



Minister Rozwoju,
Pracy i Technologii

Data: 27 października 2020
Znak sprawy: DRI-IV.0212.6.2020

Pan
Adam Abramowicz
Rzecznik Małych
i Średnich Przedsiębiorców

Dotyczy: wniosku Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców o wydanie objaśnień prawnych dotyczących Tarczy Finansowej PFR dla MŚP

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na pismo z dnia 22 września br. (znak. WIP.718.2020.PCH) poniżej przesyłam objaśnienia prawne do wniosku z dnia 12 maja br. o wydanie objaśnień prawnych dotyczących wykładni art. 11 ust. 2 pkt 1, art. 12 ust. 1 i ust. 1a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz.U. z 2019 r. poz. 1572, z późn. zm., dalej jako: ustawa o SIR) oraz art. 27 ust. 1 i ust. 4, art. 52, art. 53 i art. 61 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. z 2018 r. poz. 1431, z późn. zm., dalej jako: ustawa o spójności) oraz §1, §3, §5 pkt 1, §6 Rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 roku w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 (Dz.U. z 2020 r. poz. 773). Jednocześnie przepraszam za zwłokę w odpowiedzi, która była spowodowana natłokiem spraw związanych z wdrażaniem i ciągłym usprawnianiem działania Tarczy Antykryzysowej oraz Tarczy Finansowej.

W pierwszej kolejności pragnę wskazać, że pomoc publiczna udzielana jest przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. (dalej jako: PFR) na podstawie art. 21a ustawy z 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju. Przepis ten stanowi, iż Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć Polskiemu Funduszowi Rozwoju realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Uchwałą Rady

Ministrów nr 50 z dnia 27 kwietnia 2020 r. przyjęty został Program rządowy – Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm (dalej jako: Program).

Program na podstawie art. 21a ust. 2 ustawy o SIR określa m.in. szczegółowe warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Program został notyfikowany Komisji jako pomoc zgodna z warunkami określonymi w sekcji 3.1 Komunikatu Komisji Europejskiej z dnia 19 marca 2020 r. – Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19. W dniu 27 kwietnia 2020 r. Komisja wydała w tej sprawie decyzję SA.56996 (2020/N) – *Poland COVID-19: repayable advance scheme for micro, small and medium-sized enterprises*.

Należy zauważyć, że ustawa o spójności nie ma zastosowania do warunków udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego w ramach Programu przez PFR.

Jednocześnie pragnę zauważyć, że rozporządzenie Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 r. w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 jest odrębnym programem pomocowym i nie stanowi podstawy do udzielania przez Polski Fundusz Rozwoju S. A. subwencji dla przedsiębiorców. Program ten również został notyfikowany Komisji, która w dniu 24 kwietnia 2020 r. wydała w tej sprawie decyzję SA.57015(2020/N) – *Poland State aid in the form of grants or repayable assistance under operational programmes for 2014 - 2020 to support the Polish economy in connection with the occurrence of the COVID-19 pandemic outbreak*.

Pytanie 1. „Czy od decyzji Polskiego Funduszu Rozwoju o odmowie przyznania pomocy w postaci subwencji finansowej o której mowa w programie rządowym „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” przyznawanej w oparciu o przepisy art. 21a ust 1 i 2 ustawy o SIR i art. 27 ust. 4 ustawy o spójności, przysługuje przedsiębiorcy procedura odwoławcza na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów art. 53 i art. 61 ustawy o spójności tj. w trybie rozdziału 15 ww. ustawy?”

Jak wskazano we wstępie przepisy ustawy o spójności nie mają zastosowania do pomocy publicznej przyznawanej przez PFR w ramach Programu.

Stosownie do art. 13 ustawy o SIR PFR udziela finansowania przez: 1) obejmowanie lub nabywanie udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych, obligacji, wierzytelności oraz

przystępowanie do spółek osobowych; 2) udzielanie pożyczek, gwarancji oraz poręczeń. PFR realizując Program rządowy „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” zgodnie z art. 21a ust. 1 ustawy o SIR udziela wsparcia finansowego w formach, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o SIR, tj. subwencji finansowych. Szczegółowe zasady udzielania subwencji finansowych określa ww. Program rządowy oraz Regulamin ubiegania się o udział w Programie rządowym „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” (dalej jako: Regulamin). Subwencje formą pozostają zbliżone do pożyczek z umorzeniem, a ich udzielenie następuje w oparciu o umowę cywilnoprawną zawartą z przedsiębiorcą, która podpisywana jest już w momencie złożenia wniosku o subwencję. Umowę z przedsiębiorcą zawiera bank, do którego przedsiębiorca składa wniosek o subwencję, reprezentujący PFR i działający w charakterze pełnomocnika PFR.

