



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji

KGP.410.007.02.2021

**Pan  
Paweł Borys  
Prezes Zarządu**

**Polskiego Funduszu Rozwoju SA**

ul. Krucza 50  
00-025 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.80.2023  
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli  
z dnia 25 lipca 2023 r.

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polski Fundusz Rozwoju SA <sup>1</sup> , ul. Krucza 50, 00-025 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Borys, Prezes Zarządu, od 1 maja 2016 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ul style="list-style-type: none"><li>• Przygotowanie instrumentów pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19.</li><li>• Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy.</li><li>• Analiza efektów udzielonego wsparcia.</li></ul>
Okres objęty kontrolą	2020 r. – I połowa 2021 r., z uwzględnieniem danych i dowodów w okresach wcześniejszych i późniejszych
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Dariusz Szalkowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KGP/82/2021 z 6 września 2021 r. oraz nr KGP/16/2022 z 21 stycznia 2022 r.</li><li>2. Jakub Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/68/2021 z 25 sierpnia 2021 r.</li><li>3. Milena Tymendorf, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/69/2021 z 25 sierpnia 2021 r., nr KGP/17/2022 z 21 stycznia 2022 r. oraz nr KGP/67/2022 z 6 lipca 2022 r.</li><li>4. Katarzyna Budnikowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/18/2022 z 21 stycznia 2022 r.</li><li>5. Renata Iwaniuk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KGP/25/2022 z 3 marca 2022 r. oraz nr KGP/68/2022 z 6 lipca 2022 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str. 1-9, 3138-3139)</p>

<sup>1</sup> Dalej także: PFR SA, Spółka.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

Działania PFR SA związane z udzielaniem pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami epidemii COVID-19, w ramach programów rządowych<sup>4</sup>, doprowadziły do niezwłocznego wsparcia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Sposób wykonania części zadań w Tarczy 1.0 powierzonych Spółce na podstawie ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju<sup>5</sup> uchwałą Rady Ministrów<sup>6</sup> oraz umowami zawartymi pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA<sup>7</sup>, nie był zgodny z Dokumentem Programowym Tarczy 1.0 i decyzją Komisji Europejskiej<sup>8</sup>, co więcej nie zapewnił przedsiębiorcom transparentnych warunków korzystania z pomocy.

W Dokumentach Wykonawczych dla Programu Tarcza 1.0 PFR SA nie ustalił jednoznacznych zasad określania statusu przedsiębiorstwa, co miało istotny wpływ na kwalifikowanie podmiotów do skorzystania ze wsparcia i określenie kwoty subwencji finansowej. Spowodowało to m.in., że niektórzy przedsiębiorcy<sup>9</sup>, wnioskując o przyznanie środków, nie byli w stanie prawidłowo określić swojego statusu jako podmiotu uprawnionego do skorzystania z pomocy.

Dodatkowo powyższe nieprawidłowości stwarzały ryzyko ponoszenia przez Spółkę kosztów uczestnictwa w postępowaniach sądowych, a także kosztów windykacji środków. Wydatki te będą ostatecznie finansowane przez Skarb Państwa, zgodnie z postanowieniami umowy o warunkach<sup>10</sup>, jako koszty zewnętrzne PFR SA.

Według Raportu PFR SA z dnia 26 kwietnia 2022 r.<sup>11</sup> podsumowującego efekty Tarcz Finansowych realizowanych przez Spółkę w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce, łączna wartość wypłaconych przedsiębiorcom subwencji finansowych w ramach Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0 wyniosła 73,2 mld zł. Subwencje wypłacono 353 tys. firm.

Z danych PFR SA<sup>12</sup>, w Tarczy 1.0, dla której w okresie objętym kontrolą zakończono rozliczenie środków przekazanych beneficjentom, według stanu na dzień 1 marca 2022 r. Spółka prowadziła 831 postępowań w celu odzyskania środków udzielonych subwencji (w stosunku do 819 firm, spośród około 348 tys. wszystkich beneficjentów tego programu). Kwota subwencji finansowej przyznanej 819 firmom wyniosła 406 262 tys. zł i stanowiła około 0,7% łącznej kwoty wsparcia wypłaconego beneficjentom Tarczy 1.0 (około 60 300 000 tys. zł). Kwota zwrócona przez beneficjentów wyniosła 269 526 tys. zł, tj. 66,3% wartości udzielonych subwencji. Do zwrotu pozostawała kwota 136 736 tys. zł.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw (Tarcza 1.0) - uchwała z dnia 27 kwietnia 2020 r. nr 50/2020 w sprawie programu „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm (Tarcza DP) - uchwała z dnia 27 kwietnia 2020 r. 51/2020 w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm” oraz Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm (Tarcza 2.0) - uchwała z dnia 5 stycznia 2021 r. nr 2/2021 w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm”.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 ze zm., dalej: *ustawa o sir*.

<sup>6</sup> Uchwała z dnia 27 kwietnia 2020 r. nr 50/2020 w sprawie programu „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”.

<sup>7</sup> Umowa z dnia 27 kwietnia 2020 r. o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych (dalej: *umowa o warunkach*) oraz umowa z dnia 27 kwietnia 2020 r. o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych (dalej: *umowa o zasadach współpracy*).

<sup>8</sup> Z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA.56996 (2020/N).

<sup>9</sup> Mikroprzedsiębiorcy oraz mali i średni przedsiębiorcy (MŚP).

<sup>10</sup> § 1.1 umowy o warunkach.

<sup>11</sup> Tarcza finansowa PFR Podsumowanie Programu. Skuteczna ochrona bezpieczeństwa ekonomicznego pracowników i przedsiębiorstw podczas pandemii. Warszawa. 26.04.2022; <https://pfrsa.pl/dam/jcr:3d3827d4-9407-42b7-a6b6-6cc087dab4ee/Podsumowanie-Tarcza-Finansowa-PFR.pdf>. Dalej także: Raport.

<sup>12</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 4 marca 2022 r., znak: PFR/KW/0023/03/2022.

Okres obowiązywania zawartych w dniu 27 kwietnia 2020 r. pomiędzy PFR SA a Ministrem Rozwoju umów w sprawie realizacji programów pomocowych dla przedsiębiorców, tj. *umowy o warunkach* oraz *umowy o zasadach współpracy*<sup>13</sup>, był uzależniony od wystąpienia określonych zdarzeń. Uniemożliwia to precyzyjne ustalenie łącznych kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa (SP), w tym wynagrodzenia, jakie będzie poniesione na rzecz PFR SA.

Według danych PFR SA podanych w Raporcie na dzień 26 kwietnia 2022 r. programy wsparcia realizowane przez Spółkę, tj. Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0 i Program PLL LOT sfinansowane zostały emisją obligacji na kwotę 73,9 mld zł o średnim ważonym oprocentowaniu 1,57%<sup>14</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). Przewidywane przez PFR SA koszty obsługi Tarcz do 2030 r., 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, w tym głównie wynagrodzenie dla banków za emisję obligacji (poza odsetkami), koszty obsługi systemu „Arka” Krajowej Izby Rozliczeniowej SA, wyniosą 0,24 mld zł łącznie (0,24% wartości programów).

Spółka niewłaściwie wywiązywała się wobec Ministra Rozwoju z obowiązków sprawozdawczych określonych w *umowie o warunkach*. Spółka nie dotrzymała umownego terminu złożenia trzech spośród siedmiu sprawozdań z realizacji Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0. Spółka nie zrealizowała zobowiązania do terminowego przedstawienia Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu DP, wynikającego z postanowień Programu Tarczy DP przyjętego przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2020 r.

PFR SA dopiero po roku od rozpoczęcia udzielania pomocy, tj. w 2021 r., podjął audyt wewnętrzny realizacji zadań w ramach Tarczy 1.0 ograniczając możliwość zidentyfikowania i wcześniejszego wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości w działaniach Spółki na etapie opracowywania Dokumentów Wykonawczych dla Programu Tarcza 1.0 i wdrażania tego narzędzia.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Na podstawie art. 21a ust. 5 *ustawy o sir* oraz podjętych przez Radę Ministrów w dniu 27 kwietnia 2020 r. dwóch uchwał, Minister Rozwoju reprezentujący Skarb Państwa, działając w porozumieniu z Ministrem Finansów, zawarł z Polskim Funduszem Rozwoju SA dwie umowy: *o warunkach* oraz *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*

<sup>13</sup> Obie umowy były *zmieniane i ujednolicane* w dniach: 4 sierpnia 2020 r., 22 grudnia 2020 r., 14 stycznia 2021 r. oraz 29 marca 2021 r.

<sup>14</sup> Średnia ważona oprocentowania wyemitowanych obligacji PFR SA z pominięciem wpływu tenoru obligacji.

współpracy strony określiły wzajemne zasady odpowiedzialności dotyczące realizacji Programów.

Rada Ministrów przyjęła w formie uchwał w dniu 27 kwietnia 2020 r. przygotowane przez Ministra Programy Tarcza 1.0<sup>15</sup> i Program Tarcza DP<sup>16</sup>, a w dniu 5 stycznia 2021 r. Program Tarcza 2.0<sup>17</sup>. Podjęte na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy o sir uchwały Rady Ministrów powierzyły PFR SA realizację trzech Programów, a ministrowi właściwemu do spraw gospodarki powierzyły ich koordynację i monitorowanie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Założenia i projekty Programów Tarcz: 1.0, DP i 2.0 zostały przygotowane przy współudziale PFR SA. Spółka oszacowała także m.in. wysokość kwot niezbędnych dla sfinansowania przedsiębiorcom pomocy w ramach instrumentów wsparcia 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>18</sup>. Do szacunku Spółka wykorzystwała 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>19</sup>.

PFR SA przygotował Dokumenty Wykonawcze do poszczególnych Programów, na podstawie których przedsiębiorcy wnioskowali o wypłatę subwencji, w tym m.in.: regulaminy ubiegania się o udział w Programach, wzory wniosków o subwencję finansową PFR<sup>20</sup> i wzory umów subwencji finansowej do poszczególnych Tarcz. Dokumenty te nie podlegały akceptacji Ministra ani Rady Ministrów.

Na etapie opracowywania Regulaminu do Programu Tarcza 1.0 PFR SA wprowadził odmienną od definicji przyjętej w Programie rządowym wprowadzonym uchwałą nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. i w decyzji Komisji Europejskiej, definicje „mikroprzedsiębiorcy” oraz definicje „małego i średniego przedsiębiorcy (MŚP)”, które zawężyły krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie finansowe. Definicje te określił na podstawie przepisów Unii Europejskiej, tj. 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>21</sup>, podczas gdy Program Tarczy 1.0, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. definiował „mikroprzedsiębiorcę” oraz „małego i średniego przedsiębiorcę” na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*<sup>22</sup> i wskazywał, że kierunki dopuszczalności pomocy zostały określone w *Tymczasowych Ramach Pomocy*<sup>23</sup>. Komisja Europejska decyzją z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak C(2020) 2822 final, schemat pomocy

<sup>15</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>16</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>17</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>18</sup> Kwoty podane zgodnie z zapisem oryginalnym – nie sumują się.

<sup>19</sup> Rozdział 1 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0. *Podstawowe informacje o Programie*.

<sup>20</sup> Na użytek wystąpienia NIK stosuje pojęcie „wniosku o subwencję finansową”, ale w rozumieniu PFR SA i zgodnie z wyjaśnieniami Spółki z dnia 2 lutego 2022 r., Spółka na żadnym etapie realizacji Programu 1.0 nie stworzyła dokumentu, który byłby wnioskiem o subwencję finansową w ramach Programu 1.0. PFR SA opracował dokument \*xsd z wymaganiami technicznymi oraz dot. treści, które powinien spełniać wniosek o subwencję finansową w bankowości elektronicznej banków zaangażowanych w Program 1.0.

<sup>21</sup> Dz. U. UE L 187 z 26.06.2014 r., str. 1 ze zm., dalej także: *rozporządzenie nr 651/2014*.

<sup>22</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 221.

<sup>23</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).

publicznej nr SA.56996 (2020/N)<sup>24</sup> zatwierdziła Program i pomoc publiczną udzielaną w ramach tego Programu. Zmiana definicji mikroprzedsiębiorcy oraz MŚP dokonana przez PFR SA w Regulaminie Programu Tarcza 1.0 spowodowała, że PFR SA żądał zwrotu otrzymanej pomocy od podmiotów, które spełniały warunki „mikroprzedsiębiorcy”/„małego i średniego przedsiębiorcy” określone w Programie Tarcza 1.0, przyjętym uchwałą Rady Ministrów.

PFR SA nie zapewnił by treść oświadczenia dotyczącego statusu „mikroprzedsiębiorcy”, „małego i średniego przedsiębiorcy” ujętego we wniosku o subwencję finansową PFR dla Tarczy 1.0 była tożsama z treścią oświadczenia wygenerowanego w umowie subwencji finansowej dla tego Programu. Niezapewnienie przez PFR SA spójności oświadczeń było w ocenie NIK nierzetelnym działaniem mogącym wprowadzić przedsiębiorców w błąd w kluczowej dla wnioskodawcy kwestii, tj. warunku, jaki przedsiębiorca musi spełnić, aby wziąć udział w Programie Tarcza 1.0 i móc otrzymać wybraną formę wsparcia.

W Regulaminie Programu Tarcza 1.0 PFR SA zastosował także odmienne metodyki obliczania liczby pracowników – jedną na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy, inną zaś dla ustalenia należnej kwoty subwencji. Przy określaniu statusu przedsiębiorcy należało brać pod uwagę wyłącznie pracowników zatrudnionych na umowy o pracę, a dla obliczenia wysokości należnej kwoty subwencji, poza osobami zatrudnionymi na umowy o pracę, istniała możliwość wliczania osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne. Z jednej strony umożliwiało to otrzymanie wyższej kwoty subwencji niż była przewidziana dla mikroprzedsiębiorcy, a z drugiej uprzywilejowywało tych beneficjentów, którzy zatrudniali pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych.

Ponadto, PFR SA w odniesieniu do prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży dokonał korzystając z Zasady Racjonalnej Uznaniowości, w drodze opublikowania „komunikatu”, w trakcie trwającego naboru wniosków do Programu Tarcza 1.0, faktycznej zamiany pojęcia „przychodu” ustalonego jako kryterium w Programie Tarcza 1.0, przyjętym przez Radę Ministrów, na pojęcie „dochodu”. Istotnie zmieniło to sytuację części przedsiębiorców, ograniczając w ten sposób wysokość subwencji możliwej do uzyskania przez tych przedsiębiorców lub ich jej pozbawiając. W Regulaminie Programu Tarcza 1.0 stanowiącym podstawę do ubiegania się przedsiębiorców o wsparcie<sup>25</sup>, w tym prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, nie było postanowień definiujących przychody ze sprzedaży (lub obroty) w działalności kantorowej jako *spread*. Problem dotyczył 219 umów zawartych z 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.

W ocenie NIK powstanie roszczeń o zwrot nienależnie pobranych kwot wsparcia przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży było konsekwencją zmiany przez PFR SA (począwszy od 17 maja 2020 r.) interpretacji pojęcia „przychodu” w odniesieniu do działalności kantorowej, tj. uznania, że w przypadku kantorów za przychód należy uznać *spread* – a więc odmiennie od jego powszechnie przyjętego znaczenia. Zmiana interpretacji (oraz w konsekwencji podjęcie działań w kierunku odzyskania wypłaconych kwot subwencji) dotyczyła także tych przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych

<sup>24</sup> 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>25</sup> Obowiązującego od dnia 27 kwietnia 2020 r. do 27 maja 2020 r.

oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, którym udzielono wsparcia przed 17 maja 2020 r., czyli przed datą opublikowania komunikatu.

Koszty sporów sądowych zgodnie z uregulowaniami *umowy o warunkach* w związku z postanowieniami *umowy o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych* z dnia 27 kwietnia 2020 r. będzie ponosił Skarb Państwa, za wyjątkiem sytuacji, w których Skarb Państwa udowodni PFR SA, że roszczenia osób trzecich w związku z powstałą szkodą były wynikiem m.in. zawinonego niewykonania lub nienależytego wykonania przez PFR SA umów lub innych dokumentów zawartych między PFR SA i tymi osobami trzecimi.

PFR SA przekazywał do Centralnego Biura Antykorupcyjnego<sup>26</sup> listy wnioskodawców w celu ich zweryfikowania pod względem potencjalnych nadużyć. Podjęta z inicjatywy PFR SA współpraca z tym organem, podobnie jak z ABW, prowadzona była na podstawie zawartych umów.

Spółka zapewniła udzielenie w krótkim czasie finansowego wsparcia znaczącej liczbie przedsiębiorców, którzy deklarowali spełnienie kryteriów Programów. Według danych prezentowanych w Raporcie przez PFR SA, w ramach najszerszej podmiotowo Tarczy 1.0 do dnia 26 kwietnia 2022 r. pomoc w łącznej wysokości 60,3 mld zł otrzymało 348,1 tys. firm, co odpowiadało założeniom programu rządowego (75,0 mld zł dla 350 tys. przedsiębiorców). W przypadku ponad 90% wniosków, w ramach Tarczy 1.0 decyzje podejmowano w ciągu jednego dnia od złożenia wniosku przez przedsiębiorcę. Przy pomocy banków współpracujących ze Spółką na potrzeby realizacji programów, rozpatrywano miesięcznie w ramach Tarczy 1.0 około 50 tys. wniosków. Wsparcie w ramach Tarczy 2.0 w kwocie 7,1 mld zł otrzymało z kolei prawie 48 tys. firm. Było to możliwe dzięki zautomatyzowaniu procesu obsługi wniosków oraz dopuszczeniu, na podstawie zapisów uchwały Rady Ministrów, możliwości oceny ich zasadności w oparciu o oświadczenia wnioskodawców. Dane o liczbie osób zatrudnionych zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych oraz o poziomie obrotów (przychodów ze sprzedaży) były weryfikowane z informacjami zawartymi odpowiednio w bazach danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych<sup>27</sup> i Krajowej Administracji Skarbowej<sup>28</sup>. W ramach Tarczy DP PFR SA udzielił wsparcia finansowego w wysokości 5,8 mld zł dla 161 przedsiębiorstw.

Zgodnie z *umową o warunkach* Skarb Państwa zobowiązał się do zapłaty na rzecz PFR SA wynagrodzenia. W latach 2020-2022 (do 31 marca) według sprawozdań PFR SA z realizacji programów rządowych, tj. Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0 wynagrodzenie pobierane przez PFR SA wyniosło łącznie 474 428,6 tys. zł. Zgodnie z zapisami *umowy o warunkach* wynagrodzenie było obliczone i pobierane jako procent docelowej, maksymalnej wartości Tarcz, tj. łącznej wartości finansowania programowego określonej w Programach, przyjętych uchwałami Rady Ministrów<sup>29</sup> i powiększone o podatek VAT. W pierwszym, trzyletnim okresie realizacji Tarcz wynagrodzenie wynosi 0,2% w ujęciu rocznym, w drugim okresie (czwarty rok) 0,15%, zaś w trzecim (począwszy od piątego roku) 0,1% maksymalnej wskazanej powyżej wartości Tarcz. Z postanowień *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach współpracy* wynika, że okres ich obowiązywania był zależny od spełnienia warunków, tj. uregulowania przez PFR SA wszelkich długów wobec jego wierzycieli, jak również odzyskania przez PFR SA wszelkich wierzytelności przysługujących PFR SA od jego dłużników, jakie wynikną z tytułu realizacji programów rządowych. W związku z tym brak

<sup>26</sup> Dalej także: CBA.

<sup>27</sup> Dalej: ZUS.

<sup>28</sup> Dalej także: KAS.

<sup>29</sup> 75 000 000 tys. zł łącznie dla Programu 1.0 i 2.0 (75 000 000 tys. zł dla Programu 1.0 od początku jego realizacji do momentu wdrożenia Programu 2.0, a następnie z tej kwoty przeznaczono: 62 000 000 tys. zł dla Programu 1.0 oraz 13 000 000 tys. zł dla Programu 2.0) oraz 25 000 000 tys. zł dla Programu DP.

jest możliwość precyzyjnego oszacowania łącznych kosztów, które Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją Programów, w tym wynagrodzenia przysługującego PFR SA za wykonanie obowiązków wynikających z *umowy o warunkach*. SP zapewnił sobie możliwość zakończenia realizacji umów, a co za tym idzie zaniechania wypłaty wynagrodzenia na rzecz PFR SA, jednakże przy zachowaniu co najmniej pięciomiesięcznego okresu wypowiedzenia ze skutkiem na koniec roku kalendarzowego. W okresie od II kwartału 2022 r. do końca 2030 r., czyli terminu wymagalności obligacji wyemitowanych w ramach ostatniej emisji, wynagrodzenie Spółki może wynieść około 1 230 000 tys. zł (z VAT).

Poza wynagrodzeniem Skarb Państwa pokrywał Spółce tzw. koszty zewnętrzne związane z realizacją Tarcz: 1.0, DP i Tarczy 2.0, tj. opłaty bankowe i skarbowe oraz opłaty za postępowania upadłościowe, a także koszty usług świadczonych przez Krajową Instytucję Rozliczeniową (KIR) oraz koszty związane z emisją obligacji, usług outsourcingowych (w Programie DP) i koszty windykacji. Według sprawozdań PFR SA do końca marca 2022 r. wyniosły one 28 300,0 tys. zł. Skarb Państwa poniósł także, zgodnie z *umową o warunkach*, koszty finansowania zewnętrznego PFR SA, stanowiące odsetki od obligacji wyemitowanych przez Spółkę, które zgodnie z danymi ze sprawozdań PFR SA do końca I kwartału 2022 r. dla Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0 wyniosły łącznie 2 120,9 mln zł.

Postanowienia zawartych przez PFR SA z ministrem właściwym do spraw gospodarki umów *o warunkach* oraz *o zasadach współpracy* nie uwzględniały prawa ministra do kontroli sposobu realizacji przez PFR SA powierzonych zadań. W umowach przewidziano wprawdzie mechanizmy sprawozdawczości, jednak nie służyły one sprawowaniu kontroli Ministra nad bieżącymi działaniami PFR SA. Jednocześnie PFR SA nie ponosił odpowiedzialności wobec Skarbu Państwa za realizację Programów. Poza dwoma sytuacjami<sup>30</sup> z PFR SA zdjęta została odpowiedzialność i ryzyko związane z wykonywaniem powierzonych programów rządowych. Obligatoryjnego przedstawienia przez PFR SA do akceptacji ministra właściwego do spraw gospodarki, działającego w imieniu Skarbu Państwa, wymagały tylko: roczne plany udzielania Finansowania Programowego sporządzone przez PFR SA oraz przelew części lub całości wierzytelności pieniężnych wobec Skarbu Państwa wynikających z *umowy o warunkach* lub związanych z tą umową. Projekty innych dokumentów<sup>31</sup>, nie wymagały uzyskania akceptacji Ministra. Zasada ta wynikała z zapisów Tarczy 1.0 oraz *umowy o warunkach* PFR SA. PFR SA miał prawo lecz nie obowiązek przekazywania Ministrowi do akceptacji dokumenty, które opracował. Z zasady tej PFR SA skorzystał kierując do Ministra zapytania dotyczące m.in. dopuszczenia do udziału w Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 określonych grup bądź indywidualnych przedsiębiorców.

Zgodnie z *umową o warunkach* zawartą pomiędzy Ministrem Rozwoju a PFR SA, Spółka przekazywała ministrowi kwartalne sprawozdania z realizacji Programów. W trzech spośród siedmiu sprawozdań z realizacji Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0, Spółka nie dotrzymała umownego terminu złożenia sprawozdań. Ponadto, w kwartalnych sprawozdaniach z realizacji Programu Tarcza DP PFR SA nie zawarł informacji o zatrudnieniu u beneficjentów i liczbie chronionych miejsc pracy, które stanowiły dwa spośród 10 wskaźników ewaluacyjnych wymaganych Programem. Miały one wpływ na realizację celu szczegółowego nr 6 określonego w Programie jako *stabilizacja finansowania dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy i bezpieczeństwa finansowego obywateli*. Dla trzech z siedmiu kwartalnych sprawozdań PFR SA nie dotrzymał umownego terminu ich złożenia. W ocenie NIK, brak w kwartalnych

<sup>30</sup> W zakresie szkód, które osoby trzecie poniosły na skutek zawinionego niewykonania lub nienależytego wykonania przez PFR SA umów lub innych dokumentów zawartych między PFR SA i tymi osobami trzecimi oraz w zakresie szkód, które PFR SA wyrządził osobom trzecim z własnej winy w rozumieniu art. 145 Kodeksu cywilnego.

<sup>31</sup> Zwane w *umowie o warunkach* Dokumentami Przekazania, które oznaczają umowę o warunkach, każdy Dokument Programowy oraz każdy inny dokument, któremu Strony nadadzą ten status po Dacie Umowy.



sprawozdaniach z realizacji Programu Tarcza 1.0 wskaźników był niezgodny z wymogami Programu Tarcza DP (punkt 5.3 Programu DP), a opóźnienia PFR SA w przedkładaniu Ministrowi sprawozdań, stanowią nierzetelne działanie PFR SA.

PFR SA nie przedstawił Radzie Ministrów, w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia Programu DP, pierwszego sprawozdania z jego realizacji, co było wymagane postanowieniami punktu 5.3 Programu DP. Sprawozdanie to miało w szczególności zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu<sup>32</sup>.

NIK wskazuje, że uzasadnionym i celowym byłoby przeprowadzenie przez PFR SA audytu wewnętrznego w zakresie prawidłowości przebiegu procedur udzielania przez Spółkę subwencji w ramach Tarczy 1.0 w terminie, który umożliwiłby wykorzystanie wyników tego audytu przy opracowywaniu procedur udzielania przedsiębiorcom wsparcia na przykład w ramach Tarczy 2.0, która została uruchomiona w styczniu 2021 r. Stwierdzone w trakcie kontroli NIK nieprawidłowości w realizowanych zadaniach nie zostały przez PFR SA wyeliminowane. Systematyczna ocena procedur mogłaby zidentyfikować zarówno charakter, jak i skalę nieprawidłowości w ten sposób eliminując lub co najmniej ograniczając niepożądane błędy, jak również ich następstwa.

PFR SA zarządził kwotą prawie 74 mld zł, pozyskaną z wyemitowanych obligacji, która stanowiła źródło finansowania programów pomocowych. Wyплаты w ramach poszczególnych Tarcz do dnia 26 kwietnia 2022 r. według Raportu PFR SA nie przekroczyły kwot przewidzianych w poszczególnych uchwałach Rady Ministrów – w ramach Tarczy 1.0 udzielono wsparcia w łącznej kwocie 60,3 mld zł, przy limicie 75 mld zł, w Tarczy 2.0 7,1 mld zł przy zakładanych 13 mld zł, a w ramach Tarczy DP 5,8 mld zł wobec 25,0 mld zł przewidzianych łącznie na trzy segmenty tego Programu.

Dokonywano lokat czasowo niewykorzystywanych środków, poprzedzając je analizami najkorzystniejszych możliwości uzyskania odsetek z depozytów. Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. suma przychodów z tytułu odsetek od lokat przekroczyła 29,6 mln zł.

Zgodnie ze sprawozdaniami z realizacji Programów za I kwartał 2022 r. w ramach Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 podpisano łącznie około 396 tys. umów z około 353 tys. podmiotami, przy założeniu wsparcia w ramach tych Programów 376 tys. podmiotów.

Polski Fundusz Rozwoju SA nie będąc zobowiązanym zapisami umów podpisanych z Ministrem Rozwoju nie prowadził systemowego monitoringu makroekonomicznych efektów realizowanych przez siebie rządowych programów pomocowych dla przedsiębiorców, to jest nie badał wpływu udzielanej pomocy na gospodarkę. Natomiast, PFR SA wykonując obowiązki sprawozdawcze określone w ww. umowach zbierał i przedstawiał Ministrowi w kwartalnych sprawozdaniach dane, dotyczące m.in. liczby beneficjentów, którym wypłacono pomoc, liczby i wartości podpisanych umów i wypłaconej pomocy, naliczonych odsetek (w przypadku pożyczek), kwot spłat kapitału i odsetek, a także toczących się spraw sądowych.

---

<sup>32</sup> Działanie to, jako nieprawidłowość zostało opisane w wystąpieniu pokontrolnym Delegatury NIK w Katowicach LKA.410.008.01.2022.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>33</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć Polskiemu Funduszowi Rozwoju SA realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w szczególności w formach przewidzianych w art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy (promesy, pożyczki, gwarancje, poręczenia), ale także w formach bezzwrotnych. Polski Fundusz Rozwoju SA jest jednostką spoza sektora finansów publicznych i Spółką realizującą misję publiczną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*<sup>34</sup>. Zobowiązania Spółki nie są wliczane do państwowego długu publicznego, ale zalicza się je do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych. Na podstawie art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*, Rada Ministrów powierzyła spółce PFR SA realizację rządowych programów udzielania wsparcia finansowego: w dniu 27 kwietnia 2020 r. uchwałą Nr 50/2020 Program Tarcza 1.0<sup>35</sup> i uchwałą Nr 51/2020 Program Tarcza DP<sup>36</sup>, a w dniu 5 stycznia 2021 r. uchwałą Nr 2/2021 Program Tarcza 2.0<sup>37</sup>, a ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych powierzyła koordynację i monitorowanie realizacji tych Programów.

Według wyjaśnień Zarządu PFR SA<sup>38</sup> w związku z wybuchem epidemii COVID-19 przedstawiciele PFR SA, głównie Prezes Zarządu, brali udział w pracach związanych z oceną skutków epidemii oraz ustaleniem koniecznych działań antykrzysowych. W pracach tych uczestniczyli także przedstawiciele: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (KPRM), ówczesnego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (MRiT), Ministerstwa Finansów (MF), byłego Ministerstwa Pracy, Rodziny i Polityki Społecznej (MPRiPS), Narodowego Banku Polskiego (NBP) oraz takich instytucji i agend rządowych jak: Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Agencja Rozwoju Przemysłu SA (ARP SA) czy Komisja Nadzoru Finansowego (KNF).

W marcu i kwietniu 2020 r. odbywały się, koordynowane przez Prezesa Rady Ministrów lub Wiceprezesa Rady Ministrów-Ministra Rozwoju, spotkania reprezentantów powyższych instytucji. Ich celem było wypracowanie diagnozy zagrożeń społeczno-gospodarczych wynikających z epidemii COVID-19 m.in. na podstawie analizy danych i materiałów, takich jak:

- prognozy makroekonomiczne sporządzone przez:
  - MF i NBP,
  - polskie instytucje finansowe: PKO BP, Pekao SA, BGK,

<sup>33</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>34</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 1933 ze zm.

<sup>35</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>36</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>37</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>38</sup> Pismo PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

- instytucje międzynarodowe: Komisję Europejską, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Międzynarodowy Fundusz Walutowy,
- dane z urzędów pracy i ZUS dotyczące zatrudnienia,
- dane z sektora bankowego i ubezpieczeniowego dotyczące dostępności kredytów i limitów ubezpieczeniowych w handlu.

Prezes Zarządu PFR SA powołał zespół roboczy pod kierownictwem Głównego Ekonomisty PFR SA, w skład którego wchodziłi główni ekonomiści i specjaliści z: PFR SA, BGK, PKO BP SA, Pekao SA oraz Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Spotkania zespołu odbywały się co najmniej raz w miesiącu. W okresie od 27 marca 2020 r. do 16 września 2021 r. dla potrzeb zespołu przygotowano w PFR SA łącznie 23 *Raporty o stanie gospodarki w Polsce i na świecie*. Opracowania te ukazywały się nieregularnie - np. w kwietniu 2020 r. przygotowano pięć raportów, a w maju 2020 r. cztery. W późniejszym okresie raporty przygotowywano raz w miesiącu lub co drugi miesiąc.

