i uproszczonych procedur weryfikacji Warunków Programowych pozyskiwania Finansowania Zewnętrznego i udzielania Finansowania Programowego.

<sup>180</sup> W tym z tytułu zawartych już Dokumentów Finansowania Programowego.

<sup>181</sup> Wyłącznie w odniesieniu do Programu Tarczy 1.0 dla mikrofirm, Programu Tarczy2.0 dla mikrofirm, Programu Tarczy DP.

- ich wymagalności (za wyjątkiem zbycia wierzytelności za zgodą SP na rzecz osoby trzeciej lub uznane za stracone);
- ilość wniosków beneficjentów oraz termin, sposób i rezultat ich rozpatrzenia na skutek wyczerpania kwot programów umożliwiających udzielenie Finansowania Programowego;
  - dostępność, prawdziwość, kompletność, aktualność, możliwość weryfikacji oraz ewentualną odmowę udostępnienia przez beneficjenta lub jakąkolwiek inną osobę lub organ administracji innych Danych Programowych, w tym w szczególności oświadczeń wiedzy i woli składanych wobec PFR SA lub Partnera Programu, pod warunkiem, że PFR SA będzie działał w zakresie ich pozyskiwania i weryfikacji zgodnie z Procedurą Weryfikacji Warunków Programowych zaakceptowaną przez SP w trybie Procedury Akceptacji;
  - wszelkie następstwa stosowania do potrzeb realizacji Programu Warunku Programowego określonego w § 3.1.7 Dokumentu Programu Tarczy 1.0 oraz § 3.1.9. Dokumentu Programu Tarczy DP oraz uznania przez sąd, trybunał, organ administracji, organ UE albo inny podmiot, że którykolwiek z warunków programowych ma charakter dyskryminujący lub jest niezgodny z jakimkolwiek przepisem bezwzględnie obowiązującego prawa (w tym prawa UE) lub zasadami współżycia społecznego;
  - sposób wykorzystania Finansowania Programowego przez Beneficjenta i jego monitorowanie<sup>182</sup>;
  - wykonanie, nienależyte wykonanie lub niewykonanie przez jakąkolwiek osobę (inną niż osoba powiązana)<sup>183</sup> jakiegokolwiek umowy lub innego dokumentu zawartego pomiędzy taką osobą a PFR SA przy realizacji Programów lub wykonywaniem przez PFR SA jego obowiązków wynikających z dokumentów przekazania<sup>184</sup> za wyjątkiem sytuacji, gdy było to spowodowane winą umyślną, rażącym niedbalstwem lub niedochowaniem należytej staranności przez PFR SA;
  - następstwa uznania przez sąd, trybunał, organ administracji, organ UE albo inny podmiot, że postanowienie Dokumentu Przekazania<sup>185</sup> lub czynność faktyczna lub prawna podjęte przez stronę lub Partnera Programu na podstawie lub w związku z Dokumentem Przekazania naruszają przepisy, wytyczne lub innego rodzaju regulacje prawa polskiego, prawa UE, lub innych postanowień prawa lub umów międzynarodowych<sup>186</sup> odnoszące się do ochrony reguł konkurencji, i pomocy publicznej z wyłączeniem działań PFR SA niezgodne z treścią Pomocy Publicznej, z wyłączeniem sytuacji, w której PFR podejmuje działania niezgodnie z treścią Dokumentów Przekazania;
  - następstwa awarii systemów zasilania lub informatycznych wykorzystywanych przez PFR SA i/lub Partnerów, braku dostępu do nich, oraz utrata danych programowych w postaci elektronicznej;

<sup>182</sup> W odniesieniu do monitorowania w inny sposób niż poprzez zawarcie w Dokumentach Finansowania Programowego (w zakresie możliwym w świetle bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa, w tym tych dotyczących ochrony informacji poufnych i innych tajemnic chronionych prawnie) zobowiązania beneficjenta do przedstawienia PFR SA okresowych sprawozdań dotyczących sposobu wykorzystania Finansowania Programowego przez Beneficjenta.

<sup>183</sup> W tym, w szczególności Wierzyciela Finansowania Zewnętrznego, Wierzyciela Finansowania Dodatkowego, Beneficjenta i Partnera Programu.

<sup>184</sup> Zgodnie z Definicją zawartą w Programach rządowych, Dokument Przekazania oznacza umowę, umowę o zasadach współpracy, każdy Dokument Programowy oraz każdy inny dokument, któremu SP i PFR SA nadadzą ten status po dacie przyjęcia danego programu rządowego.

<sup>185</sup> Zgodnie z definicją zawartą w rozdziale 7. Załączniki uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0: Dokument Przekazania – oznacza Umowę, Umowę o Zasadach Współpracy, każdy Dokument Programowy oraz każdy inny dokument, któremu Powierzający i PFR nadadzą ten status po Dacie; Dokument Programowy – oznacza niniejszy Program, Dokumenty Wykonawcze i Wniosek Notyfikacyjny.

<sup>186</sup> W tym, w szczególności Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r. (Dz.U.2004.90.864/30 ze zm.), Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U.2004.90.864/2 ze zm.).

- następstwa czynności prawnych lub faktycznych podjętych lub zaniechanych przez PFR SA lub od których podjęcia powstrzymał się w związku z wykonaniem umowy, będących przedmiotem Procedury Akceptacji i Procedury Zgody<sup>187</sup>;
- następstwa czynności faktycznych i prawnych podjętych przez lub w imieniu Beneficjenta<sup>188</sup>, noszących znamiona wykroczenia, przestępstwa, wykroczenia skarbowego przy założeniu postępowania przez PFR SA z zachowaniem należytej staranności;
- niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy z powodu zaistnienia siły wyższej;
- następstwa nieważności lub bezskuteczności Dokumentu Finansowania Programowego oraz możliwości i skuteczności dochodzenia wierzytelności alternatywnych na skutek wyżej wskazanych okoliczności;
- niewypłacalności Partnera Programu<sup>189</sup>, jeżeli PFR SA dołożył należytej staranności przy jego wyborze;
- możliwości wystąpienia i wysokości różnic kursowych.

W odniesieniu do Programu LOT Spółka nie przyjmuje na siebie i nie ponosi żadnej odpowiedzialności za<sup>190</sup>:

- niewykonanie lub nienależyte wykonanie obowiązków wynikających z dokumentów Programu LOT przez inny podmiot niż PFR SA lub działający na zlecenie PFR SA;
- status prawny, podatkowy lub ekonomiczny LOT;
- warunki umowy pożyczki LOT;
- status faktyczny i prawny, w tym tytuł prawny LOT do przedmiotów obciążonych zabezpieczeniami spłaty pożyczki LOT zgodnie z Dokumentem Programu LOT;
- wykonywanie uprawnień lub zobowiązań PFR SA wynikających z umowy Pożyczki LOT w zakresie, w jakim w wykonaniu procedury przewidzianej w Programie LOT PFR SA będzie postępował zgodnie z postanowieniami Programu, instrukcjami Rady Ministrów, innych organów państwa lub decyzjami UE;
- adekwatność, możliwość ustanowienia i pierwszeństwo zabezpieczeń spłaty pożyczki LOT oraz możliwość i rezultaty dochodzenia przez PFR SA zaspokojenia należności LOT o spłatę pożyczki LOT z tych zabezpieczeń<sup>191</sup>;
- konsekwencje braku zawarcia przez PFR SA umowy z pozostałymi wierzycielami LOT.

(akta kontroli str. 656-670, 857-871,  
1033-1041 pliki nr 017-018, 044, 1128-1173)

<sup>187</sup> W tym, podjęcie lub zaniechanie przez PFR SA czynności w sprawie Projektów - pod warunkiem ich realizacji przez PFR SA przy zachowaniu należytej staranności oraz powstrzymania się od podjęcia określonych czynności w przypadku o którym mowa w § 6.4.7 (d) Dokumentu Programu Tarczy DP.

<sup>188</sup> W tym, przez jego przedstawiciela lub osobę podającą się wobec PFR SA za jego przedstawiciela.

<sup>189</sup> W tym w szczególności agenta, który pośredniczy w wypłacie subwencji finansowych przyjmując od PFR SA i przechowując przez odpowiedni okres na swoich rachunkach bankowych środki na wypłatę środków finansowych dla Beneficjentów.

<sup>190</sup> § 3.4 (a) xviii umowy o zasadach współpracy.

<sup>191</sup> W ramach prowadzenia przez PFR SA (lub podmiot wskazany przez PFR SA) procedury ustanawiania zabezpieczeń i ich egzekucji w związku z Pożyczką LOT, PFR SA dochowa należytej staranności w podejmowaniu czynności zmierzających do ich ustanowienia i zaspokojenia wierzytelności.

## **Stan realizacji programów rządowych przedstawiony na podstawie sprawozdań PFR SA przekazanych ministrowi właściwemu do spraw gospodarki według stanu na I kwartał 2022 r.<sup>192</sup>**

### **Program Tarcza 1.0**

Na dzień 31 marca 2022 r. w ramach Programu Tarczy 1.0 PFR SA udzielił przedsiębiorcom finansowania w wysokości 61,46 mld zł (kwota wypłacona, bez uwzględnienia zwrotów) dla ponad 348,0 tys. firm.

#### ***Koszty finansowania zewnętrznego i koszty zewnętrzne***

Podstawową pozycję kosztów związanych z zewnętrznym finansowaniem tego Programu stanowiły odsetki od wyemitowanych obligacji. Od początku realizacji Programu do końca I kwartału 2022 r. ich suma wyniosła 1 878,6 mln zł. W 2021 r. zapłacono w sześciu transzach 964,4 mln zł, co oznacza saldo zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 914,1 mln zł. Inne koszty zewnętrzne (wynagrodzenie banków) związane z emisją obligacji (poza odsetkami) oraz koszty rozliczeń beneficjentów (głównie przez KIR) wyniosły 18,6 mln zł, na pokrycie których Skarb Państwa przekazał 2,3 mln zł, a reszta została sfinansowana z rachunku programowego PFR SA.

#### ***Przychody Programowe***

Przychody programowe stanowiły odsetki pozyskane przez PFR SA od depozytów terminowych utworzonych z czasowo niewykorzystywanych środków w ramach programów pomocowych oraz od kwot subwencji zwracanych przez beneficjentów.

Łącznie w okresie od 27 kwietnia 2020 r. do 31 marca 2022 r. w ramach Programu Tarcza 1.0 PFR SA zawarł 276 depozytów terminowych na łączną kwotę 171 024,1 mln zł. Środki lokowano w trzech bankach<sup>193</sup>:

- [...] – 72 287,8 mln zł,
- [...] – 92 811,8 mln zł,
- [...] – 5 924,5 mln zł.

Z tytułu odsetek od powyższych depozytów PFR SA uzyskał przychody w łącznej wysokości 27,4 mln zł. Zgodnie z postanowieniami *umowy o warunkach*<sup>194</sup> odsetki stanowiły zysk programowy i mogły być wykorzystane na spłatę finansowania zewnętrznego. W dniu 31 marca 2022 r. PFR SA utrzymywał w banku [...] siedem lokat terminowych na łączną kwotę 1 793,5 mln zł, cztery lokaty na łączną kwotę 764,5 mln zł w banku [...] oraz dziesięć lokat w banku [...] na łączną kwotę 5 112,3 mln zł.

#### ***Wynagrodzenie***

Łączne wynagrodzenie PFR SA, z tytułu wykonywania obowiązków określonych w *umowie o warunkach*, za okres od rozpoczęcia realizacji tego Programu do końca I kwartału 2022 r. wyniosło 316,2 mln zł i zostało pobrane przez PFR SA z rachunku programowego.

<sup>192</sup> Tj. Program rządowy – Tarcza finansowa PFR dla MMŚP. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 27.04.2020 – 31.03.2022) – 25.04.2022; Program rządowy – Tarcza finansowa PFR dla Dużych Firm. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 27.04.2020 – 31.03.2022) – 25.04.2022; Program rządowy – Tarcza finansowa PFR dla MMŚP 2.0. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 18.01.2021 – 31.03.2022) – 25.04.2022; Program rządowy – Program wsparcia dla PLL LOT S.A. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 21.12.2020 – 31.03.2022) – 25.04.2022.

<sup>193</sup> Na podstawie Sprawozdania z realizacji Programu Tarczy 1.0 według stanu na I kwartał 2022 r. (za okres 27.04.2020-31.03.2022).

<sup>194</sup> § 1.1 *umowy o warunkach*.



## **Wypłaty i spłaty subwencji**

Do 31 marca 2022 r. PFR SA, w ramach Programu Tarcza 1.0 za pośrednictwem 17 banków wypłacił dla 348,0 tys. firm subwencje w łącznej wysokości około 61 mld zł (kwota wypłacona, bez uwzględnienia zwrotów), w tym ok. 19 mld zł dla mikroprzedsiębiorców oraz 42 mld zł dla małych i średnich firm (MŚP). Pomoc bezzwrotna (umorzenia) wyniosła 36,7 mld zł, w tym dla mikroprzedsiębiorców 14,3 mld zł, a dla małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) – 22,4 mld zł. W ramach kwot pomocy podlegającej zwrotowi, w łącznej kwocie około 24,3 mld zł przedsiębiorcy spłacili 7,5 mld zł, uiszczając także odsetki od nieterminowych płatności w wysokości 5,6 mln zł. Zwrócono niewykorzystane środki subwencji w kwocie 0,7 mld zł (kapitał) oraz 0,3 mln zł odsetek.