W ocenie Ministra Rozwoju art. 27 ustawy o spójności nie znajdzie zastosowania do pomocy udzielanej w ramach Programu z uwagi na fakt, iż ustawa o spójności dotyczy wyłącznie programów operacyjnych współfinansowanych ze środków unijnych, co wynika także z art. 1 tej ustawy. Program nie jest programem operacyjnym, nie jest realizowany w zakresie spójności polityki finansowania w perspektywie finansowej 2014-2020, ponadto jest realizowany ze środków krajowych. Wobec powyższego Program nie jest objęty zakresem przedmiotowym ustawy o spójności, a wobec braku innych przepisów, które odsyłałyby do stosowania przepisów ustawy o spójności do Programu realizowanego przez PFR, przepisy powołanej ustawy nie znajdą zastosowania do realizacji Programu.

Program na podstawie art. 21a ust. 1 i 2 ustawy o SIR określa m.in. szczegółowe warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. W rozdziale 6.4. Programu określono ogólne zasady realizacji Programu, w tym w rozdziale 6.4.4 wskazano, że PFR ma prawo określać procedury rozpatrywania odwołań beneficjentów Programu od decyzji podjętych przez PFR w związku z treścią ich wniosków o wzięcie udziału w Programie (w tym terminy, do których Beneficjenci Programu mają prawo składać odwołania) oraz przypadki, w których stosowane będą odstępstwa od takiej procedury.

Procedura odwoławcza od decyzji PFR została określona w rozdziale IV Regulaminu. Zgodnie z Regulaminem beneficjent może złożyć odwołanie od decyzji o wypłacie subwencji finansowej w kwocie niższej niż wnioskowana, a w przypadku decyzji o odmowie przyznania subwencji finansowej w całości, beneficjent może złożyć ponownie wniosek o subwencję.

Ponadto, w § 14 Regulaminu PFR wprowadził procedurę wyjaśniającą, która miała za zadanie umożliwić przedsiębiorcom usunięcie niezgodności powstałych w procesie aplikacyjnym, w szczególności wychwycenie sytuacji, gdy: (i) dane pobierane z rejestrów Ministra Finansów/Krajowej Administracji Skarbowej oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych odbiegają od stanu rzeczywistego lub (ii) wskutek reorganizacji podmiotowych przedsiębiorców (przekształcenia, połączenia, podziały w rozumieniu kodeksu spółek handlowych), przedsiębiorca nie mógł uzyskać subwencji finansowej we właściwej wysokości.

Zarówno procedura odwoławcza, jak i procedura wyjaśniająca nie są procedurami opartymi o Kodeks postępowania administracyjnego. PFR nie udziela wsparcia w formie subwencji na podstawie decyzji administracyjnej, ale w formie umowy cywilnoprawnej zawartej z przedsiębiorcą ubiegającym się o pomoc. W relacji z beneficjentami Programu PFR występuje jako spółka prawa handlowego, a nie jako organ administracji publicznej. Stąd też, w przypadku nieudzielenia wsparcia przedsiębiorcy nie przysługuje odwołanie w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego, ani protest w rozumieniu ustawy o spójności.

Pytanie 2. W przypadku odpowiedzi negatywnej na pytanie nr 1 proszę o wskazanie czy decyzja Polskiego Funduszu Rozwoju o odmowie przyznania pomocy o której mowa w art. 21a ust. 1 i 2 ustawy o SIR i art. 27 ust. 4 ustawy o spójności w postaci subwencji finansowej o której mowa w programie rządowym „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” podlega kontroli sądów powszechnych lub sądów administracyjnych?"