Raporty zawierały wielowskaźnikowe analizy sytuacji i trendów makroekonomicznych na świecie oraz w Polsce. Porównywano m.in. wskaźniki takie jak Produkt Krajowy Brutto (PKB) oraz wskaźnik PMI<sup>39</sup>, prezentowano bieżące poziomy oraz prognozy inflacji, stopy bezrobocia, preferencji konsumenckich, popytu na różnego rodzaju źródła energii, ceny surowców itp. Dane w raportach pochodziły z różnych firm ratingowych, organizacji międzynarodowych oraz podmiotów krajowych – PKO BP SA, BGK czy Pekao SA. W części raportów przedstawiono również ryzyka związane z gospodarką krajową i światową.

Według wyjaśnień Zarządu PFR SA<sup>40</sup> prace analityczne nad opracowaniem założeń rządowych programów pomocowych (Tarcz) koordynowane były przez Prezesa Zarządu PFR SA. W ich wyniku m.in. oszacowano lukę finansową w sektorze przedsiębiorstw w Polsce, powstałą wskutek kryzysu makroekonomicznego w następstwie epidemii COVID-19. W opisie Rozdziału 1. Programu Tarcza 1.0, stanowiącego załącznik do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów wskazano, że wynosi ona około 219,5 mld zł, tj. około 10% PKB, w tym: w sektorze mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich firm – 116,7 mld zł oraz w sektorze dużych przedsiębiorstw – 102,7 mld zł<sup>41</sup>. Metodologię oparto o szacunki utraconych dochodów sektora przedsiębiorstw oraz ocenę zakłóceń płynności finansowej w związku z silnym spadkiem przychodów. Odrębne obliczenia w tym zakresie, przygotowane przez BGK oraz NBP, były spójne z szacunkami PFR SA. Powyższe analizy prezentowane były na posiedzeniach tzw. Sztabu Gospodarczego przy Prezesie Rady Ministrów oraz omawiane m.in. z MR oraz NBP.

(akta kontroli str. 13-66, 969-1180,  
dowód elektroniczny str. 2607 – pliki nr 031-060)

## 1.1 Założenia i podstawy realizacji Programów

Wspólnym warunkiem uczestnictwa przedsiębiorców w Tarczach było prowadzenie działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r.<sup>42</sup> Według wyjaśnień Zarządu PFR SA<sup>43</sup> warunek ten ustanowiony został dla przeciwdziałania możliwym nadużyciom ze strony podmiotów wnioskujących o wsparcie (np. sztucznemu tworzeniu podmiotów gospodarczych, aby uzyskać pomoc). Zdaniem Zarządu PFR SA<sup>44</sup> decyzja Rady Ministrów mogła opierać się na doświadczeniach innych państw, które już wcześniej wdrożyły programy pomocowe przeciwdziałające skutkom epidemii COVID-19

<sup>39</sup> Z ang. *Purchasing Managers' Index*, tj. Indeks Nabywcy Menedżerów, popularnie zwany wskaźnikiem wyprzedzającym koniunktury.

<sup>40</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>41</sup> Kwoty podane zgodnie z zapisem oryginalnym – nie sumują się.

<sup>42</sup> Tj. w okresie przed upublicznieniem kryteriów ubiegania się o udział w Programie 1.0.

<sup>43</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu z dnia 9 grudnia 2021 r., znak: PFR SA/KW/0072/12/2021.

<sup>44</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu oraz p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym z dnia 2 lutego 2022 r.

dla przedsiębiorców. Także późniejszy Raport OECD z dnia 15 czerwca 2020 r.<sup>45</sup> wskazywał, że jednym z powszechnych mechanizmów wyłudzeń pomocy było sztuczne tworzenie podmiotów, które następnie aplikowały o wsparcie.

Wyłączeni z możliwości ubiegania się o udział w Programach Tarczy: 1.0 i 2.0 byli przedsiębiorcy prowadzący jednoosobową działalność gospodarczą, którzy nie zatrudniali pracowników. Zostało to usankcjonowane w decyzji Komisji Europejskiej zatwierdzającej pomoc publiczną udzielaną w ramach Tarczy 1.0<sup>46</sup> (w pkt 19 wskazano, że pomoc nie może być udzielana samozatrudnionym, a w pkt 28, że pomoc ma być nakierowana na ochronę miejsc pracy). Podobnie w odniesieniu do Tarczy 2.0<sup>47</sup> – decyzja Komisji Europejskiej (pkt 17) wskazywała, że pomoc miała być nakierowana na utrzymanie zatrudnienia.

### **Program Tarcza 1.0**

Zasadniczym celem Tarczy 1.0 było zapewnienie stabilności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, które wytwarzają istotną część PKB. Program miał zapobiec ryzyku masowej upadłości przedsiębiorstw oraz zwolnień pracowników na skutek zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w związku z epidemią COVID-19. Jako cele szczegółowe programu wskazano<sup>48</sup>:

- udostępnienie małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) preferencyjnego finansowania, w istotnej części bezzwrotnego, dla zapewnienia płynności i stabilności finansowej w okresie poważnych zakłóceń w gospodarce;
- przekazanie rekompensat finansowych dla przedsiębiorców w związku ze szkodami w postaci utraconych dochodów lub dodatkowych kosztów poniesionych wskutek ograniczeń związanych z epidemią COVID-19;
- przeciwdziałanie zakłóceniom w funkcjonowaniu gospodarki w okresie kryzysu gospodarczego wywołanego epidemią;
- stabilizację finansową MŚP celem ochrony miejsc pracy i bezpieczeństwa finansowego obywateli;
- zapewnienie pomocy finansowej dla sektorów szczególnie silnie dotkniętych skutkami epidemii.

Podstawowym instrumentem wsparcia w ramach Tarczy 1.0 były subwencje finansowe, udzielane na podstawie umów subwencji na następujących warunkach:

- środki miały być przeznaczone na pokrycie kosztów działalności gospodarczej, z wyłączeniem nabycia (przejęcia) w sposób bezpośredni lub pośredni innego podmiotu (zakaz akwizycji);
- możliwe było wykorzystanie subwencji na przedterminową spłatę kredytów do maksymalnej wysokości 25% wartości subwencji;
- zakaz dokonywania płatności do właściciela oraz osób lub podmiotów powiązanych z właścicielem przedsiębiorstwa;
- zwrot (spłata) subwencji miał nastąpić na warunkach określonych w programie rządowym i w umowie subwencji<sup>49</sup>;
- subwencje mogły być udzielane bez ustanawiania zabezpieczeń.

<sup>45</sup> Z ang. *Safeguarding COVID-19 Social Benefit Programmes from Fraud and Error* – „Ochrona programów świadczeń społecznych związanych z COVID-19 przed oszustwami i błędami”.

<sup>46</sup> Decyzja z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak: C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA.56996 (2020/N).

<sup>47</sup> Decyzja z dnia 23 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9630 final, schemat pomocy publicznej nr SA.59763 (2020/N).

<sup>48</sup> Rozdział 2 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0. *Cele Programu*.

<sup>49</sup> M.in. w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości informacji lub oświadczeń wynikających z umowy PFR SA może żądać zwrotu całości lub części subwencji w terminie 14 dni. Spłata następuje na podstawie harmonogramu udostępnionego przez PFR SA na wskazany rachunek bankowy. Opóźnienie w spłacie co najmniej dwóch lat może być podstawą natychmiastowego wypowiedzenia umowy przez PFR SA.

Maksymalna kwota subwencji dla mikroprzedsiębiorcy obliczana była jako iloczyn liczby zatrudnionych oraz kwoty bazowej. Uzależnienie wysokości subwencji od liczby zatrudnionych miało na celu:

- dopasowanie wielkości wsparcia finansowego do skali działalności mikroprzedsiębiorcy;
- ochronę miejsc pracy poprzez mechanizm pozwalający uzyskać większe wsparcie finansowe przy większej liczbie zatrudnionych.

Bazowa kwota subwencji wyznaczana była w przeliczeniu na jednego pracownika (według stanu zatrudnienia na koniec miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku, lecz nie wyższego niż zatrudnienie na dzień 31 grudnia 2019 r. albo na koniec miesiąca odpowiadającego nazwie miesiąca złożenia wniosku w roku poprzednim) oraz uzależniona była od wielkości spadku przychodów ze sprzedaży towarów lub usług mikroprzedsiębiorcy. Zakładano, że średnia wysokość wsparcia finansowego wyniesie od 72 tys. zł do 96 tys. zł dla jednego mikroprzedsiębiorcy (maksymalnie do 324 tys. zł).

Maksymalna kwota subwencji w ramach Tarczy 1.0 dla małych i średnich przedsiębiorstw określana była procentowo w relacji do poziomu przychodów ze sprzedaży w 2019 r. oraz zależała od ich spadku w związku z epidemią COVID-19 w porównaniu do roku 2019 – analogicznie do mechanizmu dla mikroprzedsiębiorców. Kwoty subwencji mogły osiągnąć poziom: 4%, 6% lub 8% wartości przychodów ze sprzedaży przy odpowiednio ich spadku o minimum 25%, 50% i 75%. Uzależnienie wysokości subwencji dla MŚP od wielkości przychodów ze sprzedaży i skali ich spadku miało na celu:

- dopasowanie wysokości finansowania do skali działalności MŚP;
- dopasowanie wysokości finansowania do sytuacji finansowej i potrzeb płynnościowych przedsiębiorstwa w związku z utratą dochodów na skutek COVID-19.

Szacowana średnia wysokość wsparcia finansowego dla MŚP miała wynieść około 1 900 tys. zł dla jednego przedsiębiorstwa oraz maksymalnie do 3 500 tys. zł.

Maksymalna łączna wartość finansowania programowego, tj. maksymalna wartość przewidzianych do wypłaty subwencji w ramach Tarczy 1.0 wynosiła 75 mld zł, w tym dla mikroprzedsiębiorców 25 mld zł oraz dla MŚP 50 mld zł<sup>50</sup>.

Tarcza 1.0 stanowiła pomoc państwa poddaną procedurze notyfikacji przez Komisję Europejską, na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>51</sup>.

Wsparciem w ramach tego Programu, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów, objęte zostały podmioty spełniające łącznie następujące kryteria:

- są przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, tj. są osobami fizycznymi, osobami prawnymi lub jednostkami organizacyjnymi niebędącymi osobami prawnymi, którym odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonujące działalność gospodarczą oraz wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, będący mikro-, małymi lub średnimi przedsiębiorcami;
- odnotowali spadek 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 2019 r. w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek epidemii COVID-19;

<sup>50</sup> Pierwotnie zakładano dla samej Tarczy 1.0 – 75 mld zł. Ostatecznie z tej kwoty na realizację Programu Tarcza 1.0 przeznaczono 62 mld zł, a na Tarczę 2.0 – 13 mld zł.

<sup>51</sup> Dz. U. z 2004 r. nr 90 poz.864/2 ze zm.

- na dzień składania wniosku nie mieli otwartej likwidacji na podstawie *Kodeksu spółek handlowych* ani postępowania upadłościowego lub postępowania restrukturyzacyjnego;
- posiadające rezydencję podatkową na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), zarejestrowani na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz których główny beneficjent rzeczywisty, w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu<sup>52</sup> (ustawa AML) nie posiadał rezydencji podatkowej w tzw. „rajach podatkowych”<sup>53</sup>;
- nie zalegali z płatnościami podatków ani składek na ubezpieczenia społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r. lub na dzień złożenia wniosku<sup>54</sup>;
- nie prowadzili działalności w zakresie:
  - produktów lub usług, które mogły skutkować ograniczeniem bądź naruszeniem wolności indywidualnych lub praw człowieka;
  - właściwości instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, firm inwestycyjnych, instytucji pożyczkowych, zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji, funduszy emerytalnych, funduszy inwestycyjnych i innych przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania oraz podmiotów zarządzających aktywami, dostawców usług płatniczych oraz inne instytucji finansowych, a także agencji ratingowych;
  - obszarów wątpliwych z powodów etyczno-moralnych.

W toku kontroli PFR SA poddano weryfikacji próbę 13 umów podpisanych z beneficjentami Tarczy 1.0 i/lub Tarczy 2.0. Próbę wybrano spośród beneficjentów, wobec których w PFR SA toczyły się postępowania wyjaśniające w związku ze stwierdzonymi rozbieżnościami we wskazaniu statusu beneficjenta pomiędzy wnioskami złożonymi w ramach Tarczy 1.0 oraz Tarczy 2.0, a także dwa przypadki beneficjentów Tarczy 1.0 prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży. We wszystkich tych sprawach do dnia 18 marca 2022 r. w PFR SA nie zapadły ostateczne decyzje. I tak:

1. W dniu 16 lutego 2021 r. PFR SA otrzymał z kancelarii prawniczej, pismo kwestionujące podstawy prawne przyznania firmie z branży transportowej wsparcia finansowego w ramach Programu 1.0<sup>55</sup> i Programu 2.0<sup>56</sup> w łącznej wysokości 6 422,4 tys. zł. W piśmie wskazano, że spółka nie spełniała warunków dla statusu mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MMiŚP) ze względu na jej powiązanie kapitałowe z niemieckim przedsiębiorstwem. Po uwzględnieniu danych przedsiębiorstwa powiązanego (w zakresie zatrudnienia, obrotów lub sumy bilansowej), zgodnie z *rozporządzeniem nr 651/2014*, przedsiębiorca powinien mieć status dużego przedsiębiorstwa. Pismem z dnia 11 marca 2021 r. PFR SA wezwał przedsiębiorcę do złożenia wyjaśnień w zakresie prawidłowości określenia statusu i wskazania danych dotyczących przedsiębiorstw powiązanych z przedsiębiorcą. 26 marca 2021 r. przedsiębiorca odpowiedział PFR SA, wskazując, że Regulamin Programu 1.0 w § 1 – definicje nie wskazywał na konieczność badania powiązań w celu ustalenia statusu przedsiębiorstwa. Z kolei badając powiązania zgodnie z § 10 ust. 3 Regulaminu, przedsiębiorca uznał,

<sup>52</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 593 ze zm.

<sup>53</sup> W rozumieniu Konkluzji Rady UE w sprawie zrewidowanej listy państw nie współpracujących w celach podatkowych (2020/C 64/03). Odejście od tej zasady możliwe jest w sytuacji zobowiązania beneficjenta Programu i/lub jego głównego beneficjenta rzeczywistego do przeniesienia rezydencji podatkowej na teren Europejskiego Obszaru Gospodarczego w terminie do dziewięciu miesięcy od dnia udzielenia finansowania w ramach Programu.

<sup>54</sup> Przy czym: (i) rozłożenie płatności na raty lub jej odroczenie, lub (ii) zaleganie z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia społeczne nieprzekraczające trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy *Prawo Poczłowe* za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej, nie było uznawane za zaległość.

<sup>55</sup> Umowa nr 114000003510734SP z dnia 12 maja 2020 r.

<sup>56</sup> Umowa nr 1140000029301952SP z dnia 2 lutego 2021 r.

że powiązanie z niemieckim udziałowcem nie nosi znamion powiązania, zgodnie z rozporządzeniem nr 651/2014. PFR SA nie przyjął wyjaśnień beneficjenta i w związku z tym, uchwałą nr 586/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r., Zarząd PFR SA wyraził zgodę na podjęcie działań zmierzających do wezwania beneficjenta do zwrotu całości udzielonej subwencji.

2. PFR SA wezwał, pismem z dnia 14 maja 2021 r., przedsiębiorcę z branży gastronomicznej do złożenia wyjaśnień w związku z różnicą w określeniu statusu przedsiębiorstwa na etapie wnioskowania o subwencję w Tarczy 1.0<sup>57</sup> (mikroprzedsiębiorca) oraz Tarczy 2.0<sup>58</sup> (MŚP). Zgodnie z wyjaśnieniami przedsiębiorcy z dnia 27 maja 2021 r., dokonał on ustalenia statusu przedsiębiorstwa zgodnie z załącznikiem do uchwały Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. (tj. z Programem 1.0) oraz § 1 Regulaminu, w którym nie wskazano konieczności badania powiązań przedsiębiorcy z innymi podmiotami. Beneficjent wskazał ponadto, że zmiana Regulaminu Programu 1.0 w zakresie definicji MMiŚP weszła w życie dopiero 28 maja 2020 r., tj. po podpisaniu umowy subwencji finansowej i wydaniu pozytywnej decyzji o jej udzieleniu.

3. Przedsiębiorca z województwa wielkopolskiego otrzymał subwencję w kwocie 3 200 tys. zł na mocy umowy z dnia 27 maja 2020 r.<sup>59</sup> Pismem z dnia 26 lutego 2021 r. PFR SA wezwał beneficjenta do złożenia wyjaśnień w sprawie prawidłowości ustalenia statusu przedsiębiorcy w związku z nieuwzględnieniem powiązań z inną spółką. Pismem z dnia 16 marca 2021 r. beneficjent wskazał, że nawet w przypadku uwzględnienia danych tego podmiotu, pozostaje spółką o statusie MŚP.

4. Beneficjent z województwa śląskiego został wezwany przez PFR SA, pismem z dnia 26 lutego 2021 r., do złożenia wyjaśnień w kwestii uwzględnienia w ramach wnioskowania o środki Programu 1.0<sup>60</sup> powiązań łączących go z innym podmiotem. W odpowiedzi z dnia 11 marca 2021 r. beneficjent wskazał dane podmiotu powiązanego. Pismem z dnia 2 września 2021 r. PFR SA przedstawił ostateczne stanowisko i wezwał do zwrotu udzielonej subwencji w całości ze względu na niespełnianie kryteriów MMiŚP, w związku z nieuwzględnieniem danych podmiotu powiązanego. Beneficjent, pismem z dnia 15 września 2021 r. uznał argumentację PFR SA i zwrócił się o rozłożenie na raty spłaty subwencji. Pismem z dnia 13 października 2021 r. PFR SA odmówił rozłożenia spłaty zobowiązania na raty. Spółka dokonała spłaty subwencji w kwocie 272 565 zł<sup>61</sup>.

5. PFR SA wezwał, pismem z dnia 14 maja 2021 r., do złożenia wyjaśnień w sprawie prawidłowości ustalenia statusu przedsiębiorstwa przez jedną ze spółek, która otrzymała subwencję w kwocie 216 000 zł na mocy umowy z dnia 5 maja 2020 r. (Program 1.0)<sup>62</sup> oraz w kwocie 1 455 984 zł na mocy umowy z dnia 18 lutego 2021 r. (Program 2.0)<sup>63</sup>, w związku z rozbieżnościami statusu wskazanego w ramach wnioskowania o środki Programów (w ramach Programu 1.0 przedsiębiorca wykazał status mikroprzedsiębiorcy, zaś w ramach Programu 2.0 – MŚP). Zgodnie z wyjaśnieniami beneficjenta rozbieżność wynikała z uwzględnienia w ramach Programu 2.0 danych podmiotu powiązanego. Przedsiębiorca w odpowiedzi z dnia 26 maja 2021 r., wskazał, że Regulamin Programu 1.0, przeciwnie niż Regulamin Programu 2.0, nie wskazywał (w § 1 definicje) na konieczność uwzględniania danych podmiotów powiązanych. Stąd rozbieżności w ustaleniu statusu przedsiębiorstwa na etapie wnioskowania o środki Programów. Aktualnie sprawa jest badana przez PFR SA.

<sup>57</sup> Umowa nr 102000160051992MP z dnia 25 maja 2020 r.

<sup>58</sup> Umowa nr 1020001620106766SP z dnia 28 stycznia 2021 r.

<sup>59</sup> Umowy nr 102000160055203SP.

<sup>60</sup> Umowa nr 114000007528912SP z dnia 9 lipca 2020 r.

<sup>61</sup> W dwóch częściach – 100 000 zł w dniu 14 grudnia 2021 r., a 172 565 zł w dniu 28 stycznia 2022 r.

<sup>62</sup> Umowa nr 124020765910313MP z dnia 4 maja 2020 r.

<sup>63</sup> Umowa nr 1240207626041599SP z dnia 18 lutego 2021 r.

6. Przedsiębiorca z branży turystycznej, pismem z dnia 14 maja 2021 r., został wezwany przez PFR SA do ponownej weryfikacji statusu przedsiębiorstwa w związku z rozbieżnością w określeniu statusu przedsiębiorstwa na etapie wnioskowania o subwencję w Programie 1.0 (mikroprzedsiębiorca)<sup>64</sup> oraz w Programie 2.0 (MŚP)<sup>65</sup>. W odpowiedzi z dnia 28 maja 2021 r. beneficjent zwrócił uwagę na rozbieżności w brzmieniu zapisów Regulaminów Programów 1.0 i 2.0 w kwestii ustalania statusu przedsiębiorcy oraz uwzględniania danych podmiotów powiązanych.

7. Pismem z dnia 14 maja 2021 r. jeden z beneficjentów został wezwany do wyjaśnienia rozbieżności w określeniu statusu przedsiębiorstwa na etapie wnioskowania o subwencję w Programie 1.0 (MŚP)<sup>66</sup> oraz w Programie 2.0 (mikrofirma)<sup>67</sup>. W odpowiedzi z dnia 2 czerwca 2021 r., przedsiębiorca wyjaśnił, że pierwotnie we wniosku złożonym w ramach Programu 1.0 wskazał, że na koniec grudnia 2019 r. w spółce zatrudnionych było dziewięć osób, przy czym jeden z pracowników odszedł z pracy dopiero 21 grudnia 2019 r., do tego zaś dnia spółka zatrudniała 10 osób. W trakcie weryfikacji wniosku PFR SA zwrócił przedsiębiorcy uwagę, że wielkość zatrudnienia potwierdzona z bazą ZUS (10 osób) kwalifikowała go jako MŚP, stąd zgodnie z sugestią PFR SA ostatecznie beneficjent określił swój status jako MŚP. W trakcie wnioskowania o środki Programu 2.0 liczba pracowników wynosiła dziewięć, zatem przedsiębiorca określił swój status jako mikrofirma.

8. Przedsiębiorca został wezwany, pismem z dnia 14 maja 2021 r., do wyjaśnienia rozbieżności w określeniu statusu przedsiębiorstwa na etapie wnioskowania o subwencję w Programie 1.0 (MŚP)<sup>68</sup> oraz w Programie 2.0 (mikrofirma)<sup>69</sup>. W wyjaśnieniach z dnia 29 lipca 2021 r. beneficjent wskazał, że błędne określenie statusu wynikało z pomyłki, której nie był świadomy. Jednocześnie do odpowiedzi załączył listy zatrudnionych, wskazujące na status mikrofirmy.

9. Przedsiębiorca z województwa podlaskiego został wezwany przez PFR SA, pismem z dnia 14 maja 2021 r., a następnie pismem z dnia 4 sierpnia 2021 r., do wyjaśnienia rozbieżności w określeniu statusu przedsiębiorstwa na etapie wnioskowania o subwencję w Programie 1.0 (MŚP)<sup>70</sup> oraz w Programie 2.0 (mikrofirma)<sup>71</sup>. W odpowiedzi z dnia 12 sierpnia 2021 r. przedsiębiorca wskazał, że przy ustalaniu statusu kierował się metodologią ustalania statusu zgodną z *rozporządzeniem nr 651/2014*, tj. uwzględniając średnioroczne zatrudnienie za ostatnie trzy lata obrachunkowe w ramach tzw. RJR (roczne jednostki robocze). Biorąc pod uwagę te przepisy, beneficjent wskazał swój status najpierw jako MŚP, a następnie jako mikrofirma.

10. W przypadku jednej z firm PFR SA nie prowadził działań w kierunku odzyskania środków<sup>72</sup> z uwagi na brak potwierdzenia nieprawidłowości.

11. Przedsiębiorstwo turystyczne zostało wezwane przez PFR SA, pismem z dnia 26 lutego 2021 r., do wyjaśnienia kwestii związanej z ustaleniem statusu przedsiębiorstwa i nieuwzględnienia w momencie jego ustalania danych przedsiębiorstwa powiązanego. W odpowiedzi, w piśmie z dnia 8 kwietnia 2021 r., beneficjent wskazał na łączące go powiązania z innym podmiotem. W efekcie PFR SA wezwał spółkę do zwrotu kwoty subwencji udzielonej w ramach Programu 1.0 na podstawie umowy subwencji finansowej z dnia 5 maja 2020 r.<sup>73</sup> Spółka zwróciła przyznaną subwencję

<sup>64</sup> Umowa nr 109000041096756MP z dnia 13 lipca 2020 r.

<sup>65</sup> Umowa nr 1090000421013892SP z dnia 26 lutego 2021 r.

<sup>66</sup> Umowa nr 249000000024943SP z dnia 14 maja 2020 r.

<sup>67</sup> Umowa nr 2490000520057223MP z dnia 29 stycznia 2021 r.

<sup>68</sup> Umowa nr 124020765942352SP z dnia 5 czerwca 2020 r.

<sup>69</sup> Umowa nr 1600000325003601MP z dnia 20 stycznia 2021 r.

<sup>70</sup> Umowa nr 806300010009928SP z dnia 13 maja 2020 r.

<sup>71</sup> Umowa nr 8063000120000011MP z dnia 25 lutego 2021 r.

<sup>72</sup> Umowa nr 102000160025223SP z dnia 12 maja 2020 r.

<sup>73</sup> Umowa nr 124020765911977SP z dnia 5 maja 2020 r.



z Programu 1.0 oraz zawnioskowała i otrzymała wsparcie w formie pożyczki preferencyjnej z Programu DP. Spłata pożyczki nastąpiła w dniu 30 marca 2022 r.

**12.** Przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, został wezwany, pismem z dnia 31 lipca 2020 r., do zwrotu środków pochodzących z subwencji udzielonej w ramach Programu 1.0, w związku z nieprawidłowym ustaleniem wartości przychodu za 2019 r. W wezwaniu wskazano, że jako przychód z działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży należało wykazać różnicę między wartością sprzedaży waluty a wartością jej zakupu (tj. *spread*). W wezwaniu PFR SA<sup>74</sup> powołał się na zapisy Regulaminu Programu 1.0 wprowadzone w dniu 28 maja 2020 r., podczas gdy umowa subwencji została podpisana z tym beneficjentem 30 kwietnia 2020 r.<sup>75</sup>, a pozytywna decyzja o przyznaniu subwencji została wydana w dniu 26 maja 2020 r., a więc w okresie obowiązywania pierwszego Regulaminu Programu 1.0, który nie zawierał zapisów regulujących kwestię sposobu ustalania przychodu z działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży.

**13.** W wezwaniu do zwrotu środków subwencji z dnia 5 listopada 2020 r., skierowanym do innego przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, PFR SA powołał się na zapisy Regulaminu Programu 1.0 wprowadzone w dniu 28 maja 2020 r. (§ 11 ust. 13 i § 16 ust. 1) oraz na Komunikat (ogłoszony w dniu 17 maja 2020 r.), wskazując na nieprawidłowe ustalenie przychodu za rok 2019, tj. niewskazanie jako przychodu różnicy między wartością sprzedaży waluty a wartością jej zakupu. Tymczasem umowa subwencji finansowej została podpisana z tym beneficjentem w dniu 11 maja 2020 r.<sup>76</sup>, pozytywna decyzja o przyznaniu subwencji została wydana w dniu 12 maja 2020 r., a więc w dacie obowiązywania pierwszego Regulaminu Programu 1.0, który został zmieniony w dniu 28 maja 2020 r.

Nieprawidłowości stwierdzone w ramach badanej próby zostały opisane w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W odniesieniu do sytuacji opisanych w powyższych punktach 5 i 9, PFR SA zidentyfikował grupy podmiotów, które w ocenie PFR SA stały się beneficjentami programów Tarcza 1.0 i Tarcza 2.0 i prawdopodobnie uzyskały nienależną pomoc.

Spółka wskazała także grupę podmiotów, która w ogóle nie powinna otrzymać wsparcia z tych Programów (z Tarczy 1.0, Tarczy 2.0) z uwagi na spełnienie kryterium dużego przedsiębiorcy oraz grupę podmiotów, które kwalifikowały się do Tarczy 1.0 i 2.0, przy czym wnioskuje o wsparcie finansowe złożyły oświadczenia skutkujące wypłatą subwencji finansowej, w wyższej kwocie niż kwota, którą otrzymałyby gdyby złożyły oświadczenia zgodne z uchwałą Rady Ministrów zatwierdzającą Program 1.0 (błędne przypisanie do kategorii MŚP zamiast do kategorii mikroprzedsiębiorców). Z danych PFR SA wynika, że około 800 przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie zarówno z Tarczy 1.0, jak i z Tarczy 2.0, zadeklarowało w ramach każdej z tarcz inny status przedsiębiorcy, pomimo iż w obu programach przedsiębiorcy mieli zadeklarować swój status na dzień 31 grudnia 2019 r. (przy czym w Tarczy 2.0 dopuszczono wyjątek, że w przypadku braku pracowników na 31 grudnia 2019 r. należało wskazać stan na 31 lipca 2020 r.).

(akta kontroli str. 222-226, 237-276, 873-874, dowód elektroniczny str. 2607 – pliki nr 061-067, 073-075, dowód elektroniczny str. 2620 – pliki nr 093-095, 364-370,

<sup>74</sup> Wysłany na podstawie upoważnienia [...] Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa 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) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).

<sup>75</sup> Nr umowy 124020765907710SP z dnia 30 kwietnia 2020 r.

<sup>76</sup> Nr umowy 124020765917796SP.

415-430, dowód elektroniczny str. 2660 – pliki nr 066-068, 253-392, dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 001-003, 035, 053, 056-059, 2714-3024)

### **Program Tarcza DP**

Pomoc w ramach Tarczy DP miała służyć pokryciu szkody powstałej wskutek zakłóceń w funkcjonowaniu gospodarki w związku z epidemią COVID-19. Wsparcie udzielane było w postaci:

- finansowania płynnościowego<sup>77</sup> o wartości do 10 mld zł;
- finansowania preferencyjnego<sup>78</sup> o łącznej wartości 7,5 mld zł;
- finansowania inwestycyjnego<sup>79</sup> o wartości 7,5 mld zł.

Warunki programu dopuszczały możliwość skorzystania z kilku form finansowania, pod warunkiem, że łączna kwota finansowania nie przekroczy limitów przewidzianych zasadami kumulacji, wyznaczonymi przez warunki programowe i notyfikacje programów przez KE.

Zgodnie z załącznikiem do uchwały nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. głównymi celami Tarczy DP były m.in.<sup>80</sup>:

- zapewnienie szybkiej płynności finansowej, niezbędnej w szczególności do finansowania kapitału obrotowego (np. płatności zobowiązań handlowych dla MŚP lub realizacji nowych zamówień);
- przekazanie rekompensat finansowych w związku ze szkodami w postaci utraconych dochodów lub dodatkowych kosztów poniesionych w wyniku COVID-19, w szczególności dla przedsiębiorców, których projekcje wskazywały na brak możliwości prowadzenia ustabilizowanej polityki finansowej z uwagi na skokowy wzrost zadłużenia oraz straty finansowe na skutek COVID-19;
- udostępnienie przedsiębiorcom 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 perspektywy przeciwdziałania skutkom COVID-19 w postaci tzw. Programu Sektorowego<sup>81</sup>;
- stabilizacja finansowa przedsiębiorców dla ochrony miejsc pracy i bezpieczeństwa finansowego obywateli;
- zapewnienie pomocy finansowej dla sektorów szczególnie silnie dotkniętych skutkami COVID-19.

