



Minister Aktywów Państwowych

Jakub Jaworowski

BM.I.053.127.2024

IK: 984869

Warszawa, 17 lipca 2024 r.

**Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej udzielam odpowiedzi na zapytanie K10ZAP630 Pani Wicemarszałek Moniki Wielichowskiej z dnia 26 czerwca 2024 r., w sprawie wezwań do zwrotu subwencji przyznawanych w czasie pandemii przez Polski Fundusz Rozwoju.

Uprzejmie informuję, że Minister Aktywów Państwowych, wykonując prawa z akcji należących do Skarbu Państwa w spółkach, realizuje uprawnienia wynikające z praw korporacyjnych, które są ściśle określone w przepisach prawa, w szczególności w ustawie z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (KSH). Stosownie do art. 368 § 1 KSH prowadzenie spraw w zakresie działalności bieżącej spółki, należy do kompetencji jej zarządu, natomiast zgodnie z art. 375¹ walne zgromadzenie i rada nadzorcza nie mogą wydawać zarządowi wiążących poleceń, dotyczących prowadzenia spraw spółki.

Jednocześnie informuję, że koordynację i monitorowanie realizacji programu Rada Ministrów powierzyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Niemniej jednak, z uwagi na charakter sprawy, poniżej przedstawiam wyjaśnienia Polskiego Funduszu Rozwoju (dalej: również PFR) w przedmiotowej sprawie, które były uprzednio komunikowane:

Na wstępie należy zaznaczyć, że skala programów „Tarcza 1.0” i „Tarcza 2.0” była ogromna, bo dotyczyła ponad 350 tys. przedsiębiorców. Wątpliwości w zakresie rozliczenia wsparcia dotyczą zaledwie ok. 2% przypadków.

1. Realizację zadań przez PFR w ramach rządowych programów udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego reguluje ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju¹ („Ustawa o SIR”). Przepis art. 21a ust. 1 pkt 1 ustawy o SIR uprawniał Radę Ministrów do powierzenia PFR realizacji rządowego programu udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom, w szczególności w formach, o których mowa w art. 13 ust. 1² lub w formach bezzwrotnych – w związku ze skutkami COVID-19. Zgodnie z ust. 2 tego przepisu, program rządowy określa w szczególności warunki i okres udzielania

¹ Zgodnie z jej art. 11 ust. 2 pkt 6 do ustawowych zadań PFR należy m.in. podejmowanie działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2023 r. poz. 122), w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19, w szczególności poprzez (i) udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom i innym podmiotom dotkniętym tymi sytuacjami, w tym bezzwrotnego lub w formie gwarancji lub poręczeń, (ii) naprawienie lub pokrycie, w całości lub w części, szkód lub strat spowodowanych tymi sytuacjami – z wykorzystaniem środków własnych PFR lub środków z innych źródeł.

² Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy o SIR, PFR udziela finansowania przez (i) obejmowanie lub nabywanie udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych, obligacji, wierzytelności oraz przystępowanie do spółek osobowych, oraz (ii) udzielanie promes, pożyczek, gwarancji oraz poręczeń

przedsiębiorcom lub innym podmiotom wsparcia finansowego, o którym mowa w ust. 1, sposób przygotowania i elementy rocznych planów udzielania tego finansowania oraz sprawozdawczości z ich realizacji.

2. Działając na podstawie art. 21a Ustawy o SIR, Rada Ministrów podjęła uchwały:

- nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”³
- 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”⁴

na mocy których Rada Ministrów: (i) przyjęła rządowe programy przeznaczone dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19: „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” („**Tarcza 1.0**”) i „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich Firm” („**Tarcza 2.0**”) (dalej łącznie jako: „**Programy**”), (ii) powierzyła realizację Programów PFR oraz (iii) powierzyła koordynację i monitorowanie realizacji Programów ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Dokumenty Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0 określały warunki formalne udzielenia wsparcia – stanowiącego formę pomocy publicznej – przedsiębiorcom, które następnie zostały przez PFR inkorporowane do regulaminów poszczególnych Programów oraz do treści umów subwencji z beneficjentami.