Zakres spraw przekazanych do właściwości sądownictwa administracyjnego określony został w samej Konstytucji. W myśl art. 184 Konstytucji RP: Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Z powyższego wynika jednoznacznie, że zakres przedmiotowy sądownictwa administracyjnego jest ściśle ograniczony do sądowej kontroli działania administracji publicznej, a właściwość sądu administracyjnego w danej sprawie musi wynikać z przepisu szczególnego rangi ustawowej. W braku wyraźnej podstawy orzekania sąd administracyjny musi uznać się za niewłaściwy.

Żaden przepis ustawy o SIR, na podstawie której odbywa się realizacja Programu, nie przekazał do właściwości sądów administracyjnych sporów powstałych na tle realizacji Programu, w tym w zakresie odmowy przyznania finansowania w ramach Programu.

W konsekwencji, decyzje PFR o odmowie przyznania subwencji finansowej w ramach Programu, nie podlegają kontroli sądów administracyjnych. Z uwagi na wykazany powyżej cywilnoprawny charakter stosunków pomiędzy PFR a przedsiębiorcami, przedsiębiorca związany z PFR umową znajduje się w takiej samej sytuacji jak każdy inny uczestnik obrotu cywilnoprawnego.

Czynność PFR w postaci odmowy przyznania finansowania w ramach Programu nie stanowi czynności z zakresu administracji publicznej, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. PFR nie wykonuje też w ramach realizacji Programu jakichkolwiek czynności z zakresu administracji publicznej. PFR występuje w relacji z beneficjentami Programu jako spółka prawa handlowego, a nie jako organ administracji publicznej. Wnioskujący o udzielenie subwencji w momencie złożenia wniosku podpisuje umowę o jej udzielenie, która ma charakter cywilnoprawny. Konstrukcja prawna umowy subwencji zakłada, że na moment zawarcia umowy, znana jest wyłącznie kwota subwencji finansowej, o którą wnioskuje przedsiębiorca – niemniej jednak PFR nie jest związany tą kwotą. Dopiero po weryfikacji w oparciu o rejestry publiczne danych przedstawionych przez przedsiębiorcę i zawartych w umowie subwencji PFR, na podstawie jednostronnego oświadczenia, doprecyzowuje stosunek prawny łączący przedsiębiorcę oraz PFR, wskazując konkretną kwotę subwencji finansowej, do której przedsiębiorca jest uprawniony lub wskazuje, że subwencja finansowa przedsiębiorcy nie przysługuje z uwagi na niespełnienie warunków programowych określonych w umowie subwencji lub Regulaminie. PFR wskazując konkretną kwotę subwencji finansowej, może ją przyznać w kwocie wnioskowanej i zawartej w umowie, zapisanej jako kwota wnioskowana, albo może wydać decyzję, w której wskazuje kwotę niższą niż wnioskowana. W tym ostatnim przypadku umowa treścią umowy i świadczeniem jest subwencja w kwocie niższej. W pozostałym zakresie przedsiębiorca – zgodnie z Regulaminem – może się odwołać.

Należy mieć przy tym na uwadze, że w przypadku wydania przez PFR decyzji odmownej, umowa subwencji finansowej wygasa, zgodnie z treścią umowy. Wnioskujący o udzielenie subwencji przedsiębiorca podpisując umowę subwencji godzi się na warunki na jakich ma nastąpić udzielenie subwencji, w tym również godzi się na to, że PFR może w określonych sytuacjach odmówić udzielenia subwencji. Postanowienia regulujące sposób udzielania subwencji, w tym możliwość udzielenia w kwocie niższej niż wnioskowana oraz to, że kwota ta będzie doprecyzowana przez PFR podczas weryfikacji oświadczeń przedsiębiorcy, stanowią treść umowy.

Mając powyższe na uwadze, a w szczególności cywilnoprawny charakter umowy oraz to, że decyzje PFR nie mają charakteru decyzji administracyjnych ani też nie są innymi aktami lub czynnościami z zakresu administracji publicznej, lecz stanowią rozstrzygnięcie o wysokości subwencji finansowej i zgodnie z treścią umowy zawieranej z przedsiębiorcą stanowią treść umowy kształtując przedmiot świadczenia, sprawy przedsiębiorców w zakresie odmowy przyznania subwencji bądź przyznania w kwocie niższej niż wnioskowana należeć będą do spraw rozpatrywanych przez sądy powszechne.

Z poważaniem

Z upoważnienia
Olga Semeniuk
Podsekretarz Stanu

[podpisano elektronicznie]