Finansowanie w ramach Tarczy DP udzielane było zgodnie z reżimem pomocy publicznej oraz programami pomocowymi zaakceptowanymi przez KE<sup>82</sup>. PFR SA pozyskiwał środki na finansowanie Programu DP poprzez emisję obligacji.

Ze wsparcia mogli skorzystać przedsiębiorcy, którzy:

- prowadzili działalność w dniu 31 grudnia 2019 r.;
- w dniu 31 grudnia 2019 r. lub w dniu odpisania stosownych dokumentów finansowania programowego nie zalegali z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia społeczne<sup>83</sup>;
- nie prowadzili działalności w zakresie:

<sup>77</sup> W postaci pożyczki w celu utrzymania płynności finansowej.

<sup>78</sup> W postaci pożyczki umarzalnej do wysokości 75% jej nominalnej wartości dla dużych przedsiębiorców.

<sup>79</sup> Rynkowego finansowania kapitałowego dla dużych przedsiębiorców oraz pomocowego finansowania kapitałowego dla dużych przedsiębiorców.

<sup>80</sup> Rozdział 2 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy DP. *Cele Programu*.

<sup>81</sup> Tj. dostarczenia kapitału istotnego z perspektywy zwalczania skutków COVID-19 w postaci np. programu finansowego w zakresie technologii medycznych.

<sup>82</sup> Decyzjami KE wskazanymi w części „Akceptacja Tarcz przez Komisję Europejską”.

<sup>83</sup> Rozłożenie płatności na raty lub jej odroczenie, lub zaleganie z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenie społeczne nieprzekraczające trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy *Prawo pocztowe* za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej, nie było uznawane za zaległość.

- produktów lub usług, które mogły skutkować ograniczeniem bądź naruszeniem wolności indywidualnych lub praw człowieka;
- właściwym dla instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych, firm inwestycyjnych, instytucji pożyczkowych, zakładów ubezpieczeń, zakładów reasekuracji, funduszy emerytalnych, funduszy inwestycyjnych i innych przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania oraz podmiotów zarządzających aktywami, dostarczania usług płatniczych oraz innych instytucji finansowych, a także agencji ratingowych;
- nieruchomości komercyjnych oraz działalności deweloperskiej w odniesieniu do nieruchomości;
- obszarów wątpliwych z powodów etyczno-moralnych;
- usług transportowych i infrastruktury transportowej, w sytuacji, gdy średnia miesięczna kwota pożyczki na jednego przedsiębiorcę przekraczała równowartość kwoty 4 000 tys. euro – w przypadku finansowania preferencyjnego;
- na dzień składania wniosku lub w dniu podpisania stosownych dokumentów finansowania programowego nie byli w likwidacji, upadłości lub restrukturyzacji na podstawie prawa polskiego;
- posiadali rezydencję podatkową na terenie EOG, byli zarejestrowani na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz których główny beneficjent rzeczywisty nie posiadał rezydencji podatkowej w „raju podatkowym”<sup>84</sup>;
- przeszli pozytywnie wynik procesu badania *due diligence*<sup>85</sup>, w tym w szczególności w zakresie Procedury KYC „Tarcza”<sup>86</sup>, lub potwierdzającego, pogłębionego badania *due diligence* (tzw. confirmatory due diligence) przeprowadzonego przez PFR SA (lub jego doradców) lub w formie tzw. *vendors due diligence*<sup>87</sup>.

O udział w Tarczy DP w zakresie finansowania płynnościowego, preferencyjnego oraz inwestycyjnego mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy spełniali jeden z poniższych warunków:

- odnotowali spadek obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży) w ujęciu wartościowym o co najmniej 25% w dowolnym miesiącu kalendarzowym po 1 lutego 2020 r. w porównaniu do poprzedniego miesiąca kalendarzowego lub analogicznego miesiąca kalendarzowego 2019 r. w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19;
- utracili zdolność produkcji lub świadczenia usług albo odbioru produktów lub usług przez zamawiających w związku z brakiem dostępności komponentów lub zasobów w związku z COVID-19;
- nie otrzymywali płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności;
- z powodu zakłóceń w funkcjonowaniu rynku finansowego nie mieli dostępu do rynku kapitałowego lub limitów kredytowych w związku z nowymi kontraktami;
- byli uczestnikami Programów Sektorowych.

<sup>84</sup> Odejście od zasady dotyczącej rezydencji podatkowej możliwe było w sytuacji zobowiązania danego przedsiębiorcy lub jego głównego beneficjenta rzeczywistego do przeniesienia rezydencji podatkowej na teren EOG w terminie do dziewięciu miesięcy od dnia udzielenia finansowania programowego w ramach Programu DP.

<sup>85</sup> Szczegółowa ocena aktualnej sytuacji przedsiębiorstwa oraz określenie istniejącego i potencjalnego ryzyka związanego z planowaną transakcją kapitałową.

<sup>86</sup> Z ang. *Know your Customer*. Procedura identyfikacji przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie oraz dokonania oceny ryzyka związanego z tym przedsiębiorcą w kontekście prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

<sup>87</sup> Identyfikacja słabych stron spółki jeszcze przed podjęciem decyzji kapitałowych. Podsumowanie badania zawiera m.in. konkretne wskazówki i propozycje zmian.

W przypadku finansowania preferencyjnego (zmienionego z dniem 29 czerwca 2021 r.), zgodnie z Regulaminem Programu DP oraz decyzją KE<sup>88</sup>, o udział mogli ubiegać się przedsiębiorcy, których działalność gospodarcza została, *de iure* lub *de facto*<sup>89</sup>, zabroniona, w wyniku działań podjętych przez polskie władze w celu ograniczenia rozprzestrzenienia się epidemii COVID-19.

Polskie władze wprowadziły w związku z COVID-19 następujące ograniczenia w prowadzeniu działalności gospodarczej:

- zakazy prowadzenia przez przedsiębiorcę istotnej części działalności lub wyłączenie istotnych oraz jasno określonych kategorii klientów przedsiębiorcy (np. wyłączenie określonych kategorii gości hotelowych)

lub

- ograniczenie liczby klientów dla konkretnych sektorów lub działalności na poziomach wyraźnie i istotnie niższych od tych, które w danym przypadku byłyby podyktowane ogólnie stosowanymi zasadami dystansu społecznego lub zasadami dotyczącymi pojemności w przestrzeniach komercyjnych, na przykład w przypadku kin, działalności związanej z wydarzeniami kulturalnymi i sportowymi, restauracji, wystaw i targów.

W każdym przypadku przedsiębiorcy musieli wykazać, iż w związku z ograniczeniami spowodowanymi COVID-19 odnotowali spadek przychodów o co najmniej 25% w dowolnym miesiącu kalendarzowym po 30 września 2020 r. w porównaniu do poprzedniego miesiąca kalendarzowego w 2020 r. lub 2021 r. lub analogicznego miesiąca kalendarzowego w 2019 r.

W przypadku finansowania płynnościowego, finansowania preferencyjnego oraz pomocowego finansowania kapitałowego o udział w Tarczy DP mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy w dniu 31 grudnia 2019 r. nie byli przedsiębiorstwami znajdującymi się w trudnej sytuacji<sup>90</sup>.

W przypadku finansowania preferencyjnego o udział w Programie DP mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy przedstawili plan restrukturyzacji lub projekcje finansowe uwiarygadniające uzyskanie rentowności finansowej po zakończeniu kryzysu związanego z COVID-19.

O pomoc w postaci finansowania kapitałowego mogli ubiegać się przedsiębiorcy, którzy spełniali następujące dodatkowe warunki:

- bez wsparcia udzielanego w ramach Tarczy DP zaprzestaliby prowadzenia działalności gospodarczej lub mieliby poważne trudności z dalszym prowadzeniem działalności, przy czym trudności mogły być wyrażone w szczególności

<sup>88</sup> Decyzja z dnia 17 czerwca 2021 r. znak C(2021) 4534 final, nr SA.62752 (2021/N).

<sup>89</sup> Działalność zabroniona *de iure* oznaczała działalność, która była wyraźnie zabroniona na mocy przepisu prawnego wydanego przez władze polskie (np. obsługa gości w restauracji, na miejscu, na siedząco i przy stoliku); działalność zabroniona *de facto* oznaczała działalność, która sama w sobie nie była zabroniona *de iure*, ale na którą w istotny sposób wpływał zakaz *de iure* mający bezpośredni wpływ na sektor/działalność istotną dla tej działalności (np. hotel na terenie lotniska, którego otwarcia nie zakazano, ale na którego działalność miało wpływ zamknięcie granic) lub działalność danego przedsiębiorstwa, które generowało większość swoich przychodów od przedsiębiorstw, których działalność podlegała środkom ograniczającym *de iure*. Działalność gospodarcza uznana za zakazaną *de iure* i *de facto* musiała stanowić znaczącą część całkowitej działalności beneficjenta, tj. ponad 50% jego przychodów za 2019 r. W szczególnie uzasadnionych przypadkach np. gdy przedsiębiorstwo nie prowadziło działalności w 2019 r., PFR SA był uprawniony do wskazania innego okresu do badania ww. progu przychodów.

<sup>90</sup> Zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 651/2014, rozporządzeniem Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy w sektorach rolnym i leśnym oraz na obszarach wiejskich za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1388/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r. uznającym niektóre kategorie pomocy udzielanej przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, analiza dotycząca trudnej sytuacji powinna być dokonywana w odniesieniu zarówno do przedsiębiorcy jako pojedynczego podmiotu oraz jako jednostki gospodarczej, tj. przedsiębiorcy i jego przedsiębiorstw powiązanych (Dz.U. L 369 z 24.12.2014 r. s. 37 ze zm.).

pogorszeniem wskaźnika zadłużenia kapitałów własnych przedsiębiorcy lub podobnego wskaźnika

oraz

- wykorzystali możliwości pozyskania finansowania na rynku, a dostępne w Polsce środki pomocy publicznej pozwalające pokryć potrzeby płynnościowe były niewystarczające dla zapewnienia dalszego istnienia przedsiębiorcy;
  - wykazali, że utrata stabilności finansowej może spowodować poważne społeczne trudności lub poważne niedoskonałości rynku, w tym wykazali co najmniej jedno z poniższych zdarzeń - stopa bezrobocia w danym regionie lub danych regionach (na poziomie NUTS II<sup>91</sup>):
    - była wyższa od średniej unijnej, utrzymywała się na stałym poziomie oraz towarzyszyły jej trudności związane z tworzeniem nowych miejsc pracy w danym regionie lub w danych regionach
- albo
- była wyższa od średniej krajowej, utrzymywała się na stałym poziomie oraz towarzyszyły jej trudności związane z tworzeniem nowych miejsc pracy w danym regionie lub w danych regionach;
- istniało ryzyko przerwania świadczenia ważnej usługi, którą trudno było zastąpić i w przypadku, której konkurentom trudno byłoby zacząć ją świadczyć (na przykład dostarczanie infrastruktury krajowej);
  - opuszczenie rynku przez przedsiębiorcę odgrywającego ważną rolę systemową w danym regionie lub sektorze miałyby negatywne konsekwencje (na przykład, jeżeli przedsiębiorca był dostawcą ważnych czynników produkcji);
  - istniało ryzyko trwałego przerwania ciągłości świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym;
  - niedoskonałości rynków kredytowych lub niewłaściwe zachęty stosowane na tych rynkach doprowadziłyby do bankructwa przedsiębiorcy;
  - opuszczenie rynku przez danego przedsiębiorcę doprowadziłoby do nieodwracalnej utraty ważnej wiedzy technicznej lub umiejętności lub
  - mogą pojawić się inne podobne do wyżej wymienionych, trudne sytuacje, przy czym prawdopodobieństwo to powinno zostać należycie uzasadnione przez przedsiębiorcę.

Warunkiem otrzymania finansowania inwestycyjnego, podobnie jak przy finansowaniu preferencyjnym, było również przedstawienie wieloletniej strategii, projekcji finansowych lub planu restrukturyzacji, uwiarygadniających osiągnięcie rentowności finansowej.

Jeżeli duży przedsiębiorca działał w formie spółki osobowej, warunkiem udzielenia finansowania mogło być przekształcenie spółki osobowej w spółkę kapitałową.

Według wyjaśnień Zarządu PFR SA<sup>92</sup> kryteria udzielania wsparcia w ramach Tarczy DP zostały wypracowane przez zespół roboczy, w skład którego wchodził m.in. przedstawiciele PFR SA. Prace nad powstaniem Tarczy prowadzone były przez zespoły działające przy Ministrze Rozwoju i Technologii oraz Prezesie Rady Ministrów. PFR SA analizował przepisy dotyczące pomocy publicznej oraz prowadził analizy gospodarcze mające na celu przygotowanie założeń wszystkich Tarcz. Na kryteria oraz zasady udzielania pomocy w ramach Programu DP miały wpływ głównie zasady dotyczące udzielania pomocy publicznej przyjęte przez Unię Europejską.

<sup>91</sup> Z ang. *Nomenclature of Territorial Units for Statistics* - Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych. NUTS II oznacza regiony o niskim poziomie rozwoju.

<sup>92</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu PFR SA oraz p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym PFR SA z dnia 2 lutego 2022 r.

(akta kontroli str. 222-276, dowód elektroniczny str. 2596 – pliki nr 030-060, dowód elektroniczny str. 2660 – pliki nr 028-035, 037-052)

W Regulaminie Programu Tarcza DP z dnia 9 czerwca 2020 r. (§ 2) oraz w treści Programu Tarcza DP występowały różnice w definicjach „dużego przedsiębiorcy” oraz „małego i średniego przedsiębiorcy (MŚP)” w zakresie zatrudnienia oraz kwoty rocznych obrotów i sumy bilansowej. Program Tarcza DP stanowiący załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 51/2020 definiował MŚP jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia powyżej 150 Pracowników (stan na 31 grudnia 2019 r.), z wyłączeniem właściciela, a jego roczny obrót za 2019 r. nie przekracza 100 000 tys. zł, o ile nie jest beneficjentem programu rządowego PFR dla MŚP. Regulamin Tarczy DP<sup>93</sup> wskazywał z kolei, że MŚP to przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, które zatrudnia do 249 pracowników (stan na 31 grudnia 2019 r.), z wyłączeniem właściciela oraz jego roczny obrót netto za 2019 r. nie przekracza 50 000 tys. euro lub suma bilansowa nie przekracza 43 000 tys. euro, który nie jest mikroprzedsiębiorcą.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>94</sup>, że tekst Programu Tarcza DP zawierał inne definicje niż Regulamin Programu Tarcza DP, ponieważ Program Tarcza DP przyjęty został przez Radę Ministrów przed otrzymaniem zgód Komisji Europejskiej zatwierdzających pomoc publiczną udzielaną w ramach Programu. Regulamin Programu Tarcza DP uwzględniał natomiast tekst Programu Tarcza DP przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 69/2020 w dniu 8 czerwca 2020 r. w wersji zmienionej wskutek decyzji KE.

Zgodnie z definicją MŚP zawartą w § 3.1 Programu DP zatwierdzonym uchwałą Rady Ministrów nr 69/2020 w dniu 8 czerwca 2020 r., MŚP to przedsiębiorstwo, które zatrudnia powyżej 150 pracowników (stan na 31 grudnia 2019 r.), z wyłączeniem właściciela, a jego roczny obrót w 2019 r. przekracza 100.000.000 zł, o ile (i) zostały spełnione łącznie następujące warunki: (a) jego luka finansowania zgodnie z projekcjami finansowymi przekracza kwotę 3 500 000 zł, oraz (b) najpierw wyczerpał maksymalne możliwości otrzymania finansowania z Programu MŚP, lub (ii) finansowanie dotyczy Programu Sektorowego. Takie same definicje zawarte zostały w decyzjach Komisji Europejskiej: z dnia 25 maja 2020 r. SA.57306 (2020/N) – pkt 2.5, oraz z dnia 29 maja 2020 r. SA.57054 (2020/N) – pkt 2.7.

(akta kontroli str. 298-326, dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 055-057)

## **Program Tarcza 2.0**

W dniu 3 listopada 2020 r. Dyrektor Departamentu Inwestycji PFR SA przekazał Prezesowi Zarządu PFR SA propozycję zmian do Tarczy 1.0, bazujących na sugestjach Zespołu Inwestycyjnego i Prawnego, a także działającego w PFR SA Komitetu do spraw udzielania Finansowania Programowego.

Przedłożona propozycja zawierała m.in. następujące rozwiązania:

- przedłużenie Tarczy 1.0 na ówczesnych warunkach dla wniosków złożonych do końca grudnia 2020 r.;
- wprowadzenie nowego instrumentu mającego na celu pokrycie kosztów stałych Tarczy 2.0.

W propozycji Tarczy 2.0 wskazano takie elementy jak:

- ramowe zasady, w których opisano założenia m.in. dotyczące beneficjentów redukcji nieefektywności;

<sup>93</sup> Przekazany NIK pod nazwą: 20200609 Tarcza DP\_Regulamin Programu\_v. F; (str. 7-8 Regulaminu).

<sup>94</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu PFR SA oraz p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym PFR SA z dnia 2 lutego 2022 r.

- pożyczki preferencyjnej – która zakładała m.in. pogrupowanie przyszłych wniosków w sektory branżowe, z wyznaczeniem dla poszczególnych sektorów okresów szkody wynikającej z epidemii COVID-19;
- pożyczki płynnościowej;
- wprowadzenie nowego instrumentu na pokrycie kosztów stałych, który miał być rozwiązaniem prostszym do stosowania niż pożyczka preferencyjna;
- zabezpieczenia/umowy międzywierzycielskie.

Prezes PFR SA w dniu 17 listopada 2020 r. wniósł uwagi do przedstawionej propozycji i zlecił przygotowanie projektu wniosku notyfikacyjnego do Komisji Europejskiej oraz przeprowadzenie konsultacji z Ministerstwem Rozwoju, Pracy i Technologii.

W ramach realizowanej Tarczy 2.0 jej cele były tożsame z celami Tarczy 1.0. Program przewidywał dwa rodzaje działań pomocowych:

- Tarczę Finansową 2.0 dla mikrofirm o wartości nieprzekraczającej 6,5 mld zł,
- Tarczę Finansową 2.0 dla MŚP również o wartości nieprzekraczającej 6,5 mld zł.

Wpłaty w ramach Tarczy 2.0 miały być dokonywane w ramach środków pozyskanych na realizację Tarczy 1.0 (75,0 mld zł).

Założono, że średnia wysokość wsparcia finansowego wyniesie od 72 tys. zł do 96 tys. zł dla jednej mikrofirmy - maksymalnie 324 tys. zł. Środki miały być wypłacane po spełnieniu następujących warunków:

- odnotowany spadek obrotów gospodarczych o co najmniej 30% (ustalono dwa progi: od 30% do 60% oraz powyżej 60%);
- kwota przypadająca na pracownika – 18 tys. zł przy spadku obrotów w przedziale od 30% do 60% oraz 36 tys. zł, gdy spadek przekroczy próg 60%.

W odniesieniu do MŚP warunki przyznania subwencji były następujące:

- spadek obrotów gospodarczych o co najmniej 30%;
- maksymalna wysokość faktycznej straty brutto w okresie od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r. wyniosła 70%.

Kwota subwencji w ramach Tarczy 2.0 dla MŚP nie mogła być wyższa niż:

- 70% kosztów stałych poniesionych w okresie od dnia 1 listopada 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. oraz prognozowanych kosztów stałych na okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2021 r.;
- 72 tys. zł na jedną osobę zatrudnioną - według stanu na dzień 30 września 2020 r.;
- łącznie 144 tys. zł na osobę zatrudnioną według stanu na dzień 30 września 2020 r. w sytuacji, gdy MŚP otrzymało także wsparcie w ramach Programu 1.0;
- łącznie 3 500 tys. zł.

Środki z subwencji mogły zostać przeznaczone wyłącznie na pokrycie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, w tym:

- wynagrodzeń osób zatrudnionych;
- zakupu towarów, materiałów i usług obcych;
- bieżącej obsługi finansowania zewnętrznego;
- kosztów najmu (lub umów o podobnym charakterze) nieruchomości użytkowanej na cele prowadzenia działalności gospodarczej;
- wszelkich zobowiązań publicznoprawnych oraz amortyzacji sprzętu i innych środków trwałych niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej.

W Regulaminie ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” ustalono, że środki z subwencji nie mogą zostać przeznaczone na:

- jakiegokolwiek płatności (w tym, w szczególności, odpraw i innych świadczeń podobnego rodzaju związanych z zakończeniem relacji prawnych pomiędzy beneficjentem a osobą zatrudnioną, nagród, premii, udziału w zysku oraz innych świadczeń uznaniowo wypłacanych osobom zatrudnionym przez beneficjenta) na rzecz jakichkolwiek osób zatrudnionych z tytułu lub w związku z umową (w tym umową o pracę lub umową cywilnoprawną) łączącą taką osobę z beneficjentem, poza wynagrodzeniem podstawowym, wynagrodzeniem chorobowym lub wynagrodzeniem za czas przestoju;
- transfer środków pochodzących z Tarczy 2.0, pod jakimkolwiek tytułem prawnym, na rzecz właścicieli lub podmiotów powiązanych z beneficjentem;
- przedpłacanie kredytów, leasingów oraz innych podobnych instrumentów;
- finansowanie transakcji nabycia (przejęcia) w sposób bezpośredni lub pośredni, w części lub w całości, innego podmiotu, lub dokonywania transakcji, których celem jest, pośrednio lub bezpośrednio, takie nabycie lub przejęcie (zakaz akwizycji).

W programie Tarcza 2.0, zgodnie z uchwałą Rady Ministrów, mogli wziąć udział przedsiębiorcy, którzy spełniali następujące kryteria:

- byli przedsiębiorcami w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, wpisanymi do KRS albo CEIDG;
- posiadali status mikrofirmy albo MŚP w rozumieniu Regulaminu;
- odnotowali spadek przychodów o minimum 30% w okresie: (i) od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. w porównaniu do okresu od 1 kwietnia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. lub (ii) od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. w porównaniu do okresu od 1 października 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19;
- w przypadku MŚP – spadek przychodów o minimum 30% w okresie: (i) od 1 listopada 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. w porównaniu do okresu od 1 listopada 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. lub (ii) od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2021 r. w porównaniu do okresu od 1 stycznia 2019 r. do 31 marca 2019 r. w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19;
- prowadzili działalność gospodarczą w dniu 31 grudnia 2019 r. oraz w dniu złożenia wniosku;
- nie mieli zaległości w opłacaniu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r., na dzień 31 grudnia 2020 r. lub na dzień złożenia wniosku<sup>95</sup>;
- w dniu składania wniosku nie mieli otwartej likwidacji na podstawie przepisów *Kodeksu spółek handlowych*<sup>96</sup>, nie złożyli wniosku o wykreślenie z CEIDG oraz nie mieli otwartego postępowania upadłościowego lub postępowania restrukturyzacyjnego;

<sup>95</sup> Rozłożenie płatności podatków lub składek na ubezpieczenie społeczne na raty lub jej odroczenie, zaleganie z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia społeczne nieprzekraczające trzykrotności wartości opłaty pobieranej przez operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy *Prawo Pocztowe* za traktowanie przesyłki listowej jako przesyłki poleconej, lub złożenie wniosku do ZUS o brak płatności składek na ubezpieczenie społeczne w ramach tarcz antykrzysowych, nie były uznawane za zaległość.

<sup>96</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*; Dz. U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.



- posiadali rezydencję podatkową na terenie EOG, a główny beneficjent rzeczywisty nie miał rezydencji podatkowej w tzw. „rajach podatkowych”<sup>97</sup>; w rozumieniu art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy AML;
- w dniach: 31 grudnia 2019 r., 1 listopada 2020 r. oraz w dniu złożenia wniosku wykonywali działalność gospodarczą sklasyfikowaną w jednym lub więcej z 54 wskazanych w Regulaminie kodów PKD<sup>98</sup>; zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezesa Zarządu PFR SA<sup>99</sup> podstawą rozszerzenia listy kodów PKD uprawniających do uzyskania wsparcia w ramach Programu 2.0 była uprzednia zgoda wydana na podstawie decyzji Komisji Europejskiej; zmiany w tym zakresie motywowane były nierównomiernym wpływem epidemii COVID-19 na poszczególne obszary gospodarki; rozszerzenie pomocy na dodatkowe sektory miało na celu zapobieżenie znacznemu spadkowi przychodów i utracie płynności finansowej przedsiębiorców, a w konsekwencji zmniejszenie ryzyka utraty miejsc pracy i upadłości przedsiębiorstw najbardziej dotkniętych wprowadzonymi ograniczeniami;
- po spełnieniu warunków pomocy określonych w Tarczy 2.0. subwencja stawała się bezzwrotna (podlegała umorzeniu).

Podstawowym źródłem finansowania Tarczy 1.0 oraz Tarczy 2.0 były obligacje emitowane zgodnie z art. 21aa *ustawy o sir*, których spłata zabezpieczona była poprzez mechanizm pokrycia, o którym mowa w art. 21a ust. 4 *ustawy o sir*<sup>100</sup>. Zobowiązania zaciągane przez PFR SA w ramach finansowania zewnętrznego były objęte gwarancją Skarbu Państwa (art. 21aa ust. 2 *ustawy o sir*). Szczegółowe zasady sprawozdawczości PFR SA określone zostały w umowach zawartych przez PFR SA ze Skarbem Państwa, reprezentowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

(akta kontroli dowód elektroniczny str. 2660 – pliki nr 001, 027, 069, dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 004-005, 037-040, 060-061)

### **Program LOT<sup>101</sup>**

Rządowy Program wsparcia dla Polskich Linii Lotniczych LOT SA przyjęty został przez Radę Ministrów w dniu 21 grudnia 2020 r.<sup>102</sup> Miał on stanowić podstawę finansowego wsparcia dla PLL LOT w związku z wystąpieniem negatywnych skutków ekonomicznych epidemii COVID-19, w tym głównie ograniczeń w prowadzeniu działalności lotniczej. Kluczowym celem Programu było uniknięcie ewentualnej upadłości PLL LOT poprzez przywrócenie jego płynności finansowej oraz pozycji kapitałowej, a także umożliwienie rozwoju w okresie powrotu do stabilnej sytuacji rynkowej.

Program LOT, odmiennie niż pozostałe programy realizowane przez PFR SA, został opracowany w sposób zindywidualizowany, dostosowany do potrzeb PLL LOT SA. Został notyfikowany i zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 22 grudnia 2020 r.<sup>103</sup>. Inicjatorem Programu był Zarząd PLL LOT SA, który w dniu 14 października 2020 r. złożył do Ministerstwa Aktywów Państwowych<sup>104</sup> wniosek o udzielenie pomocy publicznej w związku z konsekwencjami epidemii COVID-19<sup>105</sup>. PFR SA

<sup>97</sup> Odejście od tej zasady możliwe było w sytuacji zobowiązania się beneficjenta Programu 2.0 lub jego głównego beneficjenta rzeczywistego do przeniesienia rezydencji podatkowej na teren EOG w terminie do dziewięciu miesięcy od dnia udzielenia subwencji.

<sup>98</sup> Liczba kodów PKD, które uprawniały do ubiegania się o wsparcie była rozszerzana, początkowo (w załączniku do uchwały Rady Ministrów nr 5/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r.) wskazano 45 kodów PKD, następnie (uchwałą Rady Ministrów nr 20/2021 z dnia 2 lutego 2021 r.) – 54 kody PKD.

<sup>99</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu PFR SA oraz Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym w PFR SA z dnia 2 lutego 2022 r.

<sup>100</sup> Minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje środki na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez Polski Fundusz Rozwoju SA wskutek realizacji programu rządowego.

<sup>101</sup> Dalej: Program LOT.

<sup>102</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 189/2020 z dnia 21 grudnia 2020 r.

<sup>103</sup> Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 22 grudnia 2020 r., nr SA.59158 (2020/N).

<sup>104</sup> Dalej: MAP.

<sup>105</sup> Wniosek był wielokrotnie aktualizowany. Ostatnia wersja dokumentu wraz z załącznikiem w postaci „Rządowego Programu wsparcia dla Polskich Linii Lotniczych LOT SA” została przesłana do MAP w dniu 8 grudnia 2020 r.

nie uczestniczył w opracowaniu założeń Programu, konsultował jedynie jego treść w celu doprecyzowania roli PFR SA w procesie udzielania wsparcia oraz zasadniczych jego warunków. Efektem konsultacji było opracowanie *Wstępnych warunków finansowania dla PLL LOT SA* oraz projektu umowy pożyczki.

W Programie przewidziano wsparcie finansowe dla PLL LOT SA w łącznej wysokości 2,9 mld zł, w tym 1,1 mld zł w formie dokapitalizowania przez Skarb Państwa oraz 1,8 mld zł w formie zwrotnej pożyczki udzielonej przez PFR SA. Spółka, zgodnie z Programem, miał pozyskać środki na udzielenie pożyczki, zawrzeć stosowną umowę oraz dokonać wypłaty. PFR SA nie był upoważniony do przeprowadzenia analizy prawnej, podatkowej ani do weryfikowania lub potwierdzania jakichkolwiek założeń komercyjnych wsparcia finansowego<sup>106</sup> dla PLL LOT SA. Nadzór nad realizacją Programu sprawował Minister Aktywów Państwowych, natomiast minister właściwy do spraw gospodarki<sup>107</sup> odpowiadał za monitorowanie kosztów Programu oraz realizację obowiązków sprawozdawczych przez beneficjenta.

Zasady wypłaty pożyczki dla PLL LOT SA zostały uregulowane w warunkowej umowie pożyczki, zawartej w dniu 30 grudnia 2020 r. pomiędzy PLL LOT SA i PFR SA. Zgodnie z jej postanowieniami:

- pożyczka w wysokości 1,8 mld zł przeznaczona jest na bieżące finansowanie działalności PLL LOT SA;
- wypłata pożyczki będzie możliwa po spełnieniu przez PLL LOT warunków zawieszających;
- termin dostępności pożyczki to 31 stycznia 2021 r.;
- wypłata pożyczki nastąpi na podstawie maksymalnie dwóch wniosków o wypłatę, przy czym pierwszy wniosek o wypłatę, złożony przed lub w dniu 31 grudnia 2021 r., nie może przekroczyć kwoty 900 mln zł<sup>108</sup>;
- roczna stopa procentowa pożyczki dla każdego okresu odsetkowego<sup>109</sup> ustalona została jako suma stopy referencyjnej<sup>110</sup> i marży<sup>111</sup>, przy czym dla pierwszego okresu odsetkowego stopa odsetkowa wynosiła 0,75%; termin płatności odsetek przypada na ostatni dzień każdego okresu odsetkowego;
- spłata pożyczki ma nastąpić w czterech równych ratach kapitałowych po 450 mln zł, płatnych począwszy od 31 grudnia 2023 r.; spłata ostatniej raty lub pozostałej do spłaty kwoty pożyczki musi nastąpić do dnia 30 grudnia 2026 r.;
- zabezpieczeniem pożyczki jest oświadczenie o poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 par. 1 pkt k.p.c. oraz zastaw rejestrowy na silniku lotniczym i 16 statkach powietrznych, ustanowiony w terminie do sześciu miesięcy od dnia podpisania umowy pożyczki;
- zmiana istotnych postanowień Umowy pożyczki wymaga uprzedniej zgody Rady Ministrów.