3. Warunki udzielenia przedsiębiorcom wsparcia w ramach Programów zatwierdzone zostały decyzjami Komisji Europejskiej. Warunki dla Tarczy 1.0 zostały zatwierdzone na mocy decyzji KE z dnia 27 kwietnia 2020 roku, nr SA.56996 („**Decyzja KE 1.0**”), a warunki dla Tarczy 2.0 zostały zatwierdzone na mocy decyzji KE z dnia 23 grudnia 2020 r., SA.59763 z późniejszą zmianą zawartą w decyzji KE z dnia 12 stycznia 2020 r., SA.60940 („**Decyzja KE 2.0**”) (łącznie jako: „**Decyzje Komisji Europejskiej**”)⁵

4. PFR, działając – odpowiednio – na podstawie Dokumentu Tarczy 1.0 i Dokumentu Tarczy 2.0, przyjął regulaminy ubiegania się o udział w programach rządowych:

(i) Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” (dalej: „**Regulamin 1.0**”);

(ii) Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” (dalej: „**Regulamin 2.0**”). Łącznie: „**Regulaminy Programów**”.

5. Regulaminy Programów inkorporowały warunki programowe określone w Dokumentach Programów i Decyzjach Komisji Europejskiej.

6. Zarówno Tarcza 1.0, jak i Tarcza 2.0 zostały zaprojektowane jako istotny element pomocy na rzecz przedsiębiorców, których dochody zostały utracone na skutek pandemii COVID-19. Już na etapie prac nad Programami było jasne, że ich założeniem jest pomoc przedsiębiorcom na masową skalę, a warunkiem ich skuteczności było natychmiastowe dostarczenie środków przedsiębiorcom.

7. Uwagi na pomocowy charakter Tarczy 1.0 i 2.0 oraz potrzebę efektywnego i szybkiego rozpoznawania wniosków w interesie wszystkich aplikujących przedsiębiorców kwalifikujących się jako potencjalni Beneficjenci Programów, PFR został uprawniony do stosowania możliwie automatycznych, uproszczonych i przyspieszonych procedur przyznawania subwencji finansowych, w tym ich realizowania za pośrednictwem kanałów elektronicznych (np. banków), z wykorzystaniem danych pochodzących od partnerów Programów oraz na podstawie oświadczeń składanych przez beneficjentów Programów. Wszystkie te okoliczności i założenia wynikają z Dokumentów Programu 1.0 i 2.0 przyjętych

³ 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. („Dokument Tarczy 1.0”);

⁴ 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. („Dokument Tarczy 2.0”),

⁵ Decyzje KE z dnia 27 kwietnia 2020 roku, nr SA.56996, z dnia 23 grudnia 2020 r., SA.59763 oraz z dnia 12 stycznia 2020 r., SA.60940.

przez Radę Ministrów. Tarcza 1.0 i Tarcza 2.0 to pierwsze w Polsce programy powszechnego wsparcia (pomocy publicznej), w których wnioski można było składać wyłącznie online, a cała procedura od złożenia wniosku, poprzez zawarcie umowy i rozliczenie umowy była zautomatyzowana, oparta o interfejs internetowy, z wykorzystaniem kanałów elektronicznych komunikacji bankowej.

8. Przedsiębiorca wnioskujący o uzyskanie wsparcia był zobowiązany m.in. do złożenia oświadczeń wymaganych do ustalenia możliwości objęcia go wsparciem finansowym (art. 21a ust. 2b pkt 1 ustawy o SIR). Przedsiębiorca, ubiegając się o udzielenie subwencji finansowej w ramach Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0, miał również obowiązek, przed zawarciem umowy, zapoznać się z dokumentami programowymi, w szczególności regulaminem programu finansowego (§ 10 ust. 1 Regulaminu 1.0, § 11 ust. 1 Regulaminu 2.0), co potwierdzał stosownym oświadczeniem.

