



LKA.430.008.2022
Nr ewid. 1/2023/P/22/059/LKA

Informacja o wynikach kontroli

WSPARCIE DLA DUŻYCH PRZEDSIĘBIORCÓW
WYDOBYWAJĄCYCH WĘGIEL KAMIENNY
UDZIELONE W ZWIĄZKU Z PANDEMIĄ COVID-19

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli

Wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19

Dyrektor Delegatury w Katowicach



Piotr Miklis

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Marian Banaś

Warszawa, dnia

25. 04. 2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 4 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 6 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 8 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI..... | 10 |
| 4. WNIOSKI..... | 14 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 15 |
| 5.1. Wnioskowanie i przyznawanie wsparcia finansowego..... | 15 |
| 5.2. Wykorzystanie i spłata udzielonego wsparcia finansowego | 27 |
| 5.3. Monitorowanie i efekty wykorzystania udzielonego wsparcia..... | 31 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI | 37 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe..... | 37 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych..... | 41 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności | 47 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli..... | 48 |

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|---|---|
| dokument programowy | program rządowy Tarczy finansowej PFR dla dużych firm, Regulamin ubiegania się o udział w tym Programie, dokumenty wykonawcze Programu, wniosek notyfikacyjny skierowany do KE dot. pomocy publicznej w ramach Programu oraz decyzje KE wydane w wyniku rozpatrzenia tego wniosku; |
| duży przedsiębiorca | przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 Prawa Przedsiębiorców, który spełnia kryteria określone w treści Regulaminu ubiegania się o udział w programie rządowym Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm; |
| due diligence | badanie <i>due diligence</i> to kompleksowa analiza kondycji przedsiębiorstwa i określenie potencjalnego ryzyka związanego z planowaną transakcją kapitałową; |
| EBITDA | w odniesieniu dla danego okresu obliczeniowego zysk/strata z działalności operacyjnej podmiotu (EBIT) powiększony o amortyzację z tego okresu obliczeniowego (inaczej: przychody – koszty operacyjne bez amortyzacji); |
| faktyczna szkoda COVID | wartość obliczana ex-post na podstawie rzeczywistych danych finansowych w oparciu o formułę straty na poziomie EBITDA z uwzględnieniem rzeczywistych wyników osiągniętych przez pożyczkobiorcę w okresie referencyjnym; |
| finansowanie programowe | finansowanie udzielane przez PFR w wykonaniu jego zobowiązań wynikających z art. 21a ust. 1 w związku z art. 11 ust. 2 pkt 6 oraz art. 13 ustawy o SIR, poprzez stosowanie wobec dużych przedsiębiorców instrumentów w postaci finansowania: płynnościowego, preferencyjnego i kapitałowego (pomocowego lub rynkowego); |
| FGŚP | Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych; |
| gwk | górnictwo węgla kamiennego; |
| JSW | Jastrzębska Spółka Węglowa SA; |
| KE | Komisja Europejska; |
| Ksh | ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1467 ze zm.); |
| Pandemia COVID-19 | pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywołana przez koronawirusa SARS-CoV-2. Światowa Organizacja Zdrowia 11 marca 2020 z uwagi na skalę zachorowań uznała ww. epidemię za pandemię; |
| Partner Programu | Podmioty współpracujące z PFR w realizacji Programu: (i) Krajowa Izba Rozliczeniowa SA, (ii) banki, (iii) instytucje finansowe, (iv) ZUS, (v) Minister Rozwoju i Technologii, (vi) Minister Finansów, (vii) Krajowy Rejestr Sądowy, (viii) Krajowa Administracja Skarbowa; |
| PFR lub Fundusz | Polski Fundusz Rozwoju SA; |
| PGG | Polska Grupa Górnicza SA; |
| Powierzący | Skarb Państwa reprezentowany przez Ministra Rozwoju i Technologii działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów; |
| Prawo Przedsiębiorców | ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221 ze zm.); |
| Program lub Tarcza finansowa PFR dla dużych firm | Program rządowy Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm z dnia 27 kwietnia 2020 r., stanowiący załącznik do uchwały nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. z późniejszymi zmianami; |

| | |
|---|--|
| Regulamin Programu | Regulamin ubiegania się o udział w programie rządowym Tarcza finansowa PFR dla dużych firm; |
| RM | Rada Ministrów; |
| rozporządzenie pomocowe | Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 187, str. 1 ze zm.); |
| SP | Skarb Państwa; |
| szacowana szkoda COVID | Wartość będąca podstawą ustalenia wysokości pożyczki preferencyjnej wyliczana przez PFR na podstawie danych przekazanych przez przedsiębiorcę w oparciu o formułę straty na poziomie EBITDA, poniesionej oraz szacowanej, w okresie rozpoczynającym się 1 marca 2020 r. oraz trwającym nie dłużej niż do dnia 31 sierpnia 2020 r.; |
| uchwała RM nr 51/2020 lub uchwała RM | Uchwała nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza finansowa PFR dla dużych firm ¹ ; |
| ustawa o funkcjonowaniu gwk | Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2022 r., poz. 1309); |
| ustawa o NIK | Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623); |
| ustawa o SIR | Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 ze zm.); |
| wydajność wydobywania | Roczne wydobycie węgla przeliczone na jednego pracownika zatrudnionego w danym podmiocie górniczym. |

¹ Uchwała nie została opublikowana w dzienniku urzędowym (treść uchwały jest dostępna w LEX/el.2020).

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy udzielone dużym przedsiębiorcom górniczym wsparcie finansowe w związku z epidemią, zostało zasadnie przyznane, prawidłowo wykorzystane, rzetelnie rozliczone i czy przyczyniło się do poprawy sytuacji beneficjentów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy wsparcie finansowe udzielone przedsiębiorcom górniczym w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm prawidłowo przyznano oraz monitorowano i rzetelnie rozliczono jego wykorzystanie?
2. Czy prawidłowo wnioskowano i wykorzystano środki w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm, a otrzymane wsparcie pozwoliło osiągnąć przedsiębiorcom górniczym planowane cele?

Jednostki kontrolowane

1. Polski Fundusz Rozwoju SA
2. Polska Grupa Górnicza SA
3. Jastrzębska Spółka Węglowa SA

Okres objęty kontrolą

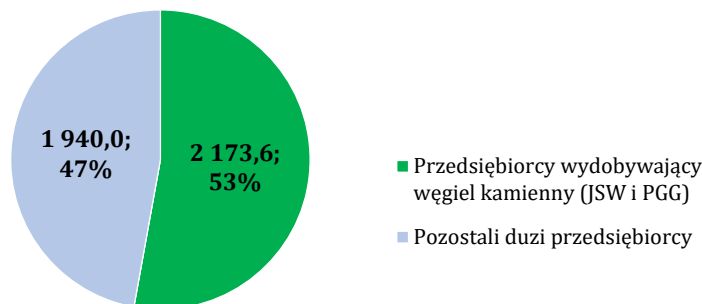
Lata 2020–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych.

Pandemia COVID-19 negatywnie wpłynęła na niemal wszystkie sektory gospodarki. Wiązało się to ze znaczącym spadkiem aktywności gospodarczej wskutek: wprowadzenia dla niektórych sektorów ograniczeń w możliwości wykonywania działalności², zerwania łańcuchów dostaw, ograniczonej dostępności pracowników, spadku popytu na dobra i usługi, spadku przychodów przedsiębiorstw, utrudnionego dostępu do źródeł finansowania itp. Kryzys gospodarczy spowodowany pandemią spowodował powstanie w sektorze przedsiębiorstw luki finansowej o charakterze płynnościowym (kapitał obrotowy) i kapitałowym (finansowanie inwestycyjne) oraz wynikającej ze strat finansowych. Szacowana przez PFR luka finansowa wynosiła ok. 10% PKB, tj. 219,5 mld zł, z czego ok. 102,7 mld zł (47%) dotyczyło luki finansowej w sektorze dużych przedsiębiorstw, zatrudniających pow. 249 pracowników.

W związku ze skutkami pandemii Rada Ministrów powierzyła PFR realizację rządowego programu udzielania dużym przedsiębiorcom wsparcia finansowego poprzez szeroko rozumiane udostępnienie kapitału. Jak wskazano w Programie jego celem było m.in. zapewnienie pomocy finansowej dla sektorów szczególnie silnie dotkniętych skutkami pandemii COVID-19. Potencjalnymi beneficjentami Programu mogli być wszyscy przedsiębiorcy, spełniający wskazane w nim warunki, co dotyczyło także krajowych przedsiębiorców wydobywający węgiel kamienny.

Dla większości podmiotów górnictwa węgla kamiennego okres pandemii nałożył się na trudną sytuację tej branży, której geneza sięgała okresu wcześniejszego i wynikała m.in. z wysokich kosztów produkcji przy niskiej wydajności wydobywania, wysokiego udziału kosztów stałych w prowadzonej działalności oraz pogarszającej się jakości eksploatowanych pokładów węgla. Czynniki te sprawiały, że wyniki finansowe spółek wydobywających węgiel już przed 2020 r. cechowały się dużą wrażliwością na wahania popytu i cen węgla. Pandemii towarzyszyła recesja gospodarcza i spadek zapotrzebowania na węgiel, w tym węgiel koksowy, co potęgowało trudności górnictwa ze zbytym zgromadzonych już wcześniej dużych zapasów węgla, skutkowało wzrostem strat finansowych, pogorszeniem płynności oraz wzrostem zadłużenia.

Infografika nr 1
Wsparcie udzielone dużym przedsiębiorcom w ramach Programu [mln zł; %]



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

² Np.: turystyka, hotelarstwo, gastronomia, rekreacja, kultura.

WPROWADZENIE

Łączna wartość wsparcia udzielonego dużym przedsiębiorcom mogła wynieść w ramach Programu maksymalnie do 25 000 mln zł. Ostatecznie PFR udzielił wsparcia finansowego, którego łączna wartość wyniosła 4113,6 mln zł³, z czego 2173,6 mln zł przyznano dwóm przedsiębiorcom prowadzącym wydobywanie węgla kamiennego, tj. JSW i PGG. Wsparcie finansowe udzielone ww. przedsiębiorcom górniczym, wyniosło 53% łącznej wartości wsparcia udzielonego przez PFR wszystkim dużym przedsiębiorcom.

³ Dane PFR na dzień 30 czerwca 2022 r.

2. OCENA OGÓLNA

Przedsiębiorcy JSW i PGG spełniali warunki udziału w Programie

Proces przyznawania wsparcia realizowany był nierzetelnie

W większości prawidłowo spłacane pożyczki rozliczono rzetelnie

Przyznane wsparcie wykorzystano zgodnie z umowami, a środki te przyczyniły się do realizacji celów Programu

Przedsiębiorcy górniczy JSW i PGG spełniali warunki kwalifikujące ich do przyznania wsparcia w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm, jednakże PFR w sposób nierzetelny realizował proces weryfikacji wniosków o udzielenie wsparcia finansowego i dokumentowania spełniania warunków udziału ww. przedsiębiorców w Programie.

Udzielone wsparcie o łącznej wartości 2173,6 mln zł spłacano⁴ w większości prawidłowo, a PFR ewidencjonował i rozliczał środki wsparcia zgodnie z przyjętymi procedurami. Fundusz nie zapewnił jednak w pełni skutecznego monitorowania efektów realizacji Programu.

Wykorzystane zgodnie z zawartymi z PFR umowami wsparcie przyczyniło się do utrzymania płynności finansowej JSW i PGG, przy czym późniejsze polepszenie ich sytuacji finansowej związane było głównie z poprawą koniunktury na rynku węgla.

Fundusz nieprecyzyjnie określił kryteria przyznawania wsparcia⁵ wskutek czego przedsiębiorcy w sposób zróżnicowany i odmienny od PFR interpretowali postanowienia wymagań. Nie wszyscy potencjalni beneficjenci uznali, że spełniali warunki pozwalające na ubieganie się o wsparcie i nie złożyli wniosków o jego udzielenie. Fundusz nie wymagał wskazania we wnioskach, które z kryteriów otrzymania wsparcia było przez przedsiębiorców spełnione, a jedynie ogólnego oświadczenia o spełnieniu co najmniej jednego z pięciu warunków udziału w Programie.

Fundusz kwalifikował przedsiębiorców do udziału w Programie w oparciu o osiągnięty poziom spadku obrotów gospodarczych, przyjmując do obliczeń przychody ze sprzedaży wg jednego z wariantów rachunku wyników – które to kryterium przedsiębiorcy JSW i PGG spełnili. Przyznanie wsparcia w oparciu o ww. kryterium pozostawało jednak w sprzeczności z treścią oświadczeń, składanych przez beneficjentów na etapie zawierania umów, wg których zakres spełnianych przez nich kryteriów był inny. W rezultacie, w umowach zawartych przez PFR z przedsiębiorcami potwierdzano spełnianie warunków, także takich, których PFR nie zweryfikował, w tym takich, których przedsiębiorcy nie spełniali. Powyższe działanie PFR nie zapewniało transparentności decyzji w sprawie udzielenia wsparcia, podejmowanych przez Fundusz.

Wskutek niedokonania przez PFR korekty związanej z otrzymaniem przez JSW środków FGŚP, kwota szacowanej szkody COVID została zawyżona o 53,3 mln zł, a tym samym o ww. kwotę zawyżono wartość pożyczki preferencyjnej. Ponadto Fundusz, wbrew postanowieniom umowy zawartej z JSW nie opracował metodyki ustalania kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej oraz nie przekazał jej pożyczkobiorcy.

Spłata udzielonych pożyczek przez JSW przebiegała prawidłowo choć odbiegała od pierwotnych założeń. Z kolei PGG zaniechała spłaty pierwszej raty pożyczki, bezpodstawnie powołując się na zmiany ustawowe, które ówczesnie nie weszły jeszcze w życie. Ewidencjonowanie oraz rozliczenie środków wsparcia PFR prowadził zgodnie z przyjętymi procedurami.

⁴ Do 30 czerwca 2022 r. JSW spłaciła kapitał główny pożyczki płynnościowej (1000 mln zł) i preferencyjnej (173,6 mln zł) w kwotach odpowiednio: 264,8 mln zł oraz 22,2 mln zł wraz z odsetkami, przy czym część pożyczki preferencyjnej w kwocie 89,2 mln zł została umorzona. Spółka PGG nie spłaciła pierwszej raty kapitałowej pożyczki płynnościowej (1000 mln zł) w wys. 70 mln zł oraz odsetek. Jednocześnie po 3 lutego 2022 r., w związku z wejściem w życie art. 5b ustawy o funkcjonowaniu gwk, spłata zobowiązań PGG wobec PFR została zawieszona, a zobowiązania te będą podlegały umorzeniu w przypadku wydania przez KE decyzji stwierdzającej, że to umorzenie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym.

⁵ M.in. w Regulaminie Programu, co dotyczyło pojęć: „obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży)”, „utruty zdolności produkcji” oraz „okresu faktycznej szkody COVID”.

OCENA OGÓLNA

Fundusz monitorował realizację umów pożyczek, jednak pomimo że jednym z celów Programu była ochrona miejsc pracy, nie wymagał od beneficjentów przedstawiania danych o poziomie zatrudnienia, w tym o liczbie ochronionych miejsc pracy. Sprawozdania PFR z realizacji Programu nie zawierały niektórych wskaźników ewaluacyjnych wymaganych uchwałą RM, w tym dotyczących ochrony miejsc pracy, co utrudniało ocenę skuteczności realizacji Programu.

Całość otrzymanych środków wsparcia przedsiębiorcy wydatkowali zgodnie z postanowieniami umów zawartych z PFR – na finansowanie swojej bieżącej działalności⁶. Przyznane JSW i PGG wsparcie przyczyniło się do ich stabilności, co było głównym celem Programu, w tym do utrzymania ich płynności finansowej. Wzrost cen węgla w 2022 r. skutkowało poprawą ich wyników finansowych netto, przy wydajności wydobycia na poziomie zbliżonym lub niższym niż przed pandemią. Spadek zatrudnienia u ww. przedsiębiorców nie był związany ze skutkami pandemii, lecz wiązało się z planowym wygaszaniem zdolności produkcyjnych części kopalń.

Niektóre działania beneficjentów wsparcia PFR, podejmowane w okresie zakłóceń związanych ze skutkami pandemii, nie sprzyjały zapewnieniu ich stabilności finansowej, będącej zasadniczym celem Programu. Jeden z przedsiębiorców, szczególnie dotknięty spadkiem sprzedaży węgla koksowego, zabiegając w pierwszym roku pandemii – o przyznanie wsparcia finansowego, a w drugim roku pandemii – o odroczenie spłaty zaciągniętych pożyczek, równocześnie podejmował decyzje m.in. o wzroście wynagrodzeń.