(akta kontroli str. 393-461, 619-648, 685-709, 721-730, 2021-2075)

<sup>106</sup> Str. 21 Programu LOT oraz pismo Zarządu PFR SA z dnia 16 lutego 2022 r., znak: PFR SA/KW/0143/02/2022.

<sup>107</sup> Monitorowanie Programu LOT w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych oraz jego kosztów, o których mowa w art. 21a ustawy o *sir*.

<sup>108</sup> Pierwszy wniosek o płatność PLL LOT SA złożył w dniu 30 grudnia 2020 r. na kwotę 893 682 000,00 zł, drugi w dniu 8 stycznia 2021 r. na kwotę 906 318 000,00 zł.

<sup>109</sup> Okres odsetkowy wynosi trzy miesiące, przy czym pierwszy okres odsetkowy zaczął się w dniu wykorzystania pożyczki, a kończył 31 marca 2021 r.

<sup>110</sup> Stopa referencyjna oznacza WIBOR 1R kwotowany w dniu 11 grudnia 2020 r. tj. 0,25% lub w innej dacie wynikającej z Decyzji Komisji Europejskiej z dnia 22 grudnia 2020 r. w sprawie pomocy państwa dla PLL LOT (SA.59158).

<sup>111</sup> Marża określona dla każdego okresu odsetkowego kończącego się w: 2021 r. wynosiła 50 bp (0,5%), w 2022 r. i 2023 r. wynosi 100 bp (1,0%) oraz w 2024 r. 2025 r. i 2026 r. wynosi 200 bp (2,0%).

## Akceptacja Tarcz przez Komisję Europejską

Tarcza 1.0 została zatwierdzona przez Komisję Europejską w dniu 27 kwietnia 2020 r.<sup>112</sup>, zaś Tarcza 2.0 decyzją z dnia 23 grudnia 2020 r.<sup>113</sup> Zmiany Tarczy 1.0 polegały na przedłużeniu terminu jej obowiązywania do 30 czerwca 2021 r. oraz na modyfikacji kryteriów udzielania pomocy i jej intensywności<sup>114</sup>. Zmiany Programu 2.0 dotyczyły modyfikacji listy sektorów, które kwalifikują się do otrzymania pomocy. Komisja Europejska zatwierdziła także Tarczę DP oraz zaproponowane w niej zmiany. Decyzje zatwierdzające wydane zostały w dniach 25 maja 2020 r.<sup>115</sup> (dla pożyczki płynnościowej), 29 maja 2020 r.<sup>116</sup> (dla pożyczki preferencyjnej) oraz 11 czerwca 2020 r.<sup>117</sup> (dla finansowania kapitałowego).

Zmiany wprowadzone do schematu pomocy publicznej dla pożyczki płynnościowej polegały na:

- przedłużeniu obowiązywania schematu pomocowego do 30 czerwca 2021 r.;
- wydłużeniu okresu wypłaty pomocy do 31 marca 2022 r., jeżeli pożyczka obwarowana była koniecznością spełnienia dodatkowych warunków;
- wydłużeniu terminów na składanie wniosków (do 30 września 2021 r.) oraz podpisywanie umów pożyczki między PFR SA a beneficjentami (do 31 grudnia 2021 r.);
- wprowadzeniu procedury uproszczonej dla wnioskodawców, których łączna kwota pomocy w ramach Programu DP nie przekroczyła kwoty 3 500 tys. zł i dla przedsiębiorstw z sektora ochrony zdrowia aplikujących o pożyczki w kwocie nie przekraczającej 3 000 tys. euro oraz dla przedsiębiorstw, które otrzymały uprzednio pomoc w ramach pomocy dla dużych przedsiębiorstw;
- umożliwieniu, a nie zobowiązaniu PFR SA do występowania do Rady Ministrów o zgodę na udzielenie pożyczki beneficjentom o istotnym znaczeniu dla gospodarki<sup>118</sup> lub dla pożyczek przekraczających 500 000 tys. zł;
- zmianie wskaźnika wyliczenia stóp procentowych dla pożyczek z: WIBOR 1R z 30 kwietnia 2020 r. na WIBOR 1R z 10 lutego 2021 r.;
- zmianie okresu kredytowania dla nowych pożyczek z czterech do sześciu lat;
- ustaleniu maksymalnego okresu karencji do 31 grudnia 2021 r. dla umów kredytowych podpisanych do 30 czerwca 2021 r. oraz do 30 czerwca 2022 r. dla umów podpisanych w okresie od 1 lipca 2021 do 31 grudnia 2021 r.;
- aktualizacji kryteriów kwalifikowalności związanych z wielkością beneficjentów.

Zmiany dotyczące pożyczki preferencyjnej oraz finansowania kapitałowego obejmowały przedłużenie obowiązywania schematów pomocowych do 30 czerwca 2021 r. oraz do 31 grudnia 2021 r.

<sup>112</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>113</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 (2021/N).

<sup>114</sup> Zmiana umożliwiała udzielanie niektórym przedsiębiorcom umorzenia w wysokości 100% udzielonej pomocy, zamiast maksymalnie 75%.

<sup>115</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>116</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>117</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>118</sup> Ujęte w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 2017 r. w sprawie określenia wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. poz. 95), uchylone nowym rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. poz. 1782).

W ramach pożyczki preferencyjnej (w stosunku do pożyczki preferencyjnej udzielanej poprzednio w ramach Programu DP) wprowadzono zmiany polegające m.in. na:

- obniżeniu oprocentowania udzielonych pożyczek;
- zmianie okresu szacowanej szkody<sup>119</sup>;
- wydłużeniu okresu spłaty pożyczki do sześciu lat;
- wydłużeniu terminu składania wniosków do 30 września 2021 r.;
- wydłużeniu okresu udostępniania do 31 grudnia 2021 r., z możliwością wypłaty środków do 31 marca 2022 r.;
- wydłużeniu do 30 września 2022 r. okresu uzyskania przez beneficjenta częściowego rabatu kapitałowego;
- umożliwieniu uwzględnienia restrykcji częściowych (minimum 50% działalności powinna być objęta restrykcjami całkowitymi).

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>120</sup>, że do dnia 30 czerwca 2021 r. ze zmian wprowadzonych w ramach pożyczki preferencyjnej dotyczących:

- obniżenia oprocentowania – nie skorzystał żaden beneficjent (zmiana weszła w życie w dniu 1 lipca 2021 r.);
- wydłużenia maksymalnego terminu spłaty pożyczek – skorzystało dwóch beneficjentów;
- doprecyzowania możliwości uwzględnienia restrykcji częściowych – skorzystało 41 beneficjentów;
- wydłużenia terminu składania wniosków oraz okresów dostępności pomocy publicznej<sup>121</sup> – skorzystało 78 beneficjentów.

Zarówno Regulaminy, jak i informacje na temat zmian Regulaminów były publikowane na stronach internetowych PFR SA. Przedsiębiorcy mogli także uzyskać informacje na temat zmian poprzez kontakt z *call center*, zaś przedsiębiorcy, których wnioski były w trakcie rozpatrywania byli informowani o zmianach przez pracowników Spółki. W sprawach obniżenia oprocentowania pożyczek pracownicy PFR SA kontaktowali się bezpośrednio z beneficjentami, proponując aneksy do umów. Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>122</sup>, że Spółka obniżyła marżę wszystkim beneficjentom Programu DP, którym uprzednio przyznano pożyczkę, a także zawarł nowe umowy z beneficjentami z obniżoną marżą. Obniżka wyniosła 0,5 punktu procentowego i była jednakowa dla wszystkich przedsiębiorców.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>123</sup>, że proces negocjacji zmian do pożyczki preferencyjnej 2.0 trwał od 30 listopada 2020 r.<sup>124</sup> do 17 czerwca 2021 r.<sup>125</sup>. Miały na to wpływ m.in. liczne zapytania i wątpliwości KE, przerwa w negocjacjach w okresie świąteczno-noworocznym w 2020 r., a także wymagania Komisji dotyczące dostosowania instrumentu do rozwiązań wprowadzanych na mocy decyzji Komisji wydawanych w stosunku do innych krajów członkowskich Unii Europejskiej.

(akta kontroli str. 93-108, 311-326, 332-339, dowód elektroniczny str. 2596  
– pliki nr 001-022, 030-060, dowód elektroniczny str. 2620 – pliki nr 096-201,  
238-343, dowód elektroniczny str. 2660 – pliki nr 001, 030-031, 035,  
039, 043-044, 050)

<sup>119</sup> Na okres od 1 listopada 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r.

<sup>120</sup> Pismo Wiceprezesów Zarządu z dnia 20 października 2021 r., znak: PFR SA/KW/0070/10/2021.

<sup>121</sup> Zmiana dotyczyła zarówno pożyczki preferencyjnej, jak i płynnościowej.

<sup>122</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa PFR SA z dnia 4 marca 2022 r., znak PFR/KW/0023/03/2022.

<sup>123</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 20 października 2021 r., znak: PFR SA/KW/0070/10/2021.

<sup>124</sup> Data przekazania do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów projektów dokumentów prenotyfikacyjnych.

<sup>125</sup> Data zatwierdzenia przez Komisję Europejską pożyczki preferencyjnej 2.0.

## 1.2. Działania informacyjne i promocyjne

Przed formalnym przyjęciem przez Radę Ministrów uchwał dotyczących programów pomocowych PFR SA rozpoczął kampanię informacyjno-promocyjną adresowaną do potencjalnych beneficjentów Tarcz. Kampania obejmowała informacje o instrumentach wsparcia oraz zasadach ubiegania się o pomoc finansową. Działania, w postaci dedykowanych webinarów, rozpoczęto w dniu 15 kwietnia 2020 r. dla Tarczy 1.0 oraz w dniu 23 grudnia 2020 r. dla Tarczy 2.0.

Działania edukacyjno-informacyjne dotyczące m.in. promocji *Przewodnika Antykryzysowego dla Przedsiębiorców*, a następnie Tarcz PFR SA, prowadzone były w trybie ciągłym w mediach, w tym społecznościowych od 31 marca 2020 r. do zakończenia przyjmowania wniosków o subwencję finansową, tj. do 31 lipca 2020 r.

W dniu 29 kwietnia 2020 r. PFR SA, za pośrednictwem banków, uruchomił system przyjmowania wniosków o udzielenie subwencji finansowej w ramach Tarczy 1.0. Do obsługi zapytań potencjalnych beneficjentów zostało oddelegowane, działające już wcześniej, centrum kontaktowe obsługujące zapytania kierowane drogą telefoniczną, pocztą elektroniczną oraz komunikatorami internetowymi. Zwiększone zainteresowanie działaniami PFR SA odnotowano również w mediach tradycyjnych, społecznych, na witrynie internetowej<sup>126</sup>. Działalność informacyjną prowadziły również banki pośredniczące w udzielaniu wsparcia finansowego, z którymi PFR SA (w początkowej fazie realizacji każdej Tarczy) prowadził cotygodniowe telekonferencje. PFR SA sporządził podręczniki oraz broszury informacyjne zawierające odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania<sup>127</sup>. W dniu 21 kwietnia 2020 r. PFR SA podpisał umowę o współpracy w zakresie świadczenia usług telefonicznej obsługi klienta (tzw. call center), z wyspecjalizowaną w tym zakresie firmą oraz zlecił uruchomienie usługi tzw. *chat bot*<sup>128</sup> dla usprawnienia obsługi zapytań kierowanych za pośrednictwem strony internetowej.

Według wyjaśnień PFR SA<sup>129</sup>, planując działania komunikacyjne w pierwszej kolejności uwzględniono media o najszerszym zasięgu (prasa, Internet), a następnie kampanie informacyjne w mediach wymagających wcześniejszej rezerwacji czasu antenowego (radio, telewizja). Pierwotny plan komunikacji, opiewający na kwotę 3 600 tys. zł, przyjęty został uchwałą zarządu PFR SA z dnia 1 maja 2020 r., a następnie rozszerzony<sup>130</sup> o kampanie radiowe i telewizyjne oraz serwisy VOD – co w wymiarze finansowym oznaczało podniesienie planowanej kwoty do 13 600 tys. zł.

Kampanie w telewizji, radiu oraz serwisach VOD w Internecie pokazujące przedsiębiorców, którzy skorzystali z narzędzi wsparcia prowadzone były:

- w radio: od 22 czerwca do 15 lipca 2020 r.; od 16 do 24 stycznia 2021 r. oraz od 1 do 15 marca 2021 r.;
- w telewizji: od 17 czerwca do 19 lipca 2020 r. oraz od 22 lutego do 22 marca 2021 r.;
- w serwisach VOD w Internecie: od 13 czerwca do 19 lipca 2020 r. oraz od 22 lutego do 22 marca 2021 r.

<sup>126</sup> Całkowita liczba użytkowników strony [www.PFRSA.pl](http://www.PFRSA.pl) na podstawie *Google Analytics* wyniosła w styczniu 2020 r. – 10 172, w marcu 2020 r. – 34 751, w kwietniu 2020 r. – 653 199, w maju 2020 r. – 892 491.

<sup>127</sup> Wśród publikacji własnych PFR SA znajdowały się: *Przewodnik antykryzysowy PFR SA dla przedsiębiorców* [PFR SA-Przewodnik-Antykryzysowy-dla-Przedsiębiorców.pdf](#), *Przewodnik dotyczący Programu 1.0* [PFR SA-Przewodnik-Tarcza-Finansowa-MMSP.pdf](#), baza wiedzy zawierająca odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dot. Programu 1.0 [ga\\_tarcza\\_finansowa.pdf \(PFR SAAsa.pl\)](#), oraz baza wiedzy zawierająca odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dot. Programu 2.0.

<sup>128</sup> Program komputerowy, który symuluje i przetwarza ludzką rozmowę (pisaną lub mówioną), umożliwiając ludziom komunikowanie się z urządzeniami cyfrowymi.

<sup>129</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>130</sup> Uchwała Zarządu PFR SA nr 225/2020 z dnia 2 czerwca 2020 r.

PFR SA prowadził również kampanie informacyjne w tzw. social mediach<sup>131</sup>, umieszczając na portalach internetowych codziennie aktualizowane informacje na temat Tarcz i innych narzędzi wsparcia. W witrynie internetowej PFR SA publikowano filmy z wypowiedziami przedsiębiorców, którzy otrzymali subwencję<sup>132</sup>. W terminie od 1 lipca do 30 września 2020 r. PFR SA zrealizował kampanię społeczną *Solidarni Zwyciężymy*, której celem było zwiększanie wiedzy na temat przedsiębiorstw, którym dzięki wsparciu udzielonemu w ramach Programów udało się zmienić profil działalności lub znaleźć sposób na kontynuowanie działalności w ramach lockdownu<sup>133</sup>.

Elementami kampanii promocyjnej były także:

- konferencje prasowe w siedzibach firm, które korzystały ze wsparcia oferowanego w ramach Tarcz;
- Forum Gospodarcze PFR SA dla wymiany doświadczeń związanych z organizacją i funkcjonowaniem programów wsparcia<sup>134</sup>;
- webinaria, z których część opublikowano na platformie YouTube;
- banery reklamowe, akcje partnerskie z mediami, reklamy w wyszukiwarce internetowej (Google AdWords), emisja reklam w mediach drukowanych, emisje spotów w stacjach radiowych.

Skuteczność działań komunikacyjnych oceniana była poprzez bieżące analizy mediów oraz badania wizerunkowe, prowadzone przez wyspecjalizowaną firmę zewnętrzną. Głównym wskaźnikiem określającym skuteczność działań komunikacyjnych w mediach jest tzw. ekwiwalent reklamowy AVE<sup>135</sup>. Wyniki analiz wykazały, że w okresie od marca 2020 r. do czerwca 2020 r. liczba publikacji na temat programów wsparcia w mediach tradycyjnych<sup>136</sup> wyniosła 102 381. Przekaz ten dotarł do 1 250 818 016 odbiorców, zaś ekwiwalent reklamowy wyniósł 83 723 tys. zł.

Wszystkie materiały wspierające przedsiębiorców zostały umieszczone na stronie internetowej PFR SA<sup>137</sup> oraz przekazane współpracującym bankom.

W odniesieniu do Tarczy 1.0 materiały obejmowały m.in.:

- *Przewodnik Antykryzysowy PFR SA dla Przedsiębiorców* – pierwsza wersja umieszczona została na stronie internetowej w dniu 1 kwietnia 2020 r., zaś ostatnią, dziewięciokrotnie aktualizowaną wersję, oznaczoną symbolem 6.0 opublikowano 20 lipca 2020 r.;
- publikację *Tarcza Finansowa PFR SA dla Firm i Pracowników. Podstawowe informacje i zasady finansowania* udostępnioną w dniu 8 kwietnia 2020 r. i dostępną bez zmian do 30 kwietnia 2020 r.;
- bazę wiedzy, zawierającą odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania dotyczące Tarczy 1.0 (tzw. dokument Q&A) – umieszczoną na stronie internetowej w dniu 29 kwietnia 2020 r. i do 10 listopada 2020 r., zaktualizowaną 22 razy;
- *Przewodnik dla mikro, małych i średnich firm po tarczy finansowej PFR SA* – opublikowany w dniu 30 kwietnia 2020 r. i bez zmian dostępny do marca 2022 r.;

<sup>131</sup> Portale internetowe: Facebook, Twitter, YouTube, LinkedIn. W tych działaniach PFR SA był wspierany przez agencję reklamową, wybraną zgodnie z Regulaminem zakupów na mocy uchwały Zarządu nr 22/2020.

<sup>132</sup> Filmy były realizowane przez agencję reklamową, wybraną zgodnie z Regulaminem Zakupów.

<sup>133</sup> Kampania była promowana i koordynowana w mediach społecznościowych przez agencję reklamową wybraną w postępowaniu ofertowym na mocy uchwały Zarządu nr 224/2020.

<sup>134</sup> W wydarzeniu oprócz przedsiębiorców brali udział również Prezydent RP oraz Prezes Rady Ministrów. Realizacją wydarzenia w zakresie jego organizacji zajęła się wyspecjalizowana firma, wyłoniona zgodnie z Regulaminem Zakupów.

<sup>135</sup> Z ang. *Advertising Value Equivalent* – wycena danego przekazu określana w pieniądzu, która polega na szacowaniu wartości publikacji lub emisji danego przekazu na podstawie cenników reklamowych, medium, powierzchni publikacji, liczby odsłon, liczbę unikatowych użytkowników. AVE wyraża sumę środków finansowych jakie trzeba byłoby wydać, gdyby dany materiał był reklamą.

<sup>136</sup> Prasa, radio, telewizja, portale internetowe.

<sup>137</sup> <https://PFR.SAsa.pl/tarcza-finansowa-PFR-SA/tarcza-finansowa-PFR-SA-10.html>.

- zapisy webinarów dotyczących rozliczenia i umarzania subwencji z Tarczy 1.0 – opublikowane 20 kwietnia 2021 r. i dostępne do marca 2022 r.

W ramach Tarczy 2.0 były to m.in. następujące materiały:

- baza wiedzy zawierająca odpowiedzi na najczęściej zadawane pytania (dokument Q&A) – umieszczona na stronie internetowej w dniu 30 grudnia 2020 r. i do 8 listopada 2021 r. aktualizowana dziewięciokrotnie;
- prezentacja dotycząca zasad Tarczy 2.0, zawierająca opis programu oraz warunki finansowania, opublikowana na stronie internetowej w dniu 14 stycznia 2021 r., zaktualizowana w dniu 19 stycznia 2021 r. i dostępna do 25 listopada 2021 r.;
- prezentacja z dnia 25 listopada 2021 r. dotycząca rozliczania i zwrotu subwencji dla małych i średnich firm<sup>138</sup>, a także zapis webinaru dotyczącego tego zagadnienia z dnia 26 listopada 2021 r.<sup>139</sup>

(akta kontroli str. 13-66, 237-276)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Zarząd PFR SA wprowadził do Regulaminu Programu Tarcza 1.0, stanowiącego podstawę do wypłaty przedsiębiorcom subwencji finansowej, odmienne definicje mikroprzedsiębiorcy oraz MŚP, które nie były zgodne z definicjami przyjętymi w załączniku do uchwały Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. i decyzją Komisji Europejskiej<sup>140</sup>. Regulamin Tarczy 1.0, opracowany przez PFR SA, wobec braku w Programie Tarczy 1.0 uchwalonym przez Radę Ministrów i w *umowie o warunkach* obowiązku akceptacji tego dokumentu przez ministra właściwego do spraw gospodarki, nie został poddany Procedurze Akceptacji. Mogło to być przyczyną braku identyfikacji tej niezgodności przez Ministra i możliwości jej usunięcia przez PFR SA przed wejściem w życie Regulaminu Tarczy 1.0, tj. przed uruchomieniem środków finansowych dla przedsiębiorców.

W punkcie 3.1 Programu<sup>141</sup>, stanowiącego załącznik do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów wskazano, że beneficjentami Programu są mikro-, mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*. W Rozdziale 1 Programu<sup>142</sup> określono, iż kierunkowe warunki dopuszczalności pomocy zostały określone w *Tymczasowych Ramach Pomocy*. W przypisie 10 pkt 16 decyzji KE nr SA.56996 (2020/N) wskazano, że beneficjentami mają być mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy *Prawo przedsiębiorców*. W pkt 20 ww. decyzji KE zaznaczono, iż z Tarczy 1.0 pomoc nie może być udzielana przedsiębiorstwom, które w dniu 31 grudnia 2019 r. znajdowały się już w trudnej sytuacji w rozumieniu ogólnych wyłączeń grupowych, o których mowa w *rozporządzeniu nr 651/2014*, natomiast w pkt 30 odniesiono się do kumulacji pomocy zgodnie z sekcją 3.1 *Tymczasowych Ram Pomocy*, w której podano dopuszczalne, maksymalnie limity wsparcia.

W przyjętym przez PFR SA Regulaminie Programu Tarcza 1.0<sup>143</sup> wprowadzono natomiast definicje mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, uwzględniające definicje mikroprzedsiębiorstwa oraz MŚP z rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy*

<sup>138</sup> <https://PFR.SAsa.pl/dam/jcr:d15ceb8b-ec08-4d79-b956-290c4c6abfd6>.

<sup>139</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=8u3ikqedeg4>.

<sup>140</sup> Z dnia 27 kwietnia 2020 r. znak: C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA. 56996 (2020/N).

<sup>141</sup> Rozdział 3 Warunki i okres udzielania przedsiębiorcom finansowania; punkt 3.1 Beneficjenci Programu.

<sup>142</sup> Rozdział 1 Podstawowe informacje o Programie.

<sup>143</sup> Obowiązującym od dnia 27 kwietnia 2020 r. do dnia 27 maja 2020 r.

za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu. Konsekwencją tego była konieczność uwzględniania przez potencjalnych beneficjentów, przy ustalaniu danych w zakresie rocznego obrotu i sumy bilansowej również przedsiębiorstw powiązanych i partnerskich, a przy ustalaniu danych w zakresie liczby pracowników – również pracowników przedsiębiorstw powiązanych. Stosowanie definicji wynikającej z rozporządzenia nr 651/2014 zawężało krąg beneficjentów w stosunku do definicji wynikającej z ustawy *Prawo przedsiębiorców* i regulacji wynikających ze stosowania *Tymczasowych Ram Pomocy*. 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; jaka jest sytuacja podmiotu w rozumieniu *rozporządzenia 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 nr 651/2014* nie przekroczyły limitu otrzymanej pomocy, określonego w sekcji 3.1 *Tymczasowych Ram Pomocy*. Również w tym ograniczonym wymiarze do badania statusu beneficjenta stosuje się prawo UE.

W ocenie NIK Polski Fundusz Rozwoju SA nie był uprawniony do samodzielnej modyfikacji kręgu beneficjentów pomocy oraz zasad jej udzielania. PFR SA nie mógł przyjmować w Regulaminie definicji odmiennej niż ta, która została określona w uchwale RM i decyzji KE i faktycznie dokonywać w ten sposób zmiany kręgu beneficjentów lub zasad udzielania pomocy. PFR SA mógł dokonać zmian w tym zakresie wyłącznie po uprzednim wprowadzeniu stosownych zmian przez Ministra do Programu i ich zatwierdzeniu przez Radę Ministrów.

Zgodnie z wyjaśnieniami PFR SA<sup>144</sup>, stosowanie przepisów *rozporządzenia nr 651/2014* (w tym załącznika I do tego rozporządzenia) wynikało z przepisów unijnych dotyczących pomocy publicznej, w tym *przepisów Tymczasowych Ram Pomocy*<sup>145</sup>. Zdaniem PFR SA brak zapisów w tym zakresie w Programie czy w decyzji KE nie zwalniał z konieczności ich stosowania.

Zdaniem NIK *Tymczasowe Ramy Pomocy* w sekcji 3.1, pkt 22 b, wskazują, że pomoc przedsiębiorcom przyznawana jest na podstawie programów pomocy, przy czym nie ograniczają pomocy udzielanej w warunkach wskazanych w *Tymczasowych Ramach Pomocy* do sektora MMiŚP. W związku z tym brak jest uzasadnienia dla stosowania definicji MMiŚP wynikających z przepisów unijnych. Pomoc udzielana w ramach Programu 1.0 została notyfikowana KE i zatwierdzona decyzją KE nr SA.56996 (2020/N) i to właśnie ta decyzja stanowiła program pomocy w ramach Tarczy 1.0 oraz wskazywała warunki jej udzielania.

Według wyjaśnień Menedżer w Departamencie Prawnym<sup>146</sup> konieczność stosowania załącznika I do *rozporządzenia nr 651/2014* i uwzględniania danych podmiotów powiązanych i partnerskich na potrzeby liczenia limitu pomocy publicznej wynikała z przepisów unijnych dotyczących pomocy publicznej, tj. m.in. z *Tymczasowych Ram Pomocy*. Brak odpowiednich zapisów w Programie 1.0 oraz w decyzji KE, nie zwalniał, zdaniem Menedżer, państwa członkowskiego z konieczności respektowania prawa unijnego. KE zaakceptowała Program, w którym beneficjentami są podmioty w rozumieniu ustawy *Prawo przedsiębiorców*, co stanowiło zawężenie definicji unijnej, w zakresie braku możliwości przyznawania pomocy podmiotom niezatrudniającym pracowników. O ile jednak możliwe było zaostrenie warunków udzielania pomocy,

<sup>144</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa PF,R SA z dnia 5 maja 2022 r., znak: PFR/KW/0009/05/2022.

<sup>145</sup> Komunikat Komisji Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01) – dalej: *Tymczasowe Ramy Pomocy*.

<sup>146</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: KGP.410.007.02.2021.MT.23.



zabronione było ich łągodzenie, co miałyby miejsce w przypadku rozszerzenia kręgu beneficjentów o podmioty, które nie były MMŚP w rozumieniu powszechnie obowiązujących przepisów unijnych. Zgodnie z wyjaśnieniami Menedżer brak odniesienia w Programie i decyzji KE do konkretnych norm unijnych nie oznaczał braku konieczności ich stosowania przez państwa członkowskie. Brak odniesienia do *rozporządzenia nr 651/2014* w treści Programu 1.0 nie oznaczał, że obowiązek badania powiązań nie występuje.

Wyjaśnienia tej samej treści przedłożył Zarząd PFR SA<sup>147</sup>. Wskazał, że zgodnie z zapisami *Tymczasowych Ram Pomocy*, łączna kwota pomocy udzielona zgodnie z sekcją 3.1 tego dokumentu nie mogła przekroczyć określonej wartości na przedsiębiorstwo, zaś zgodnie z wyjaśnieniami UOKiK<sup>148</sup>, badając przysługujący przedsiębiorcy limit pomocy, należało uwzględnić pomoc otrzymaną przez beneficjenta oraz podmioty z nim powiązane.

NIK zauważa, że przywołane powyżej wyjaśnienia, tak Zarządu PFR SA, jak i Menedżer w Departamencie Prawnym PFR SA, potwierdzają, że Spółka dokonała zmian w Regulaminie poprzez zastosowanie *rozporządzenia nr 651/2014*, które miało bezpośredni wpływ na zmianę definicji mikroprzedsiębiorcy oraz MŚP. Wprowadzone zmiany do Regulaminu argumentowano nadrzędnością prawa unijnego, pomijając fakt, że kształt programu rządowego, w tym podmioty uprawnione do otrzymania wsparcia, zostały określone w Programie uchwalonym przez Radę Ministrów oraz w decyzji KE. W ocenie NIK, pomoc udzielana w ramach Programu 1.0 została zatwierdzona decyzją KE nr SA.56996 (2020/N) i to właśnie ta decyzja stanowiła program pomocy w ramach Tarczy 1.0 oraz wskazywała warunki jej udzielania, a decyzja w swej treści nie odwoływała się do definicji wynikających z przepisów *rozporządzenia nr 651/2014*, a jedynie do tych, które zostały unormowane w ustawie *Prawo przedsiębiorców*. Zgodnie z zapisem Programu Tarczy 1.0 kierunki dopuszczalności pomocy zostały określone w *Tymczasowych Ramach Pomocy*. W załączniku do uchwały Rady Ministrów<sup>149</sup> także wskazano, iż środki będą udzielane beneficjentom programu na podstawie programu zatwierdzonego uchwałą Rady Ministrów, na zasadach i warunkach zgodnie z treścią notyfikacji oraz decyzji Komisji Europejskiej.

NIK zwraca w tym kontekście uwagę, że w publikowanych przez PFR SA w Internecie wyjaśnieniach dotyczących warunków uczestnictwa w Tarczy 1.0 (tzw. Q&A) w pkt 5 na zapytanie *Czy na potrzeby weryfikacji statusu mikrofirmy i MŚP należy uwzględnić wartości zatrudnienia, przychodów i sumy bilansowej właściciela lub spółek zależnych wnioskodawcy?* PFR SA udzielił odpowiedzi negatywnej, informując, że *Kryterium skali zatrudnienia oraz skali finansowej odnosi się wyłącznie do przedsiębiorcy, bez uwzględnienia jego właściciela i spółek zależnych*. Ta dezinformująca wobec późniejszej praktyki PFR SA odpowiedź zamieszczona została w Internecie w dniu 29 kwietnia 2020 r., tj. w pierwszych dniach funkcjonowania Tarczy 1.0, a następnie – według wyjaśnień PFR SA – wycofana.

Brak uwzględnienia danych podmiotów powiązanych w ramach ustalania statusu przedsiębiorcy stwierdzono w ramach zbadanej próby w ośmiu spośród 13 przypadków<sup>150</sup>.

Z danych przedłożonych przez PFR SA wynika, że około 800 przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie z Tarczy 1.0 i 2.0, zadeklarowało różny status przedsiębiorcy w ramach poszczególnych Tarcz, pomimo iż w obu programach przedsiębiorcy mieli zadeklarować swój status na ten sam dzień, tj. 31 grudnia 2019 r., przy czym w ramach

<sup>147</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa PFR SA z dnia 5 maja 2022 r., znak: PFR/KW/0009/05/2022.

<sup>148</sup> <https://uokik.gov.pl/download.php?id=19284>.

<sup>149</sup> Rozdział 1 Programu, Podstawowe informacje o Programie.

<sup>150</sup> Opisanych w próbie pod nr: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 i 11.