Według stanu na koniec marca 2022 r. przedsiębiorcy zalegali ze spłatą 345,8 mln zł subwencji, co stanowiło relatywnie niewielką część łącznie wypłaconej sumy (1,59%). Struktura zaległości wskazuje jednak, że płatności przeterminowane, lecz jeszcze niewymagalne natychmiastowo (137,1 mln zł, tj. 0,63% kwoty podlegającej spłacie) zamiast zostać uregulowane - przechodzą zazwyczaj w stan natychmiastowej wymagalności (ich łączna wysokość to 208,7 mln zł – 0,96% kapitału podlegającego spłacie). Odsetek przedsiębiorców, którzy zalegali z płatnościami co najmniej jednej raty lub spłatą kapitału dla umów natychmiastowo wymagalnych wyniósł 6,1%. Suma naliczonych odsetek od nieterminowych płatności wyniosła 7,3 mln zł.

Według danych ewaluacyjnych, zawartych w sprawozdaniu z realizacji programu według stanu na dzień 31 marca 2022 r., relatywnie wysoka była skuteczność oddziaływania pomocy udzielonej w ramach programu. Firmy, które skorzystały ze wsparcia w ramach programu zatrudniały łącznie ok. 3,1 mln osób. Do końca I kwartału 2022 r. spośród 348,4 tys. firm-beneficjentów, zaledwie 10,3 tys. (3%) zmieniło „formę działalności”. Pod pojęciem tym autorzy sprawozdania rozumieją wyrejestrowanie lub wykreślenie z rejestru (5,8 tys. firm), zawieszenie działalności gospodarczej (4,1 tys.) oraz upadłość, restrukturyzację lub likwidację – 0,4 tys. podmiotów. Zgodnie z orzecznictwem NSA<sup>195</sup> decyzje PFR nie są decyzjami administracyjnymi. Zgodnie z danymi zawartymi w Sprawozdaniu za I kwartał 2022 r. do WSA przekazano 21 skarg od podmiotów, które uznały, że rozstrzygnięcia PFR SA mają charakter decyzji administracyjnej, podlegającej zaskarżeniu. Niezależnie od powyższego toczyło się przeciwko PFR SA 21 spraw z powództwa cywilnego o zapłatę łącznie ok. 3,7 mln zł (wartość przedmiotu sporu w poszczególnych sprawach wynosiła od 0,1 tys. zł do 1 750 tys. zł).  
(akta kontroli str. 2507-2591, dowód elektroniczny str. 3152 – plik nr 013)

## **Program Tarcza DP**

Na potrzeby tego Programu przeznaczono 4,0 mld zł. Na dzień 31 marca 2022 r. PFR SA udzielił 205 pożyczek na kwotę 3 875,5 mln zł.

## **Koszty finansowania zewnętrznego i koszty zewnętrzne**

Podstawową pozycję kosztów również stanowią odsetki od wyemitowanych obligacji. Od początku realizacji programu ich suma wyniosła 102,0 mln zł, z których w 2021 r. wypłacono 59,3 mln zł, zaś w I kwartale 2022 r. wypłacono z tego tytułu 5,8 mln zł. Oznacza to saldo zobowiązań Skarbu Państwa (na dzień 31 marca 2022 r.) w wysokości 36,9 mln zł. Inne koszty zewnętrzne (wynagrodzenie banków, usług outsourcingowych i usług wycen) związane z emisją obligacji (poza odsetkami) wyniosły 6,1 mln zł. Zostały one w całości sfinansowane z rachunku programowego.

<sup>195</sup> Np. postanowienie NSA z dnia 29 czerwca 2022 r., sygn. akt I GSK 1134/22; postanowienie NSA z 11.08.2022 r., sygn. I GZ 279/22.

### **Przychody Programowe**

Do dnia 31 marca 2022 r. PFR SA zawarł 137 depozytów terminowych na łączną kwotę 39 700,2 mln zł. Środki te były lokowane w trzech bankach<sup>196</sup>:

- [...] – 3 367,0 mln zł;
- [...] – 36 183,2 mln zł;
- [...] – 150 mln zł.

Łączna kwota przychodów odsetkowych do końca marca 2022 r. wyniosła 2,0 mln zł. W dniu 31 marca 2022 r. PFR SA utrzymywał cztery lokaty na łączną kwotę 292,5 mln zł. Dwie z nich były ulokowane w [...] (120 mln zł), jedna w [...] (140 mln zł) oraz jedna w [...] (32,5 mln zł).

### **Wynagrodzenie**

Łączne wynagrodzenie PFR SA, z tytułu wykonywania obowiązków określonych w *umowie o warunkach*, za okres od rozpoczęcia realizacji Programu do końca I kwartału 2022 r. wyniosło 118,6 mln zł i zostało pobrane z rachunku programowego.

### **Wyплаты i spłaty pożyczek**

Do 31 marca 2022 r. PFR SA udzielił 205 pożyczek na łączną kwotę 3 875,5 mln zł, w tym 147 pożyczek preferencyjnych (1 031,7 mln zł) oraz 58 płynnościowych (2 843,8 mln zł). Naliczone odsetki od pożyczek wyniosły 4,8 mln zł (odpowiednio 66,5 tys. zł oraz 4 765,9 tys. zł).

Do końca I kwartału 2022 r. beneficjenci dokonali spłat kapitału pożyczek w łącznej wysokości 595,1 mln zł (173,1 mln zł preferencyjnych oraz 422,0 mln zł – płynnościowych). Zaległości w spłatach wynosiły 0,3 mln zł.

Beneficjenci spłacili łącznie 28,5 mln zł odsetek od pożyczek (preferencyjnych – 5,3 mln zł, płynnościowych – 23,2 mln zł). Wartość finansowania bezzwrotnego (umorzony pożyczki preferencyjne) osiągnęła pułap 532,1 mln zł.

### **Wskaźniki ewaluacyjne**

Do końca I kwartału 2022 r. złożonych zostało łącznie 612 wniosków o udzielenia wsparcia w łącznej wysokości ok. 18,2 mld zł. Pozytywnie rozpatrzono 232 wnioski opiewające na kwotę 6,9 mld zł. Kwota rekomendowana do wypłat to 4,1 mld zł, z których do 31 marca 2022 r. wypłacono 3,9 mld zł (wypłata pozostałych 0,2 mld zł uzależniona była od spełnienia warunków zawieszających).

Odrzucono 296 wniosków (7,6 mld zł), głównie wskutek niespełnienia wymagań formalnych programu. Dalszych 84 wnioskodawców (3,7 mld zł) zrezygnowało z udziału w Tarczy, przede wszystkim ze względu na pozyskanie finansowania z innych źródeł lub niewyrażenie zgody na warunki umowy.

Zgodnie z danymi wynikającymi ze sprawozdania za I kwartał 2022 r. do 14 kwietnia 2022 r. do PFR SA wpłynęły dwie skargi na odmowę przyznania finansowania (74 mln zł), skierowane do WSA przez jeden podmiot. W maju 2021 r. WSA odrzucił je, wobec czego skarżący złożył skargę kasacyjną (sprawa w toku).

(akta kontroli str. 2507-2591,  
dowód elektroniczny str. 3152 – plik nr 011)

<sup>196</sup> Na podstawie Sprawozdania z realizacji Programu Tarczy DP według stanu na koniec I kwartału 2022 r. (za okres 27.04.2020-31.03.2022).

## **Program Tarcza 2.0**

Budżet tego Programu wyniósł 13 mld zł. Na dzień 31 marca 2022 r. w ramach Programu Tarcza 2.0 PFR SA udzielił przedsiębiorcom finansowania w wysokości 7,1 mld zł (bez uwzględnienia zwrotów beneficjentów tego Programu) dla ponad 47 tys. firm.

### ***Koszty finansowania zewnętrznego i koszty zewnętrzne***

Podstawową pozycję kosztów stanowią odsetki od wyemitowanych obligacji. Od początku realizacji Programu ich suma wyniosła 140,3 mln zł, z których w 2021 r. wypłacono obligatariuszom jednorazowo 25,0 mln zł, zaś w 2022 r. w trzech transzach wypłacono łącznie – 80,7 mln zł. Oznacza to saldo zobowiązań Skarbu Państwa w wysokości 34,6 mln zł. Inne koszty zewnętrzne, głównie wynagrodzenie banków za emisję obligacji (poza odsetkami) oraz koszty rozliczeń beneficjentów (głównie obsługa systemu Arka Krajowej Izby Rozliczeniowej SA) wyniosły 2,5 mln zł. Zostały one sfinansowane z wpłat Skarbu Państwa na rachunek programowy oraz ze środków zgromadzonych na rachunku programowym.

### ***Przychody Programowe***

Przychody programowe stanowiły odsetki pozyskane od depozytów terminowych utworzonych przez PFR SA z czasowo niewykorzystywanych środków oraz od kwot subwencji zwracanych przez beneficjentów.

Do dnia 31 marca 2022 r. PFR SA w ramach Tarczy 2.0 zawarł 64 depozyty terminowe na łączną kwotę 8 941,6 mln zł. Środki te były lokowane w trzech bankach<sup>197</sup>:

- [...] – 1 000,0 mln zł,
- [...] – 7 914,6 mln zł
- [...] – 27,0 mln zł.

Łączna kwota przychodów odsetkowych wyniosła 0,2 mln zł. W dniu 31 marca 2022 r. PFR SA utrzymywał w banku [...] trzy lokaty terminowe na łączną kwotę 71,0 mln zł oraz w banku [...] jedną lokatę terminową na kwotę 13,5 mln zł.

### ***Wynagrodzenie***

Łączne wynagrodzenie PFR SA, z tytułu wykonywania obowiązków określonych w *umowie o warunkach*, za okres od rozpoczęcia realizacji Programu do końca I kwartału 2022 r. wyniosło 39,6 mln zł i zostało pobrane z rachunku programowego.

### ***Wypłaty i spłaty subwencji***

Do dnia 31 marca 2022 r. PFR SA, za pośrednictwem 17 banków, wypłacił dla ok. 47 tys. firm subwencje w łącznej kwocie 7,1 mld zł (kwota wypłacona, bez uwzględnienia zwrotów), wyczerpując 54,6% budżetu. Przedsiębiorcy spłacili 120,8 mln zł z tytułu rozliczenia.

Zgodnie z danymi zawartymi w Sprawozdaniu za I kwartał 2022 r. do 14 kwietnia 2022 r. do WSA zostało złożonych 15 skarg dotyczących odmowy przyznania subwencji finansowej w kwotach wnioskowanych przez skarżących. Podobnie jak przy Tarczy 1.0, skarżący stali na stanowisku, że rozstrzygnięcia PFR SA w tym zakresie mają charakter zaskarżalnej decyzji administracyjnej. W czterech przypadkach zostało wydane postanowienie WSA o odrzuceniu skargi w pierwszej instancji. W tym samym dniu toczyło się osiem cywilnych postępowań sądowych z powództwa beneficjentów przeciwko PFR SA. Łączna wartość przedmiotu sporu wynosiła 1 489,7 tys. zł (najniższa wartość to 38,3 tys. zł, a najwyższa 612,8 tys. zł).

<sup>197</sup> Na podstawie Sprawozdania z realizacji Programu Tarczy 2.0 według stanu na koniec I kwartału 2022 r. (za okres 18.01.2021-31.03.2022).

Zgodnie ze sprawozdaniami łącznie w ramach trzech Programów Tarcz (1.0, DP oraz 2.0) wypłacono 73,2 mld zł dla 353 tys. firm, co pozwoliło na ochronę ponad 3,2 mln miejsc pracy. Łączna kwota umorzeń zobowiązań z tytułu udzielonej pomocy ma wynieść ok. 43,8 mld zł, a kwota prognozowanych zwrotów 29,4 mld zł, z których do końca I kwartału 2022 r. wpłynęło 8,8 mld zł.

### **Program LOT**

Na potrzeby tego programu przeznaczono 1,8 mld zł. W dniu 31 marca 2022 r. fundusz specjalny wykazywał zobowiązanie PFR SA w stosunku do Skarbu Państwa w wysokości 11,6 mln zł. Na saldo składały się koszty wynikające z działań PFR SA w związku z pozyskiwaniem finansowania zewnętrznego i udzieleniem pożyczki dla PLL LOT SA.

Program wsparcia dla PLL LOT S A składał się z dwóch komponentów:

- 1 126,3 mln zł (nie więcej niż równowartość kwoty 250 mln euro) dokapitalizowanie przez Skarb Państwa,
- 1 800,0 mln zł pożyczka wypłacana przez Polski Fundusz Rozwoju SA.