9. Wyplacane subwencje finansowe co do zasady nie miały charakteru bezzwrotnego. Dopiero w przypadku spełnienia określonych przesłanek, PFR mógł podjąć decyzję o umorzeniu zobowiązania. Tym samym beneficjenci programów, mieli świadomość charakteru otrzymanej subwencji finansowej i powinni byli liczyć się z możliwością, że będzie musiała zostać zwrócona.

10. Na potrzeby realizacji Programów PFR powziął działania mające na celu weryfikację oświadczeń składanych przez wnioskodawców, w szczególności PFR podjął współpracę z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym („CBA”) oraz Ministerstwem Finansów – Krajową Administracją Skarbową („MF/KAS”), odmawiając udzielenia subwencji finansowej lub umorzenia subwencji finansowej przedsiębiorcom, co do których ww. podmioty przedstawiły negatywne rekomendacje z uwagi na zwiększone ryzyko nadużyć. Ponadto w proces weryfikacji wniosków w ramach Tarczy 1.0 oraz Tarczy 2.0 zaangażowane były również takie instytucje jak Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. („KIR”) oraz Zakład Ubezpieczeń Społecznych („ZUS”).

11. Niezależnie od automatyzacji procedury weryfikacyjnej wniosków przedsiębiorców w ramach Tarczy 1.0 i 2.0, możliwość weryfikacji przez PFR zasadności przyznania wsparcia finansowego zasadniczo zagwarantowana została przez umowne prawo PFR do prowadzenia ewidencji i monitoringu udzielonej subwencji, określone w § 8 Regulaminu 1.0 i § 9 Regulaminu 2.0. Na mocy powołanych postanowień, PFR uprawniony był do monitorowania zasadności udzielenia i prawidłowości wykorzystania subwencji finansowych przyznanych przedsiębiorcom w ramach Programów, przede wszystkim celem przeciwdziałania nadużyciom. Zapewnienie prawa do monitoringu zagwarantować miało realizację podstawowych celów Programów i działania w interesie grupy ogółu przedsiębiorców, aby zapewnić prawidłowe i sprawiedliwe rozdysponowanie środków.

12. Również sama umowa o udzielenie subwencji finansowej zawierana pomiędzy PFR a beneficjentami zawierała postanowienie przyznające PFR uprawnienie do kontrolowania prawdziwości informacji i oświadczeń złożonych przez beneficjenta, a w przypadku stwierdzenia nieprawdziwości takich informacji lub oświadczeń – uprawnienie do podjęcia decyzji o zwrocie subwencji finansowej, wynikające z § 3 ust. 6 Regulaminu 1.0 oraz § 16 ust. 1 a) i ust. 7 Regulaminu 2.0. Możliwość dochodzenia zwrotu subwencji finansowej udzielonej w ramach Programów znajduje również podstawę w § 10 ust. 9 Regulaminu 1.0 i § 11 ust. 11 Regulaminu 2.0, gdzie w sposób jednoznaczny wskazano, że PFR jest uprawniony do wydania decyzji określającej wysokość subwencji finansowej podlegającej zwrotowi w całości w przypadku, w którym istnieje uzasadnione podejrzenie wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nadużyć.

13. Podkreślenia wymaga, że ani Dokumenty Programów, ani Regulaminy czy zawierane z Beneficjentami umowy subwencji finansowych nie obligują PFR do szczegółowego uzasadniania decyzji w przedmiocie rozliczenia subwencji. Wynika to z natury decyzji podejmowanych przez PFR, tj. jedynie potwierdzenia albo zaprzeczenia przez PFR okoliczności spełnienia przez podmiot ubiegający się o wsparcie warunków określonych w Programach i w Regulaminach.