Tarczy 2.0 dopuszczono wyjątek, że w przypadku braku pracowników na 31 grudnia 2019 r. istniała możliwość wykazania stanu zatrudnienia na 31 lipca 2020 r. Oznacza to, że sformułowane przez PFR SA wymagania co do sposobu ustalania statusu przedsiębiorcy były różne w ramach obu Programów i w przypadkach, gdy podmioty osiągały wartości graniczne (w zakresie liczby zatrudnionych i danych finansowych), rozbieżności te mogły powodować (i w powyższych 800 przypadkach spowodowały) zakwalifikowanie podmiotów do różnych grup przedsiębiorstw (zadeklarowanie przez przedsiębiorstwa różnego statusu w przypadku różnych Programów).

W kolejnych wprowadzanych przez PFR SA zmianach Regulaminu Programu Tarcza 1.0 PFR SA ujednolicił zapisy w Regulaminie powołując się na *rozporządzenie nr 651/2014 KE*.

(akta kontroli str. 839-857, 859-869, dowód elektroniczny str. 2660 – pliki nr 066-068, dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 055-057)

2. Treść oświadczenia o posiadaniu przez przedsiębiorcę statusu „mikroprzedsiębiorcy”<sup>151</sup>, „małego i średniego przedsiębiorcy” (MŚP)<sup>152</sup> umieszczona we wniosku o subwencję finansową PFR (punkt pierwszy i drugi wniosku, w części *Oświadczenia wstępne (wymagane)* z Programu Tarcza 1.0 (formularze elektroniczne dostępne w bankach)<sup>153</sup> nie była tożsama z treścią jednego z oświadczeń przedsiębiorcy wygenerowanego w umowie subwencji finansowej<sup>154</sup> (§ 2 ust. 19 umowy). Niezapewnienie przez PFR SA spójności oświadczeń ujętych w ww. dokumentach oraz oświadczeń zawartych w samej umowie subwencji finansowej, było działaniem nierzetelnym, mogącym wprowadzić przedsiębiorców w błąd w kwestii kluczowej dla wnioskodawcy, tj. warunku jaki przedsiębiorca musi spełnić, aby wziąć udział w Programie Tarcza 1.0 i móc otrzymać wybraną formę wsparcia.

We wniosku o subwencję finansową treść oświadczenia odwoływała się do definicji „mikroprzedsiębiorcy”, „małego i średniego przedsiębiorcy” wynikającej z ustawy *Prawo przedsiębiorców* – określonej z Programie Tarcza 1.0 (definicja szersza, nieuwzględniająca konieczności badania powiązań przedsiębiorcy z innymi podmiotami), natomiast w umowie subwencji finansowej treść jednego z oświadczeń, zawartych w § 2 ust. 19 tej umowy odwoływała się do definicji zawartej w *rozporządzeniu nr 651/2014* (definicja węższa, eliminująca z grona „mikroprzedsiębiorców” i „małych i średnich przedsiębiorców” powiązanych z innymi podmiotami w sposób określony w *rozporządzeniu*). Przedsiębiorca zgodnie z postanowieniem § 2 ust. 19 umowy oświadczał, że *jest świadomy tego że subwencja finansowa udzielana jest jako pomoc przewidziana w Sekcji 3.1 Tymczasowych ram oraz dotyczy wyłącznie przedsiębiorców spełniających kryteria Mikro-, Małego i Średniego – Przedsiębiorcy w rozumieniu Programu oraz Załącznika nr 1 do Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem*

<sup>151</sup> Oświadczenie w brzmieniu: Oświadczam, że na dzień 31 grudnia 2019 r. przedsiębiorca składający wniosek o udzielenie subwencji finansowej był mikroprzedsiębiorcą, tj. przedsiębiorcą, który zatrudniał od 1 do 9 pracowników (w wyłączeniu właściciela) oraz jego roczny obrót lub suma bilansowa nie przekracza równowartości w złotych 2 mln euro (według średniego kursu ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku obrotowego wybranego do określenia statusu przedsiębiorcy). Na potrzeby ustalenia statusu mikroprzedsiębiorcy pracownikami są osoby związane z przedsiębiorcą stosunkiem pracy w przeliczeniu na pełne etaty, nie uwzględniając pracowników przebywających na urlopach macierzyńskich, urlopach na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopach ojcowskich, urlopach rodzicielskich i urlopach wychowawczych, a także zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego.

<sup>152</sup> Oświadczenie w brzmieniu: Oświadczam, że na dzień 31 grudnia 2019 r. przedsiębiorca składający wniosek o udzielenie subwencji finansowej był małym lub średnim przedsiębiorcą, tj. przedsiębiorcą, który zatrudnia do 249 pracowników (w wyłączeniu właściciela) oraz jego roczny obrót nie przekracza równowartości w złotych 50 mln euro lub suma bilansowa nie przekracza równowartości w złotych 43 mln euro, przy czym nie jest mikroprzedsiębiorcą lub nie jest beneficjentem programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Dużych Firm (według średniego kursu ogłaszanego przez narodowy Bank Polski w ostatnim dniu roku obrotowego wybranego do określenia statusu przedsiębiorcy).

<sup>153</sup> Nr wniosku 103000060000236SP z dnia 6 maja 2020 r. (09:35:48).

<sup>154</sup> Nr umowy 103000060000236SP Z DNIA 6 MAJA 2020 R. (09:35:48).

wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187/1 z 26.6.2014). Jednocześnie zgodnie z § 2 ust. 21 tej umowy wskazano, iż złożenie m.in. ww. oświadczenia jest wiążące dla przedsiębiorcy i nie może stanowić przedmiotu odwołania. Treść oświadczenia zawartego w § 1 ust. 10 (f) w kwestii dotyczącej zatrudnienia i wysokości rocznego obrotu lub sumy bilansowej odpowiadała treści złożonego przez przedsiębiorcę oświadczenia we wniosku o subwencję finansową. Niezapewnienie przez PFR SA spójności oświadczeń zawartych we wniosku o subwencję finansową, z oświadczeniami zawartymi w umowie subwencji finansowej oraz wewnętrzna niespójność oświadczeń w samej umowie subwencji finansowej było działaniem nierzetelnym, mogącym wprowadzić przedsiębiorców w błąd, w kwestii jak faktycznie należało definiować status „mikroprzedsiębiorcy” i „małego i średniego przedsiębiorcy”.

Ponadto treści § 2 ust. 18 i ust. 19 umowy subwencji finansowej dla Programu Tarcza 1.0 wewnętrznie się wykluczają i są niezgodne z postanowieniami tego Programu Tarcza 1.0. W Rozdziale 1 Programu Tarcza 1.0 *Podstawowe Informacje o Programie* wskazano, że:

- tarcza finansowa zakłada, że podstawowym instrumentem wsparcia finansowego przedsiębiorców będą subwencje finansowe, o których mowa w Tymczasowych Ramach Pomocy,
- kierunkowe warunki dopuszczalności dla tego rodzaju pomocy zostały określone w Tymczasowych Ramach Pomocy.

Wprowadzenie do Regulaminu Programu Tarcza 1.0<sup>155</sup> do stosowania *rozporządzenia nr 651/2014* było działaniem nieuprawnionym i poczynionym wbrew postanowieniem Programu Tarczy 1.0, uchwalonego przez Radę Ministrów. Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>156</sup>, że na potrzeby realizacji Tarczy 1.0 (w Regulaminie Programu Tarcza 1.0) Spółka przyjęła autonomiczną definicję statusu przedsiębiorcy, odbiegającą od definicji wynikającej z *rozporządzenia nr 651/2014*. Zdaniem PFR SA przedsiębiorca, ustalając swój status, w pierwszej kolejności powinien dokonać tego w oparciu o postanowienia tego *rozporządzenia*, tj. uwzględniając relacje łączące go z innymi podmiotami, a następnie dokonać analizy w zakresie definicji zawartych w Regulaminie Programu Tarcza 1.0. Złożenie oświadczenia we wniosku o subwencję finansową PFR następowało z chwilą podpisania oświadczenia narzędziami autoryzacyjnymi banku – do tego czasu przedsiębiorca miał możliwość zapoznania się z treścią umowy subwencji finansowej.

Zdaniem NIK taka niespójność definicyjna nie powinna zaistnieć, gdyż nie służyła ona żadnemu konkretnemu, uzasadnionemu celowi. Mogło to wprowadzać przedsiębiorców w błąd, bowiem stwarzało dysonans i niepewności wynikające z automatycznego wygenerowania przez system sprzecznych ze sobą informacji o tym samym stanie faktycznym i niespójnych wewnętrznie informacji w ramach umowy subwencji finansowej. Takie rozbieżności spowodowały składanie przez część beneficjentów oświadczeń zgodnych z definicjami wynikającymi z przepisów ustawy *Prawo przedsiębiorców*, ale niezgodnych z *rozporządzeniem nr 651/2014*. To z kolei wpłynęło na podejmowanie przez PFR SA działań w kierunku wyjaśnienia, a następnie windykacji środków przekazanych tym przedsiębiorcom w ramach Tarczy 1.0. Jedna spójna, precyzyjna definicja przedsiębiorcy stosowana konsekwentnie we wszystkich dokumentach dotyczących realizacji Tarczy 1.0 mogłaby zapobiec tego typu sytuacjom.

<sup>155</sup> Obowiązującego od dnia 27 kwietnia 2020 r. do 27 maja 2020 r. i do wersji późniejszych Regulaminu.

<sup>156</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu i Dyrektora Zarządzającej Departamentem Prawnym z dnia 2 lutego 2022 r.

Nieprawidłowość w tym zakresie stwierdzono w ramach zbadanej próby w ośmiu spośród 13 przypadków<sup>157</sup>.

(akta kontroli str. 298-326, dowód elektroniczny str. 2607 – pliki nr 119-120, 125, dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 055-057)

3. W Regulaminie Programu Tarcza 1.0<sup>158</sup> opracowanym przez PFR SA niejednoznaczna była metodyka obliczania liczby pracowników na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy oraz na potrzeby ustalenia wartości subwencji należnej przedsiębiorcy. W tym pierwszym przypadku, zgodnie z definicjami „mikroprzedsiębiorcy” i „MŚP” zawartymi w § 1 ust. 2 Regulaminu Programu Tarcza 1.0 - *Definicje*, do liczby pracowników wliczano wyłącznie pracowników zatrudnianych na umowy o pracę (bez uwzględnienia pracowników pozostających na urloпах macierzyńskich, ojcowskich, rodzicielskich, wychowawczych i zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego). Z kolei do wyliczenia wielkości należnej subwencji, zgodnie z definicją „Pracownika” zawartą w § 1 ust. 2 Regulaminu Programu 1.0, uwzględnić należało także pracowników zatrudnianych na umowy cywilnoprawne. Nieprecyzyjne sformułowanie przez PFR SA sposobów wyliczania liczby pracowników przedsiębiorcy do określania statutu przedsiębiorcy i na użytek ustalenia wartości subwencji, NIK ocenia jako nierzetelne działanie Spółki.

Zastosowanie różnych sposobów obliczania poziomu zatrudnienia dla potrzeb określenia statusu przedsiębiorcy oraz dla potrzeb ustalania wysokości subwencji wprowadziło uprzywilejowanie beneficjentów zatrudniających osoby na umowy cywilnoprawne. Regulamin zrównywał bowiem każdą osobę zatrudnioną na podstawie umowy cywilnoprawnej (bez względu na faktyczny wymiar czasu pracy) z osobą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. W wymiarze praktycznym mikroprzedsiębiorca zatrudniający jedną osobę na pełny etat i dziewięć osób na umowę cywilnoprawną, np. w wymiarze dwóch godzin dziennie, mógłby otrzymać wyższą subwencję, obliczoną jak dla małego i średniego przedsiębiorcy (przy spełnieniu kryteriów finansowych w zakresie obrotów), natomiast beneficjent zatrudniający również jedną osobę na pełny etat, ale 16 osób także na podstawie umów o pracę na pół etatu – mógłby z kolei zakwalifikować się do niższej kwotowo subwencji dla mikroprzedsiębiorców lub też otrzymać niższy poziom subwencji dla MŚP (jeśli spełniałby kryteria finansowe w zakresie obrotów), pomimo *de facto* wyższego poziomu zatrudnienia.

Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Programów Rozwojowych PFR SA<sup>159</sup> metodologia ta była tożsama z metodologią stosowaną przez ZUS – jeżeli jedna osoba zatrudniona była na umowę o pracę na 0,5 etatu, a druga na umowę cywilnoprawną, to ZUS wykazywał zatrudnienie na poziomie 1,5 etatu. Dlatego do wyliczenia wysokości subwencji przyjmowano dane raportowane przez ZUS, biorąc, w przypadku umów cywilnoprawnych, liczbę zatrudnionych bez względu na ich godzinowe zaangażowanie.

Menedżer w Departamencie Prawnym PFR SA wyjaśniła<sup>160</sup>, że skoro celem Programu 1.0 była ochrona miejsc pracy, to konieczne było, w przypadku ustalenia wartości subwencji, ustalenie liczby faktycznie zatrudnianych przez przedsiębiorcę osób, niezależnie od formy prawnej tego zatrudnienia. Zważywszy na powszechność umów cywilnoprawnych w Polsce, ograniczanie się do osób zatrudnianych na umowy

<sup>157</sup> Opisanych w próbie pod nr : 1, 2, 3, 4, 5, 6, 9 i 11.

<sup>158</sup> Obowiązującym od dnia 27 kwietnia do 27 maja 2020 r.

<sup>159</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 9 marca 2022 r., znak KGP.410.004.01.2022.RI.2.

<sup>160</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: KGP.410. 007.02.2021.MT.23.

o pracę dla oceny sytuacji finansowej przedsiębiorcy i jego potrzeb w zakresie subwencji nie byłoby wymierne.

NIK zauważa, że ustalenie liczby faktycznie zatrudnianych przez przedsiębiorcę osób, było istotne zarówno ze względu na ustalenie statusu przedsiębiorcy, jak i w celu ustalenia subwencji należnej danemu przedsiębiorcy. Natomiast niezasadne było wprowadzenie różnego sposobu liczenia zatrudnionych na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorstwa oraz wartości subwencji, przy jednoczesnym uprzywilejowaniu przedsiębiorców zatrudniających pracowników na umowy cywilnoprawne (ze względu na brak ustalenia godzinowego czasu pracy pracowników zatrudnionych na podstawie takiej umowy), które są pod pewnymi względami mniej korzystne dla pracowników. Wprowadzenie dwóch odmiennych sposobów ustalenia liczby pracowników (jednego – na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy, a drugiego – na potrzeby ustalenia wartości należnej mu subwencji) wprowadzało niepewność co do konieczności wliczenia do liczby zatrudnionych osób pracujących na umowy cywilnoprawne. Powodowało także pomyłki i błędy w ustaleniu przez wnioskodawców statusu przedsiębiorstwa oraz obliczenia wnioskowanej kwoty. Niewłaściwe określenie statusu przedsiębiorcy wiązało się z kolei z błędnym przypisaniem do odpowiedniej grupy, a co za tym idzie, mogło spowodować zawyżenie lub zaniżenie należnej kwoty subwencji. Program miał bowiem służyć przede wszystkim przedsiębiorcom, którzy odczuli negatywne skutki epidemii COVID-19, bez uprzywilejowania żadnej z grup przedsiębiorstw.

We wniosku o subwencję finansową PFR (w części *Dane do wyliczenia kwoty subwencji*) przy oświadczonej przez przedsiębiorcę liczbie pracowników – alternatywnie:

- *na ostatni dzień miesiąca poprzedzającego miesiąc złożenia wniosku,*
- *na dzień 31.12.2019 r.,*
- *na koniec miesiąca odpowiadającego nazwie miesiąca złożenia wniosku w roku poprzednim,*

nie było wytycznych/informacji o wymogu wskazywania zatrudnionych na umowy o pracę i umowy cywilnoprawnej, w tym z podziałem na umowy o pracę i umowy cywilnoprawne.

Ponadto, we wniosku o subwencję finansową PFR (punkt pierwszy, w części *Oświadczenie wstępne (wymagane)*) wskazano, iż na potrzeby ustalenia statusu mikroprzedsiębiorcy pracownikami są m.in. osoby związane z przedsiębiorcą stosunkiem pracy w przeliczeniu na pełne etaty, w sytuacji gdy w § 1 ust. 2 Regulaminu w definicji „mikroprzedsiębiorcy” nie ma odniesienia, że na potrzeby ustalania statusu mikroprzedsiębiorcy przez pracownika rozumie się osobę zatrudnioną nie tylko na umowę o pracę, ale w przeliczeniu na pełny etat. Brak precyzji PFR SA w formułowaniu zapisów w najważniejszych dla przedsiębiorców dokumentach, bowiem stanowiących podstawę wnioskowania o środki, tj. Regulamin Programu Tarcza 1.0, wniosek o subwencję finansową PFR, NIK ocenia jako działanie nierzetelne PFR SA. Działanie to wprowadzało przedsiębiorców w błąd.

PFR SA przyjmując metodykę ustalania wielkości przedsiębiorstwa i przywołując *rozporządzenie nr 651/2014* nie stosował zapisów tam wskazanych. Do określenia wielkości zatrudnienia, tj. statusu przedsiębiorcy w Regulaminie Programu Tarcza 1.0 PFR SA posługiwał się pełnymi etatami, natomiast na potrzeby ustalenia wielkości subwencji dodatkowo także umowami cywilnoprawnymi. W ich przypadku PFR SA przyjmował zatrudnienie osób na pełne etaty niezależnie od ilości godzin i okresu pracy zleceniobiorcy, tzn. osoba zatrudniona na pół etatu była traktowana jako osoba na pełny etat.

W rozporządzeniu nr 651/2014 stosuje się natomiast Roczne Jednostki Pracy (RJP), a w przypadku niepełnego wymiaru czasu uwzględnia się zatrudnienie w odpowiednich częściach ułamkowych RJP, a nie etatach. Dodatkowo rozporządzenie nr 651/2014 nie reguluje statusu umów cywilnoprawnych zaliczanych przez PFR SA do ilości pełnych etatów, tym bardziej bez uwzględnienia okresu ich trwania ani czasu wykonywania pracy przez zleceniobiorców. Zastosowana przez PFR SA niespójna i niezgodna z rozporządzeniem nr 651/2014 metodyka określania statusu przedsiębiorcy wprowadzała przedsiębiorców w błąd, szczególnie tych którzy mieli doświadczenie we wnioskowaniu o wsparcie w ramach unijnych programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020, gdzie rozporządzenie nr 651/2014 było podstawowym i kluczowym aktem prawnym do ustalania statusu przedsiębiorstwa.

(akta kontroli str. 788-796, 859-869)

4. PFR SA stosował wobec przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży niekonsekwentne podejście w kwestii definiowania pojęcia przychodów z takiej działalności, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym Spółki.

PFR SA nie określił w Regulaminie Programu Tarcza 1.0<sup>161</sup>, w odniesieniu do tej grupy przedsiębiorców, definicji przychodu. Przedsiębiorcy ci, ubiegając się o wsparcie w ramach Programu Tarcza 1.0 wykazywali więc, zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 1 pkt a Regulaminu Programu Tarcza 1.0 – *Finansowanie Programowe dla Mikroprzedsiębiorców*, 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 Programu Tarcza 1.0 cezurę rozgraniczającą obydwie te grupy podmiotów gospodarczych. Zaliczenie do grupy „małych i średnich przedsiębiorców (MŚP)” 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 z dnia 11 maja 2020 r. i decyzji PFR SA z dnia 12 maja 2020 r., otrzymał subwencję w wysokości 3,5 mln zł – właściwą dla przedsiębiorcy MŚP, 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>162</sup>. W komunikacie dokonano 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

<sup>161</sup> Obowiązującym od dnia 27 maja 2020 r. do dnia 27 maja 2020 r.

<sup>162</sup> [https://pfrsa.pl/dam/jcr:381deb5a-8fd7-499c-a6ab-f16c1d7989fd/Komunikat%20PFR\\_2.pdf](https://pfrsa.pl/dam/jcr:381deb5a-8fd7-499c-a6ab-f16c1d7989fd/Komunikat%20PFR_2.pdf), dalej: komunikat.

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

Menedżer w Departamencie Prawnym PFR SA wyjaśniła<sup>163</sup>, że komunikat miał charakter informacyjny, a pojęcie przychodów ze sprzedaży w działalności kantorowej w ramach Tarczy 1.0 było od początku realizacji traktowane jako *spread*. Komunikat miał jedynie precyzować pierwotną intencję i sposób rozumienia pojęcia przychodów ze sprzedaży w działalności kantorowej w związku z jej specyfiką. Biorąc pod uwagę cywilnoprawny charakter stosunku pomiędzy PFR SA a przedsiębiorcami prowadzącymi działalność kantorową, powstałego na skutek zawartych umów, informacyjny charakter komunikatu powinien być oceniany w świetle art. 65 k.c., czyli w świetle celu umowy, który był niezmienny od samego początku realizacji Programu. Celem Programu było bowiem równe traktowanie przedsiębiorców poprzez umożliwienie im ubiegania się, na podstawie obiektywnych kryteriów, o udzielenie wsparcia mającego złagodzić ciężar ponoszonych przez nich kosztów działalności niekompensowanych przychodami ze sprzedaży. Przyznanie przedsiębiorcy prowadzącemu działalność kantorową finansowania w kwocie ustalonej w oparciu o kryterium osiągniętych przez niego przychodów jako wartości niepomniejszonej o ponoszone koszty zakupu walut prowadziłoby do nieuzasadnionego uprzywilejowania podmiotów prowadzących działalność kantorową. Podobne stanowisko zajął Zarząd PFR SA<sup>164</sup>. Wskazał, że przyjęcie wykładni, zgodnie z którą przychód ze sprzedaży kantorowej rozumiany byłby jako przychód niepomniejszony o koszty zakupu wartości dewizowych, oznaczałoby, że przedsiębiorca, nie ponosząc kosztów zakupu, uzyskałby ich rekompensatę, co oznaczałoby znaczące wzbogacenie w stosunku do innych beneficjentów. To zaś byłoby sprzeczne z celami Programu 1.0. Jednocześnie, Menedżer w Departamencie Prawnym PFR SA potwierdziła, że w Regulaminie Programu Tarcza 1.0 od dnia uruchomienia Programu nie było postanowień definiujących przychody ze sprzedaży (lub obroty) w działalności kantorowej jako *spread*.

W ocenie NIK, PFR SA publikując komunikat z dnia 17 maja 2020 r. w odniesieniu do działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży dokonał nie tyle interpretacji pojęcia „przychód”, zawartego w uchwale Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r., lecz 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 nabycia wartości dewizowych od klientów sprzedających. Różnica między tymi wartościami to dochód, określany w działalności kantorowej jako *spread*.

<sup>163</sup> Protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 28 kwietnia 2022 r., znak: KGP.410.007.02.2021.MT.23.

<sup>164</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa PFR SA z dnia 5 maja 2022 r., znak: PFR/KW/0009/05/2022.

Według danych PFR SA zawarto 219 umów z 208 przedsiębiorcami prowadzącymi działalność kantelową 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 wyniosła 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.

W zbadanej próbie w dwóch spośród 13 przypadków<sup>165</sup> wystąpiono o zwrot pełnych kwot przekazanych w ramach subwencji.

(akta kontroli str. 839-857, 859-869, 873, 3004-3024)

#### OCENA CZĄSTKOWA

PFR SA realizował zadania w zakresie przygotowania instrumentów pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, w ramach rządowych programów wsparcia, w sposób niezapewniający przejrzystości i precyzji zasad udzielania pomocy. Wykonywał analizy ekonomiczne, na podstawie których powstały programy rządowe, w tym zwłaszcza dotyczące oszacowania skali niezbędnej pomocy. Prowadził też działania informacyjne i promocyjne w zakresie rządowych programów wsparcia. W dokumentacji określającej zasady, tj. Regulamin Programu Tarcza 1.0, wniosek o subwencję finansową PFR, umowa subwencji finansowej stosowano jednak niewłaściwie zdefiniowane pojęcia, co wprowadzało w błąd przedsiębiorców i nie zapewniało jednoznaczności stosowanych kryteriów.

PFR SA wprowadził do Regulaminu Programu Tarcza 1.0 definicje „mikroprzedsiębiorcy” oraz „MŚP” odmienne od przyjętych w załączniku do uchwały Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. i decyzji KE, co w ocenie NIK było działaniem nielegalnym. Przy konstrukcji Regulaminu Programu Tarcza 1.0 PFR SA zastosował odmienne metodyki obliczania liczby pracowników – jedną na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy, inną zaś dla ustalenia należnej kwoty subwencji. Różna była treść oświadczenia o statusie przedsiębiorcy zawartego we wniosku o subwencję finansową PFR od treści jednego z oświadczeń zawartych w umowie subwencji finansowej opracowanej na podstawie oświadczenia złożonego we wniosku.

W odniesieniu do działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży dokonano w trakcie procesu rozdysponowania środków pomocowych, tj. po 20 dniach od uruchomienia Programu Tarcza 1.0, w sytuacji gdy część przedsiębiorców otrzymała już subwencję finansową, zmiany interpretacji pojęcia „przychodu” zawartego w uchwale Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r., przydając mu treść właściwą dla pojęcia „dochodu”.

#### OBSZAR

## 2. Wdrażanie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców

### 2.1 Umowy z ministrem właściwym do spraw gospodarki

Opis stanu faktycznego

Na podstawie art. 21a ust. 5 *ustawy o sir* w dniu 27 kwietnia 2020 r. pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki, reprezentującym Skarb Państwa a PFR SA zawarto *umowę o warunkach*<sup>166</sup>. Jej postanowienia, w części *Przedmiot umowy* (§ 2.1), zobowiązywały PFR SA do wykonywania wobec Skarbu Państwa obowiązków polegających na składaniu w terminie 30 dni po zakończeniu kwartału kalendarzowego sprawozdań z realizacji poszczególnych Programów (§ 3.2); do prowadzenia ewidencji wszelkich rozliczeń pieniężnych na rachunkach programowych poszczególnych Programów (§ 3.3) oraz przygotowywania i przedstawiania Skarbowi Państwa rocznych planów udzielania finansowania programowego (§ 3.4). Postanowienia tej umowy zobowiązywały Skarb Państwa natomiast do: zapłaty na rzecz PFR SA

<sup>165</sup> Opisanych w próbie pod nr: 12 i 13.

<sup>166</sup> Zmieniona i ujednolicona umowami z sierpnia 2020 r. oraz z dnia: 22 grudnia 2020 r., 29 marca 2021 r.



wynagrodzenia; przekazywania Spółce transz środków na pokrycie kosztów zewnętrznych i kosztów finansowania zewnętrznego, odrębnie na każdego Programu; dokonywania na rzecz PFR SA zwrotu kosztów programowych; udzielania PFR SA pożyczek na pokrycie kosztów finansowania zewnętrznego, z zastrzeżeniem m.in. dopuszczalności ich udzielania (§ 2.1 (a)(i) umowy). Również w dniu 27 kwietnia 2020 r. pomiędzy PFR SA a ministrem właściwym do spraw gospodarki, reprezentującym Skarb Państwa została zawarta *umowa o zasadach współpracy*<sup>167</sup>, regulująca, w części *Przedmiot umowy* (§ 2.1), kwestie odpowiedzialności za wykonanie, bądź nienależyte wykonanie lub niewykonanie *umowy o warunkach*.

W punkcie 6.4.3. Programu Tarcza 1.0 stanowiącego załącznik do uchwały nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. ustanowiono Procedurę Akceptacji, uwzględnioną także w § 3.1 *umowy o warunkach*. W jej ramach PFR SA ma obowiązek przedstawiać ministrowi projekty decyzji lub dokumentów wymagających akceptacji, minister zaś ma prawo i obowiązek (w terminie pięciu dni) zaakceptować projekt w całości lub wyrazić brak akceptacji projektu w całości lub części. Rozstrzygnięcie ministra warunkuje tok dalszego postępowania PFR SA – pełna akceptacja umożliwia podjęcie działań określonych w projekcie, sprzeciw częściowy obliguje zaś do przedłożenia ministrowi – w terminie pięciu dni – kompletu oczekiwanych przez ministra zmian. Wyrażenie sprzeciwu całościowego obliguje ministra do przedstawienia PFR SA wiążącej instrukcji dalszego postępowania (lub powstrzymania się od działań). Jeżeli minister nie wykona swoich obowiązków w terminie, PFR SA ma prawo rozpocząć wykonywanie swoich obowiązków zgodnie z treścią projektu przedstawionego ministrowi do akceptacji. Procedura Akceptacji dotyczy dwóch ściśle określonych *umową o warunkach* przypadków obligatoryjnych:

- rocznych planów udzielania Finansowania Programowego sporządzanych przez PFR SA (§ 3.4);
- przelewu części lub całości wierzytelności pieniężnych wobec Skarbu Państwa wynikających z *umowy o warunkach* lub związanych z tą umową [§ 9.5(b)].

We wszystkich pozostałych przypadkach decyzja o wszczęciu Procedury Akceptacji jest wyłączną prerogatywą PFR SA.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wiceprezesa Zarządu i p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym w PFR SA<sup>168</sup> fakultatywne przedstawianie dokumentów do akceptacji Ministra Rozwoju zależało od oceny PFR SA. Stąd też nie było katalogu dokumentów, które wymagały akceptacji Ministra. Ministrowi Rozwoju przekazano w ramach Procedury Akceptacji zapytania dotyczące dopuszczalności udziału w Programie Tarcza 1.0:

- komorników sądowych<sup>169</sup>;
- kościelnych osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych kościelnych osób prawnych<sup>170</sup>;
- rolników, prowadzących we własnym imieniu zarobkową działalność, niepodlegającą obowiązkowi rejestracji w CEIDG<sup>171</sup>;

<sup>167</sup> Zmieniona i ujednolicona umowami z sierpnia 2020 r. oraz z dnia: 22 grudnia 2020 r., 14 stycznia 2021 r., 29 marca 2021 r.

<sup>168</sup> Pismo z dnia 2 lutego 2022 r.

<sup>169</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 10 września 2020 r., odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 27 października 2020 r.

<sup>170</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 22 grudnia 2020 r., odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 30 grudnia 2020 r.

<sup>171</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 5 lutego 2021 r., odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 8 lutego 2021 r.

- terenowych jednostek organizacyjnych [...] <sup>172</sup> <sup>173</sup>;
- [...] (w kontekście ich statusu) <sup>174</sup>.

Skierowano także zapytanie dotyczące terminu przyjmowania zgłoszeń w ramach postępowania wyjaśniającego <sup>175</sup>.

W Programie Tarcza 2.0 obligatoryjnego przedstawienia do akceptacji ministra właściwego do spraw gospodarki, działającego w imieniu Skarbu Państwa, wymagały te same dokumenty, które zostały wskazane w Programie Tarczy 1.0. Dokumenty przekazane przez PFR SA do akceptacji Ministra Rozwoju w trybie fakultatywnym obejmowały wyłącznie zapytania. Dotyczyły one:

- możliwości uzyskania pomocy przez spółkę cywilną w sytuacji, gdy ta nie posiada kodu PKD kwalifikującego do Programu Tarcza 2.0, przy czym taki kod PKD posiada co najmniej jeden ze współników, a spółka faktycznie wykonuje działalność w ramach tego kodu <sup>176</sup>;
- indywidualnej sytuacji jednego z beneficjentów Programu Tarcza 2.0 <sup>177</sup>;
- zasad rozliczenia subwencji udzielonych w ramach Programu Tarcza 2.0 <sup>178</sup>.