Dokapitalizowanie w pełnej wysokości nastąpiło w dniu 30 grudnia 2020 r., natomiast wypłaty transz pożyczki miały miejsce w dniach 31 grudnia 2020 r. (893,7 mln zł) oraz 22 stycznia 2021 r. (906,3 mln zł). Saldo kapitału pożyczki na koniec I kwartału 2022 r. wyniosło 1 800 mln zł, gdyż początek spłat (cztery równe raty roczne) przewidziano na 31 grudnia 2023 r.

Według stanu na dzień 31 marca 2022 r. PLL LOT SA spłaciła PFR SA odsetki od udzielonej pożyczki, które wyniosły [...] <sup>198</sup>.

### ***Koszty finansowania zewnętrznego i koszty zewnętrzne***

Pierwsza transza pożyczki została sfinansowana z emisji obligacji wyemitowanych w dniu 23 grudnia 2020 r. na kwotę 900 mln zł z terminem wykupu 30 września 2027 r., drugą transzę sfinansowano z emisji z dnia 15 stycznia 2021 r. (5,25 mld zł) z terminem wykupu 30 sierpnia 2027 r. Podczas obu emisji oprocentowanie obligacji było stałe i wynosiło 1,375% w skali roku.

Od początku realizacji Programu suma odsetek od wyemitowanych obligacji wyniosła 32,2 mln zł, z których w 2021 r. wypłacono 12,4 mln zł. Koszty odsetek od obligacji wyemitowanych przez PFR SA naliczone na 31 marca 2022 r. wyniosły 7,3 mln zł. Inne koszty zewnętrzne (wynagrodzenie banków) związane z emisją obligacji (poza odsetkami) wyniosły 0,5 mln zł. Zostały one w całości sfinansowane z rachunku programowego.

### ***Przychody Programowe***

Do dnia 31 marca 2022 r. PFR SA zawarł piętnaście depozytów terminowych w banku [...] na łączną kwotę 69,3 mln zł (wszystkie zostały zakończone przed tą datą). Saldo pozyskanych odsetek wyniosło 18,7 mln zł.

Od dnia zawarcia umowy pożyczki PFR SA zidentyfikował jeden tzw. przypadek naruszenia. Zgodnie z pkt 8.1 (ii) umowy pożyczki, PLL LOT SA, w terminie sześciu miesięcy od podpisania umowy, był zobowiązany do ustanowienia zabezpieczenia roszczeń PFR SA w formie [...] lub innego równoważnego zabezpieczenia akceptowanego przez PFR SA na [...] wymienionych w załączniku nr 3 do umowy. Według Zarządu

<sup>198</sup> Pismo Zarządu PFR SA z dnia 16 lutego 2022 r., znak: PFR SA/KW/0143/02/2022.

PFR SA PLL LOT SA nie wywiązał się ze zobowiązania w ustalonym terminie, wobec czego PFR SA, zgodnie z pkt 6.3 umowy pożyczki, w dniu 30 grudnia 2021 r. wystawił notę odsetkową na łączną kwotę 13,6 mln zł za okres od 1 lipca 2021 r. do dnia 31 grudnia 2021 r. Do dnia 31 stycznia 2022 r. zobowiązanie to nie zostało przez PLL LOT SA uregulowane. W okresie przeprowadzania czynności kontrolnych przez NIK trwały konsultacje z udziałem ministerstw odpowiadających za koordynację i monitoring realizacji Programu LOT dotyczące ustanowienia zabezpieczeń oraz zapłaty nałożonych na PLL LOT SA odsetek karnych<sup>199</sup>.

### **Wynagrodzenie**

Z tytułu działań podejmowanych w celu realizacji Programu LOT PFR SA nie otrzymuje dodatkowego wynagrodzenia. Wynagrodzenie wypłacane w ramach pozostałych Programów uwzględnia także zadania z tytułu realizacji Programu LOT.

(akta kontroli str. 261-289, 309-317, 389 plik nr 3, 521-621, 841 pliki 89-93, 857-871, 1033-1041 pliki nr 017-018, 044, 1174 plik nr 001-010)

### **Monitorowanie środków przekazywanych do PFR SA**

Stosownie do postanowień § 5.1-5.4 *umowy o warunkach*, wymagalne koszty zewnętrzne, koszty finansowania zewnętrznego oraz koszty finansowania dodatkowego w zakresie, w jakim nie znajdują w danym czasie pokrycia w środkach zgromadzonych na odpowiednich rachunkach PFR SA, są pokrywane przez SP w transzach<sup>200</sup>.

W latach 2020-2021 minister właściwy do spraw gospodarki zasiliał PFR SA w czterech transzach środkami na potrzeby zapłaty odsetek od wyemitowanych przez PFR SA obligacji (stanowiących koszty finansowania zewnętrznego) w łącznej wysokości 1 011,9 mln zł, w tym:

- w dniu 20 kwietnia 2021 r. kwotę 224,5 mln zł – spłata odsetek od obligacji serii PFR SA 0324;
- w dniu 5 maja 2021 r. kwotę 300,6 mln zł – spłata odsetek od obligacji serii PFR SA 0325; pierwotnie środki zostały przekazane na rachunek PFR SA w dniu 30 kwietnia 2021 r., tj. zgodnie z terminem wskazanym w złożonym przez PFR SA zapotrzebowaniu; następnie w tym samym dniu Spółka dokonała zwrotu otrzymanej kwoty z uwagi na opłatę, którą bank pobrałby od PFR SA z tytułu zgromadzonych środków (0,45%), w celu jej ponownej wpłaty środków przez Ministerstwo
- w dniu 17 maja 2021 r. kwotę 246,6 mln zł – spłata odsetek od obligacji seria PFR SA 0925;
- w dniu 1 czerwca 2021 r. kwotę 240 mln zł – spłata odsetek od obligacji serii PFR 0330, PFR 0330B.

Środki te pochodziły z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

PFR SA przekazywał do MRiT faktury z tytułu pokrycia kosztów finansowania zewnętrznego z rachunku programowego PFR (w tym w szczególności kosztów emisji, rejestracji i dystrybucji obligacji). Dokumenty te podlegały kontroli merytorycznej i formalno-rachunkowej oraz autoryzacji komórek finansowo-księgowych na podstawie

<sup>199</sup> Ibidem.

<sup>200</sup> Transza oznacza Transzę KZ, Transzę KFZ, Transzę KFD odrębną dla każdego Programu.

Transza KZ według *umowy o warunkach* oznacza transzę środków przekazywanych PFR SA przez SP na poczet pokrycia kosztów Zewnętrznych.

Transza KFZ według ww. *umowy* oznacza transzę środków przekazywanych PFR SA przez SP na poczet pokrycia kosztów finansowania zewnętrznego.

Transz KFD ww. *umowy* oznacza transzę środków przekazywanych PFR SA przez SP na poczet pokrycia kosztów finansowania programowego.

mechanizmów kontroli zarządczej<sup>201</sup> określonych w zarządzeniach<sup>202</sup> oraz komunikatach<sup>203</sup> ministra właściwego do spraw gospodarki<sup>204</sup>.

(akta kontroli str. 872-879, 903-916, 987-992, 1033-1041 pliki nr 001-014, 019-027)

## 2.2 Koordynacja i monitorowanie realizowanych przez PFR SA programów rządowych

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 2a ustawy COVID-19 oraz przepisów uchwał Rady Ministrów<sup>205</sup> ustanawiających programy rządowe, koordynację i monitorowanie realizacji programów powierzono ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

W okresie objętym kontrolą działania koordynacyjne i monitoringowe ministra właściwego do spraw gospodarki skupiały się przede wszystkim na przyjmowaniu sprawozdań kwartalnych z realizacji poszczególnych programów przez PFR SA. Minister właściwy do spraw gospodarki, na etapie projektowania projektów Programów Tarcz, stanowiących załącznik do uchwał Rady Ministrów, i na etapie opracowywania projektów umów z PFR SA ograniczył narzędzia niezbędne do skutecznego monitorowania powierzonego Ministrowi przez Radę Ministrów zadania koordynacji i monitorowania zadań realizowanych przez PFR SA. Minister nie wprowadził do projektu *umowy o warunkach* (w konsekwencji do zawartej umowy) z PFR SA:

- uprawnienia dla Ministra do zweryfikowania i oceny decyzji PFR SA podejmowanych w ramach Zasady Racjonalnej Uznanowości;
- szczegółowych zasad kontroli realizacji przez PFR SA zadań dotyczących realizacji rządowych programów.

Minister wprowadził do projektów Programów Tarcz Procedurę Akceptacji, która została ukształtowana jako uprawnienie PFR SA, a nie obowiązek Spółki. Minister nie miał prawa, pomimo zapisów uchwał Rady Ministrów powierzających Ministrowi koordynację i monitorowanie działań PFR SA, bezpośredniego żądania od PFR SA przedłożenia określonych dokumentów do akceptacji, w tym Dokumentów Wykonawczych, stanowiących podstawę wypłaty beneficjentom pomocy.

W § 3.2 *umowy o warunkach* określono, że w terminie 30 dni po zakończeniu każdego kwartału kalendarzowego przypadającego w okresie przekazania, tj. w okresie pomiędzy datą zawarcia umowy a datą jej wygaśnięcia<sup>206</sup>, PFR SA ma przekazywać

<sup>201</sup> Kontrolę zarządczą w Ministerstwie (wg § 3 poniższych zarządzeń) stanowi ogół działań podejmowanych przez członków kierownictwa Ministerstwa oraz kierujących jego komórkami organizacyjnymi we wszystkich rodzajach ich aktywności, które są konieczne dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy.

<sup>202</sup> Zarządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 3 października 2018 r. w sprawie kontroli zarządczej w MPiIT (Dz. Urz. Min. Przed. i Tech. poz. 59) zmienione zarządzeniem z dnia 21 listopada 2018 r. (Dz. Urz. Min. Przed. i Tech. poz. 62), Zarządzenie nr 23 Ministra Rozwoju z dnia 28 września 2020 r. w sprawie kontroli zarządczej w Ministerstwie Rozwoju (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 28), Zarządzenie nr 8 Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie kontroli zarządczej w MRPiT (Dz. Urz. Min. Roz. Prac. i Tech. poz. 10).

<sup>203</sup> Komunikat Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 3 października 2018 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działu administracji rządowej – gospodarka, Komunikat Ministra Rozwoju z dnia 5 października 2020 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka i turystyka (Dz. Urz. Min. Roz. poz. 36.), Komunikat Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 stycznia 2021 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla działów administracji rządowej – budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka, praca i turystyka (Dz. Urz. Min. Roz. Prac. i Tech. poz. 9).

<sup>204</sup> Wyjaśnienia Dyrektora Generalnej z dnia 14 września 2021 r.

<sup>205</sup> Uchwała nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”; uchwała nr 2/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm”; uchwała nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Dużych Firm.

<sup>206</sup> Jest to najwcześniejsza z dat, w której łącznie zostaną spełnione warunki dotyczące wygaśnięcia, przedawnienia, umorzenia lub dyskontynuacji wiarytelności PFR SA oraz wobec PFR SA wskazanych w umowie, wygasną zobowiązania PFR SA

sprawozdania dotyczące realizacji programów, wysokości kosztów programowych oraz przychodów programowych odpowiednio poniesionych i uzyskanych w poprzednim kwartale kalendarzowym. Sprawozdawczość ma zawierać wskaźniki ewaluacyjne dotyczące rezultatów programu i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw, w szczególności:

- wartość udzielonych subwencji finansowych;
- liczbę beneficjentów programu i udzielonych subwencji finansowych;
- informacje o zatrudnionych pracownikach przez beneficjentów programu;
- wartość nieegzekwowanych subwencji finansowych;
- wartość zaciągniętych zobowiązań przez Polski Funduszu Rozwoju SA w związku z realizacją Programu;
- informacje o innych kosztach realizacji Programu.

Z analizy sekwencji dat sprawozdań składanych przez PFR SA wynika, że były one sporządzone (data na dokumencie) w ostatnim dniu roboczym 30-dniowego, umownego okresu przeznaczanego na ich opracowanie, natomiast były wysyłane i/lub wpływały do właściwych ministrów w pierwszych dniach roboczych po umownej cezurze:

- sprawozdania z realizacji przez PFR SA programów rządowych za II kw. 2020 r. są datowane na dzień 30 lipca 2021 r. - zostały przesłane do Ministerstwa w terminie drogą elektroniczną;
- sprawozdania za III kw. 2020 r. są datowane na dzień 30 października 2020 r. - zostały przekazane przez PFR SA pismem z dnia 30 października 2020 r., a wpłynęły do MRPiT w dniu 9 listopada 2020 r.;
- sprawozdania za IV kw. 2020 r. są opatrzone datą 29 stycznia 2021 r., ale zostały przekazane pismem z dnia 3 lutego 2021 r. i wpłynęły w dniu 4 lutego 2021 r.;
- sprawozdania za I kw. 2021 r. datowano 30 kwietnia 2021 r. i przekazano do Ministerstwa w dniu 7 maja 2021 r.;
- sprawozdania za II kw. 2021 r. z dnia 30 lipca 2021 r. zostały przekazane pismem z dnia 3 sierpnia 2021 r. i wpłynęły w dniu 4 sierpnia 2021 r.

