



Minister Aktywów Państwowych

BM.I.053.141.2025

IK: 1093431

Warszawa, 07 kwietnia 2025 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

poniżej udzielam odpowiedzi na interpelację K10INT8589, Pana Marka Sawickiego, Posła na Sejm RP z dnia 19 marca 2025 r., w zakresie kompetencji Ministerstwa Aktywów Państwowych.

Na wstępie, uprzejmie informuję, że koordynację i monitorowanie realizacji programu, przeznaczonego dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19, Rada Ministrów powierzyła ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (Minister Rozwoju i Technologii) w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Uprawnienia Ministra Rozwoju i Technologii do podejmowania decyzji w sprawach dotyczących tarczy finansowej wynikają z umowy z dnia 27 kwietnia 2020 r. o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych, zawartej pomiędzy spółką Polski Fundusz Rozwoju S.A. a Skarbem Państwa reprezentowanym przez Ministra Rozwoju i Technologii.

Niemniej jednak, z uwagi na charakter sprawy oraz fakt, że Minister Aktywów Państwowych wykonuje prawa z akcji w spółce Polski Fundusz Rozwoju S.A. (dalej: PFR S.A.), poniżej przedstawiam wyjaśnienia PFR S.A. w przedmiotowej sprawie.

Należy zaznaczyć, że skala programów tarczy finansowej była ogromna, bo dotyczyła ponad 350 tys. przedsiębiorców. Wątpliwości w zakresie rozliczenia wsparcia dotyczą zaledwie ok. 2% przypadków.

Realizację zadań przez PFR S.A. w ramach rządowych programów udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego reguluje ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju¹ (dalej: Ustawa o SIR). 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”,
- 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”,

na mocy których przyjęte zostały rządowe programy przeznaczone dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19:

- „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” (dalej: „Tarcza 1.0”),
- „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich Firm” (dalej: „Tarcza 2.0”)

¹ Zgodnie z jej art. 11 ust. 2 pkt 6 do ustawowych zadań PFR S.A. 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 S.A. lub środków z innych źródeł.

łącznie „Programy”.

Rada Ministrów powierzyła realizację Programów spółce PFR S.A. oraz powierzyła koordynację i monitorowanie realizacji Programów ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Dokumenty Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 określały warunki formalne udzielenia wsparcia (stanowiącego formę pomocy publicznej) przedsiębiorcom, które następnie zostały przez PFR S.A. inkorporowane do regulaminów poszczególnych Programów oraz do treści umów subwencji z beneficjentami. Warunki udzielenia przedsiębiorcom wsparcia w ramach Programów zatwierdzone zostały decyzjami Komisji Europejskiej.

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

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

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

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.

Z 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 S.A. 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 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.

Na potrzeby realizacji Programów, PFR S.A. powziął działania mające na celu weryfikację oświadczeń składanych przez wnioskodawców, w szczególności 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”).

Niezależnie od automatyzacji procedury weryfikacyjnej wniosków przedsiębiorców w ramach Tarczy 1.0 i 2.0, możliwość weryfikacji przez PFR S.A. zasadności przyznania wsparcia finansowego zasadniczo zagwarantowana została przez umowne prawo PFR S.A. 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.

Również sama umowa o udzielenie subwencji finansowej, zawierana pomiędzy PFR S.A. a beneficjentami, zawierała postanowienie przyznające PFR S.A. 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 Regulamin 1.0 i § 11 ust. 11 Regulaminu 2.0, gdzie w sposób jednoznaczny wskazano, że PFR S.A. jest uprawniony do wydania decyzji określającej wysokość subwencji finansowej podlegającej zwrotowi w całości w przypadku, w którym istnieje uzasadnione podejrzenie wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nadużyć.

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

Niezależnie od powyższego, PFR S.A. realizując Programy działa w sposób w pełni transparentny, co do zasady wskazując w treści decyzji podstawę prawną i faktyczną stanowiska PFR S.A. Brak zamieszczenia przez PFR S.A. w treści decyzji szczegółowego uzasadnienia faktycznego, każdorazowo znajduje uzasadnienie i ma podstawę w zasadach i specyfice współpracy PFR S.A. 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 przez wzgląd na dobro prowadzonych postępowań lub tajemnice prawnie chronione nie pozwala na przedstawienie beneficjentowi szczegółowego uzasadnienia faktycznego, PFR S.A. wskazuje podstawę umowną i regulaminową do wydania decyzji o określonej treści.