W kwestii odpowiedzialności PFR SA wobec Skarbu Państwa za należytą realizację Tarcz, Zarząd Spółki wskazał <sup>179</sup>, że została ona, poza dwoma wyjątkami <sup>180</sup>, wskazanymi w § 3.3 *umowy o zasadach współpracy*, zdjęta z PFR SA ze względu na nadzwyczajną sytuację jaką była epidemia COVID-19 oraz konieczność szybkiej realizacji Tarcz. Odpowiedzialność i ryzyko PFR SA ponosił względem beneficjentów jako spółka prawa handlowego. Zarząd Spółki argumentował, iż kwestie związane z powierzeniem PFR SA realizacji programów rządowych, podobnie jak wszystkie inne decyzje dotyczące poszczególnych komponentów tarcz antykrzysowych były podejmowane przez Radę Ministrów, stąd Zarząd PFR SA nie ponosi odpowiedzialności za ich kształt.

(akta kontroli str. 79-89, 237-276, 859-869, 969-1180,  
dowód elektroniczny str. 2620 – pliki nr 396-409)

## 2.2 Organizacja procesu udzielania wsparcia

Formalne warunki udzielania finansowania w ramach Tarcz określone zostały przez Radę Ministrów w uchwałach ustanawiających poszczególne programy rządowe <sup>181</sup>. Dotyczyło to m.in. listy branż (kodów PKD) objętych poszczególnymi formami (etapami) wsparcia. Zasady te były następnie implementowane do Dokumentów Programowych Tarcz, opracowanych przez PFR SA. Intencją Rady Ministrów, zgodnie z postanowieniami § 3.3 *umowy o zasadach współpracy*, w odniesieniu do Programu Tarcza 1.0 i 2.0 było, aby PFR SA stosował możliwie automatyczne, uproszczone

<sup>172</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) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233) NIK wyłączyła jawność informacji w interesie podmiotów, których te informacje dotyczą. W dalszej części wystąpienia nawias kwadratowy oznacza wyłączenie informacji.

<sup>173</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 29 czerwca 2021 r.; pierwsza odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 10 sierpnia 2021 r., zaś druga w dniu 26 listopada 2021 r.

<sup>174</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 10 sierpnia 2021 r.; odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 8 września 2021 r.

<sup>175</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 10 grudnia 2021 r.

<sup>176</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 17 lutego 2021 r.; odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 24 lutego 2021 r.

<sup>177</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 30 kwietnia 2021 r.; odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana do PFR SA w dniu 10 maja 2021 r.

<sup>178</sup> Zapytanie zostało przesłane przez PFR SA do Ministra Rozwoju w dniu 15 listopada 2021 r.; odpowiedź Ministra Rozwoju została przekazana PFR SA w dniu 19 stycznia 2022 r., a następnie doprecyzowana w dniu 27 stycznia 2022 r.

<sup>179</sup> Pismo z dnia 13 października 2021 r., nr PFR SA/KW/0051/10/2021.

<sup>180</sup> Pierwszy przypadek dotyczył szkód, które osoby trzecie poniosły na skutek zwinionego niewykonania lub nienależytego wykonania przez PFR SA umów lub innych dokumentów zawartych między PFR SA i tymi osobami trzecimi. Drugi przypadek dotyczył szkód, które PFR SA wyrządził osobom trzecim z własnej winy w rozumieniu art. 415 Kodeksu cywilnego.

<sup>181</sup> Uchwała nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. (Program Tarcza 1.0), uchwała nr 2/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. (Program Tarcza 2.0), uchwała nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. (Program Tarcza DP).

i przyspieszone procedury przyznawania wsparcia, w tym dystrybuował subwencje finansowe za pośrednictwem kanałów elektronicznych.

PFR SA był również, na mocy uchwał Rady Ministrów, upoważniony do oceny spełnienia kryteriów udzielenia pomocy na podstawie oświadczeń składanych przez wnioskodawców. Oświadczenia w zakresie statusu przedsiębiorcy (mikro lub MŚP) składanego we wniosku o subwencję finansową PFR, PFR SA nie weryfikował. Według wyjaśnień Dyrektora Departamentu Programów Rozwojowych PFR SA<sup>182</sup> nie istniała baza, w której możliwe byłoby zweryfikowanie sumy bilansowej przedsiębiorstwa. Weryfikacji podlegała jedynie liczba osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych, obroty lub przychody przedsiębiorcy. Zdaniem NIK, brak możliwości weryfikacji statusu przedsiębiorstwa stwarzał ryzyko udzielenia pomocy podmiotowi nieuprawnionemu do niej.

W Tarczach 1.0 i 2.0 o czasie rozpatrzenia wniosku o subwencję finansową PFR nie decydowała hierarchia istotności, lecz kolejność wpływu, niezależnie od rodzaju działalności i wnioskowanej kwoty wsparcia<sup>183</sup>.

W proces udzielania subwencji w ramach Programu Tarcz 1.0 i 2.0 zaangażowanych było 17 banków, które przyjmowały i wstępnie weryfikowały wnioski o udzielenie subwencji, podpisywały, z upoważnienia PFR SA, umowy subwencji finansowej, a także dokonywały wypłat na rzecz beneficjentów oraz przyjmowały oświadczenia dotyczące rozliczenia (umorzenia) otrzymanych środków. Banki wykonywały te zadania bez wynagrodzenia, na podstawie umów zawartych z PFR SA.

Wnioski oceniane były przez banki i weryfikowane przez PFR SA, a wynik tej weryfikacji decydował o wypłacie środków. Po wstępnej ocenie przeprowadzanej przez banki wnioski o subwencję finansową PFR były przekazywane do Krajowej Izby Rozliczeniowej SA (KIR)<sup>184</sup>, która dokonywała codziennej ich agregacji i przekazywała je do PFR SA w celu sprawdzenia pod względem spełniania kryteriów ustanowionych w Tarczach.

W trakcie tej weryfikacji PFR SA korzystał z baz danych udostępnianych przez ZUS<sup>185</sup> i KAS<sup>186</sup>, a także przekazywał listę wnioskodawców do CBA<sup>187</sup> w celu zweryfikowania pod względem potencjalnych nadużyć. Weryfikacja wniosków pod względem zgodności z informacjami zawartymi w bazach danych ZUS (w zakresie liczby osób zatrudnionych, zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych) i KAS (w zakresie poziomu obrotów lub przychodów) odbywała się automatycznie, zgodnie z algorytmem przygotowanym przez PFR SA, poprzez przeszukanie baz danych udostępnionych PFR SA przez te instytucje. Na podstawie tych danych odbywało się wyliczanie kwoty subwencji należnej beneficjentowi. W związku z automatyzacją procesu weryfikacji wniosków PFR SA nie stosował list sprawdzających do analizy danych, a sprawdzanie odbywało się za pomocą automatycznego odpytania bazy danych.

Po weryfikacji wniosku PFR SA przekazywał do banku ostateczną decyzję w sprawie odmowy lub udzielenia subwencji (w pełnej lub zmniejszonej kwocie), a także (w przypadku udzielenia subwencji) dokonywał wpłaty należnej beneficjentowi kwoty na rachunek w banku. W przypadku odrzucenia wniosku o subwencję finansową

<sup>182</sup> Protokół z przyjęcia ustnych wyjaśnień z dnia 9 marca 2022 r., sygn. KGP.410.004.01.2022.RI.2.

<sup>183</sup> Według wyjaśnień Zarządu PFR SA – pismo z dnia 27 września 2021 r.

<sup>184</sup> Na podstawie umowy nr PFR SA/30/IV/2020 z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie pośrednictwa Krajowej Izby Rozliczeniowej SA w wymianie pomiędzy Polskim Funduszem Rozwoju SA a Bankami informacji związanych z realizacją *Rządowego programu wsparcia finansowego przedsiębiorstw „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Małych i Średnich Firm”*, umowa aneksowana w dniu 31 maja 2020 r. aneksem nr PFR SA/11/V/2020.

<sup>185</sup> Na podstawie umowy nr PFR SA/21/V/2020 z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie udostępnienia danych zgromadzonych na kontaktach prowadzonych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

<sup>186</sup> Na podstawie umowy nr PFR SA/41/IV/2020 z dnia 29 kwietnia 2020 r. pomiędzy PFR SA a Ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz Szefem Krajowej Administracji Skarbowej w sprawie udostępniania danych z systemów teleinformatycznych ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz organów Krajowej Administracji Skarbowej.

<sup>187</sup> Na podstawie umowy nr 284/2020 z dnia 14 września 2020 r. w sprawie udostępnienia informacji, zmienionej aneksem nr 1 z dnia 8 marca 2021 r.

PFR ze względu na zaległości podatkowe lub w składkach na ubezpieczenia społeczne przedsiębiorca był informowany o przyczynie odmowy w decyzji przekazywanej za pośrednictwem systemu bankowości elektronicznej. Przedsiębiorca mógł uregulować zaległe płatności i złożyć kolejny wniosek, który podlegał ponownej weryfikacji. Beneficjent był także informowany w decyzji o ewentualnych innych niezgodnościach danych zawartych we wniosku<sup>188</sup> wraz z pouczeniem o możliwości ich skorygowania lub wyjaśnienia rozbieżności (także z organami zewnętrznymi) oraz ponowienia wniosku. Nie przekazywano natomiast przedsiębiorcom informacji o przyczynach negatywnej weryfikacji wniosków przeprowadzonej przez KAS lub CBA.

Po upływie 12 miesięcy od otrzymania subwencji beneficjenci składali, za pośrednictwem banków, oświadczenia o rozliczeniu subwencji – czyli dokumenty warunkujące jej umorzenie. W praktyce występowały przypadki, że PFR SA, przed złożeniem przez beneficjentów oświadczeń o rozliczeniu subwencji, sam przygotowywał propozycje umorzenia, które były udostępniane przedsiębiorcom w systemie bankowości elektronicznej. Przedsiębiorcy, składając oświadczenie, mogli zaakceptować propozycję PFR SA lub wskazać inny poziom wnioskowanego umorzenia.

Weryfikacja danych zawartych w oświadczeniach (liczba zatrudnionych, zaległości z tytułu ubezpieczeń społecznych, zaległości podatkowe, obroty, przychody) odbywała się automatycznie w drodze odpytania bazy zawierającej aktualne dane pochodzące z KAS i ZUS, za pomocą algorytmu scoringowego<sup>189</sup>. PFR SA nie korzystał w tym procesie z list sprawdzających<sup>190</sup>. Po analizie oświadczenia PFR SA udostępniał w bankowości elektronicznej decyzję wraz z harmonogramem spłaty, o ile nie nastąpiło całkowite umorzenie albo nakaz zwrotu subwencji. Wątpliwości oraz rozbieżności pomiędzy kwotą umorzenia zaproponowaną przez PFR SA a kwotą wskazaną przez beneficjenta rozstrzygane były w postępowaniach wyjaśniających, prowadzonych za pośrednictwem banków. Wszczęcie postępowania nie zwalniało jednak przedsiębiorcy z obowiązku terminowej spłaty subwencji, zgodnie z § 4 ust. 2 umowy subwencji finansowej PFR i na podstawie przekazanego przez PFR SA harmonogramu.

PFR SA organizując system udzielania i rozliczania subwencji dla mikroprzedsiębiorców i MŚP, skorzystał z uprawnień przewidzianych punkcie 3.2 załącznika do uchwały Rady Ministrów nr 50/2020 – Programu Tarcza 1.0<sup>191</sup> w szczególności do:

- stosowania automatycznych, uproszczonych i przyspieszonych procedur przyznawania finansowania, w tym do ich realizowania za pośrednictwem kanałów elektronicznych, z wykorzystaniem danych pochodzących od partnerów programów oraz na podstawie oświadczeń składanych przez beneficjentów;
- przyjęcia, iż każdy beneficjent Programu będący osobą fizyczną lub osobą prawną: istnieje i jest należycie utworzony, jest wypłacalny i zdolny do zwrotu i spłaty subwencji, a zdolność kredytowa nie stanowi warunku udzielenia subwencji;
- uznawania warunków określonych w programach (Tarczach) za spełnione wyłącznie w oparciu o oświadczenie beneficjenta, jego przedstawiciela lub osoby, która podawała się wobec PFR SA za beneficjenta lub jego przedstawiciela;
- weryfikowania warunku programowego dotyczącego beneficjenta rzeczywistego w sytuacji, gdy beneficjent posiadał więcej niż jednego beneficjenta rzeczywistego, zgodnie z zasadą racjonalnej uznaniowości;

<sup>188</sup> Danych na temat daty rozpoczęcia działalności, liczby pracowników, obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży).

<sup>189</sup> System oceny pozwalający na klasyfikowanie klientów banku na podstawie wybranych cech.

<sup>190</sup> Pismo Prezesa Zarządu i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: PFR SA/KW/0013/12/2021.

<sup>191</sup> Te same warunki przewidziano zarówno w ramach Programu 1.0, jak i Programu 2.0.

- przyjęcia, że beneficjent lub jego przedstawiciel ma zdolność do złożenia wobec PFR SA lub partnera Programów wszystkich oświadczeń wiedzy lub woli oraz zawarcia i wykonania dokumentów finansowania programowego;
- założenia, że beneficjent ma pełną zdolność do czynności prawnych.

Szczególnym uprawnieniem PFR SA była możliwość zastosowania przepisu § 10 ust. 9 Regulaminu Programu Tarcza 1.0, to jest prawa do odmowy beneficjentowi wypłaty subwencji finansowej w przypadku, w którym istniało uzasadnione podejrzenie wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nadużyć. Zgodnie z wyjaśnieniami Zarządu PFR SA<sup>192</sup> stosowano go tylko w sytuacjach uzyskania negatywnej informacji o przedsiębiorcach od KAS lub CBA.

Innym szczególnym uprawnieniem był przepis § 10 ust. 11 Regulaminu Programu Tarcza 1.0, upoważniający PFR SA do udzielenia subwencji finansowej podmiotom niespełniającym części warunków programowych, przy jednoczesnym wypełnieniu kryteriów określonych w decyzji KE notyfikującej Program 1.0.

- W trakcie realizacji Programu Tarcza 1.0 zidentyfikowano grupę takich podmiotów o statusie kościelnych osób prawnych lub jednostek organizacyjnych kościelnych osób prawnych, które nie były wpisane do CEIDG ani KRS. W odniesieniu do tych podmiotów wypracowane zostało z MRiT wspólne stanowisko oparte o celowościową interpretację art. 4 ust. 1 i 2 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, zgodnie z którą możliwe było ich zakwalifikowanie do udziału w Programie Tarcza 1.0.
- Na podobnej zasadzie ustalono prawo do udzielania pomocy rolnikom prowadzącym działalność bez wpisu do CEIDG, niepublicznym szkołom, placówkom i zespołom zgodnie z art. 182 ustawy *Prawo oświatowe*<sup>193</sup> oraz podmiotom prowadzącym wychowanie przedszkolne w innych formach, a także niepublicznym uczelniom w rozumieniu ustawy *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*<sup>194</sup>.

W zakresie Programu Tarcza DP, zastosowanie przepisów § 5 ust. 4 Regulaminu Tarcza DP (wyjątkowe odstępianie od niektórych kryteriów udzielenia pomocy) miało miejsce u jednego beneficjenta<sup>195</sup>, któremu udzielono pożyczki płynnościowej, natomiast zastosowanie przepisu § 5 ust. 5 dotyczącego uproszczonego badania nastąpiło w przypadku dwóch beneficjentów<sup>196</sup>.

Realizując Program Tarcza DP, PFR SA dokonywał wieloetapowej weryfikacji prawdziwości oświadczeń przedsiębiorców. Proces ten nie był zautomatyzowany. Początkiem procedury były wstępna analiza kompletności wniosku o subwencję finansową PFR oraz wstępna weryfikacja zawartych w nim informacji z wykorzystaniem zewnętrznych baz danych np. KAS. Następnie wniosek był weryfikowany przez Komitet ds. udzielania finansowania, a po uzyskaniu pozytywnej rekomendacji - kierowany do etapu pogłębionej analizy. Głównymi elementami tego etapu było przeprowadzenie badań KYC<sup>197</sup> oraz *due diligence*. Ostatnim etapem było podjęcie decyzji przez Zarząd PFR SA o udzieleniu przedsiębiorcy wsparcia finansowego lub o odrzuceniu wniosku. Większość decyzji odmownych (60% spośród pierwotnie złożonych 260 wniosków) podjęto na etapie analizy wstępnej, ze względu na niespełnienie wymogów

<sup>192</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu oraz p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym w PFR SA z dnia 2 lutego 2022 r.

<sup>193</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1082 ze zm.).

<sup>194</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 574 ze zm.).

<sup>195</sup> Polska Grupa Gómicza, dalej: PGG, umowa na udzielenie pożyczki płynnościowej (forma całkowicie zwrotna) w kwocie 1 000 000 tys. zł. PGG składała też wniosek o pożyczkę preferencyjną (mogącą ulec częściowemu umorzeniu), na co otrzymała od PFR SA odmowę z przyczyn formalnych.

<sup>196</sup> Pierwszy – kwota pożyczki płynnościowej 3 499 tys. zł., drugi – kwota pożyczki płynnościowej 2 000 tys. zł.

<sup>197</sup> Z ang. *Know your Customer*. Procedura identyfikacji przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie oraz dokonania oceny ryzyka związanego z tym przedsiębiorcą w kontekście prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

formalnych, tj. negatywny wynik badań, negatywną weryfikację w zewnętrznych bazach danych, nieadekwatność wnioskowanego finansowania do wskazanych potrzeb lub brak akceptacji dokumentacji transakcyjnej.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>198</sup>, że współpraca z KAS polegała na weryfikacji przedsiębiorców na etapie składania wniosków. Ze względu na tajemnicę skarbową negatywna rekomendacja KAS przekazywana była w standardzie prawda/falsz, wskazującym na istnienie ryzyka udzielenia subwencji określonego przedsiębiorcy. Na tę okoliczność PFR SA dodał do automatycznego algorytmu stosowne tzw. bramki logiczne, które w przypadku przekazania informacji o negatywnej rekomendacji wniosku odrzucały go, zamieszczając wypracowany wspólnie z KAS komunikat<sup>199</sup>.

(akta kontroli str. 13-66, 171-179, 921-968, 1181-2020, 2076-2351, dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 001-005, 056-061)

## 2.3 Realizacja pomocy

### Program Tarcza 1.0

Opis stanu faktycznego

W okresie od 29 kwietnia 2020 r. do 10 czerwca 2021 r.<sup>200</sup> wpłynęło łącznie 549 776 wniosków o udzielenie subwencji, złożonych przez 387 820 podmiotów zaliczanych do sektora MMiSP, przy czym 94 801 podmiotów składało wniosek więcej niż jeden raz (59 939 podmiotów czyniło to dwukrotnie, 20 536 – trzykrotnie, a 7 237 – czterokrotnie; od pięciu do dziesięciu razy wnioski składało 6 662 podmiotów, od 11 do 20 razy 402 podmioty, od 21 do 30 razy 21 podmiotów, od 31 do 40 razy – trzy podmioty, a jeden podmiot składał wnioski 41 razy).

Według wyjaśnień PFR SA<sup>201</sup> nie wprowadzono ograniczeń co do liczby składanych wniosków. W przypadku braku usunięcia przyczyn odrzucenia wniosku, zdarzało się, że przedsiębiorcy wielokrotnie wnioskowali o wsparcie, a ich wnioski były odrzucane do momentu usunięcia przyczyn odrzucenia. W przypadkach nieusunięcia przyczyn, wnioski nie były zatwierdzane do wsparcia.

Spośród złożonych wniosków 417 206 (75,9%) przyjętych zostało przez PFR SA w terminie jednego dnia od chwili podpisania przez beneficjenta, a 131 243 (23,9%) w terminie od dwóch do pięciu dni. Pozostałe przyjęto w terminie od sześciu do dziesięciu dni (951 wniosków), od 11 do 30 dni – 314 wniosków, od 31 do 60 dni – 54 wnioski, a osiem wniosków wpłynęło do PFR SA w terminie dłuższym niż 60 dni od daty podpisania. W skrajnym przypadku od złożenia wniosku do jego wpłynięcia do PFR SA upłynęło 195 dni.

Spośród przyjętych przez PFR SA wniosków, decyzja o sposobie rozpatrzenia wniosku w 516 423 przypadkach (93,9%) została wydana w ciągu jednego dnia, 4 380 w ciągu dwóch dni, 6 510 w ciągu trzech dni, od czterech do siedmiu dni – 14 028 decyzji, od ośmiu do 14 dni – 52 decyzje, od 15 do 16 dni – sześć decyzji.

Spośród złożonych wniosków bez zmian z tzw. statusem GRANTED, uzyskały subwencję 218 404 podmioty, na łączną kwotę 42 209 760,1 tys. zł. Dwóm spośród nich kwoty subwencji zostały zmienione<sup>202</sup>, mimo iż figurowały one w bazie danych ze statusem GRANTED<sup>203</sup>. Natomiast 134 791 podmiotów uzyskało subwencję

<sup>198</sup> Pismo od PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>199</sup> Komunikat: Twój wniosek został zweryfikowany negatywnie. Polski Fundusz Rozwoju, odpowiadający za wypłatę pieniędzy z Tarczy Finansowej weryfikuje wnioski na podstawie rejestrów publicznych udostępnionych przez organy państwa, dlatego może zdarzyć się sytuacja, w której przedsiębiorca otrzyma z PFR SA decyzję odmowy przyznania subwencji bez podania przyczyny.

<sup>200</sup> Po 31 grudnia 2021 r. wpłynęły cztery wnioski, na które wnioskujący przedsiębiorcy nie uzyskali subwencji.

<sup>201</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: PFR/KW/0004/12/2021.

<sup>202</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 1 grudnia 2021 r.

<sup>203</sup> W przypadku dwóch podmiotów wnioskowane kwoty uległy zmianie, pomimo iż miały one w bazie danych status GRANTED; pierwszy wniosek opiewał na kwotę 112 300 zł, a udzielono subwencji na kwotę 216 000 zł; drugi opiewał na kwotę 36 000 zł, a przyznano subwencję w wysokości 31 680 zł.

w zmienionej wysokości. Podmioty te wnioskowoły o subwencje w łącznej kwocie 23 015 905,4 tys. zł, a uzyskały 18 777 212,9 tys. zł. Odrzuconych zostało 196 581 wniosków.

W ramach Programu Tarcza 1.0 subwencji finansowej udzielono 275 117 mikroprzedsiębiorcom w kwocie 18 953 155,1 tys. zł, zaś 73 021 przedsiębiorcom MŚP udzielono subwencji w wysokości 42 034 018,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 294, dowód elektroniczny str. 2607 – plik nr 068)

### **Program Tarcza DP**

Od 31 sierpnia 2020 r. do 12 sierpnia 2021 r.<sup>204</sup> w ramach Programu Tarcza DP 128 podmiotów otrzymało wsparcie w łącznej wysokości 3 525,5 mln zł, w tym 2 826,6 mln zł w ramach pożyczki płynnościowej, a 696,5 mln zł - pożyczki preferencyjnej.

Wsparcie finansowe w wysokości 2 376,8 mln zł (67,4% całości wypłaconego wsparcia) otrzymały 42 podmioty, w których udziały posiadał Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, w tym 12 podmiotów otrzymało pożyczki płynnościowe (2 038,2 mln zł), a 33 pożyczki preferencyjne (338,6 mln zł). Sześć podmiotów otrzymało zarówno pożyczkę płynnościową (łącznie 1 013,3 mln zł), jak i pożyczkę preferencyjną (razem 187,6 mln zł).

Spośród 86 podmiotów prywatnych, które otrzymały łączne wsparcie w wysokości 1 148,8 mln zł, 39 przedsiębiorców dostało tylko pożyczkę płynnościową (790,4 mln zł), a 59 podmiotów pożyczkę preferencyjną (358,3 mln zł). Trzydzieści podmiotów otrzymało 206,6 mln zł zarówno z pożyczki płynnościowej (152,7 mln zł) jak i pożyczki preferencyjnej (53,9 mln zł). Jednemu przedsiębiorcy prywatnemu nie wypłacono do końca czerwca 2021 r. finansowania.

Zgodnie z wyjaśnieniami<sup>205</sup> w ramach Programu Tarcza DP PFR SA nabył akcje Polskiej Grupy Górniczej SA (PGG) i Międzynarodowych Targów Gdańskich SA (MTG) – spółek portfelowych funduszu, którym PFR SA zarządzała, w celu wyeliminowania ryzyka potencjalnego konfliktu interesów i uniknięcia sytuacji, w której PFR SA w zakresie swojej działalności komercyjnej (jako zarządzający lub uczestnik funduszy inwestycyjnych) odnosiłby ewentualne korzyści wynikające z pomocy publicznej udzielonej przez PFR SA. PGG oraz MTG nie korzystały zatem z finansowania kapitałowego w rozumieniu Programu Tarcza DP (czy to w formie kapitałowego finansowania rynkowego, czy to w formie finansowania kapitałowego w reżimie pomocy publicznej). W ramach Programu DP spółkom tym zostało udzielone wsparcie w formie finansowania dłużnego<sup>206</sup>.

(akta kontroli dowód elektroniczny str. 2709 – pliki nr 015 -016)

### **Program Tarcza 2.0**

Od 15 stycznia 2021 r. do 29 września 2021 r. wpłynęło łącznie 78 510 wniosków złożonych przez 54 269 podmiotów zaliczanych do sektora MMiŚP, przy czym 14 074 podmioty składały wniosek więcej niż jeden raz. Dwa razy wniosek składało 8 977 podmiotów, trzykrotnie 2 850 podmiotów, a czterokrotnie 1 157 podmiotów. Od pięciu do dziesięciu razy wnioski składały 1 022 podmioty, od 11 do 20 razy – 67 podmiotów, a jeden podmiot złożył 23 wnioski.

<sup>204</sup> Daty podpisania umów pożyczek.

<sup>205</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu PFR SA i p.o. Dyrektora Departamentu Prawnego PFR SA z dnia 15 lipca 2022 r.

<sup>206</sup> PGG zostało udzielone finansowanie dłużne w formie finansowania płynnościowego, na podstawie umowy pożyczki płynnościowej z dnia 2 kwietnia 2021 r., a MTG zostało udzielone finansowanie dłużne w formie finansowania preferencyjnego oraz finansowania preferencyjnego 2.0, na podstawie umowy pożyczki preferencyjnej z dnia 11 maja 2021 r. oraz umowy pożyczki preferencyjnej 2.0 z dnia 2 marca 2022 r.

Spośród złożonych wniosków 60 886 (77,5%) zostało przyjętych przez PFR SA w terminie jednego dnia od podpisania przez beneficjenta, 17 543 od dwóch do pięciu dni, 46 - od sześciu do dziesięciu dni, 24 wnioski - od 11 do 30 dni, od 31 do 37 dni – dziewięć wniosków. W dwóch skrajnych przypadkach od złożenia wniosku do jego wpłynięcia do PFR SA upłynęło 118 dni oraz 167 dni.

Spośród przyjętych przez PFR SA wniosków, decyzja o sposobie rozpatrzenia w 67 289 przypadkach (85,7%) została wydana tego samego lub następnego dnia, 1 244 w ciągu dwóch dni, 1 745 – w ciągu trzech dni, od czterech do siedmiu dni trwało wydanie decyzji w 8 174 przypadkach, od ośmiu do 14 dni wydano 8 333 decyzje, od 15 do 30 dni – 98, a powyżej 30 dni – cztery decyzje. W skrajnym przypadku od wpłynięcia wniosku do PFR SA do wydania decyzji upłynęło 56 dni.

Subwencję w kwocie niezmienionej w stosunku do wniosku (status GRANTED), uzyskały 37 244 podmioty (łącznie 5 602 503 777 zł), natomiast 11 531 podmiotów, które wnioskowały łącznie o 2 320 849,9 tys. zł, uzyskało ostatecznie 1 533 717,3 tys. zł. Odrzuconych zostało 29 735 wniosków.

W ramach Programu Tarcza 2.0 40 601 mikroprzedsiębiorcom oraz 7 076 przedsiębiorcom MŚP udzielono subwencji finansowej odpowiednio w kwocie 3 323 923,1 tys. zł oraz 3 811 096,9 tys. zł.

(akta kontroli str. 294, dowód elektroniczny str. 2607 – plik nr 069)

## **2.4 Zapobieganie nadużyciom i nieprawidłowościom przy udzielaniu pomocy**

Opis stanu faktycznego

W projektach programów rządowych<sup>207</sup> (w konsekwencji w Programach przyjętych uchwałami Rady Ministrów) 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>208</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, ZUS, 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>209</sup> wynika, że PFR SA rozpatrując wnioski, dokonuje weryfikacji spełnienia przez beneficjenta warunków programowych, a następnie wydaje decyzje potwierdzające (w całości lub w części) albo zaprzeczające spełnianie przez beneficjenta tych warunków. PFR SA, zgodnie z zapisami tych Regulaminów, mógł podjąć decyzję o odmowie przyznania subwencji finansowej jeśli:

- na podstawie informacji uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Ministerstwa Finansów stwierdził, że beneficjent nie spełniał warunków wypłaty subwencji finansowej lub oświadczenia złożone w związku z zawarciem umowy subwencji finansowej były nieprawdziwe (§ 12 ust. 6 Regulaminu Programu Tarcza 1.0),

<sup>207</sup> Rozdział 3 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0; punkt 3.1 Beneficjenci.

<sup>208</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>209</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).



- stwierdził, między innymi na podstawie informacji uzyskanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych lub Ministerstwa Finansów, że Warunki Programowe nie były spełnione w odniesieniu do beneficjenta lub oświadczenia złożone przez beneficjenta w związku z zawarciem umowy subwencji finansowej były nieprawdziwe (§ 13 ust. 7 Regulaminu Tarcza 2.0).