⁶ Głównie wynagrodzeń.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

| | |
|---|--|
| Ograniczona liczba beneficjentów wsparcia w ramach Programu | O udzielenie wsparcia finansowego w ramach Programu wystąpiło trzech przedsiębiorców górniczych, spośród ośmiu prowadzących wydobycie węgla kamiennego w kraju ⁷ , przy czym PFR udzielił wsparcia dwóm z nich, tj. JSW i PGG. Pozostałych pięciu przedsiębiorców nie ubiegało się o wsparcie w ramach Programu, ze względu na m.in. swoją stabilną sytuację finansową, korzystanie z innych źródeł wsparcia lub niespełnienie warunków ubiegania się o wsparcie w ramach Programu. [str. 15–16] |
| Nieuzasadniony wzrost kosztów poprzedzający otrzymanie wsparcia w ramach Programu | Przed przyznaniem wsparcia finansowego w ramach Programu, Zarząd JSW powołując się na wypowiedzi Ministra Aktywów Państwowych dotyczące wynagrodzeń górników w czasie pandemii COVID-19 ⁸ , dokonał niekorzystnych dla Spółki zmian zasad wynagradzania pracowników w okresach przestoju w produkcji spowodowanych pandemią. Tym samym Zarząd JSW zwracał się do PFR o wsparcie finansowe ze względu na trudną sytuację Spółki, a równocześnie podejmował działania powodujące wzrost kosztów jej funkcjonowania, co przyczyniało się do pogorszenia jej sytuacji finansowej. [str. 16–17] |
| Nieprecyzyjne kryteria przyznawania wsparcia finansowego | Fundusz w niewystarczający sposób określił kryteria regulujące zasady przyznawania wsparcia, co w szczególności polegało na braku uszczegółowienia niektórych pojęć. Prowadziło to do zróżnicowanego ich rozumienia przez potencjalnych beneficjentów wsparcia i przez PFR. Nie zapewniało to równego traktowania przedsiębiorców, w tym możliwości dokonania obiektywnej oceny ich sytuacji wywołanej pandemią, jak również proporcjonalności tego wsparcia do rzeczywistych szkód poniesionych wskutek COVID-19. [str. 19–21] |
| Nierzetelny proces weryfikacji wniosków przedsiębiorców | Fundusz akceptował wnioski o wsparcie wraz z wymaganymi przez PFR oświadczeniami, pomimo że z ich treści nie wynikało, które z kryteriów udziału w Programie ⁹ faktycznie przedsiębiorcy spełniali. Określenie we wnioskach, który z warunków przyznania wsparcia został w ocenie samych wnioskodawców spełniony mogło przyspieszyć ich rozpoznawanie przez PFR. Dokumenty podsumowujące wyniki dokonanych analiz zawierały błędy odnoszące się do spełniania przez przedsiębiorców określonych warunków oraz dotyczące informacji w jakim zakresie były one badane, bądź jakimi danymi dysponowano w ramach weryfikacji wniosków. [str. 22–23] |
| Potwierdzanie w umowach spełnienia warunków, których PFR nie zweryfikował | W załącznikach do umów pożyczek płynnościowych przedsiębiorcy (JSW i PGG) potwierdzili spełnienie określonych warunków kwalifikujących ich do udziału w Programie ¹⁰ , w tym takich których spełnienia |

⁷ W Polsce funkcjonowało osiem podmiotów zajmujących się wydobyciem węgla kamiennego: (1) Polska Grupa Górnicza SA, (2) Jastrzębska Spółka Węglowa SA, (3) Lubelski Węgiel Bogdanka SA, (4) Tauron Wydobycie SA, (5) Węgllokoks Kraj sp. z o.o., (6) Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” sp. z o.o., (7) Zakład Górniczy „Siltech” sp. z o.o., (8) Zakład Górniczy „ECO-PLUS” sp. z o.o.

⁸ W trakcie spotkania w dniu 7 czerwca 2020 r. w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach z udziałem Ministra, Wojewody Śląskiego, Głównego Inspektora Sanitarnego, strony społecznej oraz Zarządów JSW i PGG.

⁹ Określonych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu. Dla uzyskania dofinansowania w ramach Programu wymagane było spełnienie co najmniej jednego z ww. kryteriów.

¹⁰ Pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

PFR nie zweryfikował. Załączniki te stanowiły integralną część umów, w związku z czym były wiążące dla obu stron, a PFR podpisując umowy w takim brzmieniu działał nierzetelnie, bowiem formalnie potwierdził spełnienie przez przedsiębiorców także takich warunków, których nie zweryfikował, a nawet takich, których przedsiębiorcy nie spełnili.

[str. 23–25]

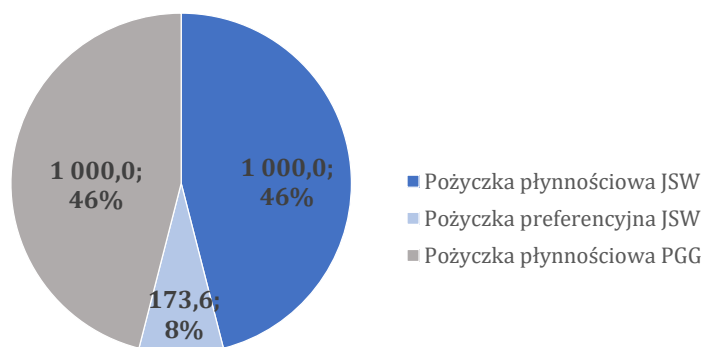
Fundusz zawarł dwie umowy pożyczek płynnościowych – z JSW i PGG¹¹. Obie pożyczki zostały udzielone w wysokości 1000 mln zł, w celu finansowania bieżącej działalności tych podmiotów. Ponadto w tym samym celu, PFR zawarł z JSW¹² umowę pożyczki preferencyjnej w kwocie 173,6 mln zł. Pożyczka ta została zawyżona o 53,3 mln zł w wyniku niedochowania należytej staranności przez PFR poprzez nieuwzględnienie przy kalkulacji szacowanej szkody COVID tego przedsiębiorcy, że część kosztów JSW została wcześniej dofinansowana środkami FGŚP.

[str. 25–27]

Przyznanie pożyczek płynnościowych oraz zawyżenie pożyczki preferencyjnej

Infografika nr 2

Formy udzielonego wsparcia przedsiębiorstw wydobywających węgiel kamienny [mln zł; %]



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

Wszystkie środki otrzymanego wsparcia przedsiębiorcy górniczy wydatkowali na cele zgodne z przewidzianymi w umowach pożyczek, dotyczące finansowania bieżącej działalności. W ramach tych wydatków, na regulowanie wynagrodzeń i pochodnych z nimi związanych, spółka JSW przeznaczyła ok. 67% łącznych środków pożyczek płynnościowej i preferencyjnej (wynoszących 1173,6 mln zł), a PGG przeznaczyła 94% środków pochodzących z udzielonej pożyczki płynnościowej (wynoszącej 1000,0 mln zł).

[str. 27]

Udzielone wsparcie wykorzystano zgodnie z umowami

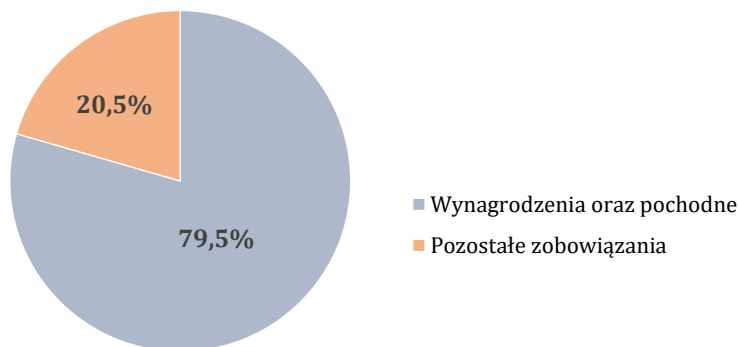
¹¹ Dnia 9 grudnia 2020 r. z JSW, a 2 kwietnia 2021 r. z PGG.

¹² Dnia 23 grudnia 2020 r.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Infografika nr 3

Łączne wykorzystanie wsparcia przez przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny



Źródło: opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

Splata udzielonych pożyczek odbiegała od pierwotnych założeń

Spółka JSW spłacała PFR raty pożyczek płynnościowej i preferencyjnej w wysokości i w terminach zgodnych z ustalonymi w umowach ww. pożyczek – po zmianach tych umów¹³. Z kolei spółka PGG, pomimo wynikającego z umowy zobowiązania, nie spłaciła pierwszej raty kapitałowej pożyczki płynnościowej¹⁴, powołując się na przyjętą przez Sejm 17 grudnia 2021 r. ustawę o zmianie ustawy o funkcjonowaniu gwk¹⁵, tj. na przepisy które ówczesnie nie weszły jeszcze w życie. Po 3 lutego 2022 r., w związku z wejściem w życie art. 5b ust. 2 ustawy o funkcjonowaniu gwk, spłata zobowiązań PGG wobec PFR została zawieszona, w związku z czym Spółka nie dokonywała również spłat następnych rat, których termin przypadał na koniec kolejnych kwartałów. [str. 27–30]

Brak metodyki określania kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej

Polski Fundusz Rozwoju nie opracował metodyki ustalania kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej oraz nie przekazał jej pożyczkobiorcy (JSW). Zarówno zapisy jednego z załączników do Regulaminu Programu, jak i postanowienia umowy zawartej z JSW jednoznacznie wskazywały, że metodyka obliczania tzw. faktycznej szkody COVID, będącej podstawą ustalenia kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej miała stanowić odrębny dokument, który miał być przekazany Pożyczkobiorcy przez PFR. [str. 28–29]

Niekonsekwentne działania JSW w trakcie spłat pożyczek

Podjęcie przez Zarząd JSW decyzji o wzroście wynagrodzeń pracowników – w czasie występowania trudności finansowych Spółki wywołanych pandemią i dekonjunkturą, przy jednoczesnych staraniach o odroczenie spłaty dwóch rat kapitałowych pożyczek PFR, świadczyło o braku konsekwencji w działaniach służących zapewnieniu płynności i stabilności finansowej w okresie zakłóceń związanych ze skutkami pandemii. Ostatecznie, spłaty ww. rat nie odroczone, lecz w sposób radykalny zmniejszono ich wysokość (o ok. 90%). [str. 30]

¹³ Zmiana z 25 czerwca 2021 r., polegająca na obniżeniu dwóch pierwszych rat przypadających do spłaty na koniec czerwca i września 2021 r. i podwyższeniu kolejnych oraz zmiana uwzględniająca umorzenie we wrześniu 2021 r. części pożyczki preferencyjnej w kwocie 89 175,0 tys. zł.

¹⁴ W terminie do 31 grudnia 2021 r. – w wysokości 70 mln zł oraz odsetek.

¹⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 241. Ustawa przewidywała zawieszenie spłaty zobowiązań PGG z tytułu udzielonego wsparcia PFR, a docelowo także możliwość ich umorzenia.

Ewidencjonowanie przez PFR przyznanych środków wsparcia oraz ich rozliczenia przebiegały zgodnie z określonymi procedurami i umowami. Dla realizowanego przez PFR Programu prowadzono odrębny rachunek bankowy, a ewidencja pozwalała przypisać mu koszty, transze i przychody. Rozliczenia beneficjentów Programu prowadzone były przez PFR w księgach rachunkowych na wyodrębnionych kontach, z podziałem na rodzaje pożyczek oraz składowe rozliczeń, w sposób pozwalający na wyodrębnienie informacji w podziale na poszczególnych beneficjentów. [str. 31]

Prawidłowa ewidencja środków udzielonego wsparcia

Monitorowanie wykonywania zawartych umów pożyczek, PFR realizował egzekwując składanie przez przedsiębiorców comiesięcznych pakietów informacyjnych, corocznych aktualizacji modelu finansowego oraz innych dokumentów. Pomimo że jednym z celów szczegółowych Programu była stabilizacja finansowa dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy, PFR nie wymagał od beneficjentów wsparcia przekazywania informacji o poziomie zatrudnienia, w tym o liczbie ochronionych miejsc pracy. Utrudniało to ocenę skuteczności realizacji Programu. [str. 31–32]

Nie w pełni skuteczny monitoring efektów Programu

Sprawozdania okresowe z realizacji Programu, składane przez PFR ministrowi właściwemu ds. gospodarki, nie zawierały trzech z 10 wymaganych Programem wskaźników ewaluacyjnych, dotyczących jego rezultatów i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw. Było to m.in. skutkiem braku monitorowania przez PFR wielkości zatrudnienia u beneficjentów pomocy. Trzy spośród dziewięciu ww. sprawozdań kwartalnych złożono z nieznacznym opóźnieniem. Jednocześnie PFR nie przedstawił RM pierwszego sprawozdania z realizacji Programu, które miało zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz jego dokumentacji prawnej. [str. 32–33]

Niekompletne sprawozdania z realizacji Programu

Udzielone przedsiębiorcom górniczym przez PFR wsparcie finansowe przyczyniło się do utrzymania ich płynności finansowej. Znaczny wzrost cen węgla, jaki nastąpił w końcu 2021 r. oraz w 2022 r., który w szczególności dotyczył węgla koksowego, istotnie poprawił wyniki finansowe spółek JSW i PGG. W badanym okresie problemem obu spółek pozostawała jednak niska wydajność wydobywania, która w I połowie 2022 r. w przypadku JSW tylko nieznacznie przekroczyła wydajność sprzed pandemii, a w przypadku PGG była o ponad 15% niższa niż w 2019 r.¹⁶ [str. 33–36]

Udzielone wsparcie przyczyniło się do realizacji celów Programu

¹⁶ Dla porównania, wydajność wydobywania osiągnięta przez LW Bogdanka, która nie podejmowała działań w celu pozyskania wsparcia finansowego, była blisko trzykrotnie wyższa od wydajności wydobywania ww. spółek.

4. WNIOSKI

W związku z powierzeniem¹⁷ ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, koordynacji i monitorowania realizacji Programu, a także z uwagi na to, że jest on stroną umów, określających warunki i tryb przekazywania PFR środków na realizację rządowych programów udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego¹⁸, NIK wnosi o:

Minister Rozwoju
i Technologii

- 1) Zapewnienie opracowywania i stosowania dokumentów wykonawczych programów rządowych, powierzonych PFR do realizacji, zawierających jednoznacznie sprecyzowane zasady i kryteria udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom;
- 2) Zapewnienie monitorowania efektów programów wsparcia przedsiębiorców w oparciu o wyczerpujące sprawozdania, w szczególności obejmujące wszystkie wskaźniki ewaluacyjne, pozwalające na określenie stopnia realizacji celów tych programów.

¹⁷ Uchwałą nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza finansowa PFR dla dużych firm.

¹⁸ Zgodnie z art. 21a ust. 5 ustawy o SIR.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Wnioskowanie i przyznawanie wsparcia finansowego

Na przebieg procesu wnioskowania i przyznawania wsparcia negatywnie oddziaływał brak jednoznacznego określenia przez Fundusz kryteriów przyznawania wsparcia finansowego, który nie zapewniał transparentności decyzji podejmowanych przez PFR.

Wnioski o przyznanie wsparcia finansowego w ramach Programu złożyło w PFR trzech przedsiębiorców górniczych, spośród ośmiu podmiotów prowadzących na terenie kraju wydobywanie węgla kamiennego. Dwaj przedsiębiorcy: PGG i JSW złożyli wnioski o przyznanie wsparcia¹⁹ w maksymalnej przewidzianej Programem kwocie dla formy finansowania płynnościowego (1000,0 mln zł) oraz finansowania preferencyjnego (750,0 mln zł). Trzeci przedsiębiorca złożył dwa wnioski²⁰, tj. wniosek o przyznanie wsparcia w formie finansowania inwestycyjnego na zasadach rynkowych oraz wniosek o wsparcie w formie finansowania płynnościowego oraz preferencyjnego.

Polski Fundusz Rozwoju udzielił wsparcia dwóm przedsiębiorcom: PGG i JSW, każdemu z nich przyznając pożyczkę płynnościową o wartości po 1000,0 mln zł oraz jednemu z nich (JSW) pożyczkę preferencyjną w wys. 173,6 mln zł. Z przedsiębiorcami tymi PFR zawarł stosowne umowy pożyczek. Fundusz nie udzielił natomiast w żadnej formie wsparcia trzeciemu przedsiębiorcy. Przedsiębiorca, któremu odmówiono udzielenia wsparcia finansowego, nie odwoływał się od wyników negatywnej weryfikacji jego wniosków, co jak wyjaśnił, wynikało z ówczynie podejmowanych przez tego przedsiębiorcę alternatywnych, wobec pozyskania środków z PFR, działań.

Pozostali przedsiębiorcy górniczy, prowadzący na terenie kraju działalność w zakresie wydobywania węgla kamiennego, nie ubiegali się o wsparcie w ramach Programu z następujących przyczyn:

- trzech przedsiębiorców znajdowało się w stabilnej sytuacji finansowej, z czego dwaj skorzystali ze świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków FGŚP²¹ i nie ubiegali się o wsparcie z innych źródeł. Jeden z nich wskazał, że w wyniku pandemii odnotował spadek obrotów gospodarczych, lecz nieprzekraczający z miesiąca na miesiąc 25% oraz nie utracił zdolności produkcji w związku z brakiem komponentów lub zasobów – jego możliwości produkcji były ograniczone, lecz głównie ze względu na zmniejszone odbiory węgla i zapełnienie składowisk, a inny analizował możliwość uzyskania finansowania preferencyjnego w ramach Programu, jednak nie spełniał warunku dot. poniesienia ujemnej EBITDA w okresie od marca do sierpnia 2020 r.;
- jeden przedsiębiorca nie spełniał warunków udziału w Programie, gdyż znajdował się w trakcie restrukturyzacji;
- jeden przedsiębiorca korzystał z programu Tarcza Finansowa PFR dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Nie wszyscy przedsiębiorcy górniczy wydobywający węgiel kamienny wnioskowali o wsparcie w ramach Programu

¹⁹ Odpowiednio: 30 czerwca 2020 r. i 15 lipca 2020 r.

²⁰ Odpowiednio: 30 września 2020 r. i 30 kwietnia 2021 r.