14. Niezależnie od powyższego PFR realizując Programy działa w sposób w pełni transparentny, co do zasady wskazując w treści decyzji podstawę prawną i faktyczną stanowiska PFR. Brak zamieszczenia przez PFR w treści decyzji szczegółowego

uzasadnienia faktycznego, każdorazowo znajduje uzasadnienie i ma podstawę w zasadach i specyfice współpracy PFR z Partnerami Programów, tj. następuje wówczas, gdy mogłoby to negatywnie wpłynąć na przebieg postępowań prowadzonych przez właściwe organy, a nawet naruszać właściwie przepisy dotyczące ochrony informacji niejawnych. Nawet wówczas, gdy wzgląd na dobro prowadzonych postępowań lub tajemnice prawnie chronione nie pozwala na przedstawienie Beneficjentowi szczegółowego uzasadnienia faktycznego, PFR wskazuje podstawę umowną i regulaminową do wydania decyzji o określonej treści.

15. PFR we współpracy z Partnerami Programów, a także samodzielnie – przy użyciu dostępnych PFR narzędzi, realizuje zadania nakierowane na ochronę interesów Spółki oraz interesu publicznego z zakresu identyfikacji nieprawidłowości w ramach Tarczy 1.0 oraz 2.0. W ramach tzw. pierwszej linii obrony przed nadużyciami w Programach stanowiła sama konstrukcja Tarczy 1.0 oraz Tarczy 2.0, która przewidywała, iż udział w tych programach mogły wziąć wyłącznie podmioty realnie działające, co do zasady, na dzień 31 grudnia 2019 r. i zatrudniające pracowników. Drugą linią obrony była weryfikacja wszystkich wnioskodawców – w zakresie zatrudnienia oraz przychodów – z bazami MF/KAS oraz ZUS. Kolejnym, trzecim etapem obrony przed nadużyciami była współpraca z CBA oraz MF/KAS – instytucje te dokonywały typowania podmiotów, które nie powinny otrzymać wsparcia lub umorzenia. Czwartą linią obrony stanowiła konstrukcja procesu umorzeń – na etapie tego procesu weryfikacji podlegał szereg warunków, w tym m.in. czy w okresie 12 miesięcy od udzielenia subwencji przedsiębiorca utrzymał zatrudnienie, nie otworzył likwidacji/postępowania restrukturyzacyjnego bądź nie zawiesił działalności. Wreszcie uruchomiony w PFR wewnętrzny proces anti-fraud stanowił tzw. piątą linię obrony przed nadużyciami w ramach Programów. PFR współpracuje również z organami ścigania w celu zapobiegania i ścigania nadużyć w ramach Programów.

16. PFR, w zakresie realizacji Programów, jest zobligowany do stosowania Warunków Programowych, określonych w Dokumentach Programowych, w tym stosowania się do postanowień Regulaminów w zakresie sposobu i zasad rozliczania subwencji finansowej oraz ustalania wysokości i sposobu spłaty subwencji finansowej podlegającej zwrotowi, a następnie ich dochodzenia. Ze względu na skalę Programów w zakresie czynności dotyczących m.in. prowadzenia w stosunku do Beneficjentów niespłacających wierzytelności wobec PFR działań restrukturyzacyjnych mających na celu dobrowolne uregulowanie wierzytelności, a także usług monitoringu należności oraz ich dochodzenia (na drodze polubownej i sądowej) PFR współpracuje z zewnętrznymi firmami, które reprezentują PFR w oparciu o udzielone pełnomocnictwa.

17. PFR sprawnie zrealizował skomplikowane ogólnokrajowe Programy w nadzwyczajnych okolicznościach, które uchroniły setki tysięcy przedsiębiorców przed upadłością lub likwidacją. Realizując Programy PFR działał w interesie publicznym, w celu zminimalizowania negatywnych skutków pandemii COVID-19, jednocześnie kierując się koniecznością ochrony środków, które podlegały rozdysponowaniu w ramach Programów.

Z poważaniem
Jakub Jaworowski
Minister

dokument podpisany elektronicznie
984869.3523275.2812705

Do wiadomości:
Kancelaria Prezesa Rady Ministrów