Podstawą żądania przez PFR S.A. zwrotu subwencji finansowych od przedsiębiorców, będących przedmiotem interpelacji, było uzasadnione podejrzenie wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nadużyć odpowiednio na podstawie § 10 ust. 9 Regulaminu ubiegania się o udział w programie rządowym Tarcza 1.0 oraz § 11 ust. 11 Regulaminu Tarczy 2.0. Informacje na temat wystąpienia ryzyka nadużyć PFR S.A. uzyskał od profesjonalnych instytucji i organów zewnętrznych powołanych do zwalczania tego rodzaju nadużyć, w szczególności CBA, które objęło rządowe programy pomocowe realizowane przez PFR S.A. w związku z pandemią COVID-19 tarczą antykorupcyjną mającą na celu ograniczenie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości lub nadużyć.

Objęcie PFR S.A. osłoną antykorupcyjną miało na celu ochronę przed wyłudzeniami a tym samym dbałość o interes fiskalny PFR S.A. i Skarbu Państwa. PFR S.A. nie jest służbą specjalną ani jakimkolwiek organem uprawnionym do podejmowania działań śledczych i tym samym nie dokonuje samodzielnej weryfikacji bazując na wiedzy, doświadczeniu i opiniach takich służb. Weryfikację podmiotów pod kątem zagrożenia nadużyciami powierzono organom wysoce wyspecjalizowanym, posiadającym wszelką niezbędną wiedzę, środki, doświadczenie oraz uprawnienia pozwalające na profesjonalną ocenę ryzyk. PFR S.A. był zobligowany do objęcia Programów tarczą antykorupcyjną na podstawie zawartej ze Skarbem Państwa umowy o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych z dnia 27 kwietnia 2020 r. PFR polega w całości na ustaleniach dokonywanych w ramach czynności prowadzonych przez kompetentne, wyspecjalizowane w tym zakresie organy.

Działania podjęte w ramach współpracy z Centralnym Biurem Antykorupcyjnym jednocześnie wpisują się w ciążący na państwach członkowskich obowiązek przeciwdziałania nadużyciom finansowym wynikający z art. 325 TFUE, który stanowi, że: „Unia i Państwa Członkowskie zwalczają nadużycia finansowe i wszelkie inne działania

nielegalne naruszające interesy finansowe Unii za pomocą środków podejmowanych zgodnie z niniejszym artykułem, które mają skutek odstraszający i zapewniają skuteczną ochronę w Państwach Członkowskich oraz we wszystkich instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii.” Przepis art. 325 TFUE powinien znajdować odzwierciedlenie we wszelkich aspektach działania państw członkowskich Unii Europejskiej. Tak stało się również w warunkach Programów Tarczy Finansowej.

PFR S.A. 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. Tak zwaną pierwszą linię 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 linię 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 S.A. wewnętrzny proces anti-fraud stanowił tzw. piątą linię obrony przed nadużyciami w ramach Programów. PFR S.A. współpracuje również z organami ścigania w celu zapobiegania i ścigania nadużyć w ramach Programów.

Należy zauważyć, że PFR S.A., 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 S.A. oraz działań restrukturyzacyjnych mających na celu dobrowolne uregulowanie wierzytelności, a także usług monitoringu należności oraz ich dochodzenia (na drodze polubownej i sądowej), PFR S.A. współpracuje z zewnętrznymi firmami, które reprezentują PFR S.A. w oparciu o udzielone pełnomocnictwa.

Przedstawiając powyższe, pozwolę sobie zwrócić uwagę na fakt, że wypłacane subwencje finansowe co do zasady nie miały charakteru bezzwrotnego. Dopiero w przypadku spełnienia określonych przesłanek, PFR S.A. 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.

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

Przekazując powyższe, 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.

Z poważaniem
Z upoważnienia Ministra Aktywów Państwowych
Robert Kropiwnicki
sekretarz stanu
dokument podpisany elektronicznie
1093431.3979910.3176041

Do wiadomości:

1. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów;
2. Ministerstwo Rozwoju i Technologii.