²¹ Na podstawie art. 15gg ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W przeprowadzonej przez Departament Analiz Gospodarczych Ministerstwa Rozwoju Pracy i Technologii w październiku 2020 r. analizie *Identyfikacja branż wrażliwych na sytuację epidemiczną*, zwrócono uwagę na pogłębiające się problemy górnictwa węgla kamiennego, wskazując przy tym, że sektor górniczy, nie był szczególnie silnie dotknięty skutkami COVID-19. Zwrócono natomiast uwagę na istotny spadek popytu na węgiel koksujący, co wiązało się tym, że w II kwartale 2020 r., produkcja stali w unijnych krajach była niższa o 30% w porównaniu do analogicznego okresu w 2019 r.²²

Wdrażanie niekorzystnych dla JSW zasad wynagradzania oraz równoległe zabieganie o wsparcie w związku z jej trudną sytuacją

Zarząd Spółki JSW – przed otrzymaniem wsparcia finansowego w 2020 r. – zawarł 31 marca 2020 r. z reprezentatywnymi związkami zawodowymi²³ porozumienie (obowiązujące od 10 marca 2020 r.), zgodnie z którym za czas niewykonywania pracy w okresie przestoju i gotowości do świadczenia pracy pracownikom, którym uniemożliwiono wykonanie obowiązków zawodowych, należało się wynagrodzenie w wysokości 80% wynagrodzenia wyliczonego jak średnia urlopową za dni przepracowane w dni robocze²⁴, z okresu trzech miesięcy poprzedzających podpisanie ww. porozumienia, a za czas gotowości do pracy pracownikom nie przysługiwały inne składniki wynagrodzenia oraz świadczenia pracownicze.

Następnie, w dniu 7 czerwca 2020 r., w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach odbyło się spotkanie z udziałem m.in. Ministra Aktywów Państwowych, Wojewody Śląskiego, Głównego Inspektora Sanitarnego i górniczych związków zawodowych. W trakcie tego spotkania uzgodniono, że na okres trzech tygodni będzie wstrzymana działalność dwóch kopalń, jak również Minister Aktywów Państwowych poinformował, że w okresie przestoju kopalń górnicy otrzymywać będą 100% wynagrodzenia i nie poniosą żadnych strat finansowych.

W konsekwencji, w dniu 10 czerwca 2020 r. Zarząd JSW zawarł ze związkami zawodowymi aneks do porozumienia z 31 marca 2020 r.²⁵, zgodnie z którym za czas niewykonywania pracy w okresie przestoju i gotowości do świadczenia pracy pracownikom należy wypłacać wynagrodzenie w wysokości 100% wynagrodzenia (jak średnia urlopową), a posiłki profilaktyczne zostaną zrealizowane w ekwiwalencie pieniężnym z wypłatą wynagrodzeń.

Następnie w dniu 1 lipca 2020 r., Zarząd JSW zawarł ze związkami zawodowymi kolejne porozumienie (obowiązujące od 1 maja 2020 r.), na podstawie którego pracownikom wykonującym pracę w okresie wstrzymania wydobycia, należało wypłacić dodatkowo 20% wynagrodzenia wyliczonego jak wynagrodzenie za urlop za dzień roboczy. Powyższe porozumienie miało na celu *zmotywowanie pracowników, którzy podejmowali pracę w tym okresie w celu zabezpieczenia mienia zakładu oraz ratowania miejsc pracy*.

²² Produkcja i sprzedaż węgla koksowego oraz produkcja, sprzedaż koksu i węglopochodnych stanowią podstawową działalność JSW.

²³ Zakładową Organizacją Koordynacyjną NSZZ „Solidarność” JSW SA, Związkiem Zawodowym „Kadra” Pracowników JSW SA oraz Federacją Związków Zawodowych Górników JSW SA

²⁴ Bez uwzględniania dniówek ponadnormatywnych, tj. za soboty, niedziele i święta oraz nadgodziny w dni robocze.

²⁵ Aneks ten obowiązywał od 10 marca 2020 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W piśmie JSW z 14 lipca 2020 r. skierowanym do PFR w sprawie ubiegania się przez Spółkę o wsparcie finansowe w łącznej kwocie 1 750 000 tys. zł²⁶, wskazano na konsekwencje nieotrzymania przez JSW finansowania w ramach Programu. Wśród konsekwencji tych wymieniono m.in. konieczność ograniczenia zatrudnienia/ograniczenia pracy zakładów lub ich zamknięcie, a tym samym wzrost bezrobocia strukturalnego w regionie, mogącego przekształcić się w „długotrwałe bezrobocie strukturalno-patologiczne”. Wskazano również na brak możliwości wywiązania się z bieżących zobowiązań wobec pracowników z tytułu wynagrodzeń, co (w ocenie Spółki) mogłoby doprowadzić do niepokojów społecznych i strajków. Dlatego, jak podano, ze względu m.in. na priorytety społeczne, utrzymanie miejsc pracy i sytuację finansową Spółki, złożono wniosek o wsparcie finansowe w ramach Programu.

Powyższe ustalenia kontroli wskazywały, że Zarząd JSW z jednej strony zwracał się do PFR o wsparcie finansowe ze względu na trudną sytuację finansową Spółki, a z drugiej strony podejmował działania powodujące wzrost kosztów jej funkcjonowania, co przyczyniało się do pogorszenia sytuacji finansowej JSW. W wyniku tych działań, podejmowanych równolegle z wnioskowaniem o uzyskanie wsparcia finansowego, koszty wynagrodzeń wraz z narzutami za okres od maja do września 2020 r. wzrosły dodatkowo z tytułu: wypłaty dodatkowych 20% za niewykonywanie pracy w okresie przestoju (różnica pomiędzy 80% a 100%); wypłaty ekwiwalentu w okresie przestoju za posiłki profilaktyczne oraz wypłaty dodatkowych 20% za pracę w okresie przestoju niektórych kopalń.

Zarząd Spółki, wyjaśniając powyższe działania powołał się m.in. na uzgodnienia poczynione w dniu 7 czerwca 2020 r. w Śląskim Urzędzie Wojewódzkim w Katowicach na przywołanym wyżej spotkaniu z udziałem Ministra Aktywów Państwowych, wskazując jednocześnie, że stanowiły one element bieżącego prowadzenia spraw Spółki zgodnie z jej Statutem i art. 368 § 1 Ksh oraz należały do kompetencji Zarządu JSW. NIK zwróciła uwagę, że ustne wypowiedzi i deklaracje składane przez Ministra Aktywów Państwowych, nie powinny być stanowić dla Zarządu JSW podstawy do podejmowania działań, w szczególności gdy wiązały się z one kosztownymi dla Spółki rozwiązaniami płacowymi wdrażanymi w warunkach pandemii i dekonunktury.

Zgodnie z przyjętą procedurą, kolejne etapy procesu udzielania finansowania obejmowały: przyjęcie wniosku²⁷, preselekcję²⁸, wstępną analizę wniosku, pogłębioną analizę wniosku, wydanie rekomendacji udzielenia finansowania przez Komitet ds. udzielania Finansowania Programowego²⁹, wydanie decyzji przez Zarząd PFR oraz podpisanie umowy z wnioskodawcą, po którym następowała wypłata środków wsparcia.

Długotrwały proces aplikacji o środki wsparcia w ramach Programu

²⁶ Złożenie wniosku było poprzedzone wstępną deklaracją uczestnictwa w Programie, która została złożona w PFR w dniu 7 maja 2020 r.

²⁷ W ramach którego wnioski były m.in. automatycznie kierowane przez System IT do jednej, zbiorczej dedykowanej bazy danych.

²⁸ W ramach której dokonywana była m.in. identyfikacja braków formalnych i wzywanie do ich uzupełnienia.

²⁹ Dalej: „Komitet”, złożony z pracowników PFR.

Wstępna analiza wniosków³⁰ obejmowała m.in.: analizę wniosku w zakresie spełniania przez wnioskodawców warunków udziału w Programie, w tym negatywnego wpływu COVID-19 na ich sytuację finansową, analizę potrzeb finansowych, wybranych wskaźników finansowych, kalkulację luki finansowej oraz tzw. szkody COVID na podstawie prognoz przygotowanych przez wnioskodawców, analizę zadłużenia i zdolności do jego obsługi. Wyniki tych analiz podsumowywano rekomendacją pozytywną, tj. skierowaniem wniosku do analizy pogłębionej, bądź negatywną, tj. odrzuceniem wniosku. W oparciu o te rekomendacje, Komitet podejmował uchwałę w sprawie skierowania wniosku do etapu analizy pogłębionej lub uchwałę w sprawie odrzucenia wniosku.

Pogłębiona analiza wniosku³¹ polegała na: sprawdzeniu spełnienia przez przedsiębiorcę kryteriów formalnych udziału w Programie, wyliczeniu tzw. szkody COVID, sporządzeniu formularza KYC „Tarcza”³² oraz wydaniu dla Komitetu oraz Zarządu PFR rekomendacji dot. udzielenia wsparcia przedsiębiorcy: pozytywnej bądź negatywnej, tj. odrzuceniu wniosku.

Całkowity czas procedowania przez PFR wniosków o wsparcie w ramach Programu, liczony od daty ich złożenia przez przedsiębiorców górniczych do daty zawarcia z nimi umowy pożyczki lub przesłania informacji o odrzuceniu wniosku, wynosił od 103 do 309 dni.

Etap analizy wstępnej ww. wniosków³³ trwał w przypadku wniosku: JSW³⁴ – 29 dni; PGG³⁵ – 49 dni; a trzeciego przedsiębiorcy (dwa wnioski³⁶) – 142³⁷ i 32 dni. Kolejny etap tzw. analizy pogłębionej ww. wniosków³⁸ trwał w przypadku wniosku: JSW – 118 i 132 dni (dla pożyczki: płynnościowej i preferencyjnej); PGG – 227 i 260 dni (dla pożyczki: płynnościowej i preferencyjnej³⁹); a trzeciego przedsiębiorcy – 71 (dla pożyczki: płynnościowej i preferencyjnej)⁴⁰.

Wśród przyczyn długotrwałego procesu weryfikacji wniosków Przewodniczący Zespołu dokonującego weryfikacji wskazał: wysokość wnioskowanych kwot oraz złożoność działalności wymagającej analizy,

³⁰ Przeprowadzana przez tzw. zespoły transakcyjne złożone z pracowników PFR.

³¹ Przeprowadzana przez zespół transakcyjny z udziałem doradców zewnętrznych (finansowego i prawnego) – w oparciu o dokumenty, odpisy i oświadczenia złożone przez wnioskodawców.

³² Procedura identyfikacji przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie („Know Your Client”) oraz oceny ryzyka zw. z przedsiębiorcą w kontekście prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

³³ Etap ten dotyczył okresu od daty wpływu wniosku do daty uchwały Komitetu ds. udzielania finansowania programowego ws. skierowania projektu do analizy pogłębionej.

³⁴ Wniosek z 15 lipca 2020 r.

³⁵ Wniosek z 30 czerwca 2020 r.

³⁶ Wnioski z 30 września 2020 r. i 30 kwietnia 2021 r.

³⁷ W tym czasie wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych w terminie pięciu dni roboczych – termin ten został przez wnioskodawcę dochowany.

³⁸ Etap ten dotyczył okresu od daty uchwały Komitetu ds. udzielania finansowania programowego ws. skierowania projektu do analizy pogłębionej do daty zawarcia umowy pożyczki bądź daty poinformowania wnioskodawcy o odrzuceniu jego wniosku.

³⁹ Wniosek w zakresie pożyczki preferencyjnej został odrzucony z uwagi na brak wystąpienia tzw. szkody COVID.

⁴⁰ Analizy pogłębiona pierwszego wniosku o wsparcie w formie finansowania inwestycyjnego na zasadach rynkowych nie została przeprowadzona, z uwagi na brak rekomendacji i decyzji do udzielenia wsparcia po przeprowadzeniu analizy wstępnej.

a także konieczność porozumienia z wierzycielami finansowymi spółek w zakresie zawarcia umowy międzywierzycielskiej, która była wymaganą formą ustanowienia zabezpieczenia na rzecz PFR. To z kolei wymagało procesu akceptacji przez odpowiednie gremia decyzyjne wierzycieli finansowych. Ponadto w trakcie analizy wniosków PFR otrzymywał dodatkowe wyjaśnienia oraz aktualizacje danych, co wiązało się z tworzeniem nowych prognoz finansowych.

W Regulaminie Programu oraz w innych dokumentach programowych udostępnionych przedsiębiorcom w sposób nieprecyzyjny, mogący wprowadzać ich w błąd, sformułowano niektóre niżej wymienione pojęcia lub kryteria, jakie musieli spełnić wnioskodawcy, aby wziąć udział w Programie i otrzymać wybraną formę wsparcia. PFR nie skorzystał z uprawnienia – nadanego mu przez Radę Ministrów – w pkt 6.4.4. Programu do uszczegółowienia zasad realizacji Programu w tym zakresie, co NIK oceniła jako działanie nierzetelne. Od właściwej interpretacji tych zapisów zależało z jednej strony czy dany przedsiębiorca będzie się ubiegał o dofinansowanie i przystąpi do Programu, a z drugiej czy PFR oraz działający na jego zlecenie doradcy zewnętrzni dokonają poprawnej i obiektywnej weryfikacji spełnienia tych kryteriów przez wnioskodawców. I tak:

Nieprecyzyjne kryteria przyznawania wsparcia określone przez PFR

(a) Nie sprecyzowano pojęcia „obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży)”, użytego w warunku udziału przedsiębiorcy w Programie wskazanym w § 3 ust. 3 lit. f ppkt (i) Regulaminu Programu⁴¹, tj. nie ustalono jednoznacznie w jaki sposób obroty gospodarcze (przychody ze sprzedaży) mają być określane. Tymczasem podanie przez przedsiębiorców właściwych danych finansowych w ww. zakresie było konieczne dla ustalenia spełnienia przez nich jednego z pięciu warunków udziału w Programie⁴². W związku z powyższym JSW w piśmie do PFR z 14 lipca 2020 r., załączonym do wniosku o wsparcie, wykazała spełnianie przez spółkę warunku spadku obrotów gospodarczych na poziomie co najmniej 25% (§ 3 ust. 3 lit. f ppkt (i) Regulaminu Programu), prezentując dwa różne sposoby określania tych obrotów (przychodów ze sprzedaży). Spółka przedstawiła przychody ze sprzedaży w dwóch wariantach rachunku zysku i strat, tj. wg wariantu kalkulacyjnego – gdzie zastosowano *przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów*, a także wg wariantu porównawczego – gdzie zastosowano *przychody netto ze sprzedaży i zrów-*

⁴¹ Warunek możliwości otrzymania wsparcia przez przedsiębiorców, którzy: *odnotowują 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 ubiegłego roku w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19.*

⁴² Wymienionych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu, czyli ustalenia czy: (i) odnotował 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 ubiegłego roku w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19, lub (ii) utracił zdolność produkcji lub świadczenia usług albo odbioru produktów lub usług przez zamawiających w zw. z brakiem dostępności komponentów lub zasobów z powodu COVID-19, lub (iii) nie otrzymywał płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności, lub (iv) z powodu zakłóceń w funkcjonowaniu rynku finansowego nie miał dostępu do rynku kapitałowego lub limitów kredytowych w związku z nowymi kontraktami, lub (v) był uczestnikiem programów sektorowych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

nane z nimi, a więc szerszą kategorię, która – oprócz: *przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów* – obejmowała również: *zmianę stanu produktów oraz koszt wytworzenia produktów na własne potrzeby*. Spółka wykazała, że spełniła warunek wymaganego spadku przychodów w obu powyższych wariantach.

Z kolei wg własnych analiz PGG dotyczących spełniania warunków udziału w Programie oraz wg zewnętrznych analiz w tym zakresie, zleconych przez PGG przed złożeniem wniosku o wsparcie w dniu 30 czerwca 2020 r., Spółka ta nie spełniała warunku spadku obrotów gospodarczych na poziomie co najmniej 25%⁴³, tj. warunku określonego w § 3 ust. 3 lit. f ppkt (i) Regulaminu Programu. W obu tych analizach, weryfikację wymaganego spadku przychodów przeprowadzono uwzględniając wartości *przychodów netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów*, tj. przychody ze sprzedaży określane wg kalkulacyjnego wariantu rachunku zysku i strat. Tymczasem PFR weryfikując wartości spadku przychodów ze sprzedaży PGG posługiwał się wartościami *przychodów netto ze sprzedaży i zrównanych z nimi* Spółki, tj. przychodami ze sprzedaży wg porównawczego wariantu rachunku wyników i uznał, że warunek spadku obrotów gospodarczych na wymaganym poziomie został przez PGG spełniony.

(b) Nieprecyzyjnie sformułowano warunek udziału w Programie określony w §3 ust. 3 lit. f ppkt (ii) Regulaminu Programu, w którym podano, że mogą w nim wziąć udział przedsiębiorcy, którzy: *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 wyjaśniono jednak co faktycznie oznaczało ww. pojęcie „*utrata zdolności produkcji*”, a w szczególności czy oznaczało całkowite, czy może tylko częściowe zaprzestanie działalności. W toku kontroli stwierdzono, że przedsiębiorcy ubiegający się o dofinansowanie różnie rozumieli powyższe pojęcie. Jeden z przedsiębiorców górniczych, który otrzymał dofinansowanie w ramach Programu (PGG) twierdził bowiem, że spełniał ww. kryterium m.in. z uwagi na absencję części pracowników, konieczność czasowego wstrzymania produkcji, zmniejszenie produkcji⁴⁴. Natomiast drugi przedsiębiorca, który uzyskał dofinansowanie (JSW), jak również przedsiębiorca, który nie ubiegał się o wsparcie, pomimo wystąpienia u nich tych samych problemów, uznali, że powyższego kryterium nie spełnili, bowiem doszło u nich co najwyżej do ograniczenia zdolności produkcji. Tymczasem, jak w toku kontroli NIK wyjaśnił Prezes PFR, Regulamin Programu wyraźnie odnosił się do *utrata zdolności produkcji*, a nie całkowitego zaprzestania produkcji i nie określał stopnia ograniczenia wielkości produkcji.

⁴³ W dowolnym miesiącu kalendarzowym po 1 lutego 2020 r. w porównaniu do poprzedniego miesiąca kalendarzowego lub analogicznego miesiąca kalendarzowego 2019 r. w zw. z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19.

⁴⁴ Co wynikało z własnej oraz zleconej zewnętrznej firmie weryfikacji spełnienia przez PGG warunków uczestnictwa w Programie (niezałączone do wniosku).