Sprawozdania zawierały podstawowe wskaźniki dotyczące udzielonej pomocy, w tym m.in. salda funduszy specjalnych, koszty finansowania zewnętrznego (np. związane z emisją i naliczaniem odsetek od obligacji), przychody z odsetek od lokat założonych przez PFR SA, kwoty pobieranego przez PFR SA wynagrodzenia oraz wskaźniki ewaluacyjne programów dotyczące ich rezultatów i oddziaływania na gospodarkę.

Według Dyrektora Generalnego MRiT<sup>207</sup> przedkładane projekty sprawozdań oceniano jako sporządzone w sposób poprawny, nie żądano od PFR SA ich korekt ani uzupełnień. Minister właściwy do spraw gospodarki, po przeprowadzeniu wewnątrzresortowych uzgodnień, kierował projekty sprawozdań do konsultacji międzyresortowych, następnie do Komitetu Stałego RM i na posiedzenie Rady Ministrów. Wszystkie przedłożone sprawozdania były przyjmowane bez uwag zarówno przez Komitet Stały RM jak i przez Radę Ministrów. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT<sup>208</sup> programy rządowe, regulaminy ubiegania się o udział w programach ani *umowa o warunkach* oraz *umowa o zasadach współpracy* nie regulują uprawnień ministra właściwego do spraw gospodarki do egzekwowania od PFR SA terminowego przekazywania sprawozdań z realizacji programów rządowych. Przypominano o tym w roboczych kontaktach. Zdaniem wyjaśniającego, opóźnienia nie były znaczące i nie wpłynęły negatywnie na efektywność procesów weryfikacji i akceptacji sprawozdań.

---

z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych w ramach Programowanego Finansowania Kapitałowego, PFR SA zakończy proces dezinvestycji i wyda SP całość Przychodów Programowych.

<sup>207</sup> Wyjaśnienia z dnia 9 grudnia 2021 r. (DKT-V.0810.5.2001).

<sup>208</sup> Wyjaśnienia z dnia 10 grudnia 2021 r. (DKT-V.0810.5.2001).

Aczkolwiek kontrola nie ujawniła negatywnych konsekwencji powyższych, nieznacznych opóźnień, to jednak brak w umowie zapisów dyscyplinujących PFR SA w zakresie przestrzegania terminów sprawozdawczych (np. sankcji finansowych) faktycznie deprecjonuje znaczenie tego obowiązku. O ile utrwalenie się praktyki przekazywania sprawozdań w ostatnim dopuszczalnym terminie, a nawet po jego upływie, mogło wynikać z nadmiernie napiętego harmonogramu prac nad ich sporządzeniem, to możliwe było przedstawienie Radzie Ministrów stosownych propozycji modyfikujących zasady programowe, a następnie rzetelne egzekwowanie znowelizowanych zasad.

W ramach zadań koordynacyjnych Minister odpowiadał za legislację, przyjmowanie sprawozdań przedłożonych przez PFR SA i ich procedowanie przed RM, działania w ramach Procedury Akceptacji oraz obsługę korespondencji obywateli i przedsiębiorców. Przedstawiciele Ministerstwa byli zaangażowani w pracę zespołu roboczego usprawniającego wprowadzone instrumenty wsparcia – zadanie to realizowane było zarówno w trybie ciągłym, jak i doraźnym, np. interwencyjnym<sup>209</sup>.

Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego MRiT<sup>210</sup> współpraca z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych w ramach koordynacji i monitorowania realizacji programów, odbywała się w trybie roboczym, opartym o stałą wymianę informacji. Minister przedkładał Ministrowi Finansów, w ramach konsultacji międzyresortowych, projekty sprawozdań kwartalnych otrzymywanych z PFR SA. Minister Finansów i pozostali członkowie Rady Ministrów, w ramach ww. konsultacji, zapoznawali się z zakresem udzielonej pomocy oraz zgłaszali uwagi i kierowali pytania. Kwestie związane z wynagrodzeniem Funduszu za realizację Programów oraz kwestie pokrycia kosztów zewnętrznych (w szczególności odsetek od obligacji) objęte były „cyklicznie realizowanymi procesami w ramach przepływu środków publicznych”. Komórki organizacyjne Ministerstwa odpowiedzialne za realizację płatności współpracowały na bieżąco z Ministerstwem Finansów, którego przedstawiciele uczestniczyli w pracach zespołu roboczego, na etapie tworzenia Programów oraz w trakcie usprawniania wprowadzonych instrumentów wsparcia.

(akta kontroli str. 872-879, 886-894, 903-938, 987-1041 pliki nr 015-016, 017-027, 044, 046, 093-094)

Minister Finansów<sup>211</sup> odnosząc się do kwestii koordynacji i monitorowania realizacji Tarcz<sup>212</sup>, wskazał, że realizacja została powierzona PFR SA i to Spółka podejmuje ostateczne decyzje o przyznaniu przedsiębiorcy subwencji, jej wysokości, zwolnieniu z obowiązku jej zwrotu etc. PFR SA realizując obowiązek sprawozdawczy przekazuje MRiT sprawozdania z realizacji Programów. MRiT przedkłada je Radzie Ministrów, a Sekretarz RM przesyła je do zaopiniowania przez członków RM, w tym Ministrowi Finansów.

(akta kontroli str. 560-566)

Obowiązek monitorowania realizacji programów przez ministra właściwego do spraw gospodarki obejmował także zobowiązanie PFR SA do przedstawienia Radzie Ministrów pierwszych sprawozdań z realizacji trzech programów rządowych, tj. Tarczy 1.0., Tarczy DP i Tarczy 2.0, w terminie 45 dni od dnia ich rozpoczęcia. Zobowiązanie to zawarto w treści programów rządowych, w podrozdziale 5.3 *Sprawozdawczość*, obok obowiązku PFR SA do składania kwartalnych sprawozdań. Nie zostało ono ujęte w żadnej z umów zawartych pomiędzy PFR SA a ministrem właściwym do spraw gospodarki, w tym w szczególności w *umowie o warunkach* (§ 3.2), która regulowała kwestię terminu i zakresu składania przez Spółkę sprawozdań kwartalnych. Termin 45 dni upływał dla Tarczy 1.0 i DP odpowiednio w dniu 11 czerwca 2020 r., a dla Tarczy DP w dniu

<sup>209</sup> Wyjaśnienie z dnia 15 grudnia 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>210</sup> Ibidem.

<sup>211</sup> Wyjaśnienia z dnia 11 stycznia 2022 r. (PG5.0811.8.2021).

<sup>212</sup> Pismo z dnia 11 stycznia 2022 r. (PG.5.0811.8.2011).



4 lutego 2021 r. Pierwsze sprawozdania, w odróżnieniu do sprawozdań kwartalnych, miały szczególny charakter. Powinny zawierać w szczególności wnioski w zakresie aktualizacji programów oraz ich dokumentacji prawnej. Sprawozdania otrzymane przez ministra właściwego do spraw gospodarki z PFR SA za II kwartał 2020 r., oddzielnie z realizacji Tarczy 1.0, Tarczy DP (za okres: 27.04.2020 – 30.06.2020) oraz sprawozdanie z realizacji Tarczy 2.0 za I kwartał 2021 r. nie zawierały wniosków w zakresie aktualizacji programów oraz dokumentacji prawnej.

Sprawozdanie pn. „Program finansowy Tarczy PFR dla MŚP. Ewaluacja programu po pierwszym miesiącu funkcjonowania”<sup>213</sup> minister właściwy do spraw gospodarki przekazał do Stałego Komitetu Rady Ministrów w dniu 25 czerwca 2020 r.<sup>214</sup> z prośbą o rozpatrzenie w trybie obiegowym. NIK zwraca uwagę, iż dokument nie zawierał wymaganych Programem, przyjętym przez Radę Ministrów elementów, tj. wniosków w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji Prawnej Program, nie odnosił się w żadnym z zapisów to wymaganych elementów. Zawierał dane statystyczne m.in. o liczbie i kwocie udzielonego przedsiębiorcom przez PFR SA wsparcia, wskazywał na sektory, z których przedsiębiorcy otrzymali wsparcie, odnosił się do utworzonego – innowacyjnego systemu przyznającego wsparcie nawet w mniej niż 24 godziny oraz do emisji obligacji. Według wyjaśnień Dyrektor Generalnej MRiT<sup>215</sup>, *analiza informacji pozyskanych w pierwszym okresie trwania programów, ujętych w pierwszych kwartalnych sprawozdaniach składanych przez PFR SA oraz płynące z nich wnioski, nie dawały podstawy do wnioskowania przez PFR SA o aktualizację Programów oraz dokumentacji prawnej Programów.*

W odniesieniu do zobowiązania PFR SA do złożenia sprawozdanie po 45 dniach od rozpoczęcia Tarczy DP, Dyrektor Generalna wyjaśniła, iż nie zostało ono przekazane do Ministerstwa, bowiem w *okresie, który miało ono obejmować, nie uruchomiono naboru wniosków i wypłaty subwencji finansowej. Należy bowiem przede wszystkim wziąć pod uwagę bezprecedensowość sytuacji i specyficzne uwarunkowania wynikające z początkowego okresu pandemii (m.in. przejście w trybie zdalnym, ograniczone możliwości organizacyjno-techniczne) czy wielką presję i ogromne oczekiwania społeczne związane z szybkim uruchomieniem programów rządowych chroniących miejsca pracy i firmy przed upadłością.* Działania prowadzone nad Tarczą DP były realizowane inaczej niż w przypadku Tarczy 1.0. Uchwałą nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. Rada Ministrów przyjęła program Tarczy DP, przy czym Komisja Europejska wydała decyzje w sprawie instrumentu prawie po miesiącu od czasu uchwalenia rządowego programu. I tak, w przypadku instrumentu:

- finansowanie płynnościowe w dniu 25 maja 2020 r.,
- finansowanie preferencyjne w dniu 29 maja 2020 r.,
- pomocowe finansowane kapitałowe, udzielane w formie: (a) obejmowania akcji lub udziałów albo w formie (b) nabywania obligacji zamiennych na akcje albo obligacji wymiennych na udziały w dniu 11 czerwca 2020 r.

Zgodnie ze sprawozdaniem PFR SA z realizacji Tarczy DP za II kwartał 2020 r. (27.04.2020 - 30.06.2020) faktyczne uruchomienie Programu poprzez możliwość składania przez przedsiębiorców wniosków nastąpiło w dniu 9 czerwca 2020 r.

Na pytanie NIK dotyczące pierwszego sprawozdania z realizacji Tarczy 2.0 Dyrektor Generalna, w przywołanych powyżej wyjaśnieniach, nie udzieliła informacji.

W ocenie NIK zapisy programów rządowych jednoznacznie zobowiązywały PFR SA do przedłożenia sprawozdań z ich realizacji w terminie 45 dni od rozpoczęcia programu,

<sup>213</sup> Dokument w formie prezentacji.

<sup>214</sup> Pismo DRI.0322.1.2020.

<sup>215</sup> Pismo z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

przy czym Rada Ministrów nie sprecyzowała jak należy rozumieć „rozpoczęcie programu”. Niezależnie od interpretacji tego zapisu, minister właściwy do spraw gospodarki był zobowiązany uchwałą Rady Ministrów nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. do monitorowania realizacji programu i mógł spowodować, aby PFR SA przedłożył Radzie Ministrów stosowne sprawozdania celem wypełnienia obowiązku ujętego w uchwałach.

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

### **Kontrole funkcjonowania instrumentów pomocowych**

W latach 2020-2021 (I połowa) Minister realizował zatwierdzone plany kontroli w obszarze gospodarki, rozwoju oraz turystyki. Nie przeprowadzał natomiast żadnych kontroli w zakresie funkcjonowania instrumentów wsparcia udzielanego przedsiębiorcom w związku z wystąpieniem epidemii COVID-19. Ich brak był konsekwencją działań Ministra na etapie projektowania umowy z PFR SA, które spowodowały, że pozbawił się takich uprawnień kontrolnych. Kwestia ta została opisana w Obszarze 1 nieprawidłowości.

Nie wykonywał również audytów dotyczących możliwości sprawnego udzielania pomocy w ramach Tarcz PFR SA przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Dyrektor Generalny MRiT<sup>216</sup> wyjaśnił: „Z uwagi na nieprzewidywalny charakter i dynamiczny rozwój pandemii COVID-19, tworzone w Ministerstwie nowe mechanizmy wspierania przedsiębiorców ewoluowały przez cały rok. Powyższe nie uzasadniało planowania i przeprowadzania kontroli doraźnych w tym obszarze w trakcie trwania pandemii. Cały potencjał merytoryczny i organizacyjny Ministerstwa skupiony został na działaniach ukierunkowanych na wypracowywanie ww. mechanizmów i na jak najszybszym reagowaniu na postulaty płynące od przedsiębiorców.”