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

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:

- podejmował decyzję o odmowie wypłaty subwencji finansowej, jeśli na podstawie informacji uzyskanych z ZUS lub Ministerstwa Finansów stwierdził, że przedsiębiorca nie spełniał warunków wypłaty subwencji finansowej lub oświadczenia złożone w związku z zawarciem umowy były nieprawdziwe (§ 2 ust. 10 umowy o subwencję finansową Tarczy 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 Tarczy 1.0). W przypadku decyzji PFR SA o odmowie wypłaty subwencji przedsiębiorca mógł ubiegać się o subwencję, w trybie złożenia ponownego wniosku o wypłatę subwencji finansowej (§ 2 ust. 13 umowy o subwencję finansową Tarczy 1.0), a zawarta już umowa wygasała (§ 8 ust. 3 umowy o subwencję finansową Tarczy 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 przekazywał przedsiębiorcy w decyzji o odmowie wypłaty subwencji finansowej (§ 8 ust. 3 umowy o subwencję finansową Tarczy 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 mógł 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.*

Jeszcze przed ustanowieniem programów rządowych, tj. w dniu 17 kwietnia 2020 r., z inicjatywy PFR SA została podjęta współpraca z CBA i Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), sformalizowana podpisaniem stosownych umów<sup>210</sup>. Współpraca z CBA polegała na przekazywaniu przez CBA informacji o przedsiębiorcach, którzy nie powinni otrzymać wsparcia ze względu na uzasadnione podejrzenie

---

<sup>210</sup> [...]

wystąpienia nadużycia lub ryzyka wykorzystania wsparcia w sposób niezgodny z warunkami programów lub decyzjami Komisji Europejskiej. Ustanowiono procedury postępowania w sytuacji, gdy identyfikacja zagrożeń przez CBA nastąpiła już po udzieleniu subwencji. Np. w ramach Programu Tarcza 1.0, wskazane przez CBA podmioty nie powinny otrzymać umorzenia subwencji ani wsparcia w ramach Programu Tarcza 2.0.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>211</sup>, że CBA wyrażając negatywną rekomendację nie informował PFR SA o jej uzasadnieniu. W takim przypadku w decyzji PFR SA powoływał się na postanowienia § 10 ust. 9 Regulaminu Programu Tarcza 1.0 lub § 11 ust. 11 Regulaminu Programu Tarcza 2.0, dotyczące uprawnień PFR SA do odmowy wypłaty subwencji finansowej w przypadku, w którym Spółka posiadała uzasadnione podejrzenie wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nieprawidłowości lub nadużyć. Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>212</sup>, że zarówno w przypadku współpracy z KAS, jak i CBA, w celu ochrony tajemnicy postępowań prowadzonych przez te organy, PFR SA odstąpił od ujawniania przedsiębiorcom informacji na temat zidentyfikowanych ryzyk. PFR SA nie otrzymywał informacji na temat przyczyn negatywnych rekomendacji tych instytucji, a jedynie informacje o istnieniu ryzyka w formie »prawda/fałsz«. We wrześniu 2021 r. PFR SA i CBA podjęły wspólną próbę wypracowania rozwiązania, które bez naruszania tajemnic prawnie chronionych pozwoliłoby na efektywne dochodzenie roszczeń cywilnych przez PFR SA od podmiotów, których dotyczyła negatywna rekomendacja od CBA<sup>213</sup>. W dniu 2 września 2021 r. z inicjatywy PFR SA odbyło się spotkanie z przedstawicielami Prokuratury Krajowej (PK) wyjaśniające tryb postępowania przez PFR SA w stosunku do podmiotów, co do których CBA przekazało informację o istnieniu ryzyka nadużyć.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>214</sup>, że zdaniem PK, PFR SA ma bardzo ograniczone możliwości weryfikacji przedsiębiorców pod kątem potencjalnych wyłudzeń. Przedstawiciele PK wskazali, że zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa musi dotyczyć konkretnego czynu zabronionego, a nie jedynie podejrzenia jego popełnienia – dlatego PFR SA nie ma obowiązku składania blankietowych zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa na podstawie jedynie negatywnej rekomendacji CBA.

W maju 2020 r. PFR SA ustanowił dedykowany zasób sieciowy przeznaczony do wymiany informacji pomiędzy PFR SA a CBA. Zostały na nim umieszczone wszystkie niezbędne instrumenty dla realizacji umowy. Udostępniony został także dedykowany *dashboard* *MMiŚP*<sup>215</sup> umożliwiający CBA wgląd do kluczowych danych. Do dnia 30 czerwca 2021 r. CBA otrzymało 517 wniosków złożonych w ramach Tarczy DP, z których zakwestionowano 39. W stosunku do dwóch przedsiębiorców blokada została wycofana w wyniku ponownej weryfikacji.

W odniesieniu do Tarczy 1.0 i 2.0 przed rozpoczęciem procedury umorzeń (w dniu 30 marca 2021 r.) PFR SA przekazał do CBA pełną listę około 348 tys. beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o umorzenie wraz z harmonogramem zapadalności decyzji o umorzeniu. CBA zidentyfikowało ryzyko nadużyć przez 2 373 podmiotów (ok. 0,7%).

PFR SA sprawdzał w Monitorze Sądowym i Gospodarczym<sup>216</sup> obwieszczenia o otwarciu likwidacji i ogłoszeniu upadłości przez beneficjentów Tarcz 1.0 i 2.0. Niezależnie

<sup>211</sup> Pismo PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>212</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu oraz p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym w PFR SA z dnia 2 lutego 2022 r.

<sup>213</sup> Tym samym, te podmioty otrzymały decyzję STOPPED, tj. wstrzymującą na okres co do zasady sześć miesięcy.

<sup>214</sup> Pismo PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>215</sup> Rodzaj raportu, w którym najważniejsze informacje i wskaźniki przedstawione są w formie wizualnej.

<sup>216</sup> Dalej: MSiG.

od tego PFR SA, jako wierzyciel, zawiadamiany był przez syndyków o przypadkach ogłoszenia upadłości.

Zgodnie z *umową o warunkach* PFR SA przekazywał kwartalne sprawozdania z realizacji Programów (za II, III, IV kwartał 2020 r. oraz za I i II kwartał 2021 r. i za II kwartał 2022 r.).

(akta kontroli str. 13-66, 237-275, 921-968, dowód elektroniczny str. 2660 – plik nr 065)

Wsparciem działań związanych z realizacją Programów mogły być wyniki audytów przeprowadzonych w PFR SA w zakresie procesów związanych z realizacją Tarcz. Częściową realizację zadań w zakresie audytu realizacji Tarczy 1.0 i 2.0 PFR SA rozpoczął zgodnie z planem audytu na rok 2021 przyjętym uchwałą Zarządu nr 412/2021, tj. dopiero od II kwartału 2021 r., a w zakresie umorzeń – od III kwartału 2021 r. W roku 2020, pomimo że proces realizacji Tarczy 1.0 był zaawansowany, nie został przeprowadzony audyt wewnętrzny jego realizacji<sup>217</sup>.

Wobec faktu, że niektóre działania lub decyzje w PFR SA mogły być podejmowane w sposób uznaniowy lub ocenny (vide zasada tzw. *racjonalnej uznaniowości*), szczególnie wagi nabrała kwestia zapewniania należytej staranności i prawidłowości działań PFR SA. Służyć temu powinny od początku realizacji pomocy działania w obszarze audytu wewnętrznego. W ocenie NIK uzasadnionym i celowym byłoby przeprowadzenie przez PFR SA audytu wewnętrznego w zakresie prawidłowości przebiegu procesu udzielania przedsiębiorcom wsparcia dla Tarczy 1.0 w takim terminie, aby móc wykorzystać wyniki audytów przy opracowywaniu procedur udzielania wsparcia w ramach kolejnego narzędzia, tj. Tarczy 2.0.

(akta kontroli str. 13-66, 237-275, 930-968, dowód elektroniczny str. 2709 – plik nr 025)

## 2.5 Bezpieczeństwo systemów informatycznych do obsługi Tarcz

W okresie od 4 maja do 14 czerwca 2021 r. ABW przeprowadziła ocenę bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych PFR SA. W wyniku badań zidentyfikowano 12 zagrożeń „krytycznych”, 52 „wysokie”, 627 zagrożeń „średnich”, 25 „niskich” i 1 382 zagrożenia o charakterze informacyjnym. Dla każdego z zagrożeń sformułowano zalecenia służące jego eliminacji. Dodatkowo, w trakcie testów systemów, ABW zgłosiła kilka „podatności o charakterze krytycznym”, które zostały usunięte przez administratorów systemów w trybie natychmiastowym, jeszcze przed zakończeniem badania. Jak wynika z informacji Zarządu PFR SA<sup>218</sup> do dnia 20 października 2021 r. wdrożono wszystkie rekomendacje ABW dotyczące zagrożeń „krytycznych”, około 85% rekomendacji o charakterze „wysokim”, zaś pozostałe (dotyczące zagrożeń: „średnich”, „niskich” i „informacyjnych”) zaplanowano do wdrożenia w terminach późniejszych.

W systemie informatycznym PFR SA, który służył do obsługi Tarczy 1.0, wystąpiła jedna awaria (w dniu 2 czerwca 2021 r.) polegająca na braku możliwości równoległego przetwarzania dokumentów w procesie rozliczenia subwencji. Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>219</sup>, że anulował wszystkie dokumenty sporządzone w tym dniu, a następnie wygenerował nowy pakiet dokumentów. Awaria została usunięta ostatecznie w dniu 10 czerwca 2021 r. Do tego czasu PFR SA generował dokumenty w trybie sekwencyjnym.

<sup>217</sup> Przeprowadzony w 2020 r. audyt pt. *Ocena adekwatności i efektywności mechanizmów kontrolnych zaimplementowanych w procesach realizowanych przez Biuro Zarządu w PFR S.A.*, odnosił się do Tarczy 1.0, ale tylko w zakresie weryfikacji decyzji Zarządu PFR w sprawie reklamacji.

<sup>218</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 20 października 2021 r., znak: PFR SA/KW/0070/10/2021.

<sup>219</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 25 października 2021 r., znak: PFR SA/KW/0113/10/2021.

Odnotowano także jedną awarię systemu służącego do obsługi Programu Tarcza DP (w dniach 9-10 czerwca 2021 r.). W momentach dużego obciążenia system w nieprawidłowy sposób zapisywał dane, co mogło prowadzić do błędnego wypełniania formularzy lub do konieczności korygowania przez wnioskodawcę wprowadzonych wcześniej danych. System został czasowo wyłączony od 9 czerwca (dzień zidentyfikowania błędu) do 10 czerwca 2021 r. (po naprawieniu błędu). Nie było natomiast zidentyfikowanych awarii systemu obsługującego Tarczę 2.0.

(akta kontroli str. 75-76)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ramach Programu Tarcza 1.0 PFR SA stworzył procedury, które umożliwiły rozpatrywanie, przy pomocy banków współpracujących, miesięcznie około 50 tysięcy wniosków o subwencję finansową PFR i podejmowanie decyzji w sprawie przyznania bądź odmowy przyznania wnioskodawcy subwencji finansowej w ciągu jednego dnia w odniesieniu do ponad 90% spośród nich. Przeprowadzenie przez PFR SA audytu wewnętrznego w zakresie procedur Tarczy 1.0 pozwoliłoby Spółce zidentyfikować nieprawidłowości stwierdzone przez NIK w trakcie kontroli i ograniczyć ich skalę.

OBSZAR

### 3. Finansowanie instrumentów wsparcia i wynagrodzenie PFR SA

#### 3.1 Obligacje

Opis stanu  
faktycznego

Założeniem rządowych programów pomocowych było ich sfinansowanie ze środków pozabudżetowych. PFR SA pozyskał środki na realizację Tarcz poprzez emisję obligacji na rynku krajowym oraz za granicą.

Art. 21aa *ustawy o sir* przewiduje, że 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 PFR SA z tytułu tych obligacji 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% pozostających do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z wyemitowanych obligacji objętych gwarancją wraz ze 100% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z obligacjami. PFR SA jest zwolniony z obowiązku ustanowienia zabezpieczenia do gwarancji i wniesienia opłaty prowizyjnej.

Zgodnie z art. 21aa ust. 7 *ustawy o sir* do emisji przez PFR SA wspomnianych obligacji stosuje się odpowiednio art. 39p-39w ustawy z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*<sup>220</sup>.

Do końca II kwartału 2021 r. PFR SA wyemitował, na warunkach zaakceptowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, 12 serii obligacji na łączną kwotę 73 900 000 tys. zł, z najwcześniejszym dniem wymagalności przypadającym na 29 marca 2024 r. oraz najpóźniejszym – 5 marca 2030 r.<sup>221</sup> Nabywcami obligacji o największej wartości były: [...] (zakup obligacji w ramach siedmiu serii na kwotę 23 944 000 tys. zł) i [...] (zakup obligacji w ramach dziewięciu serii na kwotę 22 336 000 tys. zł). Łącznie obligacje zostały zakupione przez osiem banków<sup>222</sup> działających na rynku polskim oraz Europejski Bank Inwestycyjny. Banki, które brały udział w procedurze udzielania finansowania beneficjentom Tarcz, nie miały

<sup>220</sup> Dz. U z 2020 r., poz. 2268 ze zm.

<sup>221</sup> Z czego 71 400 000 tys. zł wyemitowano na rynek polski, a nabywcą obligacji o wartości 2 500 000 tys. zł był Europejski Bank Inwestycyjny.

<sup>222</sup> [...]

preferencyjnych warunków nabycia obligacji. Średnia ważona oprocentowania obligacji to 1,57%<sup>223</sup>. Łączne odsetki dla wszystkich wyemitowanych serii obligacji wyniosą 6 529 441,5 tys. zł. Koszty związane z wypłatą odsetek poniesie Skarb Państwa.

Według sprawozdań z realizacji Tarcz na koniec I kwartału 2022 r. na potrzeby poszczególnych Programów wykorzystano następujące kwoty pochodzące z emisji obligacji. I tak na:

- Tarczę 1.0 – 60 900 000 tys. zł;
- Tarczę 2.0 – 7 200 000 tys. zł;
- Tarczę DP – 4 000 000 tys. zł;
- Program PLL LOT – 1 800 000 tys. zł.

Łączna kwota emisji wyniosła 73 900 000 tys. zł.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>224</sup>, że emisja obligacji na potrzeby pozyskania finansowania programów odbyła się zgodnie z zasadami modelu stosowanego m.in. na rzecz Krajowego Funduszu Drogowego<sup>225</sup>, co skróciło czas przygotowania emisji. Emisja obligacji była rozwiązaniem szybszym niż zaciągnięcie kredytu czy pożyczek, gdyż propozycje zakupu obligacji mogły być kierowane jednocześnie do wielu inwestorów, a ich dokumentacja nie podlegała indywidualnym negocjacjom z wierzycielami. Zdaniem Zarządu PFR SA, emisja obligacji była także korzystna pod względem finansowym, gdyż ich efektywny koszt był zbliżony do kosztu emisji obligacji przez Skarb Państwa.

Środki uzyskane z emisji obligacji na potrzeby Programów Tarcz, przed ich wypłatą były lokowane w trzech bankach: [...]. Zgodnie z wyjaśnieniami Zarządu PFR SA<sup>226</sup> wybór tych banków był podyktowany:

- bezpieczeństwem środków – w każdym z tych banków bezpośrednio lub pośrednio Skarb Państwa jest znaczącym akcjonariuszem bądź jedynym właścicielem;
- możliwościami lokacyjnymi – kwoty lokat z programów zdecydowanie przekraczały limity lokat w bankach komercyjnych; w wyniku znaczącej obniżki podstawowych stóp procentowych NBP, banki komercyjne nie były zainteresowane przyjmowaniem depozytów lub oferowały ujemne oprocentowanie dla lokowanych środków;
- prostotą procesu – w pierwszych miesiącach obsługi programu poziom pozyскиwanych środków z emitowanych obligacji oraz poziom wypłat dla beneficjentów Tarcz powodowały, że kwoty lokat były zakładane na krótkie, kilkudniowe terminy skorelowane z bieżąco aktualizowanymi harmonogramami wypłat.

Dostępność środków była zapewniona dzięki codziennej komunikacji i wymianie informacji pomiędzy departamentami odpowiadającymi za przygotowanie wypłat dla beneficjentów programów a Departamentem Finansów i Kontrolingu PFR SA<sup>227</sup>, który zarządzał działalnością lokacyjną. Zgodnie z wyjaśnieniami PFR SA<sup>228</sup> warunki dla lokat zakładanych ze środków programowych były zgodne z aktualnymi warunkami rynkowymi. Każdorazowo przed założeniem lokaty, pracownik DFK potwierdzał w każdym z trzech banków aktualne warunki lokacyjne, a lokaty zakładane były w banku oferującym najkorzystniejsze oprocentowanie. Do końca I kwartału 2022 r. z odsetek od lokat w ramach Tarcz 1.0, 2.0 oraz DP uzyskano ponad 29,6 mln zł.

(akta kontroli str. 188-192, 237-276, 2507-2594,

<sup>223</sup> Tarcza finansowa PFR Podsumowanie Programu. Skuteczna ochrona bezpieczeństwa ekonomicznego pracowników i przedsiębiorstw podczas pandemii. Warszawa.26.04.2022.

<sup>224</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 25 listopada 2021 r., znak: PFR SA/KW/0147/11/2021.

<sup>225</sup> Na podstawie art. 39p-39w ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 2268).

<sup>226</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 25 listopada 2021 r., znak: PFR SA/KW/0147/11/2021.

<sup>227</sup> Dalej: DFK.

<sup>228</sup> Pismo Wiceprezesa Zarządu oraz p.o. Dyrektora Zarządzającego Departamentem Prawnym z dnia 2 lutego 2022 r.

### 3.2 Wynagrodzenie PFR SA i koszty obsługi Programów

Opis stanu  
faktycznego

Wysokość wynagrodzenia PFR SA za realizację Tarcz została określona przez Radę Ministrów w uchwałach zatwierdzających programy rządowe, przy czym PFR SA uczestniczył w pracach prowadzonych przez Ministra nad przygotowaniem projektów programów rządowych, zawierających regulacje dotyczące warunków i zasad wynagradzania Spółki.

Zgodnie z art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* minister właściwy do spraw gospodarki został zobowiązany do przekazania środków na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez PFR SA wskutek realizacji programów rządowych. Przyjęto formułę wynagrodzenia jako kwoty obliczanej wskaźnikiem procentowym od docelowej, maksymalnej wartości Tarcz, powiększonego o podatek VAT. W pierwszym, trzyletnim okresie realizacji Tarcz<sup>229</sup> wynagrodzenie wynosi 0,2% w ujęciu rocznym, w drugim okresie (czwarty rok<sup>230</sup>) 0,15%, zaś w trzecim (piąty rok i kolejne lata<sup>231</sup>) - 0,1% maksymalnej wartości Tarcz przewidzianej w załącznikach do uchwał Rady Ministrów, tj. w programach rządowych<sup>232</sup>. Wynagrodzenie dla PFR SA nie zostało powiązane z faktycznym zakresem zaangażowania Spółki w powierzone jej zadania oraz z osiąganymi efektami tych działań.

Okres obowiązywania *umowy o warunkach* zawartej pomiędzy SP a PFR SA był uzależniony od wystąpienia zdarzeń określonych w § 1.1 tej umowy (definicja *Daty wygaśnięcia*). W obecnych warunkach nie jest zatem możliwe ustalenie terminu zakończenia umowy, a tym samym oszacowanie łącznego wynagrodzenia, jakie zostanie wypłacone PFR SA z tytułu realizacji wszystkich Programów. Zakończenie wypłaty wynagrodzenia zgodnie z postanowieniami *umowy o warunkach* będzie możliwe w przypadku uregulowania przez PFR SA wszelkich zobowiązań wobec jego wierzycieli, jak również odzyskania przez Spółkę wszystkich wierzytelności od jego dłużników. Przy czym data wymagalności obligacji wyemitowanych w ramach ostatniej emisji, która upływa w marcu 2030 r., w ocenie NIK, jest jedną z możliwych dat wygaśnięcia *umowy o warunkach*.

Łączne wynagrodzenie PFR SA z tytułu realizacji wszystkich Tarcz wyniosło w okresie od 27 kwietnia 2020 r. do końca marca 2022 r. – 474 428,6 tys. zł, w tym z tytułu realizacji Programu Tarcza 1.0 – 316 201,8 tys. zł<sup>233</sup>, Programu Tarcza 2.0 – 39 619,7 tys. zł<sup>234</sup>, natomiast Programu Tarcza DP – 118 607,1 tys. zł<sup>235</sup>. Szacunkowo wynagrodzenie PFR SA za realizację Programów za okres od II kwartału 2022 r. do końca 2030 r. wyniesie dodatkowo 1 230 000,0 tys. zł (z VAT).

Wynagrodzenie za okres od 27 kwietnia 2020 r. do końca marca 2022 r. zostało pobrane zgodnie z postanowieniami *umowy o warunkach*. Podstawą wypłat były faktury wystawiane przez PFR SA.

Zgodnie z [§ 4 (c)(i)] tej umowy oraz informacjami zawartymi przez PFR SA w kwartalnych sprawozdaniach z realizacji Programów, wynagrodzenie było pobierane przez

<sup>229</sup> Tj. za lata 2020-2022.

<sup>230</sup> Tj. za 2023 r.

<sup>231</sup> Tj. od 2024 r. do momentu zakończenia realizacji Programów.

<sup>232</sup> Dla Tarczy 1.0 – 62 000 000 tys. zł, dla Tarczy 2.0 – 13 000 000 tys. zł, zaś dla Tarczy DP – 25 000 000 tys. zł.

<sup>233</sup> W pierwszym okresie realizacji Programu (II kwartał 2020 r.) 32 946,4 tys. zł, w kolejnych dwóch kwartałach realizacji Programu 1.0 (III i IV kwartał 2020 r.) wynagrodzenie wyniosło po 46 125 tys. zł kwartalnie, w I kwartale 2021 r. wynagrodzenie wyniosło 38 485,3 tys. zł (w związku z rozpoczęciem wdrażania Programu 2.0 zostało proporcjonalnie pomniejszone o kwotę należną z tytułu realizacji tego Programu), zaś w okresie od II kwartału 2021 r. do I kwartału 2022 r. – 38 130 tys. zł kwartalnie.

<sup>234</sup> W I kwartale 2021 r. 7 639,7 tys. zł (obliczone proporcjonalnie do czasu realizacji Programu 2.0, tj. od 5 stycznia 2021 r.), a w okresie od II kwartału 2021 r. do I kwartału 2022 r. – 7 995 tys. zł kwartalnie.

<sup>235</sup> W II kwartale 2020 r. – 10 982,1 tys. zł (obliczone proporcjonalnie do czasu realizacji, tj. od 27 kwietnia 2020 r.), zaś w kolejnych kwartałach po 15 375 tys. zł.

Spółkę z rachunków programowych prowadzonych przez PFR SA do obsługi Tarcz w ostatnim dniu roboczym każdego kwartału. Procedura wypłaty wynagrodzenia na rzecz PFR SA zawarta w *umowie o warunkach* [§ 4 (c)(ii)] przewidywała ponadto, że w przypadku niewystarczającej kwoty środków na rachunkach programowych, w ciągu siedmiu dni od ostatniego dnia kwartału, Skarb Państwa (reprezentowany przez ministra właściwego do spraw gospodarki) dokona przelewu na rachunek programowy kwoty niezbędnej do pokrycia całości wynagrodzenia należnego PFR SA.

Zgodnie z wyjaśnieniami Zarządu PFR SA<sup>236</sup> na etapie zawierania *umowy o warunkach* nie było możliwe precyzyjne oszacowanie kosztów Programów, nie były bowiem znane warunki takie jak: długość trwania zamknięcia gospodarki, a także liczba wniosków, jakie będą wymagały weryfikacji w ramach Programów i liczba beneficjentów, nie przewidziano też na tym etapie uruchomienia Programu Tarcza 2.0. Jako wzorzec do ustalenia poziomu wynagrodzenia wzięto pod uwagę: koszty banków w stosunku do aktywów (ze względu na zbliżony charakter działań w ramach Programów do procesów obsługiwanych przez banki w ramach kredytów), opłaty za zarządzanie funduszami lub opłaty za usługi zarządzania aktywami oraz opłaty pobierane przez PFR Ventures w ramach zarządzania środkami Unii Europejskiej pochodzącymi z Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój. Zdaniem Zarządu PFR SA przyjęty poziom wynagrodzenia kształtował się na najniższym poziomie rynkowym i odzwierciedlał koszty, ryzyka, odpowiedzialność i nakład pracy Spółki. Zarząd PFR SA, w przywołanych powyżej wyjaśnieniach wskazał, iż nie było możliwości bezpośredniego odniesienia wysokości wynagrodzenia PFR SA za realizację programów do innych programów pomocowych.

Poza wynagrodzeniem PFR SA miał prawo obciążać Skarb Państwa tzw. kosztami zewnętrznymi związanymi z realizacją programów, zgodnie z § 5.1 *umowy o warunkach*. Były to koszty obsługi usług świadczonych przez KIR, koszty związane z emisją obligacji i usług outsourcingowych, opłaty bankowe, skarbowe oraz opłaty związane z postępowaniami upadłościowymi beneficjentów, w których zaangażowany jest PFR SA, i koszty windykacji. Do 31 marca 2022 r. według sprawozdań PFR SA dla Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0 koszty zewnętrzne<sup>237</sup> wyniosły 28 300,0 tys. zł i zostały w całości poniesione przez Skarb Państwa. Poniesione do końca I kwartału 2022 r. koszty finansowania zewnętrznego, według sprawozdań PFR SA dla Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0, to jest odsetki od obligacji wyemitowanych przez PFR SA, wyniosły łącznie 2 120 900,0 tys. zł<sup>238</sup>. W całości ponosił je Skarb Państwa, zgodnie z postanowieniami § 5.2 *umowy o warunkach*. Koszty wewnętrzne PFR SA<sup>239</sup> sfinansowane w całości ze środków PFR SA wyniosły łącznie 26 878,2 tys. zł w 2020 r., 31 874,6 tys. zł w 2021 r. oraz 5 200,9 tys. zł do końca I kwartału 2022 r. Niezależnie od nich PFR SA sfinansował wydatki na systemy IT o wartości 7 088,6 tys. zł.

Wydatki nieklasyfikowane, których wartości nie można przypisać bezpośrednio do zadań związanych z realizacją Tarcz, gdyż nie prowadzono odrębnej ich ewidencji obejmowały m.in. wynagrodzenia wraz z narzutami oraz wyposażenie stanowisk pracy. Umowy zawarte z ministrem właściwym do spraw gospodarki zobowiązywały PFR SA do wydania wszelkich korzyści uzyskanych z tytułu realizacji Tarcz.

(akta kontroli str. 79-89, 969-1002, 1024-1056, 1078-1119, 1141-1180, 2495-2594, 3140-3149, dowód elektroniczny str. 3152 pliki – 001,011-013, 017)

<sup>236</sup> Pismo Prezesa Zarządu i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 13 października 2021 r., znak PFR/KW/0051/10/2021.

<sup>237</sup> Koszty zewnętrzne dla Programu LOT wyniosły 560,8 tys. zł.

<sup>238</sup> Koszty finansowania zewnętrznego dla Programu LOT wyniosły 32 138,3 tys. zł.

<sup>239</sup> W tym koszty działań informacyjno-promocyjnych, usług prawnych, doradczych, informatycznych, pozostałych usług, outsourcingu, doradztwa podatkowego, usług telekomunikacyjnych, opłat sądowych, notarialnych i administracyjnych oraz koszty podróży służbowych.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

PFR SA prawidłowo zarządzał środkami pozyskanymi w drodze emisji obligacji dokonując lokat czasowo niewykorzystywanych środków po analizie najkorzystniejszych możliwości osiągnięcia odsetek z założonych depozytów. Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. suma przychodów z tytułu odsetek od lokat przekroczyła 29,6 mln zł. Wypłaty środków z poszczególnych Programów Tarcz mieściły się w limitach ustanowionych rządowymi programami.

Sposób określenia okresu obowiązywania *umowy o warunkach* pomiędzy SP a PFR SA powoduje, iż nie jest możliwe precyzyjne wskazanie daty (roku) zakończenia pobierania wynagrodzenia przez PFR SA. Wynagrodzenie PFR SA za realizację Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0 do końca I kwartału 2022 r. wyniosło łącznie 474 428,6 tys. zł. Szacowane wynagrodzenie dla PFR SA za realizację ww. Tarcz, przy założeniu obowiązywania umów do 2030 r. za okres od II kwartału 2022 r. do końca 2030 r. wyniesie dodatkowo 1 230 000 tys. zł (z VAT).

OBSZAR

#### 4. Monitoring realizacji Tarcz i efekty wsparcia przedsiębiorców

Opis stanu  
faktycznego

PFR SA nie był zobligowany postanowieniami *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach współpracy* do monitorowania efektów udzielonej pomocy, w tym konstruowania mierników pozwalających na ocenę efektywności pomocy udzielanej przedsiębiorcom, do dokonywania analiz wpływu na gospodarkę środków przekazywanych w ramach Tarcz. Zarząd PFR SA nie zlecał przeprowadzenia takich analiz podmiotom zewnętrznym<sup>240</sup>.

PFR SA prowadził natomiast monitoring dotyczący realizacji Tarcz. Zgodnie z § 3.2 *umowy o warunkach* PFR SA miał obowiązek przedkładać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki, w terminie do 30 dni od zakończenia każdego kwartału, sprawozdania dotyczące realizacji Tarcz oraz kosztów i przychodów programowych. Sprawozdania te były przekazywane ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w formie mailowej oraz papierowej, co do zasady w terminach zgodnych z *umową o warunkach*. W trzech okresach sprawozdawczych<sup>241</sup>, spośród siedmiu podlegających badaniu, wystąpiły jednak opóźnienia wynoszące do czterech dni roboczych. Według wyjaśnień Zarządu PFR SA opóźnienia wynikały z braku dostępności danych lub absencji osób przygotowujących lub weryfikujących sprawozdania.

Ministerstwo składało do PFR SA drogą elektroniczną uwagi i pytania, które miały służyć uszczegółowieniu danych przedstawianych w sprawozdaniach, zapewnieniu ich spójności albo drobnym korekt zapisów prezentowanych w dokumentach<sup>242</sup>.

Każde udzielenie pomocy publicznej w ramach Tarcz, tj. każdą umowę PFR SA zgłaszała do UOKiK za pośrednictwem systemu SUDOP, albowiem każdy z programów rządowych podlegał procedurze notyfikacji i zatwierdzeniu przez Komisję Europejską zgodnie z przepisami o pomocy publicznej.

(akta kontroli str. 13-66, 969-1002, 1024-1056, 1078-1119, 1141-1180,  
dowód elektroniczny str. 2709 – plik nr 054)

##### 4.1 Szczegółowe zasady monitoringu

Dla potrzeb Tarcz 1.0 oraz 2.0, PFR SA korzystał z raportów wytworzonych z bazy danych systemu informatycznego PowerBI w zakresie przygotowanym na potrzeby Tarcz. Dla każdego z procesów składowych programów zostały zbudowane

<sup>240</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>241</sup> IV kwartał 2020 r. oraz I i II kwartał 2021 r.

<sup>242</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 1 grudnia 2021 r.



dedykowane części bazy danych. Dane zagregowane w systemie były codziennie aktualizowane, co umożliwiało prowadzenie bieżącego monitoringu. Monitoring ten obejmował m.in.:

- bieżące obserwowanie przypadków upadłości, likwidacji lub restrukturyzacji wśród beneficjentów – w Monitorze Sądowym i Gospodarczym;
- stałą kontrolę liczby podmiotów, które uzyskały wsparcie oraz wypłaconych kwot subwencji we własnej bazie danych oraz – na podstawie informacji z ZUS – liczby wspartych miejsc pracy;
- rozliczenie udzielonego wsparcia poprzez weryfikację: utrzymania przez beneficjenta działalności gospodarczej przez określony czas po otrzymaniu subwencji finansowej, utrzymanie średniego zatrudnienia przez okres 12 miesięcy od dnia otrzymania wsparcia oraz dokonanie przez beneficjenta wpisu do Centralnego Rejestru Beneficjentów Rzeczywistych<sup>243</sup> (w odniesieniu do Tarczy 2.0); w przypadku podmiotów posiadających status MŚP: wysokości skumulowanej straty gotówkowej na sprzedaży (w odniesieniu do beneficjentów Tarczy 1.0) oraz wysokości rzeczywistych kosztów stałych (w przypadku beneficjentów Tarczy 2.0).