(c) W Załączniku nr 2 do Regulaminu Programu nieprecyzyjnie sformułowano ograniczenie „okresu faktycznej szkody COVID”, od którego zależała wartość umorzenia pożyczki preferencyjnej. Podano bowiem m.in., że okres ten nie może być dłuższy od okresu, w którym: Pożyczkobiorca lub jego pracownicy zostali objęci częściową lub całkowitą kwarantanną na skutek zachorowań pracowników na chorobę COVID-19. Nie określono jednak minimalnego poziomu procentowego dot. pracowników przebywających na kwarantannie, jaki musi być osiągnięty, aby uznać ww. warunek za spełniony. Formalnie wystarczyło zatem przebywanie na kwarantannie tylko jednego pracownika, aby przedsiębiorca mógł skorzystać z umorzenia znaczącej części pożyczki. Wsparcie w formie pożyczki preferencyjnej (a zwłaszcza jej częściowe umorzenie) było najkorzystniejszą formą wsparcia w ramach Programu – powinno być zatem ograniczone do czasu, w którym dany przedsiębiorca faktycznie znajdował się w trudnej sytuacji spowodowanej przez COVID-19. W przypadku dużych przedsiębiorstw przebywanie na kwarantannie niewielkiej liczby pracowników z oczywistych względów miało znikomy wpływ na prowadzoną przez nich działalność, tak więc w takich przypadkach okres faktycznej szkody COVID powinien być ograniczony.

Skutkiem niesprecyzowania okresu, w którym zaistniałe szkody miały rzeczywisty związek z absencją pracowników związaną z pandemią, było częściowe umorzenie (w kwocie 89 175,0 tys. zł) jednemu przedsiębiorcy (JSW) pożyczki preferencyjnej w kwocie wyliczonej faktycznej szkody COVID, jaką odniósł on w maksymalnym okresie (od 1 marca do 31 sierpnia 2020 r.)⁴⁵, pomimo że nawet w okresie największej zachorowalności na COVID-19 (w czerwcu 2020 r.) maksymalnie 3,5% wszystkich jego pracowników dziennie (771 z 22 241 pracowników) przebywało na kwarantannie, a w marcu, kwietniu i sierpniu 2020 r. odsetek ten wynosił poniżej 0,5%.

Należy podkreślić, że w pkt 6.4.4. Programu Rada Ministrów przewidziała prawo PFR do przygotowywania, określania i uzgadniania warunków oraz zawierania wszelkich dokumentów wykonawczych na zasadzie racjonalnej uznaniowości oraz dokonywania w treści dokumentów wykonawczych i poza nią, na powyższej zasadzie, uszczegółowienia wszelkich zasad realizacji Programu, w tym w szczególności procedury weryfikacji warunków programowych. Powyższe korespondowało z treścią decyzji KE dla instrumentu pożyczki preferencyjnej nr SA.57054 (2020/N) z 29 maja 2020 r.⁴⁶, gdzie wskazano, że pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi, musi być proporcjonalna do szkody spowodowanej zdarzeniem nadzwyczajnym. Pomoc taka nie może skutkować nadmierną rekompensatą szkody, powinna tylko naprawiać szkody spowodowane wyjątkowym zdarzeniem.

⁴⁵ Został on określony w Załączniku nr 2 do Regulaminu Programu.

⁴⁶ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57054

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PFR nierzetelnie weryfikował wnioski przedsiębiorców i nierzetelnie dokumentował proces ich weryfikacji

Fundusz nierzetelnie przeprowadzał weryfikację wniosków o wsparcie i dokumentował spełnianie przez dwóch przedsiębiorców górniczych (JSW i PGG) warunków udziału w Programie, w tym:

(a) PFR akceptował wnioski złożone przez przedsiębiorców górniczych, pomimo że z ich treści nie wynikało, które z pięciu kryteriów wymienionych w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu faktycznie spełniali ci przedsiębiorcy⁴⁷. W wymaganym przez PFR załączniku do wniosku każdy przedsiębiorca oświadczył bowiem, że *spełnia co najmniej jeden z poniższych warunków do przyznania wsparcia w ramach Programu*, po czym wymienił wszystkie pięć kryteriów wymienionych w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu. Nie skorzystano przy tym z możliwości, określonej w obowiązującej w PFR procedurze udzielania dofinansowania w ramach Programu, żądania od przedsiębiorców uzupełnienia informacji przekazanych we wnioskach, w zakresie doprecyzowania, który z warunków uprawniających do przyznania wsparcia finansowego został w ocenie wnioskodawców spełniony⁴⁸. Takie wezwanie do uzupełnienia wniosku mogło w znacznym stopniu przyspieszyć rozpoznawanie wniosków przez PFR, poprzez ograniczenie weryfikacji do spełniania warunku wskazanego przez przedsiębiorcę, bez potrzeby sprawdzania, czy spełnia on inne warunki. Jednym z podstawowych założeń Programu była bowiem efektywność i szybkość rozpoznawania wniosków przedsiębiorców, celem podpisania umów z beneficjentami wsparcia. Należy także zwrócić uwagę, że zgodnie z § 4 ust. 4 Regulaminu Programu to PFR był władny określać wymagany zakres informacji w przedkładanych wnioskach – jako twórca wzoru wniosku wraz z objaśnieniami co do sposobu jego wypełnienia.

(b) Nierzetelnie sporządzono tzw. *Podsumowanie analizy pogłębionej*, odnoszące się do wniosku o dofinansowanie złożonego przez JSW, w którym:

- w części dotyczącej spełnienia przez przedsiębiorcę warunków udziału w Programie podano, że przedsiębiorca spełnił dwa warunki spośród pięciu wymienionych w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu – tj. dotyczące spadku obrotów gospodarczych oraz utraty zdolności produkcji – tymczasem doradca finansowy badający spełnianie przez przedsiębiorcę ww. warunków potwierdził, że badał jedynie spełnienie pierwszego z tych warunków, a kolejnych, w tym dotyczącego utraty zdolności produkcji – nie badał;
- odnośnie do trzeciego warunku wymienionego w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu – dotyczącego nieotrzymywania płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności – podano: *Brak danych dla ustalenia warunku nr 3*, pomimo że PFR dysponował danymi pozwalającymi na weryfikację tego warunku, w szczególności zestawieniem przeterminowanych należności z tytułu dostaw i usług;

⁴⁷ Dla uzyskania dofinansowania wymagane było spełnienie co najmniej jednego z nich.

⁴⁸ W szczególności uwzględniając, że przedsiębiorcy składając oświadczenia pod odpowiedzialnością karną powinni wiedzieć, które z pięciu kryteriów zostało przez nich spełnione.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- w części dot. spełnienia kryterium nieznajdowania się w trudnej sytuacji na dzień 31 grudnia 2019 r. (§ 3 ust. 4 Regulaminu Programu) nie odniesiono się do dwóch warunków wymienionych w art. 2 pkt 18 lit. c) oraz d) rozporządzenia pomocowego⁴⁹, a wystąpienie którejs z tych sytuacji oznaczałoby, że wnioskodawca znajdował się w trudnej sytuacji i nie byłby uprawniony do otrzymania wsparcia w ramach Programu. Powyższe dotyczyło również podsumowania analizy pogłębionej dotyczącej wniosku o dofinansowanie złożonego przez PGG;
- w części dot. spełnienia kryteriów okresu kalkulacji szkody (wymienionych w Załączniku nr 2 do Regulaminu Programu) podano, że przedsiębiorca poza warunkiem objęcia pracowników częściową lub całkowitą kwarantanną na skutek zachorowań na chorobę COVID-19, spełnił jeszcze dwa inne warunki⁵⁰, podczas gdy z przedłożonego przez przedsiębiorcę wniosku nie wynikało, by spełniał te warunki, a ponadto Zarząd JSW w toku kontroli sam przyznał, że spółka spełniała tylko jeden z ww. warunków (dot. objęcia pracowników kwarantanną). Ponadto doradca prawny w swojej opinii z 21 października 2020 r.⁵¹ potwierdził jedynie spełnienie przez pożyczkobiorcę warunku dot. objęcia pracowników kwarantanną, nie odniósł się natomiast do żadnego z pozostałych dwóch warunków.

W załącznikach do umów pożyczek zawartych z JSW i PGG⁵² potwierdzono spełnianie przez tych przedsiębiorców innych warunków kwalifikujących do udziału w Programie (wymienionych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu) niż te, których spełnienie PFR zweryfikował, tj.:

- w przypadku JSW w załączniku do umowy podano, że pożyczkobiorca spełnił trzy warunki (wymienione w ppkt i–iii, tj. dot. odnotowania spadku obrotów gospodarczych, dot. utraty zdolności produkcji oraz dot. nieotrzymywania płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności), pomimo że w *Podsumowaniu analizy pogłębionej*, tj. podstawowym dokumencie potwierdzającym spełnienie ww. warunków, podano, że spółka spełniła tylko dwa warunki (wymienione w ppkt i–ii,

Umowy PFR z przedsiębiorcami wskazywały na spełnianie warunków otrzymania wsparcia, także takich, które nie były weryfikowane przez PFR oraz których przedsiębiorcy nie spełniali

⁴⁹ Tj.: czy wystąpiła sytuacja gdy przedsiębiorstwo podlega zbiorowemu postępowaniu w związku z niewypłacalnością lub spełnia kryteria na mocy obowiązującego prawa krajowego, by zostać objętym zbiorowym postępowaniem w związku z niewypłacalnością na wniosek jej wierzycieli lub czy wystąpiła sytuacja gdy przedsiębiorstwo otrzymało pomoc na ratowanie i nie spłaciło do tej pory pożyczki ani nie zakończyło umowy o gwarancję lub otrzymało pomoc na restrukturyzację i nadal podlega planowi restrukturyzacyjnemu.

⁵⁰ Aby otrzymać pożyczkę preferencyjną przedsiębiorca musiał spełnić przynajmniej jeden z tych warunków. Pozostałe warunki: był adresatem decyzji administracyjnej, zw. z restrykcjami sanitarnymi związanymi z COVID-19 lub był nią dotknięty oraz że został dotknięty przez utratę dochodu spowodowaną przez częściową lub całkowitą niezdolność do prowadzenia sprzedaży zamówionych produktów lub usług w zw. z brakiem możliwości ich odbioru przez klientów na skutek COVID-19 lub brakiem płatności od klientów na skutek COVID-19.

⁵¹ Dot. m.in. potwierdzenia spełnienia szczegółowych warunków uczestnictwa w Programie w przypadku wybrania przez przedsiębiorcę finansowania preferencyjnego.

⁵² Pn. Oświadczenie składane w związku z ubieganiem się o udzielenie finansowania programowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

tj. dot. odnotowania spadku obrotów gospodarczych oraz utraty zdolności produkcji), spośród których jedynie spełnienie pierwszego z tych warunków było przedmiotem weryfikacji przez PFR;

- w przypadku PGG w załączniku do umowy podano, że pożyczkobiorca spełnił warunek określony w ppkt ii (dot. utraty zdolności produkcji), natomiast na etapie weryfikacji wniosku – w *Podsumowaniu analizy pogłębionej* podano, że przedsiębiorca ten spełnił inny warunek, tj. określony w ppkt i (dot. odnotowania spadku obrotów gospodarczych).

NIK zwróciła uwagę, że pomimo iż załączniki te miały charakter oświadczenia podpisywanego przez pożyczkobiorcę, to jednak zgodnie z postanowieniami zawartych umów, załączniki te stanowiły ich integralną część i w związku z tym były wiążące dla obu stron. Tym samym PFR podpisując umowy w takim brzmieniu (włączając w to załączniki) potwierdził spełnienie przez przedsiębiorców warunków, których nie zweryfikował.

W oświadczeniach złożonych przez Zarząd JSW, zgodnie z postanowieniami umowy o pożyczkę płynnościową z 9 grudnia 2020 r. i umowy o pożyczkę preferencyjną z 23 grudnia 2020 r., stanowiących załączniki do tych umów, potwierdzono jednoznacznie, że Spółka spełniała trzy warunki określone w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu, tj.:

- odnotowała 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 ubiegłego roku w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19;
- utraciła 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;
- odnotowała brak płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności.

Tymczasem JSW spełniała tylko jeden z ww. warunków (tj. w zakresie spadku przychodów)⁵³, co potwierdził także Zarząd Spółki, a pozostałych dwóch warunków nie spełniała, ponieważ:

- JSW nie została pozbawiona możliwości prowadzenia produkcji, a jedynie nastąpiło jej ograniczenie, w związku z ograniczeniem dostępności do zasobów, związanym z kapitałem ludzkim na skutek absencji (chorobowe, kwarantanna) w wyniku COVID-19. Informacje o ograniczeniu zdolności produkcyjnej, a nie o utracie zdolności produkcji, podano także w piśmie, stanowiącym załącznik do wniosku JSW o pożyczki;
- nieotrzymane przez JSW płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 nie przekraczały 25% należności.

⁵³ Spełnienie co najmniej jednego spośród pięciu warunków wymienionych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu stanowiło wystarczającą podstawę do ubiegania się o udzielenie przez PFR finansowania programowego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Z kolei w oświadczeniu złożonym przez Zarząd PGG, zgodnie z postanowieniami umowy o pożyczkę płynnościową z 2 kwietnia 2021 r., stanowiącym załącznik do tej umowy, potwierdzono, że Spółka spełniła tylko jeden z warunków określonych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu, tj. że utraciła 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. Powyższe oświadczenie odpowiadało wynikom własnej analizy Spółki spełniania przez PGG kryteriów ubiegania się o wsparcie oraz wynikom podobnej analizy zleconej zewnętrznemu wykonawcy, który także potwierdził, że spośród pięciu warunków spełnia jeden z nich, tj. ww. warunek utraty zdolności produkcji⁵⁴. Według obu powyższych analiz PGG nie spełniała warunku spadku obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży)⁵⁵, a właśnie ten warunek został przez PFR uznany za spełniony w toku weryfikacji wniosku PGG i ostatecznie stał się podstawą do przyznania wsparcia.

Fundusz zawarł umowy pożyczki płynnościowej z dwoma przedsiębiorcami górnictwem, tj. 9 grudnia 2020 r. z JSW⁵⁶ oraz 2 kwietnia 2021 r. z PGG. Pożyczki zostały udzielone w wysokości po 1000 mln zł każda, w celu finansowania bieżącej działalności danej spółki, w tym kapitału obrotowego, a w szczególności w celu regulowania zobowiązań handlowych, wynagrodzeń i kosztów świadczeń pracowniczych, zobowiązań publicznoprawnych, zakupu towarów i materiałów. Spłata pożyczki udzielonej JSW miała następować kwartalnie począwszy od czerwca 2021 r. do września 2024 r. w 14 równych ratach wynoszących 71,4 mln zł każda. Oprocentowanie tej pożyczki w skali roku było stałe i wynosiło: 1,25% w pierwszym roku, 1,75% w drugim i trzecim roku oraz 2,75% w czwartym roku finansowania (od daty zawarcia umowy). Spłata pożyczki udzielonej PGG miała następować w 14 kwartalnych ratach począwszy od 31 grudnia 2021 r. do 28 lutego 2025 r. (pierwsze 10 rat miały wynosić po 70,0 mln zł każda, a cztery kolejne po 75,0 mln zł każda). Oprocentowanie tej pożyczki w skali roku było stałe i wynosiło: 0,75% w pierwszym roku, 1,25% w drugim i trzecim roku oraz 2,25% w czwartym roku finansowania (od daty zawarcia umowy⁵⁷).

Ponadto, PFR zawarł 23 grudnia 2020 r. umowę pożyczki preferencyjnej z JSW⁵⁸ w kwocie 173,6 mln zł, której celem było finansowanie bieżącej działalności JSW, w tym kapitału obrotowego. Spłata ww. pożyczki przez JSW miała następować kwartalnie począwszy od czerwca 2021 r. do września 2024 r. w 14 równych ratach wynoszących 12,4 mln zł każda. Oprocentowanie pożyczki w skali roku było stałe i wynosiło: 1,25% w pierwszym roku, 1,75% w drugim i trzecim roku oraz 2,75% w czwartym roku finansowania (od daty zawarcia umowy). Jednocześnie JSW

Przyznanie przez PFR
pożyczki płynnościowej
JSW i PGG oraz
zawyżenie pożyczki
preferencyjnej JSW

⁵⁴ Warunek określony w § 3 ust. 3 lit. f ppkt (ii) Regulaminu Programu.

⁵⁵ Warunek określony w § 3 ust. 3 lit. f ppkt (i) Regulaminu Programu.

⁵⁶ Stroną umowy były także Jastrzębskie Zakłady Remontowe sp. z o.o. jako pierwotny poręczyciel.

⁵⁷ Różnice w oprocentowaniu pożyczek udzielonych obu podmiotom wynikały z faktu, że zostały one zawarte w różnych terminach i obowiązywały wówczas różne stawki oprocentowania zgodnie z obowiązującą w dniu zawarcia umowy wersją Regulaminu Programu.

⁵⁸ Stroną tej umowy byli również poręczyciele: Jastrzębskie Zakłady Remontowe sp. z o.o. oraz JSW KOKS SA

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

mogła zwrócić się do PFR z wnioskiem o umorzenie części pożyczki, na warunkach określonych w umowie oraz w Regulaminie Programu, tj. do 75% faktycznej szkody wynikającej z pandemii COVID-19, przy czym decyzja o potencjalnym umorzeniu miała należeć do PFR.