(akta kontroli str. 886-894, 1033-1041 pliki nr 046, 1042-1127)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister nie egzekwował od PFR SA prawidłowego wykonywania obowiązków sprawozdawczych wynikających z zawartych umów.

W programie Tarcza DP przyjęto dziesięć wskaźników ewaluacyjnych, z których dwa dotyczyły zatrudnienia u beneficjentów, tj. *informacja o Beneficjentach Programu*, w szczególności *informacja o zatrudnieniu* (wskaźnik nr 4) i *liczba ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu* (wskaźnik nr 10), w sytuacji gdy utrzymanie zatrudnienia („stabilizacja finansowa dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy i bezpieczeństwa finansowego obywatela”) było jednym z siedmiu celów szczegółowych programu, wymienionym w Rozdziale 2 Programu, a także w § 1 pkt 3 lit. F Regulaminu Programu Tarcza DP. W sprawozdaniach przedkładanych Ministrowi przez PFR SA nie zawarto informacji o liczbie ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu ani o liczbie pracowników zatrudnianych przez firmy będące beneficjentami Tarczy DP. Minister nie występował do PFR SA o ich uzupełnienie. Tym samym nie posiadał danych i informacji niezbędnych do oceny efektów w oparciu o ustalone w programie wskaźniki. W wyjaśnieniach Dyrektor DRI<sup>217</sup> odpowiedzialny za monitorowanie realizacji programu wskazał, iż rozliczenie udzielonej pomocy nie było uzależnione od utrzymania zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Stwierdził też, że sam wolumen udzielonego wsparcia świadczy o oddziaływaniu programu. NIK nie podziela

<sup>216</sup> Pismo z dnia 5 listopada 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>217</sup> Pismo Dyrektora Departamentu Rozwoju Inwestycji z dnia 29 grudnia 2021 r.

tej argumentacji. Sama wypłacona kwota nie świadczy o skuteczności zastosowanej formy pomocy. W sytuacji, gdy jednym z celów Tarczy DP była ochrona miejsc pracy i określono dla tego celu wskaźniki dotyczące zatrudnienia beneficjentów, prawidłowy i skuteczny monitoring realizacji programu, a w konsekwencji pełna, rzetelna ocena efektów programu, powinna opierać się o takie dane.

Minister nie wyegzekwował także od PFR SA obowiązku Spółki do przedstawienia Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Tarczy DP, w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia tego programu, tj. do dnia 11 czerwca 2020 r.

Sprawozdanie to miało w szczególności zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu. Powyższe zaniechanie zostało ocenione jako nieprawidłowe w wystąpieniu pokontrolnym Delegatury NIK w Katowicach z kontroli przeprowadzonej w Polskim Funduszu Rozwoju SA nr P/22/059 Wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19<sup>218</sup>.

(akta kontroli str. 261-289, 309-317, 389 plik nr 3, 857-871)

## OCENA CZĄSTKOWA

Na etapie wdrażania i realizacji pomocy działania Ministra były wyznaczone regulacjami programów rządowych przyjętych uchwałami Rady Ministrów oraz zapisami dwóch umów zawartych z PFR SA. Zawarte w nich ograniczenia działań Ministra wynikały z nieprawidłowości popełnionych na etapie przygotowywania projektów Programów Tarcz i projektów umów z PFR SA i w konsekwencji zawartych umów ze Spółką. Dotyczyły one wprowadzenia przez Ministra do projektów Programów regulacji w zakresie Zasady Racjonalnej Uznanowości, Procedury Akceptacji, procedury odmowy przedsiębiorcom wypłaty subwencji oraz konstrukcji wynagrodzenia dla PFR SA, a także nieuwzględnienia w umowach z PFR SA uprawnień kontrolnych Ministra wobec działań Spółki. Wskutek tego Minister nie mógł skutecznie realizować powierzonego uchwałami Rady Ministrów zadania polegającego na koordynowaniu i monitorowaniu zadań realizowanych przez PFR SA. Brak w projektach umów i w zawartych umowach z PFR SA narzędzia w formie kontroli spowodował, że monitoring nad działaniami PFR SA był sprawowany przez Ministra nierzetelnie. Wynikał on przede wszystkim z niezapewnienia sobie przez Ministra właściwych uprawnień w tym zakresie w umowach, pomimo iż w kwestii kontroli zapisy Programu Tarcza upoważniały Ministra do uszczegółowienia zasad jej przeprowadzania, jak i nieprawidłowego wykonywania tych uprawnień, które umowy z PFR SA przewidywały, tj. nieegzekwowania od Spółki prawidłowej realizacji obowiązków sprawozdawczych. Minister nie wyegzekwował także od PFR SA zobowiązania Spółki do przedstawienia Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Tarczy DP, w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia tego programu, tj. do dnia 11 czerwca 2020 r.

### 3. Analiza efektów wsparcia

Opis stanu faktycznego

Dyrektor Generalna Ministerstwa wyjaśniła<sup>219</sup>, że w okresie objętym kontrolą do Ministerstwa nie wpłynęła żadna skarga (w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego) na założenia przyjęte w programach. W celu wyselekcjonowania ewentualnych skarg z korespondencji napływającej do Ministerstwa oraz dla zapewnienia terminowego i prawidłowego ich rozpatrywania w Ministerstwie zostały zastosowane – według wyjaśniającej - mechanizmy kontroli zarządczej: „Kaźde wpływające do Ministerstwa Rozwoju i Technologii pismo poddawane jest szczegółowej analizie pod kątem występowania w jego treści zarzutów mogących stanowić element skargowy. W Ministerstwie przyjęto także, m.in. w celu zapewnienia terminowego i prawidłowego

<sup>218</sup> Kontrola LKA.410.008.01.2022.

<sup>219</sup> Pismo z dnia 14 września 2021 r.

*rozpatrywania skarg, Zarządzenie nr 11 Dyrektora Generalnego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 6 maja 2021 r. w sprawie ustalenia organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji oraz przyjmowania interesantów w sprawach skarg i wniosków w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii, którego przepisy regulują m.in. organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg. Zarządzenie to dotyczy wszystkich skarg (w rozumieniu Działu VIII – Skargi i wnioski ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego) i obowiązuje również przy rozpatrywaniu ewentualnych skarg dotyczących założeń przyjętych w tarczach antykrzysowych.” Zarządzanie korespondencją wpływającą do Ministerstwa odbywało się poprzez system EZD, który umożliwiał m. in. śledzenie terminowości załatwiania poszczególnych spraw.*

(akta kontroli str. 880-885, 1033-1041 pliki nr 041-043, 088-090)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpływała korespondencja m.in. od przedsiębiorców, ich zrzeszeń i organizacji oraz od parlamentarzystów, dotycząca sytuacji firm w okresie epidemii COVID-19. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>220</sup> w Ministerstwie nie wprowadzono obowiązku prowadzenia zestawień zgłaszanych postulatów, gdyż uznano, że nakład pracy na ich wykonanie byłby niewspółmierny do potencjalnych efektów. Merytoryczną analizę zgłoszeń prowadzono w trybie roboczym. Była ona przedmiotem spotkań kadry kierowniczej Ministerstwa, w okresie tzw. pracy zdalnej w formule on-line. Postulaty legislacyjne, a więc dotyczące zmian w przepisach były natomiast analizowane i uwzględniane w prowadzonych przez poszczególne departamenty roboczych zestawieniach propozycji zmian lub omawiane w trakcie bezpośrednich spotkań z członkami kierownictwa Ministerstwa.

(akta kontroli str. 244-260)

Analiza wpływających do Ministerstwa postulatów i opinii dotyczących projektowanych rozwiązań pomocowych stanowiła instrument pozwalający na wypracowanie zmian w już obowiązujących przepisach i pozwalała na ocenę funkcjonowania tych przepisów. Zgłoszenia dotyczyły w głównej mierze poszerzenia katalogu branż objętych wsparciem. Ministerstwo informowało, że pomoc branżowa adresowana jest do tych sektorów gospodarki, których sytuacja ze względu na ograniczenia sanitarne jest najtrudniejsza. Te same postulaty zgłaszane były przez parlamentarzystów kierujących interpelacje pod adresem Ministra. W imieniu przedsiębiorców pisma do MRiT kierował również Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Rzecznik Praw Obywatelskich czy Business Center Club. Podmioty te również postulowały o objęcie wsparciem szerszej grupy przedsiębiorców.

Szczegółowo zbadano losowo wybraną próbę 30 pism (korespondencji) od przedsiębiorców, ich zrzeszeń i innych podmiotów, dotyczących trudności w prowadzeniu działalności gospodarczej spowodowanych epidemią COVID-19.

Ministerstwo w czasie od kilku dni do sześciu tygodni kierowało odpowiedzi do adresatów lub przekazywało pisma podmiotom właściwym do ich rozpatrzenia. Ministerstwo w ramach badanej próby nie odniosło się tylko do jednego pisma, ponieważ zawierało ono niemerytoryczną treść. Ministerstwo nie zajęło także stanowiska w sprawie raportu dotyczącego oceny pracy rządu za drugi kwartał 2020 r. przesłanego przez Business Centre Club oraz do postulatów zgłaszanych w trakcie procesu legislacyjnego<sup>221</sup>.

<sup>220</sup> Wyjaśnienie dnia 5 listopada 2021 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>221</sup> Przykładowo w dniu 29 czerwca 2020 r. Polski Związek Przemysłu Farmaceutycznego przekazał uwagi do zapisów ustawy o Funduszu Medycznym. Ministerstwo na posiedzeniu Rady Ministrów, na którym projekt ustawy był omawiany podniosło wszystkie kwestie i stany problematyczne, na które wskazał Polski Związek Przemysłu Farmaceutycznego. Ministerstwo nie odpowiedziało bezpośrednio na postulaty zgłoszone przez Business Centre Club w trakcie procesu legislacyjnego do ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 568 ze względu na krótki okres jej procedowania).

Rezultaty działań Ministerstwa o m.in.:

- na mocy kolejnych rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (wydanych w dniach 19 stycznia 2021 r.<sup>222</sup> i 26 lutego 2021 r.<sup>223</sup>), a także Tarczy 2.0 objęto wsparciem branżę przewoźników autokarowych (kod PKD branży 49.39.Z.); przewoźnicy ci mogli ponadto skorzystać z instrumentów wsparcia ustanowionych w ramach tzw. Tarczy Turystycznej<sup>224</sup> oraz tzw. Tarczy branżowej<sup>225</sup>;
- w Tarczy 2.0 oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19<sup>226</sup> uwzględniono przedsiębiorców prowadzących sprzedaż detaliczną gier i zabawek w wyspecjalizowanych sklepach (kod PKD 47.65.Z.); było to rezultatem petycji skierowanej do MRiT;
- Ministerstwo, po początkowym odesłaniu do innych rozwiązań<sup>227</sup>, spowodowało objęcie przepisami powyższego rozporządzenia z dnia 16 kwietnia 2021 r. przedsiębiorców, których działalność nie była wówczas objęta pomocą (kody PKD 77.29.Z i 77.39.Z, tj. *Wypożyczanie i dzierżawa artykułów użytku osobistego i domowego oraz Wynajem i dzierżawa pozostałych maszyn, urządzeń oraz dóbr materialnych, gdzie indziej niesklasyfikowanych*).

Do Ministerstwa korespondencję kierowały również fundacje i stowarzyszenia, które wskazywały na brak możliwości otrzymania wsparcia ze względu na przypisywany im wiodący kod PKD. Podmioty te były automatycznie sklasyfikowane przez GUS pod kodem *Działalność pozostałych organizacji członkowskich, gdzie indziej niesklasyfikowana*<sup>228</sup>, niezależnie od tego czy prowadziły działalność gospodarczą. Wskutek interwencji, w kolejnych wersjach Tarczy 1.0 oraz w Tarczy 2.0 kryteria udzielenia wsparcia zostały tak zaprojektowane, aby objąć również powyższe podmioty. Do otrzymania wsparcia wystarczyło, aby działalność realizowana była w jednym ze wskazanych kodów PKD i nie musiała to być działalność wiodąca.

Przedsiębiorców, których postulaty o objęcie wsparciem nie zostały uwzględnione Ministerstwo informowało o już istniejących instrumentach pomocowych, z których dany przedsiębiorca mógł skorzystać – np. przedsiębiorca, którego firma znajdowała się w restrukturyzacji poinformowany został o możliwości skorzystania z rozwiązań ustawy z dnia 16 lipca 2020 r. o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców<sup>229</sup>.

(akta kontroli str. 13-36, 49-243, 465-485, 507-520)

Rezultatem interwencji podejmowanych w Ministerstwie drogą korespondencyjną było także objęcie wsparciem przedsiębiorców prowadzących sklepiki na terenie szkół. Sprzedaż artykułów spożywczych nie była, co do zasady, objęta ograniczeniami

<sup>222</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 152).

<sup>223</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. z 2020 r. poz. 1291 ze zm.).