Proces podejmowania decyzji finansowych Tarczy 1.0 oraz 2.0 wspomagany był tzw. algorytmem scoringowym, przygotowanym przez pracowników PFR SA przy współudziale podmiotu zewnętrznego. W okresie objętym kontrolą algorytm zmieniany był 11 razy<sup>244</sup>. Zmiany dotyczyły:

- sposobu weryfikacji zaległości w zakresie opłacania składek na ubezpieczenia społeczne;
- uwzględnienia możliwości obsługi wnioskodawców, którzy nie mieli możliwości udziału w Tarczy 1.0 ze względu na sposób rozliczania podatku<sup>245</sup>;
- mechanizmu obliczania subwencji w przypadku złożenia oświadczenia o jednoczesnym prowadzeniu działalności w sektorze rybołówstwa i akwakultury oraz w sektorze podstawowej produkcji rolnej;
- usunięcia walidacji powodującej odrzucenie wniosków w przypadku złożenia oświadczenia o osiągnięciu obrotów powyżej 50 000 tys. euro;
- daty, w jakiej weryfikowano zaległości w opłacaniu składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku złożenia odwołania;
- wprowadzenia automatycznej obsługi rekomendacji przekazywanych przez CBA;
- możliwości anulowania zawartej umowy subwencji;
- możliwości manualnego wyliczenia wysokości należnej subwencji;
- terminów składania wniosków i odwołań oraz liczby odwołań;
- możliwości wprowadzenia przez wnioskodawcę innej kwoty subwencji niż wyliczona przez PFR SA;
- źródła danych, na podstawie których wyliczano wartość należnej subwencji;
- obsługi danych z CEIDG dla spółek cywilnych.

Monitoring Tarczy DP prowadzony był natomiast w oparciu o odrębną *Procedurę monitorowania realizacji warunków Finansowania Programowego w ramach Programu Tarczy DP oraz sprawozdawczości*<sup>246</sup>. Obejmował on sytuację finansową każdego

<sup>243</sup> Centralny Rejestr Beneficjentów Rzeczywistych (CRBR) to system, w którym są gromadzone i przetwarzane informacje o beneficjentach rzeczywistych, tj. osobach fizycznych sprawujących bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad daną spółką.

<sup>244</sup> W dniu: 30 kwietnia 2020 r., 3 maja 2020 r., 7 maja 2020 r., 22 maja 2020 r., 25 maja 2020 r., 9 czerwca 2020 r., 22 czerwca 2020 r., 31 lipca 2020 r., 8 grudnia 2020 r., 18 stycznia 2021 r. i 11 lutego 2021 r.

<sup>245</sup> Byli to: 1. czynni podatnicy VAT wystawiający faktury VAT marża; 2. czynni podatnicy VAT rozliczający się kasowo; 3. podatnicy świadczący wyłącznie usługi zwolnione z VAT (zwolnienie przedmiotowe); 4. niebędący podatnikami VAT (w tym zwolnienia podmiotowe); 5. rozliczający się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych.

<sup>246</sup> Zatwierdzona uchwałą Zarządu Nr 233/2020 z dnia 3 czerwca 2020 r., zmieniona 16 marca 2021 r.

beneficjenta pożyczki, a zagregowane dane prezentowano w kwartalnych oraz rocznych raportach, przekazywanych Zarządowi PFR SA, dyrektorom właściwych departamentów oraz Komitetowi ds. Udzielania Finansowania. Poszczególni beneficjenci Programu DP byli oznaczani „flagami” – zieloną, żółtą lub czerwoną<sup>247</sup>, odpowiadającymi zidentyfikowanym poziomom ryzyka. Do końca czerwca 2021 r. – 106 podmiotów zostało oznaczonych flagą zieloną, zaś osiem żółtą<sup>248</sup>, nie było natomiast podmiotów oznaczonych na czerwono. Dla podmiotów, w których zaangażowanie PFR SA było największe (na poziomie ponad 25 mln zł) prowadzono indywidualny, szczegółowy monitoring.

Według Zarządu PFR SA<sup>249</sup>, dopiero po zakończeniu uruchomień wszystkich środków w ramach Programu DP, możliwe będzie przeprowadzenie analizy wpływu środków przekazywanych w ramach Programu DP na gospodarkę. Do końca okresu objętego w tym zakresie kontrolą (marca 2022 r.) nie zakończono tego procesu i nie zlecono przygotowania takich analiz podmiotom zewnętrznym.

(akta kontroli str. 13-66, 93-108, 877-900, 2531-2560)

## 4.2 Wyniki monitoringu realizacji pomocy wskazane na podstawie sprawozdań PFR SA z realizacji Programów

### Program Tarcza 1.0

Na dzień 31 marca 2022 r. w ramach Programu Tarczy 1.0 PFR SA udzielił przedsiębiorcom finansowania w wysokości blisko 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>250</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>251</sup> odsetki

<sup>247</sup> Flaga zielona oznaczała brak spodziewanych problemów w najbliższej przyszłości; flaga żółta – możliwe problemy w najbliższej przyszłości; flaga czerwona – spółka do umieszczenia na „Watch List”.

<sup>248</sup> W tym: cztery z branży HoReCa (usługi hotelarskie, restauracyjne i cateringowe), dwa z branży budowlanej, jeden z branży spożywczej i jeden z reklamowej.

<sup>249</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>250</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>251</sup> § 1.1 *umowy o warunkach*.

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.

### **Wypłaty i spłaty subwencji**

Do 31 marca 2022 r. PFR SA, w ramach Programu Tarcza 1.0 za pośrednictwem 17 banków wypłacił dla ponad 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 wynosił 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>252</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)

<sup>252</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.

## **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>253</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 Pekao SA 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 ponad 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>253</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).

## **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.

### ***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>254</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.

### ***Wypłaty 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).

<sup>254</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).

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)

Zgodnie ze sprawozdaniami łącznie w ramach trzech Programów Tarcz (1.0, 2.0 oraz DP) 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 SA 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 18,7 mln zł<sup>255</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.

<sup>255</sup> Pismo Zarządu PFR SA z dnia 16 lutego 2022 r., znak: PFR SA/KW/0143/02/2022.

## **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 [...] wymienionych w załączniku nr 3 do umowy. Według Zarządu 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 [...] 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>256</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. 2507-2591, dowód elektroniczny str. 3152 – plik nr 012)

## **4.3 Umorzenia subwencji**

Warunki umarzania udzielonej pomocy w ramach Programów 1.0 i 2.0 były różne dla mikroprzedsiębiorców oraz MŚP. Zostały one określone w załącznikach do uchwał Rady Ministrów w sprawie programów rządowych.

W ramach Programu 1.0 umorzenie finansowania udzielonego mikroprzedsiębiorcom były uwarunkowane następującymi czynnikami:

- brak umorzenia – w przypadku firm, które zaprzestały działalności lub ją zawiesiły, w stosunku do których otwarto likwidację, postępowanie upadłościowe lub restrukturyzacyjne w ciągu 12 miesięcy od przyznania subwencji;
- umorzenie 75% subwencji – w przypadku firm, które prowadziły działalność w okresie 12 miesięcy od otrzymania subwencji i zwiększyły średnie zatrudnienie w tym okresie w porównaniu do stanu zatrudnienia na koniec miesiąca kalendarzowego poprzedzającego datę złożenia wniosku o udzielenie subwencji;
- umorzenie od 25% do 75% subwencji – w przypadku przedsiębiorców, którzy utrzymali średnie zatrudnienie w okresie 12 miesięcy w przedziale od 50% do 100% zatrudnionych pracowników w porównaniu do stanu zatrudnienia na koniec miesiąca kalendarzowego poprzedzającego datę złożenia wniosku o udzielenie subwencji;
- umorzenie 25% subwencji – w przypadku firm, które utrzymały średnie zatrudnienie w okresie 12 miesięcy na poziomie poniżej 50% zatrudnionych pracowników w porównaniu do stanu zatrudnienia na koniec miesiąca kalendarzowego poprzedzającego datę złożenia wniosku o udzielenie subwencji.

Spadek o 10% liczby pracowników miał powodować zwiększenie kwoty zwrotu subwencji finansowej o 10% wartości całkowitej subwencji.

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów<sup>257</sup> PFR SA mógł podjąć decyzję o zmianie warunków umorzenia dla mikrofirm, których spadek przychodów ze sprzedaży wyniósł

<sup>256</sup> Ibidem.

<sup>257</sup> Uchwała nr 3/2020 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r.

więcej niż 75%, mając na uwadze indywidualną sytuację danej firmy. Kwoty subwencji podlegające zwrotowi, miały być spłacane w 24 miesięcznych ratach, począwszy od 13. miesiąca kalendarzowego po dniu udzielenia subwencji. Z tytułu udzielania subwencji nie były pobierane odsetki, z wyłączeniem odsetek za ewentualne opóźnienia w spłatach.

Uchwałą Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. wprowadzono możliwość umorzenia 100% udzielonych subwencji mikrofirmom oraz MŚP, które spełniały łącznie następujące warunki:

- nie zaprzestały ani nie zawiesiły działalności, nie otworzyły likwidacji, postępowania upadłościowego ani restrukturyzacyjnego w okresie od przyznania subwencji do dnia złożenia wniosku o zwolnienie z obowiązku spłaty subwencji;
- ich zakres działalności ujawniony w CEIDG albo rejestrze przedsiębiorców KRS według stanu na dzień 31 grudnia 2019 r. obejmował co najmniej jeden ze wskazanych 45 rodzajów działalności (zgodnie z PKD), przy czym lista mogła być rozszerzana lub zawężana na podstawie uchwały Rady Ministrów;
- odnotowały co najmniej 30% spadek przychodów alternatywnie: w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. w porównaniu do okresu od 1 kwietnia 2019 r. do 31 grudnia 2019 r. lub w okresie od 1 października 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. w porównaniu do okresu od 1 października 2019 r. do 31 grudnia 2019 r.;
- na dzień 31 grudnia 2019 r. nie posiadały statusu przedsiębiorstwa znajdującego się w trudnej sytuacji w rozumieniu art. 2 pkt 18 *rozporządzenia nr 651/2014*.

W Programie 2.0 dla mikrofirm przewidziano całkowite umorzenie subwencji pod warunkiem łącznego spełnienia poniższych warunków:

- utrzymania działalności gospodarczej na dzień 31 grudnia 2021 r., rozumianego jako nieprzerwane prowadzenie działalności gospodarczej w okresie od dnia złożenia wniosku o udzielenie subwencji do dnia 31 grudnia 2021 r. (w tym okresie wobec przedsiębiorcy nie mógł rozpocząć się proces likwidacji, upadłości ani restrukturyzacji);
- utrzymanie średniego zatrudnienia w 2021 r. w porównaniu do 2020 r.

W przypadku niedotrzymania tych warunków subwencje miały podlegać zwrotowi w wysokości odpowiadającej wartości procentowej redukcji średniego zatrudnienia<sup>258</sup>.

Z kolei całkowite umorzenie subwencji na rzecz małych i średnich przedsiębiorców (MŚP) możliwe będzie pod warunkiem spełnienia następujących warunków:

- utrzymania działalności gospodarczej na dzień 31 grudnia 2021 r., rozumianego jako nieprzerwane prowadzenie działalności gospodarczej w okresie od dnia złożenia wniosku do dnia 31 grudnia 2021 r. (w tym okresie wobec przedsiębiorcy nie mógł rozpocząć się proces likwidacji, upadłości ani restrukturyzacji);
- rozliczenie nadwyżki udzielonej subwencji<sup>259</sup> po 31 października 2021 r., jednakże nie później niż do 31 stycznia 2022 r., przy czym nie było możliwości rekompensaty kosztów stałych przekraczających otrzymane wsparcie; beneficjent wykazywał rzeczywiste koszty stałe na podstawie sprawozdań finansowych lub dokumentów księgowych za okresy kwalifikowane;

<sup>258</sup> Redukcja średniego zatrudnienia o 11% oznaczała konieczność zwrotu 11% udzielonej subwencji.

<sup>259</sup> W kwocie przekraczającej 70% faktycznej straty brutto (wyniku finansowego przed opodatkowaniem, uwzględniającego zysk/stratę z działalności operacyjnej oraz koszty i przychody finansowe) w okresie od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r., wykazanej przez beneficjenta w rachunku zysków i strat lub w innych dokumentach sprawozdawczych, z wyłączeniem rezerw na utratę wartości aktywów oraz uwzględniającą pomoc publiczną uzyskaną z innych źródeł (otrzymaną lub oczekiwaną).



- weryfikacja ex post prognozy wspomnianej wyżej straty oraz wysokości obrotów gospodarczych za okres od 1 stycznia 2021 r. do 31 marca 2021 r.

Jeśli warunki te nie były spełnione, subwencje miały podlegać zwrotowi w wysokości odpowiadającej różnicy pomiędzy 70% kosztów stałych prognozowanych na etapie wnioskowania i 70% rzeczywistych kosztów stałych poniesionych w okresie od stycznia do marca 2021 r.

Do końca 2021 r. wydano decyzje dotyczące umorzenia subwencji udzielonych dla 335,6 tys.<sup>260</sup> przedsiębiorców, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach Programu 1.0 oraz 87<sup>261</sup> przedsiębiorcom – beneficjentom Programu DP. Do końca I kwartału 2022 r. w trakcie przygotowania był proces umorzeń w ramach Programu 2.0.

(akta kontroli str. 93-108)

#### 4.4 Upadłości i restrukturyzacje

PFR SA regularnie monitorował w Monitorze Sądowym i Gospodarczym obwieszczenia o otwarciach likwidacji i ogłoszenia upadłości przez beneficjentów Programów 1.0 i 2.0. PFR SA, jako wierzyciel był także zawiadamiany, przez syndyków masy upadłości, o przypadkach ogłoszenia upadłości wśród beneficjentów Tarcz.

Zgodnie ze Sprawozdaniami z realizacji Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 za I kwartał 2022 r. 156 beneficjentów Programów 1.0 i 2.0 ogłosiło upadłość, a 279 podmiotów otworzyło likwidację na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*<sup>262</sup>. Łącznie przypadki upadłości i otwarcia likwidacji stanowiły jedynie 0,1% wszystkich beneficjentów Programów 1.0 i 2.0.

W przypadku powzięcia przez PFR SA informacji o ogłoszeniu upadłości przedsiębiorcy, PFR SA zgłaszał wierzytelności do masy upadłości, a także podejmował działania w celu pozyskania wiedzy od syndyka i samego przedsiębiorcy o przyczynach ogłoszenia upadłości.

Jako główny powód ogłoszenia upadłości wskazywany był wybuch epidemii COVID-19 i związany z tym spadek zapotrzebowania na towary lub usługi świadczone przez przedsiębiorców, co pociągało za sobą spadek obrotów, przy jednoczesnej konieczności ponoszenia kosztów stałych działalności, a w konsekwencji utratę płynności i brak możliwości wywiązywania się z zobowiązań. Dodatkowo na ogłoszenie upadłości wpływ miały przykładowo:

- brak możliwości dalszego prowadzenia działalności gospodarczej ze względu na zerwanie umowy z głównym kontrahentem;
- choroba przedsiębiorcy, która uniemożliwiła prowadzenie działalności;
- zaciągnięcie przez przedsiębiorcę, w niedługim okresie poprzedzającym wybuch epidemii, zobowiązań na poczet poszerzenia zakresu działalności (kupno sprzętu na kredyt, zawarcie umów leasingu na maszyny, zatrudnienie dodatkowych pracowników, itp.) i brak możliwości wywiązania się z tych zobowiązań w związku z ograniczeniami w prowadzeniu działalności spowodowanymi kolejnymi restrykcjami i zmniejszeniem dochodowości działalności,
- rozpoczęcie konkurencyjnej działalności przez byłego pracownika przedsiębiorcy.

<sup>260</sup> Odmówiono umorzenia 1 640 przedsiębiorcom, umorzenie do 25% subwencji otrzymało 16 przedsiębiorców, umorzenie powyżej 25% do 50% subwencji zastosowano wobec 54,6 tys. firm, powyżej 50% do 75% umorzenia otrzymało 232,8 tys. przedsiębiorców, umorzenie od powyżej 75% do 100% otrzymało 5 tys. beneficjentów, a całkowite umorzenie (100% subwencji) zastosowano wobec 46,5 tys. spółek.

<sup>261</sup> Odmówiono umorzenia czterem beneficjentom, jednemu przyznano umorzenie w wysokości powyżej 25% do 50%, a wobec 82 beneficjentów zastosowano umorzenie w wysokości od 50% do 75% subwencji.

<sup>262</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 807 ze zm.

W korespondencji z PFR SA przedsiębiorcy, którzy ogłosili upadłość, wskazywali, że środki subwencji zostały przeznaczone na bieżące prowadzenie działalności gospodarczej – m.in. na wynagrodzenia dla pracowników, płatności do ZUS i US, zakup towarów, zapłatę kontrahentom. Przedsiębiorcy wyjaśniali, że wsparcie otrzymane w ramach Programów było pomocne i pozwalało na spłacenie największych zobowiązań, ale wskazywali na szereg czynników zewnętrznych, które wpłynęły na brak możliwości kontynuowania przez nich działalności.

Zgodnie z wyjaśnieniami PFR SA<sup>263</sup> w przypadku powzięcia wiadomości o otwarciu likwidacji przedsiębiorcy, PFR SA zgłaszał swoje wierzytelności likwidatorom. PFR SA jako wierzyciel, nie miał formalnej podstawy prawnej do żądania wyjaśnień w przedmiocie przyczyn otwarcia likwidacji. Jedną z czynności likwidacyjnych było spełnienie wszystkich zobowiązań spółki, w tym zwrot na rzecz PFR SA wierzytelności z tytułu zwrotu subwencji finansowej. W przypadku przedsiębiorców, którzy nie dokonali spłaty subwencji finansowej, pomimo zgłoszenia wierzytelności likwidatorowi, PFR SA wystosował wezwania do zwrotu subwencji finansowej i będzie prowadził dalsze działania windykacyjne.

PFR SA był także zawiadamiany jako wierzyciel, o przypadkach otwarcia postępowań restrukturyzacyjnych przez – odpowiednio – nadzorców układu (w przypadku postępowań o zatwierdzeniu układu prowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 15 maja 2015 r. *Prawo restrukturyzacyjne*<sup>264</sup> oraz 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*<sup>265</sup> – tzw. uproszczone postępowanie restrukturyzacyjne), nadzorców sądowych (w przypadku przyspieszonych postępowań układowych) lub zarządców (w przypadku postępowań sanacyjnych).

Według danych zawartych w Sprawozdaniach z realizacji Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 na koniec I kwartału 2022 r. otwartych było ok. 17 postępowań restrukturyzacyjnych przez beneficjentów Tarczy 1.0 (tj. 0,004% wszystkich beneficjentów Programu) i żadne postępowanie nie toczyło się wobec beneficjentów Tarczy 2.0. Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Zarząd PFR SA<sup>266</sup> większość powyższych postępowań stanowiły uproszczone postępowania restrukturyzacyjne, które pozwalały w szybki (cztery miesiące od obwieszczenia o otwarciu postępowania) i odformalizowany sposób przeprowadzić restrukturyzację przedsiębiorstwa poprzez zawarcie zatwierdzonego przez sąd układu z wierzycielami. Postępowania sanacyjne, które miały najbardziej sformalizowany charakter stanowiły niewielki odsetek wszystkich postępowań restrukturyzacyjnych.

PFR SA wyjaśnił<sup>267</sup>, że w większości postępowań restrukturyzacyjnych, wierzytelności PFR SA były obejmowane układami. Przed podjęciem decyzji w sprawie układu, PFR SA analizował sytuację finansową dłużników, w szczególności plan restrukturyzacyjny i test prywatnego wierzyciela. W przypadku gdy informacje były niewystarczające PFR SA wystosowywał do nadzorców dodatkowe pytania.

(akta kontroli str. 13-66, dowód elektroniczny str. 3152 – plik nr 001, 011-013)

W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej udzielenia i umorzenia subwencji w ramach Tarczy 1.0 przeprowadzonej na losowo wybranej grupie 30 beneficjentów, którzy otrzymali najwyższą kwotę subwencji<sup>268</sup>, stwierdzono, że wskazany we wnioskach czterech spółek PKD działalności różni się od PKD wykazanego w KRS jako kod

<sup>263</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>264</sup> Dz. U. z 2021 r., poz. 1588 ze zm.

<sup>265</sup> Dz. U. z 2022 r., poz. 2141.

<sup>266</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>267</sup> Pismo Wiceprezesów PFR SA z dnia 27 września 2021 r.

<sup>268</sup> 3 500 tys. zł.

przeważającej działalności. Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>269</sup>, że wskazanie PKD we wniosku o subwencję miało charakter jedynie statystyczny i nie stanowiło podstawy do przyznania subwencji. Z kolei w procesie umorzeń, zgodnie z Regulaminem Programu Tarcza 1.0, wskazany PKD nie musiał być zgodny z tym, który wynikał z wniosku i nie było wymagane, aby kod PKD uprawniający do umorzenia na poziomie 100% był kodem działalności przeważającej. Wydając decyzję o umorzeniu, PFR SA opierał się na oświadczeniu beneficjenta oraz na danych pochodzących z bazy danych MF. W przypadku 12 przedsiębiorców, zgodnie z danymi z KRS, możliwe było występowanie podmiotów powiązanych lub partnerskich. Zarząd PFR SA wyjaśnił, że na etapie weryfikacji wniosków o subwencje nie prowadzono samodzielnych analiz powiązań i badania relacji partnerskich w celu ustalenia statusu przedsiębiorstwa. W tym zakresie PFR SA opierał się na oświadczeniach przedsiębiorców. Badanie takie podejmowane będzie przez Spółkę *ex post*. W przypadku pozostałych, badanych przedsiębiorców nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli dowód elektroniczny str. 2660 – pliki nr 070-252)

#### 4.5 Efekty wsparcia przedsiębiorców

PFR SA opracował Raport dotyczący efektów realizacji przez Spółkę Tarcz Finansowych według stanu na dzień 26 kwietnia 2022 r.<sup>270</sup> W raporcie tym wskazano, że łączna wartość wypłaconego wsparcia w ramach Tarczy 1.0, Tarczy 2.0 oraz Tarczy DP wyniosła 73,2 mld zł<sup>271</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 około 30% całości wsparcia z PFR SA, a następnie firmy reprezentujące przetwórstwo przemysłowe (20%), budownictwo (14%) oraz zakwaterowanie i gastronomię (11%)<sup>272</sup>.

Według stanu na dzień 26 kwietnia 2022 r. programy wsparcia realizowane przez PFR SA 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 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 bezpośrednio 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 decyzje odmowne z powodu ryzyka nadużyć podjęto wobec 2,4 tys. firm (0,5%), a 819 firm

<sup>269</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa Zarządu PFR SA z dnia 18 marca 2022 r., znak: PFR/KW/0116/03/2022.

<sup>270</sup> Tarcza finansowa PFR Podsumowanie Programu. Skuteczna ochrona bezpieczeństwa ekonomicznego pracowników i przedsiębiorstw podczas pandemii. Warszawa. 26.04.2022.

<sup>271</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.

<sup>272</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%.

wezvano 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 417 przechodzi restrukturyzację. Łącznie jest to około 0,05% podmiotów, które pomimo wsparcia nie zdołało utrzymać się na rynku w przedepidemicznym kształcie.

Według danych PFR SA podanych w Raporcie na dzień 26 kwietnia 2022 r.<sup>273</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 obustrzeń 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 – według PFR SA - były zdecydowanie niższe niż w krajach UE o wyraźnie silniejszych gospodarkach – 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>274</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>275</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%),
- 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.

<sup>273</sup> Źródło: GUS, biuletyn statystyczny oraz Informacje Sygnalne, str. 20 Raportu PFR SA.

<sup>274</sup> Str. 29 Raportu.

<sup>275</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)

mógłby osiągnąć poziom nawet 900 tys. osób, tzn. że zostało w tym okresie uratowanych ponad 600 tys. miejsc pracy.

(akta kontroli dowód elektroniczny str. 3152-plik nr 014)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W sprawozdaniach przedkładanych Ministerstwu przez PFR SA nie zawarto pełnych danych i informacji, wynikających z obowiązków określonych w umowach z Ministerstwem.

W Programie Tarcza DP, przyjętej uchwałą Rady Ministrów nr 51/2020 przyjęto dziesięć wskaźników ewaluacyjnych, z których dwa dotyczyły zatrudnienia u beneficjentów, tj. *informacji o Beneficjentach Programu, w szczególności informacji o zatrudnieniu* (wskaźnik nr 4) i *liczby chronionych 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 szczegółowych celów Programu (wymienionym w Rozdziale 2 Programu, a także w § 1 ust. 3 pkt f) Regulaminu Programu. W sprawozdaniach przedkładanych Ministerstwu przez PFR SA nie zawarto jednak takich danych i informacji. Ich brak świadczył o działaniu PFR SA wbrew wymogom Programu Tarcza 1.0 (punkt 5.3 Sprawozdawczość) i obowiązkowi nałożonemu na PFR SA *umową o warunkach* w zakresie sprawozdawczości wobec ministra właściwego do spraw gospodarki. Brak tych danych i informacji utrudniał Ministrowi skuteczne monitorowanie stanu zatrudnienia u pożyczkobiorców i ochrony miejsc pracy, a w konsekwencji pełną, rzetelną ocenę efektów programu.

Zarząd PFR SA wyjaśnił<sup>276</sup>, że brak było danych na temat zatrudnienia w sprawozdaniach, gdyż poziom zatrudnienia nie stanowił istotnego elementu Programu DP. Zatrudnienie było jedynie kryterium kwalifikowalności (zgodnie z definicją dużego przedsiębiorcy), jednak ani kwota przyznanego finansowania, ani kwota umorzenia nie były uzależnione od poziomu zatrudnienia przedsiębiorcy. Ponadto PFR SA nie otrzymał od Ministerstwa uwag dotyczących uzupełnienia Sprawozdań o dane w zakresie poziomu zatrudnienia.

NIK zauważa, że zgodnie z punktem 5.3 Programu DP, stanowiącego załącznik do uchwały Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r., PFR SA był zobowiązany do przedstawienia danych na temat zatrudnienia na mocy zapisów Programu Tarcza DP i brak uwag ze strony Ministerstwa nie stanowił podstawy do uznania, że nie powinny być one zawarte w dokumentach sprawozdawczych Spółki. Jeśli liczba ochronionych miejsc pracy była wskaźnikiem monitorowania efektów Programu Tarcza DP, a jednym z jego celów była ochrona miejsc pracy, to należy uznać ten wskaźnik za istotny w osiągnięciu zasadniczego celu Programu DP, jakim była realizacja podstawowego interesu ekonomicznego Rzeczypospolitej Polskiej w postaci zapewnienia stabilności przedsiębiorstw i gospodarki oraz bezpieczeństwa i dobrobytu jej obywateli.

(akta kontroli str. 839-857)

2. PFR SA nie dotrzymał umownego 30-dniowego terminu złożenia trzech spośród siedmiu sprawozdań dotyczących realizacji Tarcz. Sprawozdania składane przez PFR SA sporządzane były (data na dokumencie) w ostatnim dniu roboczym umownego okresu przeznaczzonego na ich opracowanie, natomiast były ekspediowane lub wpływały do właściwych ministrów w pierwszych dniach roboczych po umownej cezurze:

<sup>276</sup> Pismo Prezesa i Wiceprezesa PFR SA z dnia 5 maja 2022 r., znak: PFR/KW/0009/05/2022.

- sprawozdania za IV kw. 2020 r. opatrzone są datą 29 stycznia 2021 r., ale zostały przekazane pismem z dnia 3 lutego 2021 r., wpłynęły do MRPiT w dniu 4 lutego 2020 r.;
- sprawozdania za II kw. 2021 r. z dnia 30 lipca 2021 r. zostały przekazane pismem z dnia 3 sierpnia 2021 r., wpłynęły do MRiPT w dniu 4 sierpnia 2021 r.;
- sprawozdania za I kwartał 2021 r. są datowane na 30 kwietnia 2021 r., ale zostały przekazane do MRPiT w dniu 7 maja 2021 r.

Według wyjaśnień PFR SA<sup>277</sup> niedotrzymanie ww. terminów wynikało z wydłużonego procesu weryfikacji danych prezentowanych w sprawozdaniach. NIK zauważył także, iż PFR SA nie przedstawił Radzie Ministrów w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia Programu DP, tj. do dnia 11 czerwca 2020 r., pierwszego sprawozdania z jego realizacji, co było wymagane postanowieniami punktu 5.3 Programu. Sprawozdanie to miało w szczególności zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu. Działanie to, jako nieprawidłowość, zostało opisane 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>278</sup>.

(akta kontroli dowód elektroniczny str. 2709 – plik nr 054,  
dowód elektroniczny str. 3152 – plik nr 001, 011-013)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Polski Fundusz Rozwoju SA nie był zobligowany i nie prowadził monitoringu makroekonomicznych efektów wdrożenia rządowych programów pomocowych dla przedsiębiorców, tj. analiz i ocen wpływu na gospodarkę transferów pieniężnych kierowanych w ramach Tarcz do przedsiębiorców odczuwających skutki ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej wprowadzonych w następstwie epidemii COVID-19. PFR SA prowadził jednak bieżące obserwacje przebiegu realizacji Tarcz. Ich wyniki – obejmujące również wybrane wskaźniki ewaluacyjne – PFR SA przedstawiał ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w kwartalnych sprawozdaniach. Część sprawozdań nie była sporządzana terminowo. W sprawozdaniach z realizacji Tarczy DP, pomimo wymogu wynikającego z Programu Tarcza 1.0, nie wykazywano danych o zatrudnieniu u beneficjentów, choć utrzymanie miejsc pracy było jednym z celów szczegółowych tego Programu. Obniżało to wartość poznawczą tych sprawozdań.

Dane zawarte w raporcie wskazują, że do końca 2021 r. zatrudnienie u beneficjentów wzrosło (w stosunku do poziomu bazowego sprzed epidemii) o około 4%. Spośród bez mała 350 tys. firm, które skorzystały z pomocy ponad 2% zrezygnowało lub zawiesiło prowadzenie działalności gospodarczej. Według stanu na marzec 2022 r. postępowaniami upadłościowymi, likwidacyjnymi bądź restrukturyzacyjnymi (w różnych formach) objętych było ponad 0,1% wszystkich beneficjentów Tarcz 1.0 i 2.0.

## IV. Uwaga i wniosek

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

Uwaga

PFR SA realizując kolejne programy pomocowe powinien w celu wyeliminowania ryzyka będącego skutkiem opracowania wewnętrznie niespójnych, nieprecyzyjnych, o niejednoznacznej interpretacji zapisów dokumentów stanowiących podstawę aplikowania przedsiębiorców o środki pomocowe, zrewidować możliwość przekazywania Ministrowi istotnych dokumentów do akceptacji w Procedurze Akceptacji.

<sup>277</sup> Zestawienie przekazane przez PFR SA „sprawozdania do MR\_wyjaśnienie opóźnień”.

<sup>278</sup> LKA.410.008.01.2022.

Wniosek

Zapewnienie terminowego przekazywania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdań z realizacji programów pomocowych (Tarcz) oraz ujęcie w tych sprawozdaniach wszelkich danych i informacji, wymaganych uchwałami Rady Ministrów i *umową o warunkach*.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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 dyrektora Departamentu Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli. 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 wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Kontroler  
Milena Tymendorf  
Główny specjalista kp.  
/-/

Kontroler  
Renata Iwaniuk  
Główny specjalista kp.  
/-/

Kontroler  
Dariusz Szalkowski  
Doradca ekonomiczny  
/-/

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki,  
Skarbu Państwa i Prywatyzacji  
p.o. Dyrektora Maciej Maciejewski  
z up.: p.o. Wicedyrektora  
Michał Wilkowicz  
/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Gospodarki, Skarbu  
Państwa i Prywatyzacji  
p.o. Dyrektora Maciej Maciejewski  
/-/

.....  
Podpis