Przyznanie pożyczek w powyższych kwotach poprzedzono analizą wniosków JSW i PGG dokonaną przez PFR, w ramach których uwzględniano m.in. szczegółowe warunki udzielenia pomocy odnoszące się do poszczególnych form wsparcia, o jakie występował przedsiębiorca⁵⁹. I tak m.in. w przypadku:

- finansowania płynnościowego – badanie dotyczyło ustalenia maksymalnej kwoty wsparcia (maksymalnie 1000 mln zł) – dokonywano kalkulacji⁶⁰ czy wnioskowana przez przedsiębiorcę kwota pożyczki nie przekracza: dwukrotności rocznych kosztów wynagrodzeń pożyczkobiorcy (z uwzględnieniem kosztów świadczeń pracowniczych) za rok 2019 lub 25% łącznego obrotu pożyczkobiorcy w 2019 r., wyniki tej kalkulacji przedstawiono m.in. w dokumencie pn. *Podsumowanie wniosku*;
- finansowania preferencyjnego – badanie dotyczyło ustalenia maksymalnej kwoty wsparcia (maksymalnie 750 mln zł), nie wyższej niż tzw. szacowana szkoda COVID, oparta o formułę straty na poziomie EBIDTA – w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2020 r.⁶¹, wyniki tego badania, tj. kalkulację sporządzoną przez wnioskodawcę oraz kalkulację skorygowaną przez doradcę finansowego przedstawiono w *Podsumowaniu analizy pogłębionej*.

W toku kalkulacji *szacowanej szkody COVID*, przed udzieleniem pożyczki preferencyjnej JSW, nie pomniejszono wyliczonej kwoty szkody (173,6 mln zł) o otrzymaną przez JSW we wrześniu kwotę dofinansowania ze środków FGŚP dotyczącą kosztów sierpnia 2020 r., w kwocie 53,3 mln zł, w wyniku czego zawyżono o powyższą kwotę wartość szacowanej szkody COVID oraz kwotę pożyczki preferencyjnej udzielonej przez PFR ww. przedsiębiorcy w grudniu 2020 r. Tymczasem zgodnie z *Warunkami udzielania finansowania preferencyjnego*⁶² szacowana szkoda COVID miała być wyliczana przez PFR na podstawie danych przekazanych przez przedsiębiorcę, a w toku kalkulacji szacowanej szkody COVID nie miały być uwzględniane koszty finansowane przez Skarb Państwa (bezpośrednio lub pośrednio np. z FGŚP).

Fundusz na etapie rozpatrywania wniosku nie dochował należytej staranności przy wyliczeniu *szacowanej szkody COVID*, bowiem określenie daty i kwoty otrzymanego przez JSW dofinansowania z FGŚP, w tym miesięcy, których ono dotyczyło (lipiec, sierpień, wrzesień 2020 r.)

⁵⁹ Określone w zał. nr od 1 do 4 do Regulaminu Programu.

⁶⁰ W oparciu o zapotrzebowanie na kapitał obrotowy/płynność pożyczkobiorcy – kwota nie wyższa niż 1000 mln zł, która dodatkowo nie mogła przekraczać najwyższej ze wskazanych w Regulaminie kwot.

⁶¹ Dodatkowo maksymalna kwota pożyczki preferencyjnej nie mogła przekraczać (podobnie jak przy pożyczce płynnościowej) najwyższej z kwot: dwukrotności rocznych kosztów wynagrodzeń pożyczkobiorcy (z uwzględnieniem kosztów świadczeń pracowniczych) za rok 2019 lub 25% łącznego obrotu pożyczkobiorcy w 2019 r.

⁶² Załącznik nr 2 do Regulaminu Programu.

było możliwe do ustalenia już na moment kalkulacji *szacowanej szkody COVID*, tj. przed zawarciem umowy pożyczki w dniu 23 grudnia 2020 r. Wartość ww. dofinansowania ze środków FGŚP w kwocie 53,3 mln zł została ostatecznie uwzględniona dopiero na etapie wyliczenia *faktycznej szkody COVID* celem ustalenia kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej we wrześniu 2021 r.

5.2. Wykorzystanie i spłata udzielonego wsparcia finansowego **Całość środków otrzymanego wsparcia JSW i PGG wydatkowały na cele zgodne z ujętymi w umowach pożyczek. Spłata udzielonych przedsiębiorcom górniczym pożyczek odbiegała od pierwotnych założeń – także w wyniku dokonania zmian ustawowych.**

Spółka JSW otrzymała w dniu 17 grudnia 2020 r. na wyodrębniony rachunek bankowy pożyczkę płynnościową w wys. 1 000 000,0 tys. zł, którą w całości wydatkowała w okresie od 21 grudnia 2020 r. do 5 marca 2021 r. Spółka przeznaczyła ww. pożyczkę w ponad 60% na wynagrodzenia i pochodne z nimi związane, zaś pozostałą kwotę na finansowanie bieżącej działalności, w tym rozliczenia z kontrahentami. Następnie w dniu 30 grudnia 2020 r. JSW otrzymała pożyczkę preferencyjną w wys. 173 600,0 tys. zł, którą w całości wydatkowała w okresie od 8 marca do 15 marca 2021 r. Ponad 97% tej pożyczki JSW wydatkowała na wynagrodzenia i pochodne z nimi związane. Z kolei PGG, po otrzymaniu w dniu 8 kwietnia 2021 r. na wyodrębniony rachunek bankowy pożyczki płynnościowej w kwocie 1 000 000,0 tys. zł, do końca 2021 r. wydatkowała całość pożyczki, z czego 94,0% na wynagrodzenia pracowników i pochodne z nimi związane, a 6,0% na zapłatę zobowiązań podatkowych Spółki.

Wszystkie środki otrzymanego wsparcia, jakie zostały poddane szczegółowej analizie⁶³, przedsiębiorcy górniczy wydatkowali na cele przewidziane w umowach pożyczek, wśród których wymieniono m.in. finansowanie bieżącej działalności pożyczkobiorcy, w tym: regulowanie zobowiązań handlowych; regulowanie wynagrodzeń wobec pracowników pożyczkobiorcy oraz osób zatrudnionych na podstawie umów cywilnoprawnych⁶⁴; zakup towarów i materiałów⁶⁵ lub innych kosztów operacyjnych służących wytworzeniu produktu wytwarzanego lub usługi świadczonej w ramach zwykłej działalności operacyjnej pożyczkobiorcy; regulowanie zobowiązań publiczno-prawnych.

Spółka JSW do 30 czerwca 2022 r. dokonała na rzecz PFR spłaty pożyczki płynnościowej w łącznej kwocie 279 519,8 tys. zł, w tym 264 800,0 tys. zł kapitału głównego oraz 14 719,8 tys. zł odsetek od kapitału. Powyższe spłaty zrealizowano w terminach i w wysokościach rat określonych w umowie pożyczki, z uwzględnieniem zmian dokonanych aneksem z 25 czerwca 2021 r. zawartym na wniosek Spółki z dnia 17 czerwca 2021 r.

Otrzymane wsparcie finansowe przedsiębiorcy wydatkowali na cele przewidziane w umowach pożyczek

Spłata pożyczki płynnościowej i preferencyjnej przez JSW oraz umorzenie części pożyczki preferencyjnej

⁶³ W przypadku pożyczek płynnościowej i preferencyjnej udzielonych JSW – szczegółowej analizie poddano wydatki stanowiące odpowiednio: 62% i blisko 100% kwoty tych pożyczek, a w przypadku pożyczki płynnościowej PGG, stanowiące 34% kwoty wykorzystanej pożyczki.

⁶⁴ Tj. osób związanych z pożyczkobiorcą umową przewidującą stałą współpracę, dla których pożyczkobiorca jest głównym kontrahentem.

⁶⁵ W tym zaliczek na zakup towarów i usług.

We wniosku tym JSW argumentując niekorzystnymi warunkami rynkowymi, w tym niższymi cenami węgla w odniesieniu do wcześniej przewidywanych, zwróciła się o odroczenie terminów płatności pierwszych rat pożyczki płynnościowej i preferencyjnej, przypadających do spłaty na koniec czerwca i września 2021 r. PFR nie przystał na zaproponowany przez Spółkę harmonogram odroczenia spłaty ww. rat, zgadzając się jednak na znaczne obniżenie ich wysokości⁶⁶ – przy jednoczesnym podwyższeniu, następujących po nich, kolejnych rat spłaty tych pożyczek.

Spółka do 30 czerwca 2022 r. spłaciła na rzecz PFR pożyczkę preferencyjną w łącznej kwocie 24 235,1 tys. zł, z tego 22 218,8 tys. zł kapitału głównego oraz 2016,4 tys. zł odsetek od kapitału. Podobnie jak w przypadku pożyczki płynnościowej, spłaty rat pożyczki preferencyjnej realizowano w terminach i w wysokościach rat określonych w umowie pożyczki, z uwzględnieniem zmian dokonanych aneksem z 25 czerwca 2021 r. oraz wynikających z umorzenia części pożyczki preferencyjnej.

Wnioskiem z 30 marca 2021 r. JSW zwróciła się do PFR o umorzenie części pożyczki preferencyjnej, w oparciu o określoną przez Spółkę tzw. faktyczną szkodę COVID. Po zweryfikowaniu wysokości faktycznej szkody COVID, PFR 23 września 2021 r. poinformował JSW o umorzeniu części pożyczki preferencyjnej na kwotę 89 175,0 tys. zł. Spółka 28 września 2021 r. złożyła wymagane oświadczenie o przyjęciu zwolnienia z długu.

PFR nie opracował metodyki obliczania faktycznej szkody COVID, służącej ustaleniu kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej

Polski Fundusz Rozwoju nie opracował sposobu obliczania tzw. faktycznej szkody COVID, będącego podstawą ustalenia kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej oraz nie przekazał go Pożyczkobiorcy, pomimo że wymóg opracowania ww. metodyki oraz jej przekazania wynikał z umowy pożyczki preferencyjnej zawartej z JSW⁶⁷. Izba zwróciła uwagę, że w umowie pożyczki wymieniono jedynie źródła danych i informacji stanowiące podstawę do wyliczenia szkody, jednak z treści tych postanowień nie można było wywnioskować w jaki sposób należy wyliczyć faktyczną szkodę COVID, w szczególności jakie elementy wziąć pod uwagę, a jakie pominąć. Podobnie w załączniku nr 2 do Regulaminu Programu⁶⁸ podano jedynie ogólne warunki umożliwiające umorzenie pożyczki, maksymalny okres, za który obliczano faktyczną szkodę COVID⁶⁹ i maksymalną kwotę umo-

⁶⁶ W przypadku pożyczki płynnościowej obniżenie raty kapitałowej z 71 428,6 tys. zł do 10 000,0 tys. zł, zaś w przypadku pożyczki preferencyjnej z 12 400,0 tys. zł do 1000,0 tys. zł.

⁶⁷ W treści tej umowy podano bowiem, m.in. że: *Kwota umorzenia pożyczki zostanie określona przez Pożyczkodawcę ex-post w oparciu o Faktyczną Szkodę COVID wyliczoną według metodologii przyjętej przez Pożyczkodawcę: (i) na podstawie zaudytowanych jednostkowych rocznych sprawozdań finansowych Pożyczkobiorcy (...), (ii) na podstawie wyliczeń Faktycznej Szkody COVID za Okres Szkody COVID dokonanych przez Pożyczkobiorcę na podstawie metodologii wyznaczonej przez Pożyczkodawcę i dostarczonych Pożyczkodawcy, (iii) na podstawie innych danych lub sprawozdań finansowych (...), (iv) na podstawie wyników badania przeprowadzonego przez niezależnego doradcę finansowego wybranego przez Pożyczkodawcę (...) oraz (v) zgodnie z zasadami kumulacji pomocy publicznej (...).*

⁶⁸ Pn. *Warunki udzielenia finansowania preferencyjnego.*

⁶⁹ Faktyczna szkodę COVID miała być obliczana za okres nie dłuższy niż okres rozpoczynający się 1 marca 2020 r. oraz trwający nie dłużej niż do 31 sierpnia 2020 r. (lub odpowiednio krótszy w przypadku odwołania przed 31 sierpnia 2020 r. stanu epidemii oraz nie dłuższy niż okres, w którym wystąpiły u Pożyczkobiorcy przyczyny będące podstawą wystąpienia szkody COVID.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

rzenia⁷⁰. Jednocześnie w dokumencie tym podano, że *Kwota umorzenia będzie określana ex-post według metodologii PFR z uwzględnieniem rzeczywistych zaudytowanych danych za okres faktycznej szkody COVID*.

Zdaniem NIK, metodyka obliczania faktycznej szkody COVID miała stanowić odrębny dokument, który powinien być przekazany pożyczkobiorcy (JSW) przez pożyczkodawcę (PFR). Analogiczne stanowisko zajęła JSW, która przed złożeniem wniosku o umorzenie pożyczki preferencyjnej bezskutecznie zwracała się do PFR o udostępnienie jej metodyki, o której była mowa w postanowieniach zawartej umowy oraz informowała, że z udostępnionych Spółce dotąd dokumentów nie wynika w jaki sposób należy wyliczyć faktyczną szkodę COVID. W związku z powyższym, JSW składając do PFR wnioski o umorzenie i załączając sporządzone przez siebie wyliczenie faktycznej szkody COVID, oświadczyła, że z uwagi na brak metodyki przyjętej przez Pożyczkodawcę do wyliczenia faktycznej szkody COVID, wyliczenie tej szkody zostało przez Spółkę dokonane wg jej najlepszej wiedzy.

Spółka PGG nie dokonała na rzecz PFR spłaty pierwszej raty kapitałowej pożyczki płynnościowej w wysokości 70 mln zł oraz odsetek, pomimo wynikającego z umowy pożyczki zobowiązania do jej uiszczenia do 31 grudnia 2021 r. Spółka pismem z 28 grudnia 2021 r. powiadomiła PFR o zamiarze powstrzymania się od płatności raty kapitałowej przypadającej na dzień 31 grudnia 2021 r. oraz płatności odsetek za okres odsetkowy obejmujący IV kwartał 2021 r. Powołała się przy tym na przyjętą przez Sejm w dniu 17 grudnia 2021 r. ustawę o zmianie ustawy o funkcjonowaniu gw⁷¹ oraz uzasadnienie projektu ww. ustawy, wg którego ustawa ta jest jednym z elementów mechanizmu wsparcia publicznego dla spółek sektora węgla kamiennego, których celem będzie zapewnienie stabilności sektora górnictwa węgla kamiennego do momentu jego likwidacji. Po otrzymaniu ww. pisma PGG o powstrzymaniu się od spłaty pierwszej raty pożyczki, pismem z 17 stycznia 2022 r. PFR przesłał do PGG wezwanie do zapłaty zaległej kwoty z tytułu zawartej umowy pożyczki płynnościowej w wysokości 72 386 164,38 zł⁷², z terminem zapłaty do 31 marca 2022 r.

Z dniem 3 lutego 2022 r. zmianie uległa ustawa o funkcjonowaniu gw⁷³. Dodano w niej art. 5b⁷³, gdzie w ust. 1 określono, że wymagalne oraz niewymagalne zobowiązania przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia z tytułu wsparcia finansowego udzielonego przez PFR, w ramach rządowego programu udzielania dużym przedsiębiorcom wsparcia, o którym mowa w art. 21a ustawy o SIR, podlegają umorzeniu z mocy prawa w całości w dniu wydania przez KE decyzji stwierdzającej, że to umorzenie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym. Jednocześnie

Zaniechanie podjęcia spłaty pożyczki płynnościowej przez PGG oraz jej późniejsze ustawowe zawieszenie

⁷⁰ Kwota umorzenia nie mogła być wyższa niż niższa z dwóch kwot, tj. 75% kwoty pożyczki oraz 75% faktycznej szkody COVID.

⁷¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 241.

⁷² Na kwotę składały się kapitał (70 000 000,00 zł), odsetki (1 890 410,96 zł) oraz odsetki karne (495 753,42 zł).

⁷³ Dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu gw⁷³.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w ust. 2 art. 5b stwierdzono, że zawiesza się spłatę zobowiązań, o których mowa w ust. 1, do dnia wydania decyzji KE, albo innego zakończenia postępowania przed KE, nie później niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

NIK zwróciła uwagę, że do czasu wejścia w życie ww. ustawy z 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu gwk, tj. do dnia 3 lutego 2022 r., Spółka była zobowiązana realizować wszystkie postanowienia zawarte w umowie pożyczki płynnościowej, w tym w zakresie spłaty pierwszej raty pożyczki. Parlamentarne prace dotyczące zmiany ww. przepisów nie stanowiły bowiem wystarczającej podstawy do odstąpienia od realizacji tych zobowiązań umownych.

Od 3 lutego 2022 r., w związku z wejściem w życie ww. art. 5b ust. 2 ustawy o funkcjonowaniu gwk, spłata zobowiązań wobec PFR została zawieszona, w związku z czym PGG nie dokonywała również spłat kolejnych rat, których termin przypadał na koniec kolejnych kwartałów.

Brak konsekwencji JSW w działaniach służących zapewnieniu płynności i stabilności finansowej w trakcie spłaty udzielonych pożyczek

Po otrzymaniu pożyczek z PFR (9 i 23 grudnia 2020 r.) oraz w trakcie ich spłaty, w dniu 28 kwietnia 2021 r. Zarząd JSW podjął uchwałę, na podstawie której od 1 lipca 2021 r. nastąpił wzrost płac zasadniczych o 3,4% dla wszystkich osób zatrudnionych w JSW. Szacunkowy koszt ww. wzrostu płac, w okresie od lipca 2021 r. do czerwca 2022 r., wyniósł łącznie z narzutami ok. 110 mln zł. Jednocześnie 17 czerwca 2021 r., JSW wystąpiła do PFR z wnioskiem o zmianę harmonogramu spłaty pożyczek (odroczenie spłaty dwóch rat) uzasadniając to niekorzystnymi warunkami rynkowymi, w szczególności notowanymi na rynku niższymi cenami węgla w odniesieniu do przedłożonych w październiku 2020 r. projekcji Spółki na 2021 r.