<sup>224</sup> Ustawa z dnia 17 września 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1639).

<sup>225</sup> Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2255).

<sup>226</sup> Dz. U. poz. 713.

<sup>227</sup> Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych czy możliwość dopłaty do oprocentowania kredytów oferowanego przez BGK na mocy ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz.U. 2022 poz. 2141).

<sup>228</sup> Kod PKD przypisywany fundacjom i stowarzyszeniom przez GUS to 94.99. Z.

<sup>229</sup> Dz. U. poz. 1298.

wynikającymi z epidemii, natomiast pośrednio, w związku z zawieszeniem zajęć stacjonarnych w szkołach, przedsiębiorcy ci pozbawieni zostali przychodów ze sprzedaży. Opracowany w Ministerstwie<sup>230</sup> pakiet rozwiązań dla tych przedsiębiorców został włączony do projektu ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw<sup>231</sup>. W ramach zaprojektowanego rozwiązania, poza właściwym kodem PKD uprawniającym do otrzymania wsparcia<sup>232</sup>, nałożono na przedsiębiorców m.in. wymóg przedłożenia zaświadczenia wystawionego przez dyrektora placówki oświatowej o wynajmowaniu powierzchni w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Przyjęte rozwiązanie przyznawało przedsiębiorcom dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, świadczenia postojowe, dotację oraz zwolnienie z opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Te instrumenty pomocowe miały być finansowane ze środków Funduszu Pracy<sup>233</sup> oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>234</sup>. Ustalenie wstecznego tj. od listopada 2020 r. terminu nabycia uprawnień do wsparcia finansowego było związane z faktem, iż od momentu ponownego zamknięcia szkół do przyjęcia ustawy upłynęło prawie osiem miesięcy.

(akta kontroli str. 244-260, 277-289, 309-317)

Przedstawiciele Ministerstwa uczestniczyli w przygotowywaniu przepisów dotyczących aktów wykonawczych<sup>235</sup> do ustawy COVID-19. Ustawa ta została zmieniona m.in. ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (tzw. Tarcza branżowa), będącą przedłożeniem poselskim. W efekcie tej nowelizacji katalog branż, które mogły uzyskiwać pomoc finansową oraz okresy dopuszczalności korzystania z tej pomocy mogły być ustalane i modyfikowane rozporządzeniami Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 13-36, 330-345)

### **Inne działania Ministra realizowane poza Programami Tarcz: 1.0, DP i Tarczy 2.0.**

Ministerstwo, w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa, które zaczęły obowiązywać od 28 grudnia 2020 r., podjęło inicjatywę przedłużenia obowiązywania rozwiązań pomocowych. W dniu 13 stycznia 2021 r. Minister przedłożył Radzie Ministrów projekt rozporządzenia w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19, przyjętego w dniu 19 stycznia 2021 r.<sup>236</sup> Na jego mocy wydłużono obowiązywanie następujących instrumentów wsparcia:

- wypłaty świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków FGŚP;
- wypłaty ponownego świadczenia postojowego z FP;
- dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej ze środków FP;

<sup>230</sup> Ministerstwo we współpracy z Ministerstwem Edukacji i Nauki ustaliło liczbę sklepików działających w szkołach i innych placówkach oświatowych i na podstawie tych danych oszacowało skutki budżetowe planowanej pomocy oraz opracowało ostateczny projekt przepisów wraz z uzasadnieniem i OSR do ustawy. Przedmiotowy projekt ustawy z zaproponowanymi rozwiązaniami pomocowymi został skierowany do Stałego Komitetu Rady Ministrów pismem z dnia 17 marca 2021 r.

<sup>231</sup> Dz. U. poz. 1192. Pomoc dla sklepików szkolnych została ujęta w artykułach 15gga<sup>1</sup> oraz 15zze<sup>4a</sup>.

<sup>232</sup> Działalność polegająca na prowadzeniu sprzedaży w placówkach oświatowych oznaczona jest kodami PKD 47.11.Z oraz 47.19.Z.

<sup>233</sup> Dalej także: FP.

<sup>234</sup> Dalej także: FGŚP.

<sup>235</sup> Prace nad założeniami rozwiązań zaproponowanych w ustawie z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw zapowiedział premier oraz ministrowie Jarosław Gowin i Tadeusz Kościński na konferencji prasowej w dniu 27 października 2020 r.

<sup>236</sup> Dz.U. poz. 152 ze zm.

- zwolnienia z obowiązku opłacania należnych składek na ubezpieczenia społeczne, na ubezpieczenie zdrowotne, na Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych lub Fundusz Emerytur Pomostowych.

W związku z wejściem w życie ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>237</sup> zmieniło się upoważnienie ustawowe do wydania przedmiotowego rozporządzenia. Tym samym konieczne stało się wydanie nowego rozporządzenia. W Ministerstwie opracowano jego projekt i w dniu 17 lutego 2021 r. został on przedłożony Radzie Ministrów (przyjęty w dniu 26 lutego 2021 r.)<sup>238</sup>. Na mocy rozporządzenia utrzymano dotychczasowe instrumenty wsparcia i przedłużono okres ich stosowania dla tych branż gospodarki, w stosunku do których utrzymane zostały ograniczenia działalności.

Kolejna zmiana rozporządzenia w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 spowodowana została wejściem w życie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 19 marca 2021 r. w sprawie *ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*<sup>239</sup>, utrzymującego obostrzenia w funkcjonowaniu niektórych branż. W wyniku tej zmiany przedłużono obowiązywanie dotychczasowych instrumentów wsparcia oraz rozszerzono katalog uprawnionych podmiotów. Usprawnieniem było także wydłużenie czasu na weryfikację kodów PKD przez tych przedsiębiorców, którzy w rejestrach mieli wpisane nieaktualne kody.

(akta kontroli str. 13-36, 318-323)

W związku z napływającą korespondencją Ministerstwo podejmowało także szereg działań o charakterze niefinansowym, które były elementem systemu pomocy dla przedsiębiorców oraz działania legislacyjne:

- Ministerstwo zaproponowało m.in. zmiany w przepisach dotyczących zamówień publicznych, wyrażone w art. 15r, 15s oraz 15u ustawy z dnia 31 marca 2020 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*<sup>240</sup>. Przepisy te miały chronić przedsiębiorców wykonujących zamówienia publiczne przed odpowiedzialnością odszkodowawczą w przypadku braku możliwości realizacji zamówień wskutek epidemii COVID-19. Instytucje publiczne zwolnione zostały natomiast z odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w przypadku niedochodzenia kar umownych w takich sytuacjach.
- Ministerstwo procedowało również projekt ustawy *o zmianie ustawy o udzielaniu pomocy publicznej w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców* (nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD 176).

(akta kontroli str. 244-260, 465-485)

Ministerstwo dokonywało oceny bieżących skutków udzielonego wsparcia poprzez ocenę stanu gospodarki oraz rynku pracy na podstawie analizy danych makroekonomicznych. Przygotowano opracowania dotyczące wpływu epidemii COVID-19 na poszczególne sektory gospodarki. Dokonano identyfikacji branż wrażliwych na sytuację epidemiczną i zaliczono do nich m.in. gastronomię i zakwaterowanie, fitness, branżę

<sup>237</sup> Dz.U. poz. 159.

<sup>238</sup> Dz.U. poz. 371.

<sup>239</sup> Dz.U. poz. 512.

<sup>240</sup> Dz.U. poz. 568 ze zm.

organizatorów konferencji i targów oraz branżę motoryzacyjną i branżę modową. Jako beneficjentów zaistniałej sytuacji wskazano branże z sektorów specjalistycznych technologii informatycznych (branża gier), elektroniki profesjonalnej, sektor farmaceutyczny oraz opieki zdrowotnej i branżę kosmetyczną<sup>241</sup>.

### Ocena funkcjonowania systemu pomocy w ramach Tarcz: 1.0, DP i Tarczy 2.0

Na dzień 10 października 2022 r. Ministerstwo nie przeprowadzało oceny wdrożonych przez PFR SA programów wsparcia. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnego<sup>242</sup> pełna i szczegółowa ocena efektywności rozwiązań przyjętych w programach rządowych zostanie dokonana po zakończeniu ich realizacji (...), tzn. dopiero po całkowitym zakończeniu procesu zwrotów subwencji finansowych.

Zdaniem NIK perspektywa, którą zarysowuje Ministerstwo jest zbyt odległa, a wyniki jej przeprowadzenia nie będą mogły być efektywnie i skutecznie wykorzystane, na przykład przy wypracowaniu ramowych procedur postępowania w sytuacji ewentualnego powtórzenia się epidemii bądź gdy zaistnieje potrzeba opracowywania nowego programu pomocowego. Jednocześnie NIK zauważa, iż Minister przewidział przeprowadzenie ewaluacji skuteczności nowelizowanych przepisów dotyczących PFR SA po upływie co najmniej trzech lat. W punkcie 12 oceny skutków regulacji projektu ustawy o zmianie ustawy o *sir* z dnia 26 marca 2020 r. zawarł ww. zapis uzasadniając, iż 3-letni okres jest zwykle potrzebny do oceny programów pomocowych i wsparcia rozwoju regionalnego. Minister, pomimo wymogu wynikającego z Regulaminu pracy Rady Ministrów<sup>243</sup>, nie wskazał w ww. ocenie skutków regulacji docelowych mierników, które pozwolą określić, czy oczekiwane efekty wprowadzonych zmian zostały uzyskane, ani nie opisał powodów związanych ze specyfiką zaprojektowanych zmian, które uniemożliwiają zaproponowanie i zastosowanie mierników przy dokonywaniu ewaluacji projektu zmian do *ustawy o sir*.

(akta kontroli str. 465-485, 636-641, 1042-1069)

Od marca 2020 r. w Ministerstwie zbierano cykliczne dane o liczbie wniosków o zawieszenie i likwidację działalności gospodarczych wpływających do CEIDG oraz o liczbie aktywnych działalności. Ministerstwo analizowało również dane dotyczące upadłości podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w KRS na podstawie ogólnodostępnych danych publikowanych przez GUS jak i danych dotyczących niewypłacalności firm na podstawie informacji zawartych w raportach jednej z firm ubezpieczających należności.

(akta kontroli str. 13-36, 244-260, 465-485)

Od marca 2020 r. do lipca 2021 r. w Ministerstwie agregowano także dane o charakterze statystycznym<sup>244</sup>, które w postaci graficznych raportów dystrybuowane były

<sup>241</sup> Inne opracowania to m.in. analiza pn. *Wpływ kryzysu związanego z epidemią COVID-19 na polski eksport*, która identyfikowała długofalowy wpływ pandemii na polski eksport, w tym eksport poszczególnych branż i dlatego została wykorzystana, jako wsparcie merytoryczne dla opracowania projektów „Polityki Przemysłowej Polski” oraz „Polityki Eksportowej Polski”. Ministerstwo we współpracy w szczególności ze Związkiem Pracodawców Sektora Kosmicznego analizowało skutki epidemii COVID-19 pod kątem ewentualnej potrzeby krajowej interwencji pomocowej na rzecz podmiotów polskiego sektora kosmicznego. Wykonano analizę sektora systemów militarnych (obronny i cyberbezpieczeństwa). W 2020 r. w Ministerstwie przygotowano kwestionariusz dla firm sektora obronnego i bezpieczeństwa w celu przeprowadzenia działań analitycznych i identyfikacji wpływu pandemii na sektor obronny i bezpieczeństwa w Polsce. Wnioski nie wskazywały na znaczący i negatywny wpływ skutków pandemii COVID-19 na bieżącą kondycję sektora obronnego i bezpieczeństwa. O wynikach analiz był informowany Minister Obrony Narodowej oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Dane przekazane przy wyjaśnieniach Ministerstwa – pismo z dnia 20 września 2021.

<sup>242</sup> Pismo z dnia 10 października 2022 r. (DKT-V.0810.5.2021).

<sup>243</sup> M.P. 2022 poz. 348.

<sup>244</sup> Monitoring ten najpierw realizowany był w cyklach godzinowych dalej w cyklach dziennych, tygodniowych a wraz ze zmniejszającą się dynamiką wypłat środków z tarcz antykryzysowych raporty przygotowywano w odstępach miesięcznych. Raporty zawierały najpierw jedynie informacje o zmianie liczby aktywnych i zawieszonych działalności gospodarczych pozyskiwane z CEIDG, które w kolejnych miesiącach poszerzono o informacje o poziomie wykorzystania instrumentów pomocowych.



do ówczesnego Kierownictwa Ministerstwa oraz do dyrektorów komórek organizacyjnych<sup>245</sup>. W raportach uwzględniano różne formy pomocy przedsiębiorcom, które monitorowało Ministerstwo i przedstawiano narastająco łączną wysokość wsparcia finansowego wypłaconego w ramach instrumentów pomocowych obsługiwanych przez PFR SA<sup>246</sup>, BGK, Agencję Rozwoju Przemysłu SA, ZUS oraz urzędy pracy a także dane dotyczące wykorzystania programu Bon Turystyczny. Od kwietnia 2021 r. Ministerstwo podjęło współpracę z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie w celu przygotowania raportów dotyczących zmiany gospodarczej w ramach rozwiązania systemowego tzw. Instrumentu Szybkiego Reagowania (ISR). W maju i lipcu 2021 r. zostały przekazane Ministerstwu dwie edycje kwartalnych raportów ISR, w tym cztery raporty branżowe dla branż spożywczej, motoryzacyjnej, chemicznej oraz odzysku surowców. Kolejne raporty dotyczyły produkcji maszyn i urządzeń oraz branży okologicznej. Rekomendacje wskazane w powyższych raportach dotyczyły działań długofalowych i nie zawierały wskazań co do działań, które należało podjąć w związku z przeciwdziałaniem skutkom epidemii ani oceny dotychczasowych działań<sup>247</sup>.