Chociaż podjęcie ww. decyzji nie naruszało postanowień umów pożyczek, ponieważ wynikający z nich zakaz podwyższania wynagrodzeń⁷⁴ obowiązywał do 30 czerwca 2021 r., to jednak pozostawały one w sprzeczności z trudną sytuacją finansową Spółki, o której Zarząd JSW informował PFR i którą potwierdzały niskie przychody ze sprzedaży w I półroczu 2021 r., kiedy to podejmowano decyzje o wzroście wynagrodzeń. Późniejsze wzrosty wynagrodzeń od 1 września 2021 r. o 1,6%⁷⁵ oraz od 1 stycznia 2022 r. o 10%⁷⁶, następowały w warunkach poprawy sytuacji rynkowej, w związku ze wzrostem cen węgla koksowego.

⁷⁴ Za wyjątkiem podwyższania wynagrodzeń wynikających ze zmiany zaszeregowania pracowników, mając na uwadze uzasadnione i racjonalne potrzeby Pożyczkobiorcy przyznawanych w normalnym toku działalności.

⁷⁵ W dniu 13 września 2021 r. Zarząd JSW w wyniku postępowania mediacyjnego w sprawie zakończenia sporu zbiorowego, prowadzonego na podstawie art. 14 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123), w związku ze zgłoszonymi 5 maja 2021 r. postulatami, zawarł z reprezentatywnymi organizacjami związkowymi porozumienie, w którym to postanowiono od dnia 1 września 2021 r. wdrożyć do stosowania nowe tabele stawek płac zasadniczych wyższe od dotychczasowych o 1,6%.

⁷⁶ Na podstawie porozumienia zawartego 28 stycznia 2022 r. pomiędzy Zarządem JSW a reprezentatywnymi organizacjami związkowymi dot. realizacji polityki płacowej w 2022 r. w JSW.

5.3. Monitorowanie i efekty wykorzystania udzielonego wsparcia

Monitorowanie realizacji umów pożyczek w większości prowadzono zgodnie z założeniami, jednakże gromadzone informacje nie pozwalały na wyczerpującą ocenę realizacji celów Programu. Udzielone JSW i PGG wsparcie przyczyniło się do utrzymania ich płynności finansowej oraz uniezależnienia stanu zatrudnienia od skutków pandemii.

Polski Fundusz Rozwoju posiadał odrębny rachunek bankowy dla każdego z realizowanych programów, a prowadzona ewidencja pozwalała przypisać im koszty, transze i przychody do poszczególnych programów. Ewidencja rozliczeń pieniężnych beneficjentów Programu – w tym obu przedsiębiorców górniczych (JSW i PGG) – prowadzona była przez PFR w księgach rachunkowych na wyodrębnionych kontach, z podziałem na rodzaje pożyczek (płynnościowe i preferencyjne) oraz składowe rozliczeń⁷⁷, w sposób pozwalający na wyodrębnienie informacji w podziale na poszczególnych beneficjentów.

Obsługa pożyczek udzielonych beneficjentom w ramach Programu prowadzona była przez bank⁷⁸, za pomocą którego realizowane były wypłaty i spłaty pożyczek. Informacja o zaległościach w spłatach przekazywana była PFR przez bank w formie raportów⁷⁹. Bank naliczał odsetki od udzielonych pożyczek oraz z tytułu nieterminowych spłat. Ewidencja księgową PFR w zakresie naliczanych odsetek prowadzona była na podstawie raportów banku.

Ewidencja środków zewnętrznych pozyskiwanych na finansowanie wszystkich realizowanych przez PFR programów prowadzona była przez PFR na wyodrębnionych kontach w podziale na poszczególne programy i serie obligacji wykorzystywanych do ich realizacji. Transze otrzymywane ze Skarbu Państwa oraz przychody z tytułu realizowanych programów ewidencjonowane były na kontach funduszy specjalnych (niezaliczanych do kapitałów własnych) prowadzonych dla każdego z programów z osobna.

Polski Fundusz Rozwoju monitorował realizację zawartych umów pożyczek. Przedsiębiorcy (beneficjenci wsparcia) składali Funduszowi comiesięczne tzw. pakiety informacyjne, coroczne aktualizacje modelu finansowego⁸⁰, inne wymagane dokumenty⁸¹. Badane pakiety informacyjne złożone przez JSW i PGG zawierały wszystkie wymagane⁸² dane finansowe i operacyjne oraz dane jakościowe w postaci formularzy elektronicznych, w tym dane: informacyjne, o akcjonariacie i składzie organów spółek, o podmiotach powiązanych, jakościowe, historyczne, rachunki wyników, bilanse, należności handlowe oraz wskaźniki bankowe. Obaj

Środki udzielonego wsparcia ewidencjonowano w podziale na programy, instrumenty wsparcia oraz beneficjentów pomocy

Monitorowanie umów pożyczek prowadzono zgodnie z założeniami, jednak nie wymagano od beneficjentów wsparcia niektórych istotnych informacji

⁷⁷ Kapitał, odsetki, spłaty, umorzenia.

⁷⁸ Na podstawie umowy outsourcingu.

⁷⁹ Zdefiniowanych w zawartych umowach.

⁸⁰ W układzie przekazanym PFR na etapie analizy wniosków o udzielenie finansowania.

⁸¹ W tym: zaświadczenia o zgodności z celem i brakiem przypadku naruszenia. Beneficjenci byli zobowiązani do ich składania zgodnie z postanowieniami zał. nr 4 do zawartych umów pożyczek. Ponadto przedsiębiorcy na wniosek PFR przygotowywali prezentacje.

⁸² Zgodnie z postanowieniami zał. nr 4 do zawartych umów pożyczek.

beneficjenci przekazali aktualizację modelu finansowego na 2022 r., prognoz finansowych oraz zaudytowanych wskaźników finansowych w ujęciu rocznym za zakończony rok obrotowy.

Od beneficjentów pożyczek PFR pozyskiwał zestawienia wykorzystania wsparcia, zawierające informację o kwocie i celu (przeznaczeniu) wydatkowania środków. Ponadto beneficjenci składali oświadczenia o wykorzystaniu otrzymanych kwot pożyczek zgodnie z ich celami, że zostały w pełni wykorzystane oraz że nie wystąpiły przypadki naruszenia obowiązujących beneficjentów postanowień dotyczących udzielonego wsparcia oraz innych istotnych okoliczności. W ramach prowadzonego monitoringu PFR nie wymagał od beneficjentów wsparcia przekazywania informacji o zatrudnieniu, w tym o ochronionych miejscach pracy⁸³, co nie pozwalało na skutecznie monitorowanie stanu zatrudnienia u pożyczkobiorców i ochrony miejsc pracy. Tymczasem jednym z zasadniczych i szczególnie⁸⁴ celów Programu była stabilizacja finansowa dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy.

Skutkiem braku monitorowania wielkości zatrudnienia u beneficjentów pomocy był brak możliwości wykazania ww. informacji – jako istotnych wskaźników ewaluacyjnych Programu – w składanych przez PFR, do właściwego ministra, sprawozdaniach okresowych z realizacji Programu.

Sprawozdania PFR z realizacji Programu nie zawierały części danych, niektóre przedkładano z opóźnieniem, a jednego w ogóle nie opracowano

Sprawozdania okresowe PFR z realizacji Programu zawierały siedem spośród 10 wskaźników ewaluacyjnych określonych w podrozdziale 5.3. Programu⁸⁵, dotyczących rezultatów Programu oraz jego oddziaływania na gospodarke sektor przedsiębiorstw. Sprawozdania obejmowały następujące wskaźniki: (1) wartość udzielonego finansowania programowego w podziale na główne kategorie; (2) wartość bezzwrotnego finansowania programowego; (3) kwoty i strukturę pozyskanego przez PFR finansowania zewnętrznego oraz kosztów finansowania zewnętrznego; (4) wartość opóźnionych spłat finansowania programowego przez beneficjentów Programu; (5) wartość wynagrodzenia PFR z tytułu obsługi Programu oraz innych kosztów programowych pokrywanych z Rachunku Programu; (6) informacje o sporach lub zgłoszonych roszczeniach do PFR przez beneficjentów Programu; (7) otrzymane wpłaty Skarbu Państwa na pokrycie wynagrodzenia i kosztów Programu na Rachunek Programu.

Sprawozdania okresowe nie zawierały natomiast trzech wymaganych wskaźników: (1) liczby beneficjentów Programu⁸⁶, (2) informacji o beneficjentach (w szczególności o zatrudnieniu) oraz (3) liczby ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu. NIK zwróciła uwagę, że jednym z celów Programu była stabilizacja finansowa przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy. Z tego względu informacje o liczbie beneficjentów,

⁸³ Np. w formie zobowiązania ujętego w umowie pożyczki zawartej z beneficjentem.

⁸⁴ Wymienionym w rozdziale 2 Programu, a także w §1 pkt 3 lit. f Regulaminu Programu.

⁸⁵ Ponadto, nie określono w nich innych wskaźników, dedykowanych wyłącznie podmiotom sektora górnictwa węgla kamiennego.

⁸⁶ Podawano liczbę złożonych wniosków i zawartych umów, jednak na ich podstawie brak było możliwości ustalenia liczby beneficjentów, gdyż każdy z nich mógł złożyć więcej niż jeden wniosek oraz zawrzeć więcej niż jedną umowę.

liczbie zatrudnionych przez nich osób oraz o liczbie ochronionych miejsc pracy w wyniku realizacji Programu były istotnymi informacjami z punktu widzenia realizacji ww. celu szczegółowego, a także celu zasadniczego Programu, jakim była realizacja podstawowego interesu ekonomicznego Rzeczypospolitej Polskiej w postaci zapewnienia stabilności przedsiębiorstw i gospodarki oraz bezpieczeństwa i dobrobytu jej obywateli.

Polski Fundusz Rozwoju przedstawiał ministrowi właściwemu ds. gospodarki sprawozdania okresowe (kwartalne) po zakończeniu każdego kolejnego kwartału kalendarzowego, obejmujące okres od rozpoczęcia realizacji Programu (27 kwietnia 2020 r.) do końca danego kwartału. Trzy spośród dziewięciu sprawozdań kwartalnych z realizacji Programu, sporządzonych w badanym okresie (za: IV kwartał 2020 r. oraz za I i II kwartał 2021 r.), zostały złożone odpowiednio: 4 lutego, 7 maja i 3 sierpnia 2021 r., tj. z opóźnieniem wynoszącym od trzech do siedmiu dni w stosunku do terminu określonego w podrozdziale 5.3. Programu, tj. 30 dni od zakończenia każdego kwartału kalendarzowego.

Polski Fundusz Rozwoju nie przedstawił RM pierwszego sprawozdania z realizacji Programu, wymaganego postanowieniami podrozdziału 5.3. Programu, zgodnie z którymi był on zobowiązany do sporządzenia i przedłożenia jej ww. sprawozdania w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia Programu, czyli do 11 czerwca 2020 r. Sprawozdanie to miało w szczególności zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu. Według PFR sprawozdaniem tym było sprawozdanie kwartalne za II kwartał 2020 r. (wysłane 30 lipca 2020 r. wg stanu na 30 czerwca 2020 r.). NIK zwróciła uwagę, że ustalenia w trybie roboczym dokonane z Ministerstwem Rozwoju w ww. zakresie nie powinny być sprzeczne z postanowieniami Programu. Ponadto, sprawozdanie dla RM miało szczególny charakter, w odróżnieniu bowiem od sprawozdań kwartalnych miało ono zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu. Sprawozdanie złożone przez PFR za II kwartał 2020 r. nie zawierało tych elementów.

Jastrzębska Spółka Węglowa SA

W badanym okresie JSW terminowo regulowała swoje zobowiązania: publicznoprawne, wobec kontrahentów oraz wobec pracowników. Sytuacja finansowa Spółki w porównaniu do pierwszego roku pandemii (2020 r.), w kolejnym roku uległa poprawie, co w szczególności dotyczyło okresu od września 2021 r., natomiast istotna poprawa sytuacji finansowej JSW nastąpiła w I kw. 2022 r. – głównie w wyniku wzrostu cen węgla na rynkach światowych.

Sprzedaż węgla w latach 2019, 2020, 2021 i w I poł. 2022 r. systematycznie wzrastała odpowiednio: 13,8; 14,0; 14,9; 7,6 mln ton, przy jednoczesnym spadku wydobycia węgla w latach 2019–2021: 14,8; 14,4; 13,8 mln ton⁸⁷ i wydobyciu w I poł. 2022 r. wynoszącym 7,2 mln ton. Do spadku wydobycia w latach 2020–2021, poza konsekwencjami pandemii i związanej z nią dekoniunktury, przyczyniły się także m.in. zapalenie się metanu w jednej

Wsparcie finansowe przedsiębiorstw górniczych przyczyniło się do utrzymania ich płynności finansowej. Poprawa wyników finansowych przedsiębiorstw górniczych wiązała się głównie ze wzrostem cen węgla

⁸⁷ Co miało związek z systematycznym spadkiem wydobycia węgla energetycznego.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

z kopalń, pogorszenie warunków geologicznych w dwóch kopalniach oraz koncentracja jednej z kopalń na robotach przygotowawczych w celu przygotowania ścian na przyszłe lata.

Z kolei zapasy węgla na koniec 2020 r. wzrosły do 2,0 mln ton w porównaniu do 1,6 mln ton na koniec 2019 r., a następnie spadły do 0,8 mln ton na koniec 2021 r. i do 0,3 mln ton na koniec I poł. 2022 r. W latach 2019–2021 spadała wydajność wydobycia przeliczona na jednego pracownika zatrudnionego w Spółce, która wynosiła w tym okresie odpowiednio: 669,8; 645,0 i 622,3 ton na pracownika, a w I poł. 2022 r. wzrosła do 678,0 ton na pracownika⁸⁸.

Przychody JSW ze sprzedaży ogółem w latach 2019–2022 (I poł.) kształtowały się następująco (w nawiasie ze sprzedaży węgla): 11 268,8 mln zł (7372,1 mln zł); 8669,5 mln zł (5491,9 mln zł); 13 550,3 mln zł (8220,6 mln zł), przy czym za I poł. 2022 r. przychody te wyniosły 14 627,8 mln zł (9921,5 mln zł). Wzrost przychodów ze sprzedaży węgla związany był w szczególności ze wzrostem średniej ceny zbytu węgla, która w I poł. 2022 r. była ponad dwukrotnie wyższa niż w 2019 r. i 2021 r. oraz ponad trzykrotnie wyższa niż w 2020 r., co wynikało głównie ze wzrostu cen węgla koksowego. Średnia cena zbytu węgla znacząco wzrosła w I poł. 2022 r., w porównaniu do średniej ceny w latach 2019–2021, osiągała w I poł. 2022 r. 1298,7 zł za tonę, podczas gdy w latach 2019–2021 cena ta wynosiła odpowiednio: 534,7; 393,2 i 550,1 zł za tonę.

W ww. latach w JSW wzrosły zobowiązania, które wynosiły odpowiednio: 6120,5 mln zł; 7611,3 mln zł; 8402,7 mln zł i 8814,0 mln zł, przy spadku nakładów inwestycyjnych (CAPEX), które wynosiły, odpowiednio: 2050,6 mln zł, 1552,3 mln zł, 1357,7 mln zł i 752,9 mln zł. Spadek nakładów inwestycyjnych w latach 2020–2021, spowodowany był głównie pandemią i ograniczeniem realizowanych inwestycji do niezbędnego minimum.

W latach 2019–2022 (I poł.) EBITDA⁸⁹ Spółki wyniosła odpowiednio: 1406,9 mln zł; (-)813,3 mln zł; 1567,1 mln zł i 5691,3 mln zł, a wynik finansowy netto: 330,4 mln zł; (-)1541,1 mln zł; 329,8 mln zł i 4146,2 mln zł. W latach 2019–2022 (I poł.) wskaźnik ogólnego zadłużenia⁹⁰ wynosił odpowiednio: 0,44; 0,55; 0,56 i 0,45, a wskaźnik płynności bieżącej⁹¹ wynosił odpowiednio: 0,73; 0,75; 0,75 i 1,28.

Przeciętne zatrudnienie w latach 2019–2021 kształtowało się na podobnym poziomie wynoszącym odpowiednio: 22 038; 22 302 i 22 103 etatów, natomiast w I poł. 2022 r. spadło do 21 148 etatów. W 2022 r. spadek stanu zatrudnienia nastąpił wskutek przekazania pracowników do Spółki Restrukturyzacji Kopalń SA, w wyniku umowy zbycia zorganizowanej części przedsiębiorstwa zakładu górniczego „Jastrzębie III” KWK „Jastrzębie-Bzie”, w oparciu o tryb przewidziany w art. 8a ustawy o funkcjonowaniu gwk.

⁸⁸ W przeliczeniu na ujęcie roczne, tj. wydajność w półroczu przemnożona x 2.

⁸⁹ Przychody – koszty operacyjne bez amortyzacji.

⁹⁰ Stosunek zobowiązań razem do aktywów ogółem.

⁹¹ Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych.

Polska Grupa Górnicza SA

Otrzymane przez PGG wsparcie z PFR przyczyniło się do utrzymania płynności finansowej Spółki, co znalazło odzwierciedlenie we wskaźnikach dotyczących płynności Spółki, które w latach 2020–2021 kształtowały się na zbliżonym poziomie⁹², a także w stanie zobowiązań przeterminowanych, który na koniec 2021 r. zmniejszył się w porównaniu do 2020 r. wynosząc odpowiednio 174,7 mln zł (1,6% zobowiązań ogółem) i 198,2 mln zł (2% zobowiązań ogółem).