Według danych Ministerstwa<sup>248</sup> łączna wartość wsparcia udzielonego przedsiębiorcom przez PFR SA, ZUS, BGK oraz Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (jako dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych i Funduszu Pracy) wyniosła 236,06 mld zł, natomiast wartość bonów turystycznych osiągnęła 1,5 mld zł.

(akta kontroli str. 37-42, 244-260, 397-403 pliki 2-5, 465-485, 636-641, 1042-1127)

## **Wskaźniki ewaluacyjne dla Programów Tarcz: 1.0, DP i 2.0 i ich wykonanie według sprawozdań PFR SA z realizacji Programów na koniec I kwartału 2022 r.**

### **Program Tarcza 1.0<sup>249</sup>**

1. *wartość finansowania programowego* – 61,46 mld zł<sup>250</sup> (wykonanie);
2. *wartość i struktura pozyskanego przez PFR finansowania zewnętrznego oraz kosztów finansowania zewnętrznego* – PFR SA wyemitował 12 serii obligacji na łączną kwotę ponad 73,9 mld zł (dla wszystkich Programów, w tym dla Programu PLL LOT), z czego na potrzeby tego Programu przeznaczono 60,9 mld zł (początkowo 59,5 mld zł);
3. *wartość finansowania bezzwrotnego* – wartość umorzeń wyniosła 36,76 mld zł, z czego umorzenia dla mikrofirm wyniosły 14,3 mld zł, a dla MŚP 22,4 mld zł;
4. *wartość opóźnionych spłat finansowania programowego przez beneficjentów Programu, w tym na skutek upadłości beneficjenta Programu* – beneficjenci zalegali wobec PFR SA ze spłatą subwencji finansowej na łączną kwotę 345,8 mln zł;
5. *wartość wynagrodzenia PFR z tytułu obsługi Programu oraz inne koszty programowe pokrywane z rachunku Programu* – łączne wynagrodzenie na rzecz PFR SA wyniosło 316,2 mln zł; koszty finansowania zewnętrznego i koszty zewnętrzne wyniosły 1 897,9 mln zł;
6. *informacje o sporach lub zgłoszonych roszczeniach do PFR przez beneficjentów Programu* – złożono 21 skarg do WSA (sprawy administracyjne) oraz toczy się

<sup>245</sup> Wśród odbiorców raportu byli także Prezes i Wiceprezesi Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Prezes Banku Gospodarstwa Krajowego oraz osoby wskazane przez Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego.

<sup>246</sup> Ministerstwo występowało do PFR SA o dane wskazane w art. 21a ust. 7 w zw. z ust. 6 ustawy o *sir* tj. dane dotyczące wysokości udzielonej przedsiębiorcom pomocy. Dane te były wykorzystywane przy udzielaniu odpowiedzi na kierowane do Ministerstwa pytania oraz interpelacje. Dane te były wykorzystywane równocześnie do monitoringu instrumentów wsparcia prowadzonego w postaci raportów zawierających graficzną prezentację danych o charakterze statystycznym.

<sup>247</sup> Rekomendacje Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie dotyczyły np. konieczności cyfryzacji różnych procesów zakupowych czy przeprowadzenie transformacji energetycznej, która obniży koszty działalności przedsiębiorstw.

<sup>248</sup> Raport z informacji o wolumenach udzielonego wsparcia według stanu na dzień 27 lipca 2021 r.

<sup>249</sup> Program rządowy – Tarcza finansowa PFR dla MŚP. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 27.04.2020-31.03.2022 (25.04.2022).

<sup>250</sup> Kwoty te nie obejmują zwrotów subwencji dokonanych przez beneficjentów Programu Tarcza 1.0.

przeciwko PFR SA 21 postępowania z powództwa przedsiębiorców (sprawy cywilne)<sup>251</sup>;

7. *otrzymane wpłaty Skarbu Państwa na pokrycie wynagrodzenia i kosztów Programu na rachunek Programu* – w 2021 r. SP dokonał wpłaty na rachunek programowy Tarczy 1.0 kwoty 957,4 mln zł tytułem pokrycia kosztów odsetek od wskazanych przez PFR SA obligacji;
8. *liczba beneficjentów Programu* – udzielono finansowania ponad 348 tys. firm;
9. *liczba ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu* – 3,1 mln pracowników;
10. *liczba Beneficjentów Programu, którzy kontynuują działalność gospodarczą* – spośród 348,4 tys. firm którym udzielono subwencji, 10,3 tys. firm zmieniło formę działalności.

### **Program Tarcza DP<sup>252</sup>**

1. *liczba beneficjentów Programu* – uruchomiono 205 pożyczek;
2. *wartość udzielonego finansowania programowego w podziale na główne kategorie* – PFR SA uruchomił 205 pożyczek, z czego 147 preferencyjnych i 58 płynnościowych na łączną kwotę 3 875,5 mln zł<sup>253</sup>;
3. *wartość bezzwrotnego finansowania programowego* – wartość ta dla pożyczki preferencyjnej wyniosła 532,1 mln zł;
4. *informacje o beneficjentach Programu, w szczególności informacje o zatrudnieniu* – brak danych - ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości;
5. *kwota i struktura pozyskanego przez PFR finansowania zewnętrznego oraz kosztów finansowania zewnętrznego* - PFR SA wyemitował 12 serii obligacji na łączną kwotę ponad 73,9 mld zł (dla wszystkich Programów, w tym dla Programu PLL LOT), z czego na potrzeby tego Programu przeznaczono 4,0 mld zł (początkowo 5,0 mld zł);
6. *wartość opóźnionych spłat finansowania programowego przez beneficjentów Programu, w tym na skutek upadłości beneficjenta Programu* – beneficjenci zalegali wobec PFR SA ze spłatą pożyczki płynnościowej na łączną kwotę 0,3 mln zł (brak było zaległości dla pożyczki preferencyjnej);
7. *wartość wynagrodzenia PFR z tytułu obsługi Programu oraz innych kosztów programowych pokrywanych z rachunku Programu* - łączne wynagrodzenie na rzecz PFR SA wyniosło 118,6 mln zł; koszty finansowania zewnętrznego i koszty wewnętrzne wyniosły 108,4 mln zł;
8. *informacje o sporach lub zgłoszonych roszczeniach do PFR przez beneficjentów Programu* – złożono dwie skargi do WSA (obydwie zostały złożone przez tego samego beneficjenta) oraz toczą się przeciwko PFR SA dwa postępowania z powództwa przedsiębiorców (sprawy cywilne)<sup>254</sup>;
9. *otrzymane wpłaty Skarbu Państwa na pokrycie wynagrodzenia i kosztów Programu na rachunek Programu* - w 2021 r. SP dokonał wpłaty na rachunek programowy Tarczy DP kwoty 29,3 mln zł tytułem pokrycia kosztów odsetek od wskazanych przez PFR SA obligacji;

<sup>251</sup> Wykonanie według stanu na dzień 14 kwietnia 2022 r.

<sup>252</sup> Program rządowy – Tarcza finansowa PFR dla Dużych Firm. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 27.04.2020-31.03.2022 (25.04.2022).

<sup>253</sup> 1 031,7 mln zł – kwota udzielonych pożyczek preferencyjnych, 2 843,8 mln zł – kwota udzielonych pożyczek płynnościowych.

<sup>254</sup> Wykonanie według stanu na dzień 14 kwietnia 2022 r.

10. *liczba ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu – brak danych - ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.*

#### **Program Tarcza 2.0<sup>255</sup>**

1. *wartość finansowania programowego – 7,1 mld zł<sup>256</sup>;*
2. *wartość i strukturę pozyskanego przez PFR finansowania zewnętrznego oraz kosztów finansowania zewnętrznego - PFR SA wyemitował 12 serii obligacji na łączną kwotę ponad 73,9 mld zł (dla wszystkich Programów, w tym dla Programu PLL LOT), z czego na potrzeby tego Programu przeznaczono 7,2 mld zł (początkowo 7,6 mld zł);*
3. *wartość finansowania programowego, które pozostaje bezzwrotne lub warunkowo bezzwrotne – 7,1 mld zł;*
4. *w odniesieniu do finansowania programowego, które stanie się zwrotne, wartość ewentualnych kwot opóźnionych spłat finansowania Programowego, w tym na skutek upadłości beneficjentów – 120,8 mln zł;*
5. *wartość wynagrodzenia PFR z tytułu obsługi Programu oraz innych kosztach programowych pokrywanych z rachunku Programu - łączne wynagrodzenie na rzecz PFR SA wyniosło 39,6 mln zł; koszty finansowania zewnętrznego i koszty zewnętrzne wyniosły 142,9 mln zł;*
6. *informacje o sporach lub roszczeniach wobec PFR zgłoszonych przez beneficjentów - złożono 15 skarg do WSA (sprawy administracyjne) oraz toczy się osiem postępowań przeciwko PFR SA (sprawy cywilne)<sup>257</sup>;*
7. *otrzymane od powierzającego płatności na pokrycie wynagrodzenia i kosztów programu na rachunek Programu - w 2021 r. SP dokonał wpłaty na rachunek programowy Tarczy 2.0 kwoty 25,0 mln zł tytułem pokrycia kosztów odsetek od wskazanych przez PFR SA obligacji;*
8. *liczba beneficjentów – ponad 47 tys. firm;*
9. *liczba ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu – ponad 300 tys. pracowników;*
10. *liczba Beneficjentów, którzy kontynuują działalność gospodarczą - spośród ponad 47 tys. firm którym udzielono subwencji, 825 firm zmieniło formę działalności<sup>258</sup>.*

(akta kontroli str. 1128-1136, 1174 plik nr 001-010)

W Raporcie PFR SA z dnia 26 kwietnia 2022 r. podsumowującym efekty Tarcz Finansowych realizowanych przez Spółkę wskazano, że łączna wartość wypłaconego wsparcia w ramach Tarczy 1.0, Tarczy 2.0 oraz Tarczy DP wyniosła 73,2 mld zł<sup>259</sup> dla 353 tys. firm, co pozwoliło na wsparcie ochrony około 3,2 mln miejsc pracy. Wartość pomocy bezzwrotnej (umorzeń subwencji), stanowiąca w praktyce dotacje dla firm, wyniosła na dzień 26 kwietnia 2022 r. łącznie w ramach trzech Tarcz około 43,8 mld zł. Prognozowany zwrot udzielonych subwencji do PFR SA wyniesie około 29,4 mld zł, natomiast rzeczywisty zwrot na dzień 26 kwietnia 2022 r. osiągnął pułap 8,3 mld zł (skumulowany zwrot z Tarcz 1.0, 2.0 oraz DP). Kwoty umorzeń w ramach poszczególnych Tarcz stanowiły od 13,4% (wartość prognozowana dla Tarczy DP), poprzez 61% (Tarcza 1.0) do 87,3% (wartość prognozowana dla Tarczy 2.0) łącznej sumy wypłat dla przedsiębiorców. Głównymi beneficjentami przyznanego wsparcia byli przedsiębiorcy z branż handlu hurtowego i detalicznego oraz napraw pojazdów, którzy otrzymali

<sup>255</sup> Program rządowy – Tarcza finansowa PFR dla MMŚP 2.0. Sprawozdanie z realizacji Programu według stanu na koniec I kwartału 2022 (za okres 18.01.2021-31.03.2022 (25.04.2022).

<sup>256</sup> Kwoty te nie obejmują zwrotów subwencji przez beneficjentów Programu Tarcza 2.0.

<sup>257</sup> Wykonanie według stanu na dzień 14 kwietnia 2022 r.

<sup>258</sup> W tym: 427 beneficjentów Programu jest wyrejestrowanych/wykreślonych z rejestrów (możliwe przekształcenia – do analizy), sześciu beneficjentów znajduje się w likwidacji, 16 w upadłości a 376 ma zawieszoną działalność gospodarczą.

<sup>259</sup> W tym wsparcie wypłacone w ramach: Tarczy 1.0 - 60,3 mld zł, Tarczy 2.0 – 7,1 mld zł, a Tarczy DP – 5,8 mld zł.

około 30% całości wsparcia z PFR SA, a następnie firmy reprezentujące przetwórstwo przemysłowe (20%), budownictwo (14%) oraz zakwaterowanie i gastronomię (11%)<sup>260</sup>.