Sprzedaż węgla w latach 2019, 2020, 2021 i w I poł. 2022 r. ulegała zmianom i wynosiła odpowiednio: 27,7; 23,6; 24,3 i 11,2 mln ton, przy jednoczesnym obniżeniu wydobywania wynoszącym odpowiednio: 29,5; 24,3; 23,1 i 10,9 mln ton. Do spadku wydobywania w latach 2020–2021, poza konsekwencjami pandemii i związanej z nią dekonjunkury, jak wyjaśnił Wiceprezes PGG w trakcie kontroli przyczyniły się także: brak realizacji przez przedsiębiorców z sektora energetyki umów długoterminowych w latach 2019–2020; realizacja postanowień obowiązującej Polityki Energetycznej Polski powiązanej z polityką klimatyczną UE ukierunkowaną na dekarbonizację; spadek produkcji energii z węgla w kraju; dynamiczny wzrost importu energii elektrycznej do Polski⁹³; rozpoczęcie procesu notyfikacji przed KE programu wygaszania zdolności produkcyjnych, który zakładał zaniechanie inwestycji rozwojowych w nowe zasoby węgla, w tym zakończenia produkcji węgla z KWK Ruda Ruch-Pokój.

Zapasy węgla na koniec 2020 r. wzrosły do 2,6 mln ton w porównaniu do 2,2 mln ton na koniec 2019 r., a następnie spadły w 2021 r. do 1,0 mln ton oraz do 0,5 mln ton w I poł. 2022 r. W latach 2020–2021 wydajność wydobywania przeliczona na jednego pracownika zatrudnionego w Spółce, w porównaniu do 2019 r. istotnie się obniżyła. W latach 2019–2022 (I poł.) wydajność wydobywania kształtowała się w poszczególnych latach następująco: 706,8; 600,1; 597,2 ton na pracownika, a w I poł. 2022 r. wyniosła 597,5 ton na pracownika⁹⁴.

Przychody PGG ze sprzedaży ogółem w latach 2019–2022 (I poł.) kształtowały się następująco (w nawiasie przychody ze sprzedaży węgla): 9012,1 mln zł (8765,2 mln zł); 7475,5 mln zł (7273,2 mln zł); 8087,4 tys. zł (7647,7 mln zł), a za I poł. 2022 r. przychody te wyniosły 4627,3 mln zł (4509,9 mln zł). Wzrost przychodów ze sprzedaży węgla w I półroczu 2022 r. związany był ze wzrostem średniej ceny zbytu węgla. Średnia cena zbytu tony węgla znacząco wzrosła w I poł. 2022 r. i wynosiła 403,6 zł za tonę, podczas gdy w latach 2019, 2020 i 2021 cena ta wynosiła odpowiednio: 317,0; 308,6 i 315,2 zł za tonę.

⁹² Wskaźnik płynności WPB (aktywa obrotowe/zobowiązania krótkoterminowe – rezerwy krótkoterminowe) wynosił w 2020 r. 0,31 i w 2021 r. 0,25; wskaźnik płynności WPS (aktywa obrotowe – zapasy/zobowiązania krótkoterminowe – rezerwy krótkoterminowe) wynosił w 2020 r. 0,19 i w 2021 r. 0,21; wskaźnik płynności WPN (środki pieniężne i ich ekwiwalenty/zobowiązania krótkoterminowe – rezerwy krótkoterminowe) wynosił w 2020 r. 0,05 i w 2021 r. 0,09.

⁹³ W 2019 r. o 86% (+4,9 TWh), a w 2020 r. o 24% (+2,6 TWh).

⁹⁴ W przeliczeniu na ujęcie roczne, tj. wydajność w półroczu przemnożona x 2.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ww. latach w PGG wzrosły zobowiązania, które wynosiły odpowiednio: 8734,6 mln zł; 9 330,7 mln zł; 10 800,7 mln zł i 10 478,4 mln zł, przy spadku nakładów inwestycyjnych (CAPEX), które wynosiły, odpowiednio: 3011,2 mln zł, 2173,9 mln zł, 2143,6 mln zł i 1068,7 mln zł. Spadek nakładów inwestycyjnych wynikał z negatywnych dla Spółki konsekwencji ekonomiczno-finansowych pandemii i konieczności ograniczenia realizowanych inwestycji.

W latach 2019–2022 (I poł.) EBITDA⁹⁵ PGG wyniosła odpowiednio: 1868,8 mln zł; (-)1098,7 mln zł; (-)1894,4 mln zł i 1601,2 mln zł, a wynik finansowy netto: (-)427,1 mln zł; (-)3274,5 mln zł; (-)3820,0 mln zł i 738,6 mln zł. W latach 2019–2022 (I poł.) wskaźnik ogólnego zadłużenia⁹⁶ wynosił w poszczególnych latach odpowiednio: 0,70; 0,95; 1,44 i 1,22, a wskaźnik płynności bieżącej⁹⁷ wynosił odpowiednio: 0,55; 0,27; 0,22 i 0,29.

Przeciętne zatrudnienie w Spółce w latach 2019–2022 (I poł.) systematycznie spadało i wynosiło odpowiednio: 41 737, 40 546, 38 644, 36 465 etatów. Spadek zatrudnienia wynikał głównie z odejść naturalnych (emerytury) i innych przyczyn, w tym np. w wyniku zmiany pracodawcy w ramach górnictwa. Jak wyjaśnił Wiceprezes PGG, zgodnie z założeniami modelu funkcjonowania Spółki ukierunkowanego na wygaszanie zdolności produkcyjnych, nie zatrudniano nowych pracowników w miejsce odchodzących z pracy.

⁹⁵ Przychody – koszty operacyjne bez amortyzacji.

⁹⁶ Stosunek zobowiązań razem do aktywów ogółem.

⁹⁷ Stosunek aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Czy udzielone dużym przedsiębiorcom górniczym wsparcie finansowe w związku z epidemią, zostało zasadnie przyznane, prawidłowo wykorzystane, rzetelnie rozliczone i czy przyczyniło się do poprawy sytuacji beneficjentów?

Pytanie definiujące cel główny kontroli

- Czy wsparcie finansowe udzielone przedsiębiorcom górniczym w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm prawidłowo przyznano oraz monitorowano i rzetelnie rozliczono jego wykorzystanie?
- Czy prawidłowo wnioskowano i wykorzystano środki w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm, a otrzymane wsparcie pozwoliło osiągnąć przedsiębiorcom górniczym planowane cele?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Kontrolą objęto trzy podmioty zaangażowane w przebieg realizacji programu rządowego *Tarcza finansowa PFR dla dużych firm*, w tym: PFR, któremu RM powierzyła wdrożenie ww. Programu i udzielanie przedsiębiorcom wsparcia finansowego, a także wszystkich przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny, którzy otrzymali wsparcie finansowe w ramach Programu, tj. spółki PGG i JSW. Powyższe dwie spółki były największymi krajowymi podmiotami wydobywającymi węgiel kamienny, a zarazem największymi jednostkowymi beneficjentami programu *Tarcza finansowa PFR dla dużych firm*.

Zakres podmiotowy

Kontrola została przeprowadzona z wykorzystaniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (PFR) oraz legalności i gospodarności (PGG i JSW).

Kryteria kontroli

Lata 2020–2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych. Czynności kontrolne prowadzono od 5 kwietnia do 31 sierpnia 2022 r.

Okres objęty kontrolą

W ramach postępowania kontrolnego, w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, pozyskano informacje dotyczące: przesłanek występowania lub niewystępowania przez przedsiębiorców o środki wsparcia finansowego w ramach Programu oraz okoliczności ich nieprzyznania (dotyczy wszystkich przedsiębiorców górniczych prowadzących wydobycie węgla kamiennego, którzy ostatecznie nie zostali beneficjentami wsparcia); procesów weryfikacji spełniania przez wnioskujących przedsiębiorców warunków kwalifikowalności do udziału w Programie oraz wykonywanych analiz (dotyczy zewnętrznych doradców współpracujących z PFR, których opinie miały wpływ na przebieg i rezultaty procedowania przedsiębiorców o środki wsparcia).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

Kontrola planowa pt. *Wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19 (P/22/059)* została podjęta z inicjatywy własnej NIK.

Pozostałe informacje

Do wszystkich trzech wystąpień pokontrolnych zgłoszono łącznie 17 zastrzeżeń. Spośród dwóch zastrzeżeń Zarządu JSW, dwa zostały oddalone przez Komisję Rozstrzygającą NIK. Spośród 11 zastrzeżeń Zarządu PFR, pięć zostało oddalonych, a sześć zostało w części uwzględnionych. Wszystkie zastrzeżenia Zarządu PGG zostały uwzględnione.

ZAŁĄCZNIKI

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w trzech wystąpieniach pokontrolnych. W dwóch wystąpieniach sformułowano ogółem dwie uwagi (JSW) i dwa wnioski pokontrolne (PFR).

Z informacji przekazanej przez JSW o sposobie wykorzystania uwag wynika, że właściwe komórki merytoryczne Spółki badają treść oświadczeń wynikających z zawartych umów i każdorazowo weryfikują je w celu ustalenia adekwatności ich treści z występującym w danej sprawie stanem faktycznym, a także iż Spółka dokłada starań, aby podejmować optymalne działania zapewniające jej stabilność finansową i ograniczające wzrost kosztów prowadzonej działalności w okresie zakłóceń wywołanych pandemią, mając na względzie zapewnienie nieprzerwanego funkcjonowania Spółki.

Z informacji PFR o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że podjęto działania w celu realizacji wniosku o objęcie monitoringiem liczby zatrudnionych oraz liczby ochronionych miejsc pracy u beneficjentów Programu, a także wniosku o zapewnienie terminowego składania sprawozdań okresowych z realizacji Programu zawierających wszystkie wskaźniki ewaluacyjne wymagane w Regulaminie Programu i w związku z tym m.in. PFR podjął w grudniu 2022 r. rozmowy z ZUS, zmierzające do wypracowania rozwiązań informatycznych, pozwalających na automatyczne uzyskiwanie okresowych danych o zatrudnieniu beneficjentów Programu, celem przekazywania wskaźników ewaluacyjnych, dotyczących zatrudnienia, w ramach przyszłych sprawozdań okresowych z realizacji Programu. Ponadto PFR poinformował, że w Spółce wdrożono mechanizmy usprawniające proces przygotowania kwartalnych sprawozdań z realizacji Programu, w których efekcie nie wystąpiły opóźnienia w przekazywaniu sprawozdań.

Wykaz jednostek kontrolowanych

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|-------------------------------|--|
| 1. | Delegatura NIK w Katowicach | Polski Fundusz Rozwoju SA | Paweł Borys |
| 2. | Delegatura NIK w Katowicach | Polska Grupa Górnicza SA | Tomasz Rogala |
| 3. | Delegatura NIK w Katowicach | Jastrzębska Spółka Węglowa SA | Tomasz Cudny |

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-------------------------------|----------------------------------|--|--|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 1. | Polski Fundusz Rozwoju SA | Negatywna | <p>Ewidencjonowanie przyznanych środków wsparcia oraz ich rozliczenia przebiegały zgodnie z określonymi procedurami i umowami. PFR prowadził odrębny rachunek bankowy dla każdego z realizowanych programów, a ewidencja prowadzona była w sposób pozwalający przypisać im koszty, transze i przychody. Ewidencję rozliczeń beneficjentów Programu prowadzono w księgach rachunkowych PFR na wyodrębnionych kontach, z podziałem na rodzaje pożyczek oraz składowe rozliczeń, w sposób pozwalający na wyodrębnienie informacji w podziale na poszczególne beneficjentów.</p> <p>W większości prawidłowo monitorowano realizację zawartych umów pożyczek, w zakresie składanych przez przedsiębiorców co miesiąc pakietów informacyjnych, corocznych aktualizacji modelu finansowego oraz innych wymaganych dokumentów, w tym zaświadczeń o zgodności z celem i brakiem przypadków naruszeń.</p> <p>Sporządzano sprawozdania okresowe z realizacji Programu (kwartalne), obejmujące okres od rozpoczęcia jego realizacji (27 kwietnia 2020 r.) do końca danego kwartału. Ww. sprawozdania okresowe zawierały większość (siedem z 10) wskaźników ewaluacyjnych określonych w Programie, dotyczących jego rezultatów i oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw.</p> | <p>W niewystarczający sposób sprecyzowano kryteria regulujące zasady przyznawania wsparcia finansowego, w szczególności w zakresie braku uszczegółowienia pojęć: „obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży)”, „utrąty zdolności produkcji” oraz „okresu faktycznej szkody COVID”.</p> <p>Brak rzetelności w procesie weryfikacji przez PFR wniosków przedsiębiorców o wsparcie oraz przy dokumentowaniu tego procesu. Dokumentacja dot. podsumowania prowadzonych analiz zawierała błędne i niespójne informacje z danymi przekazywanymi przez wnioskodawców.</p> <p>W załącznikach stanowiących integralną część umów pożyczek plynnościowych (z JSW i PGG), potwierdzano spełnianie przez przedsiębiorców warunków kwalifikujących do udziału w Programie, także takich, których spełnienie PFR nie zweryfikował, a nawet takich których przedsiębiorcy ci nie spełniali.</p> <p>Wskutek niedokonań przez PFR korekty związanej z otrzymaniem przez JSW środków FGSP, kwota szacowanej szkody COVID została zawyżona o 53,3 mln zł, a tym samym o ww. kwotę zawyżono wartość pożyczki preferencyjnej.</p> <p>PFR nie opracował sposobu obliczania faktycznej szkody COVID, będącego podstawą ustalenia kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej oraz nie przekazał go pożyczkobiorcy (JSW).</p> <p>Fundusz nie wymagał od beneficjentów, w ramach monitoringu, przekazywania danych o zatrudnieniu oraz o ochronionych miejscach pracy.</p> <p>Nie przedstawiono RM pierwszego sprawozdania z realizacji Programu (w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia Programu, tj. do 11 czerwca 2020 r.), mającego zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu.</p> <p>Sprawozdania okresowe z realizacji Programu nie zawierały trzech z 10 wymaganych Programem wskaźników ewaluacyjnych, dotyczących jego rezultatów i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw.</p> <p>Trzy spośród dziewięciu sprawozdań kwartalnych sporządzonych w okresie objętym kontrolą, zostały złożone z opóźnieniem od trzech do siedmiu dni.</p> |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|-----|-------------------------------|----------------------------------|--|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 2. | Polska Grupa Górnicza SA | W formie opisowej | <p>Pozyskane przez Spółkę, w ramach pożyczki płynnościowej, środki finansowe zostały wydatkowane na cele zgodne ze wskazanymi w umowie tej pożyczki. Spółka terminowo i w wymaganym przez PFR zakresie wywiązywała się ze swoich obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych wobec Pożyczkodawcy, a pozyskane wsparcie przyczyniło się do utrzymania jej płynności finansowej.</p> | <p>Spółka nie dokonała na rzecz PFR spłaty pierwszej raty pożyczki w wys. 70 mln zł, pomimo zobowiązania umownego do jej uiszczenia w terminie do końca 2021 r., powołując się przy tym na przyszłe, nie obowiązujące wówczas jeszcze zmiany przepisów ustawy o funkcjonowaniu gwk, które weszły w życie dopiero z dniem 3 lutego 2022 r.</p> |
| 3. | Jastrzębska Spółka Węglowa SA | W formie opisowej | <p>W ramach składania wniosku o pożyczki płynnościową i preferencyjną Zarząd JSW załączył wszystkie wymagane dokumenty, a w trakcie jego weryfikacji przez PFR i działających na jego rzecz doradcę prawnego oraz doradcę finansowego, Spółka składała na ich żądanie wyjaśnienia oraz przedstawiała dodatkowe informacje i dane, które potwierdzały stan faktyczny.</p> <p>Otrzymane środki wsparcia z PFR Spółka wydatkowała na cele przewidziane umowami pożyczki płynnościowej i preferencyjnej, a także terminowo i w wymaganym przez PFR zakresie wywiązywała się z obowiązków sprawozdawczych i informacyjnych.</p> <p>Otrzymane przez Spółkę w ramach Programu środki finansowe przyczyniły się do poprawy jej sytuacji finansowej i pozwoliły na bieżące regulowanie zobowiązań. Spółka w prawidłowej wysokości i w wymaganych terminach spłacała raty pożyczek płynnościowej i preferencyjnej.</p> | <p>Zarząd Spółki, w oświadczeniach złożonych do umowy pożyczki płynnościowej i umowy pożyczki preferencyjnej, wskazał, że Spółka spełnia trzy warunki przyznania wsparcia finansowego w ramach Programu⁹⁸, co było niezgodne ze stanem faktycznym. Spółka spełniała bowiem tylko jeden z tych warunków – wystarczający do ubiegania się o pożyczki.</p> <p>Dokonywanie niekorzystnych dla Spółki zmian zasad wynagradzania pracowników, w przypadkach przestoju w produkcji spowodowanych pandemią, w stosunku do rozwiązań płacowych wypracowanych wcześniej przez Zarząd JSW ze związkami zawodowymi, spowodowało nieuzasadniony wzrost kosztów działalności Spółki. W tym samym czasie Zarząd JSW zabiegał o pozyskanie pomocy publicznej, w celu poprawy sytuacji finansowej Spółki.</p> |

ZAŁĄCZNIKI

⁹⁸ Spośród pięciu warunków wymienionych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Uwarunkowania prawne

Rządowy program wsparcia finansowego przedsiębiorstw *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm* jest programem, o którym mowa w art. 21a ust. 1 ustawy o SIR, zgodnie z którym Rada Ministrów, w związku ze skutkami pandemii COVID-19, może powierzyć PFR realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w tym w formie bezwrotnej. Powierzenie to nastąpiło uchwałą Rady Ministrów nr 51/2020 z 27 kwietnia 2020 r., która była kilkakrotnie zmieniana⁹⁹. Zgodnie z § 2 ust. 2 tej uchwały, koordynację i monitorowanie realizacji Programu powierzono ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

Ogólne procedury dotyczące ubiegania się o środki wsparcia, zostały określone w Programie, stanowiącym załącznik do uchwały RM nr 51/2020 oraz w wydanym przez PFR na jego podstawie Regulaminie Programu z 9 czerwca 2020 r.¹⁰⁰ Regulamin określał m.in. warunki jakie muszą spełnić wnioskodawcy, aby otrzymać dofinansowanie oraz zasady określania wysokości tego dofinansowania.