Z danych PFR SA, według stanu na dzień 26 kwietnia 2022 r. programy wsparcia realizowane przez Spółkę sfinansowane zostały emisją obligacji na kwotę 73,9 mld zł o średnim ważonym oprocentowaniu 1,57%. Od obligacji tych, w perspektywie do 2030 r. zapłacone zostanie – według szacunków PFR SA 6,53 mld zł odsetek (8,8% wartości wyemitowanych obligacji). Przewidywane przez PFR SA koszty obsługi Tarcz, poza ww. odsetkami, to 1,69 mld zł (1,69% wartości programów wsparcia szacowanych na 100 mld zł), w tym łączne, wynagrodzenie PFR SA 1,45 mld zł (1,45% wartości programów, 150 mln zł rocznie), a pozostałe bezpośrednie koszty Ministerstwa Rozwoju i Technologii wyniosą 0,24 mld zł łącznie (0,24% wartości programów).

Z Raportu PFR SA wynika, iż na etapie wnioskowania o subwencję finansową w ramach Tarcz 1.0 i 2.0 PFR SA odrzucił wnioski 46,3 tys. przedsiębiorców (niecałe 10,5% z 442,1 tys. firm wnioskujących). Na etapie umorzeń subwencji finansowych decyzje odmowne z powodu ryzyka nadużyć podjęto wobec 2,4 tys. firm (0,5%), a 819 firm wezwano do zwrotu całości subwencji. Organy ścigania prowadziły w kwietniu 2022 r. około 500 spraw dotyczących podejrzenia wyłudzeń subwencji.

Według stanu na dzień 26 kwietnia 2022 r. spośród 353 tys. firm, które otrzymały wsparcie finansowe, w ramach Tarczy 1.0 i 2.0 167 zostało lub jest likwidowanych, a według stanu na dzień 15 lipca 2022 r. 417 przechodzi restrukturyzację. Łącznie jest to około 0,05% podmiotów, które pomimo wsparcia nie zdołały utrzymać się na rynku w przedepidemicznym kształcie.

Według danych PFR SA podanych w Raporcie na dzień 26 kwietnia 2022 r.<sup>261</sup> zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw w lutym 2022 r. wyniosło 6 475 tys. osób wobec 6 446 tys. w lutym 2020 r. Według tych szacunków w początkowym etapie obostrzeń epidemicznych (II kwartał 2020 r.) faktyczny spadek zatrudnienia wyniósł około 272 tys. osób, a bez wsparcia z Tarcz mógłby osiągnąć poziom nawet 900 tys. osób, co oznacza, że uratowanych zostało ponad 600 tys. miejsc pracy. Stopa bezrobocia wynosząca w marcu 2020 r. 2,9% osiągnęła apogeum w sierpniu 2020 r. (3,5%), powracając praktycznie do poziomu sprzed epidemii w grudniu 2021 r. (3,1%). Poziomy te były zdecydowanie niższe niż w krajach UE np. w Niemczech było to 3,6%; 4,1% i 3,2% a we Francji 7,5%; 8,9% i 7,5%, przy przeciętnej dla całej UE odpowiednio 6,5%, 7,8% i 6,4%. Dalej w Raporcie podano, iż w dniu 1 marca 2020 r. (tj. w dacie, którą można uznać za początek kryzysu epidemicznego) prowadzonych było 2 467 227 aktywnych jednoosobowych działalności gospodarczych – do dnia 17 grudnia 2021 r. ich liczba wzrosła do 2 596 634 i pomimo okresowych wahań (najniższy poziom to 2 437 822) znajdowała się ona przez cały czas w trendzie rosnącym.

Analiza danych dokonana przez NIK w oparciu o dane Eurostat wymienione przez PFR SA w Raporcie na dzień 26 kwietnia 2022 r.<sup>262</sup> wskazuje na różnice w wysokości stopy bezrobocia w Polsce oraz stopy bezrobocia w Niemczech, Francji i UE, w wybranych przez Spółkę miesiącach (marzec 2020 r., sierpień 2020 r. i grudzień 2021 r.). Ze zweryfikowanych danych Eurostat<sup>263</sup> wynika, iż stopa bezrobocia:

- w Polsce, w marcu 2020 r. wyniosła 3,1% (wobec 2,9% podanego przez PFR SA), w sierpniu 2020 r. 3,4% (wobec 3,5%), a w grudniu 2021 r. 2,9% (wobec 3,1%),

<sup>260</sup> Pozostałe branże to: transport i gospodarka magazynowa - 8%, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna – 4%, pozostała działalność usługowa – 2%, opieka zdrowotna i pomoc społeczna – 2%, pozostałe branże – 9%.

<sup>261</sup> Źródło: GUS, biuletyn statystyczny oraz Informacje Sygnalne, str. 20 Raportu PFR SA.

<sup>262</sup> Str. 29 Raportu.

<sup>263</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI\\_LMHR\\_M\\_custom\\_5401538/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI_LMHR_M_custom_5401538/default/table?lang=en);  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI\\_LMHR\\_M\\_custom\\_5401604/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI_LMHR_M_custom_5401604/default/table?lang=en);  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI\\_LMHR\\_M\\_custom\\_5401662/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EI_LMHR_M_custom_5401662/default/table?lang=en)

- w Niemczech, w marcu 2020 r. wyniosła 3,7% (wobec podanego przez PFR SA 3,6%), w sierpniu 2020 r. 3,9% (wobec 4,1%) i w grudniu 2021 r. 3,0% (wobec 3,2%),
- we Francji, w marcu 2020 r. wyniosła 7,5% (dane zgodne), w sierpniu 2020 r. 9,4% (wobec 8,9%) i w grudniu 2021 r. 7,5% (dane zgodne),
- w UE27, w marcu 2020 r. wyniosła 6,7% (wobec podanego przez PFR SA 6,5%), w sierpniu 2020 r. 7,8% (dane zgodne) i w grudniu 2021 r. 6,3% (wobec 6,4%).

Ponadto, PFR SA dokonując porównania wysokości stopy bezrobocia w krajach UE27 nie wskazał Czech - kraju UE27, który osiągnął lepsze od Polski wskaźniki stopy bezrobocia w ww. miesiącach. Stopa bezrobocia w Czechach w marcu 2020 r. wyniosła 1,9% (wobec 2,9% stopy bezrobocia w Polsce), w sierpniu 2020 r. 2,8% (wobec 3,4%), a w grudniu 2021 r. 2,1% (wobec stopy bezrobocia w Polsce w wysokości 2,9%).

NIK nie odnosi się do szacunkowych danych PFR SA podanych w Raporcie, które wskazują, iż bez wsparcia z Tarcz faktyczny spadek zatrudnienia w II kw. 2020 r. mógłby osiągnąć poziom nawet 900 tys. osób, tzn. że zostało w tym okresie uratowanych ponad 600 tys. miejsc pracy.

(akta kontroli str. 402-403 plik 1)

Według danych Ministerstwa, odnoszących się do całości polskiej gospodarki, na koniec roku 2021 odnotowano 2 125 przypadków niewypłacalności podmiotów gospodarczych<sup>264</sup>. Oznaczało to wzrost w stosunku do lat poprzednich (2020, 2019 oraz 2018), w których liczba upadłości wyniosła odpowiednio 1 243, 1 019 i 975 podmiotów. Wpływ na powyższe miało m.in. wprowadzenie w połowie 2020 r. do polskiego porządku prawnego uproszczonej, pozasądowej procedury restrukturyzacyjnej, z której skorzystało 1 190 podmiotów (w porównaniu do 356 w roku 2020).

W 2021 r. około 28% wszystkich niewypłacalności w Polsce (589 przypadków) dotyczyło branży usług w największym stopniu dotkniętej obostrzeniami epidemicznymi. W ujęciu rok do roku liczba postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych w tym sektorze wzrosła o 74%. Powyższe dane skonfrontowane z danymi o aktywności gospodarczej tj. utrzymującego się dodatniego stanu firm zarejestrowanych w CEIDG (według stanu na 1 stycznia 2022 r. było 2 580 tys. aktywnych przedsiębiorstw, tj. o 2,2% więcej niż w 2021 r. oraz o 4,9% więcej niż w 2020 r.) pozwalają jednak na wnioskowanie, iż sytuacja w tym zakresie jest wolna od istotnych zagrożeń<sup>265</sup>.

(akta kontroli str. 37-42, 244-260, 636-641)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

## OCENA CZĄSTKOWA

Minister prowadził działania w zakresie bieżącej oceny skutków udzielonego wsparcia poprzez analizę stanu gospodarki i rynku pracy na podstawie danych makroekonomicznych oraz podejmował działania legislacyjne mające poprawić ich efektywność. Minister nie dokonywał oceny skuteczności realizowanych przez PFR SA programów wsparcia, a szczegółową ocenę efektywności przyjętych rozwiązań, jak wyjaśnił NIK, zaplanował po zakończeniu ich realizacji. Ze względu na zapisy zawarte w ocenie skutków regulacji dla zmian wprowadzanych do ustawy o *sir*, w których Minister przewidział przeprowadzenie ewaluacji skuteczności przepisów dotyczących PFR SA po upływie co najmniej trzech lat, podjęcie takich działań w 2023 r. w ocenie NIK jest zasadne i celowe.

<sup>264</sup> Liczba ta obejmuje postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne sądowe i pozasądowe razem.

<sup>265</sup> Za raportem firmy COFACE za rok 2021. <https://www.coface.pl/Aktualnosci-i-media/Biuro-prasowe/Raport-roczny-Coface-Niewypłacalnosci-firm-w-Polsce-w-2021-r>. (dostęp 6.05.2022 r.).

## IV Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następującą uwagę i wnioski:

Uwaga

NIK wskazuje, że nieprawidłowości w działaniach Ministra na etapie przygotowania przedmiotowych projektów programów pomocowych poprzez wprowadzenie do nich:

- Zasady Racjonalnej Uznaniowości w wyniku której PFR SA otrzymał kompetencje, które miały wpływ na kształtowanie sytuacji prawnej przedsiębiorców ubiegających się i korzystających z Programów, porównywalne do kompetencji władczych posiadanych przez organy administracji publicznej,
- Procedury Akceptacji, która została ukształtowana jako uprawnienie PFR SA a nie obowiązek do przedkładania Ministrowi do akceptacji opracowanych przez Spółkę dokumentów,

ograniczyły Ministrowi możliwości monitorowania sposobu udzielania pomocy przedsiębiorcom. Pozostawienie PFR SA nieuzasadnionej swobody w podejmowaniu decyzji co do szczegółowych procedur udzielania pomocy spowodowało, że przedsiębiorcy nie mieli zapewnionej właściwej jawności i transparentności postępowań w procedurze przyznawania subwencji, a także niezbędnej pewności obrotu gospodarczego. Ze względu na zamknięty już etap rozpatrywania wniosków o pomoc, NIK odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych w zakresie tych nieprawidłowości.

Zdaniem NIK art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* nie przewidywał przekazania PFR SA kompetencji władczych w formie ZRU. Dalsze stosowanie tej Zasady przez PFR SA w ramach programów rządowych nie jest uprawnione.

NIK zwraca także uwagę na potrzebę analizy ze strony Ministra sposobu realizacji przedmiotowych Programów Tarcz oraz dokonanie oceny skuteczności oraz efektywności zastosowanych narzędzi pomocy. Ocena taka jest niezbędna do wypracowania modelu efektywnych programów pomocowych wymaganych w sytuacjach nadzwyczajnych tak, aby w razie konieczności podjęcia niezwłocznej interwencji państwa zapewnić efektywne i skuteczne wykorzystanie środków adekwatnie do potrzeb wynikających z danej sytuacji kryzysowej.

Wnioski

- 1) Podjęcie w stosunku do PFR SA działań w celu dokonania zmian w *umowie o warunkach* zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a Polskim Funduszem Rozwoju SA dotyczących:
  - a. zapewnienia Ministrowi prawa do kontroli PFR SA w zakresie zadań realizowanych przez Spółkę na podstawie tej umowy,
  - b. uzależnienia wysokości wynagrodzenia i PFR SA za działania prowadzone w ramach Tarcz 1.0, 2.0 i DP od faktycznego zakresu realizowanych przez Spółkę działań i ich efektów,
  - c. dostosowania formuły wynagradzania PFR SA z tytułu realizacji Tarcz do wymogu określonego w art. 21a ust. 4 *ustawy o sir*.
- 2) Egzekwowanie od PFR SA obowiązku przekazywania sprawozdania z realizacji Tarczy DP zawierającego dane dotyczące dwóch wskaźników ewaluacyjnych: liczba zatrudnionych (wskaźnik nr 4) i liczba ochronionych miejsc pracy (wskaźnik nr 10).

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia za-  
strzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie wyko-  
rzystania  
uwag i wykonania  
wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 4 kwietnia 2023 r.

Prezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Marian Banaś

/-/

.....  
*podpis*

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
Maciej Maciejewski

/-/

.....  
*podpis*