W związku z powierzeniem realizacji Programu PFR oraz w związku z art. 21a ust. 5 ustawy o SIR, PFR oraz Skarb Państwa w dniu 27 kwietnia 2020 r. zawarli umowę¹⁰¹, która określała warunki i tryb przekazywania środków na pokrycie wynagrodzenia PFR, przekazywania PFR transz oraz dokonania na rzecz PFR zwrotu kosztów programowych. Zgodnie z art. 21aa ustawy o SIR Program może być finansowany ze środków PFR, w tym pozyskanych w drodze emisji przez PFR obligacji, na rynku krajowym lub zagranicznym.

Tarcza finansowa PFR dla dużych firm, z wyłączeniem instrumentów udzielanych na zasadach rynkowych, stanowi pomoc państwa, której zgodność z rynkiem wewnętrznym jest poddana procedurze akceptacji przez Komisję Europejską na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który umożliwia Komisji zatwierdzenie środków pomocy państwa przyznanych na rekompensaty dla określonych przedsiębiorstw lub sektorów za szkody bezpośrednio spowodowane zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b ww. Traktatu, który umożliwia Komisji zatwierdzanie środków pomocy państwa wdrożonych przez państwa członkowskie w celu zaradzenia poważnym zaburzeniom w ich gospodarce.

Poniższymi decyzjami Komisja Europejska nie wniosła sprzeciwu do poszczególnych instrumentów wsparcia finansowego dla dużych przedsiębiorstw, tj.: z dnia 25 maja 2020 r. nr SA.57306 (2020/N)

⁹⁹ Nr 69/2020 z 8 czerwca 2020 r., nr 193/2020 z 23 grudnia 2020 r., nr 35/2021 z 19 marca 2021 r., nr 82/2021 z 29 czerwca 2021 r., nr 117/2021 z 9 września 2021 r., nr 192/2021 z 31 grudnia 2021 r.

¹⁰⁰ Regulamin zmieniany: 24 sierpnia 2020 r., 29 grudnia 2020 r., 24 marca 2021 r., 29 czerwca 2021 r., 13 września 2021 r., 5 stycznia 2022 r.

¹⁰¹ Zgodnie z art. 21a ust. 5 ustawy o SIR, umowę z PFR w imieniu Skarbu Państwa zawiera minister właściwy do spraw gospodarki, działający w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych.

– dla instrumentu pożyczki płynnościowej; z dnia 29 maja 2020 r. nr SA.57054 (2020/N) – dla instrumentu pożyczki preferencyjnej¹⁰²; z dnia 11 czerwca 2020 r. nr SA.57055 (2020/N) – dla instrumentu finansowania inwestycyjnego.

Beneficjentami *Tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm* mogli być przedsiębiorcy spełniający kryteria wskazane w Programie, którzy na dzień 31 grudnia 2019 r., nie byli w trudnej sytuacji w rozumieniu: art. 2 pkt 18 rozporządzenia pomocowego¹⁰³, art. 2 pkt 14 rozporządzenia Komisji (UE) nr 702/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r. uznającego 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 Europejskiej¹⁰⁴ lub art. 3 pkt 5 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1388/2014 z dnia 16 grudnia 2014 r. uznającego 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 Europejskiej¹⁰⁵.

O udział w Programie mogli ubiegać się przedsiębiorcy, w rozumieniu art. 4 ust. 1 i 2 Prawa przedsiębiorców, spełniający kryteria dużego przedsiębiorcy¹⁰⁶, tj. m.in. tacy którzy wg stanu na 31 grudnia 2019 r. zatrudniali więcej niż 249 pracowników, z wyłączeniem właściciela, lub których roczny obrót¹⁰⁷ za 2019 r. przekraczał 50 mln euro oraz suma bilansowa w 2019 r. przekraczała 43 mln euro. Program przewidywał także możliwość udziału w nim małych i średnich przedsiębiorstwach, spełniających warunki określone Regulaminem Programu. Beneficjentami Programu byli przedsiębiorcy, którzy spełniali m.in. jeden z poniższych warunków:

(a) odnotowują 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 ubiegłego roku w związku zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19. Przez spadek obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży) należy rozumieć spadek sprzedaży towarów lub usług w rozumieniu art. 15g ust. 9 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach

¹⁰² W dniu 17 czerwca 2021 r., KE decyzją SA.62752 nie wniosła sprzeciwu na udzielanie wsparcia w formie nowego instrumentu – tzw. Pożyczki Preferencyjnej 2.0. Instrument ten zakładał m.in. wsparcie przedsiębiorców, którzy odczuli negatywne skutki obostrzeń obowiązujących w okresie od 1 listopada 2020 r. do 30 kwietnia 2021 r.

¹⁰³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 187, str. 1 ze zm.).

¹⁰⁴ Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 193, str. 1 ze zm. – utraciło moc 31 grudnia 2022 r.

¹⁰⁵ Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 369, str. 37 ze zm. – utraciło moc 31 grudnia 2022 r.

¹⁰⁶ Duży przedsiębiorca, oznacza przedsiębiorcę niespełniającego kryteriów, o których mowa w załączniku I Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 187, str. 1 ze zm.), tj. przedsiębiorcę innego aniżeli mikro, małego lub średniego przedsiębiorcę w rozumieniu ww. załącznika.

¹⁰⁷ Według art. 7 Prawa przedsiębiorców pojęcie obrotu dotyczy obrotu netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych.

- związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374, ze zm.);
- (b) 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;
 - (c) nie otrzymują płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności;
 - (d) z powodu zakłóceń w funkcjonowaniu rynku finansowego nie mają dostępu do rynku kapitałowego lub limitów kredytowych w związku z nowymi kontraktami;
 - (e) są uczestnikami Programów Sektorowych w związku z COVID-19.

Przedsiębiorcy (beneficjenci Programu), zgodnie z art. 21a ust 2b ustawy o SIR, w celu uzyskania wsparcia finansowego, zobowiązani byli do złożenia PFR oświadczeń wymaganych do ustalenia przez PFR możliwości objęcia przedsiębiorcy wsparciem finansowym. Zgodnie z art. 21a ust 2c ww. ustawy, oświadczenia te składane były pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń.

Z dniem 3 lutego 2022 r. zmiana uległa ustawa o funkcjonowaniu gwk, w której dodano art. 5b¹⁰⁸, gdzie w ust. 1 określono, że wymagalne oraz niewymagalne zobowiązania pieniężne przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia z tytułu wsparcia finansowego udzielonego przez PFR, w ramach rządowego programu udzielania dużym przedsiębiorcom wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ustawy o SIR, podlegają umorzeniu z mocy prawa w całości w dniu wydania przez KE decyzji stwierdzającej, że to umorzenie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym. Jednocześnie w ust. 2 art. 5b określono, że zawiesza się spłatę zobowiązań, o których mowa w ust. 1, do dnia wydania decyzji KE, o której mowa w art. 4 ust. 2 albo 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu UE¹⁰⁹, albo decyzji, o której mowa w art. 9 tego rozporządzenia, albo innego zakończenia postępowania przed KE, nie później niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

Spółka PFR należąca do systemu instytucji rozwoju, o którym mowa w art. 2 ust. 1 ustawy o SIR, została utworzona¹¹⁰ na czas nieoznaczony w celu prowadzenia działalności gospodarczej oraz koordynacji i realizacji programów rozwojowych, przy założeniu dążenia do osiągnięcia rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanego kapitału w długim terminie, z wyłączeniem programów, o których mowa w § 4 ust. 4 Statutu PFR¹¹¹. Spółka może realizować rządowe programy udzielania przedsiębiorcom wsparcia

Uwarunkowania
organizacyjno-
-ekonomiczne

¹⁰⁸ Dodany przez art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. (Dz. U. z 2022r. poz. 241) zmieniającej nin. ustawę z dniem 3 lutego 2022 r.

¹⁰⁹ Dz. U. UE L z 2015 r. Nr 248, str. 9.

¹¹⁰ PFR został utworzony w kwietniu 2016 r. na bazie Polskich Inwestycji Rozwojowych SA – spółki powołanej w grudniu 2012 r. Akcjonariuszami PFR są Skarb Państwa (99,87%) oraz Bank Gospodarstwa Krajowego (0,13%) – <https://pfrsa.pl/dam/jcr:5f1e0a98-c484-4452-9885-ec6a040c690a/Jednostkowy%20Raport%20Roczny%20PFR%20za%20rok%202021.pdf>.

¹¹¹ Według z § 1 ust. 5 Statutu PFR z 25 sierpnia 2022 r.

finansowego, w szczególności w formach, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy o SIR lub w formach bezwrotnych, w przypadku powierzenia PFR realizacji takiego programu przez RM, na zasadach i warunkach określonych w tych programach rządowych oraz w innych przepisach prawa, mających zastosowanie do tych programów. Spółka może emitować obligacje, w tym obligacje zamienne i obligacje z prawem pierwszeństwa, a także warranty subskrypcyjne.

Głównym celem wsparcia w ramach Programu było zapewnienie dostępu do płynności finansowej, niezbędnej w szczególności do finansowania kapitału obrotowego w celu pokrycia szkód powstałych w wyniku pandemii koronawirusa, a także przeciwdziałanie zakłóceniom w funkcjonowaniu gospodarki w okresie kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią. Przyznawane przez PFR środki miały zapewnić długofalową stabilizację finansową dużych przedsiębiorców z sektorów silnie dotkniętych skutkami pandemii. Program pierwotnie zakładał wypłatę środków do 31 grudnia 2020 r., jednak w związku z kolejnymi falami pandemii i koniecznością udzielenia przedsiębiorcom dalszego wsparcia Polska podjęła rozmowy z KE zmierzające m.in. do wydłużenia obowiązywania antycovidowych programów pomocowych. Łączna wartość wsparcia udzielonego w ramach wszystkich, przewidywanych instrumentów finansowych Programu mogła wynieść maksymalnie 25 mld zł. Program zakładał udzielanie wsparcia w trzech formach:

- **finansowania płynnościowego** o łącznej wartości budżetu do 10 mld zł. Pożyczka płynnościowa do 1 mld zł (dla jednego pożyczkobiorcy) mogła być udzielana przez PFR w terminie do 31 grudnia 2021 r., z terminem wypłaty środków do 31 marca 2022 r. Początkowy maksymalny okres spłaty pożyczki wynosił do czterech lat od daty podpisania umowy, a po zmianie Regulaminu – do sześciu lat. Pożyczka była przeznaczona na finansowanie kapitału obrotowego w celu regulowania: 1) zobowiązań handlowych, 2) wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, 3) zobowiązań publiczno-prawnych, 4) innych celów związanych z finansowaniem bieżącej działalności zaakceptowanych przez PFR;
- **finansowania preferencyjnego** o łącznej wartości budżetu do 7,5 mld zł. Pożyczka preferencyjna do 0,75 mld zł (dla jednego pożyczkobiorcy) podlegała częściowemu umorzeniu do 75% jej wartości. Pożyczka preferencyjna podobnie jak płynnościowa była przeznaczona na finansowanie kapitału obrotowego. Pożyczka preferencyjna mogła być udzielana przez PFR w terminie do 30 września 2021 r., z możliwością wypłaty środków do 31 grudnia 2021 r., jeżeli umowa pożyczki zawierała warunki zawieszające wypłatę środków, a pożyczka preferencyjna 2.0 w terminie do 31 marca 2022 r., z możliwością wypłaty środków do 30 czerwca 2022 r., jeżeli umowa pożyczki preferencyjnej 2.0 zawiera warunki zawieszające do wypłaty środków. Maksymalny okres spłaty ww. pożyczek wynosił do czterech lat lub sześciu lat od daty udzielenia pożyczki, w zależności od warunków na jakich została udzielona pożyczka;

- **finansowania inwestycyjnego** (na zasadach rynkowych oraz pomocowych) o łącznej wartości budżetu 7,5 mld zł. Finansowanie mogło być udzielone do maks. kwoty 1 mld zł w formie objęcia lub nabycia instrumentów kapitałowych w postaci: (1) udziałów lub akcji, (2) warrantów subskrypcyjnych¹¹², (3) obligacji lub pożyczek zamiennych na akcje. Finansowanie inwestycyjne mogło być udzielane przez PFR w terminie do 30 września 2021 r. Finansowanie inwestycyjne służyło zapewnieniu środków na bieżącą działalność operacyjną przedsiębiorstwa, a w przypadku finansowania na zasadach pomocowych także przywróceniu stabilnej struktury finansowania przedsiębiorstwa, która została zachwiana¹¹³. Różnice pomiędzy finansowaniem inwestycyjnym na zasadach rynkowych i pomocowych dotyczyły m.in. warunków jakie musieli spełnić przedsiębiorcy, a także szczegółowych celów na jakie można było przeznaczyć środki.

Według założeń Programu PFR był zobowiązany do przekazywania Powierzającemu¹¹⁴ sprawozdań dotyczących realizacji Programu w terminie 30 dni od zakończenia każdego kwartału kalendarzowego. Sprawozdania miały obejmować m.in. wskaźniki ewaluacyjne Programu, dotyczące jego rezultatów i oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw, w szczególności:

1. liczbę beneficjentów Programu;
2. wartość udzielonego finansowania programowego w podziale na główne kategorie;
3. wartość bezzwrotnego finansowania programowego;
4. informacje o beneficjentach Programu, w szczególności informacje o zatrudnieniu;
5. kwoty i strukturę pozyskanego przez PFR finansowania zewnętrznego oraz kosztów finansowania zewnętrznego;
6. wartość opóźnionych spłat finansowania programowego przez beneficjentów Programu, w tym na skutek upadłości beneficjenta Programu;
7. wartość wynagrodzenia PFR z tytułu obsługi Programu oraz innych kosztów programowych pokrywanych z rachunku Programu;
8. informacje o sporach lub zgłoszonych roszczeniach do PFR przez beneficjentów Programu;
9. otrzymane wpłaty Skarbu Państwa na pokrycie wynagrodzenia i kosztów Programu na rachunek Programu;
10. liczbę ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu.

Polski Fundusz Rozwoju był zobowiązany do przedstawienia Radzie Ministrów w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia Programu pierwszego sprawozdania z jego realizacji, w szczególności zawierającego wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu.

¹¹² W celu podwyższenia kapitału zakładowego spółka może emitować papiery wartościowe imienne lub na okaziciela uprawniające ich posiadacza do zapisu lub objęcia akcji, z wyłączeniem prawa poboru (art. 453 § 2 Ksh).

¹¹³ W szczególności poprzez konieczność ograniczenia lub wstrzymania produkcji lub świadczenia usług oraz wstrząsy popytowe będące skutkiem COVID-19.

¹¹⁴ Tj. Skarbowi Państwa reprezentowanemu przez Ministra Rozwoju i Technologii działającego w porozumieniu z Ministrem Finansów.

Skutki pandemii COVID-19 pogłębiły obserwowaną od wielu lat tendencję spadkową w zużyciu węgla w energetyce oraz trudności w prowadzeniu przez górnictwo rentownej działalności. Wyniki finansowe spółek wydobywających węgiel już przed 2020 r. cechowały się dużą wrażliwością na wahania popytu i cen węgla. Wziąwszy pod uwagę, że pandemii towarzyszyła recesja gospodarcza i spadek zapotrzebowania na energię, w tym na węgiel, to pandemia COVID-19 potęgowała straty górnictwa, pogorszenie jego płynności oraz wzrost zadłużenia. W 2021 r. pomimo symptomów ożywienia gospodarczego i wzrostu cen węgla sytuacja górnictwa nadal była trudna i nie wróciła do stanu sprzed roku 2020 r.

W Polsce funkcjonowało osiem podmiotów zajmujących się wydobywaniem węgla kamiennego: Polska Grupa Górnicza SA, Jastrzębska Spółka Węglowa SA, Lubelski Węgiel Bogdanka SA, Tauron Wydobycie SA, Węglkokoks Kraj sp. z o.o., Przedsiębiorstwo Górnicze „Silesia” sp. z o.o., Zakład Górniczy „Siltech” sp. z o.o., Zakład Górniczy „ECO-PLUS” sp. z o.o. Spośród nich, beneficjentami wsparcia w ramach Programu zostały jedynie spółki PGG oraz JSW – łączna wartość przyznanych im środków wsparcia wyniosła 2,174 mld zł, co stanowiło prawie 9% maksymalnych środków przewidzianych na realizację całego Programu dla wszystkich branż gospodarki. Podmioty te, podobnie jak sam PFR, zostały umieszczone w wykazie spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa, określonym rozporządzeniem Prezesa RM z 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa¹¹⁵.

¹¹⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 1782.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 2183, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1467, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623.).
4. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, ze zm.) – uchylona z dniem 30 kwietnia 2018 r.
6. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233).
8. Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.).
9. Ustawa z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1933, ze zm.).
10. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2022 r. poz. 1309).
11. Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego (Dz. U. z 2022 r. poz. 241).
12. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. UE L z 2014 r. Nr 187, str. 1, ze zm.).
13. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 września 2021 r. w sprawie wykazu spółek o istotnym znaczeniu dla gospodarki państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 1782).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rozwoju i Technologii
8. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
9. Minister Aktywów Państwowych
10. Minister Finansów
11. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
12. Komisja Gospodarki i Rozwoju Sejmu RP
13. Komisja Finansów Publicznych Sejmu RP
14. Komisja do Spraw Energii, Klimatu i Aktywów Państwowych Sejmu RP
15. Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności Senatu RP
16. Komisja Budżetu i Finansów Publicznych Senatu RP
17. Komisja Nadzwyczajna do Spraw Klimatu Senatu RP
18. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
19. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
20. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorstw