



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Katowicach

LKA.410.008.01.2022

Pan  
Paweł Borys  
Prezes Zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju S.A.  
ul. Krucza 50  
00-025 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.443.144.2022  
Komisji Rozstrzygającej w Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 12 grudnia 2022 r.

P/22/059 Wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Polski Fundusz Rozwoju S.A., ul. Krucza 50, 00-025 Warszawa <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Paweł Borys, Prezes Zarządu Spółki <sup>2</sup>
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przyznawanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom górniczym w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm. 2. Monitorowanie i rozliczanie wykorzystania udzielonego wsparcia finansowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2022 (do dnia zakończenia czynności kontrolnych), z uwzględnieniem dowodów dotyczących zdarzeń wcześniejszych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> , z zastosowaniem kryteriów: legalności, celowości, gospodarności i rzetelności.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/90/2022 z 8 kwietnia 2022 r. Andrzej Pakuła, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/109/2022 z 17 maja 2022 r.

(akta kontroli str.1-3)

---

<sup>1</sup> Dalej „Spółka” lub „PFR”.

<sup>2</sup> Dalej „Prezes”.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej „ustawa o NIK”.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Nierzetelnie przeprowadzano weryfikację wniosków i dokumentowano spełnianie warunków udziału w *Programie rządowym Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm* z dnia 27 kwietnia 2020 r.<sup>5</sup> przez obu przedsiębiorców górniczych, którym przyznano wsparcie finansowe w ramach tego Programu. Wartość szacowanej szkody COVID oraz kwotę pożyczki preferencyjnej udzielonej jednemu z przedsiębiorców górniczych w grudniu 2020 r. zawyżono o 53,3 mln zł, bowiem w toku kalkulacji szkody COVID przed udzieleniem pożyczki, nie pomniejszono jej o część kwoty dofinansowania otrzymanego ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>6</sup>, pomimo dysponowania wiedzą o przyznanym dofinansowaniu.

Ponadto w *Regulaminie ubiegania się o udział w programie rządowym „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”* z 9 czerwca 2020 r.<sup>7</sup> i innych dokumentach programowych udostępnionych przedsiębiorcom, w sposób nieprecyzyjny bądź mogący wprowadzać ich w błąd sformułowano niektóre pojęcia lub kryteria, jakie muszą spełnić wnioskodawcy, aby wziąć udział w Programie i otrzymać wybraną formę wsparcia. PFR nie opracował metodyki obliczania faktycznej szkody COVID i nie udostępnił jej beneficjentom pożyczek preferencyjnych. Spółka nie zapewniła w pełni skutecznej realizacji monitoringu i nadzoru nad przebiegiem Programu. Od beneficjentów nie wymagano bowiem przekazywania informacji o zatrudnieniu oraz o liczbie ochronionych miejsc pracy, w rezultacie składane przez PFR właściwemu ministrowi sprawozdania okresowe z realizacji Programu również nie zawierały ww. informacji, choć były one istotnymi wskaźnikami ewaluacyjnymi Programu, dotyczącymi rezultatów Programu i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw. Ponadto trzy spośród dziewięciu sprawozdań kwartalnych z realizacji Programu, sporządzonych w okresie objętym kontrolą, zostały złożone ministrowi właściwemu do spraw rozwoju z naruszeniem obowiązującego terminu, a Radzie Ministrów nie przedstawiono pierwszego sprawozdania z realizacji Programu, którego treść miała zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz jego dokumentacji prawnej.

W pozostałym zakresie proces monitorowania efektów wsparcia, dokonywania rozliczeń przez PFR wsparcia finansowego i ewidencjonowania przyznaných środków przebiegał zgodnie z określonymi procedurami i umowami.

<sup>4</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>5</sup> Stanowiącym załącznik do uchwały nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. z późniejszymi zmianami: 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 192/2021 z 31 grudnia 2021 r. (dalej: „Program”).

<sup>6</sup> Dalej: „FGŚP”.

<sup>7</sup> Zmienianym kolejno: 24 sierpnia 2020 r., 29 grudnia 2020 r., 24 marca 2021 r., 29 czerwca 2021 r., 13 września 2021 r., 5 stycznia 2022 r., dalej: „Regulamin Programu”.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Przyznawanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom górniczym w ramach Tarczy finansowej PFR dla dużych firm

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie objętym kontrolą trzech przedsiębiorców górniczych złożyło w PFR wnioski o przyznanie wsparcia finansowego w ramach Programu, z tego dwaj przedsiębiorcy: Polska Grupa Górnicza S.A.<sup>9</sup> oraz Jastrzębska Spółka Węglowa S.A.<sup>10</sup> (odpowiednio: 30 czerwca 2020 r. i 15 lipca 2020 r.) złożyli wnioski o przyznanie wsparcia finansowego w maksymalnej łącznej kwocie 1 750,0 mln zł (każdy z nich), z tego w formie: finansowania płynnościowego o wartości 1 000,0 mln zł oraz finansowania preferencyjnego o wartości 750,0 mln zł. [...]TP  
(akta kontroli str. 29, 30-36, 43-49, 53-59, 66-72)

PFR udzielił wsparcia przedsiębiorcom: PGG i JSW, każdemu z nich przyznając pożyczkę płynnościową o wartości po 1 000,0 mln zł oraz jednemu z nich (JSW) pożyczkę preferencyjną w wysokości 173,6 mln zł (niższej niż wnioskowana). Z przedsiębiorcami tymi PFR zawarł stosowne umowy pożyczek, które szczegółowo opisano w pkt 2.1. niniejszego wystąpienia.

PFR nie udzielił natomiast wsparcia w żadnej formie [...]TP ani też w formie finansowania preferencyjnego spółce PGG z powodów opisanych szczegółowo w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia.

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

- trzech przedsiębiorców (Lubelski Węgiel Bogdanka S.A., Tauron Wydobycie S.A., Węglkoks Kraj S.A.) znajdowało się w stabilnej sytuacji finansowej (pierwsi dwaj skorzystali ze świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych<sup>11</sup> i nie byli zmuszeni do ubiegania się o wsparcie z innych źródeł, przy czym drugi z nich 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 trzeci 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 (Zakład Górniczy EKO-PLUS Sp. z o.o.) nie spełniał warunków udziału w Programie, gdyż znajdował się w trakcie restrukturyzacji,

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Dalej: „PGG”.

<sup>10</sup> Dalej: „JSW”.

<sup>TP</sup> Wyłączono informacje stanowiące tajemnicę przedsiębiorcy, na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902) i art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2022 r. poz. 1233). **W dalszej części wystąpienia fragmenty zawierające informacje podlegające wyłączeniu ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy oznaczono jako: [...]TP.**

<sup>11</sup> 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.).

- jeden przedsiębiorca (Zakład Górniczy Siltech Sp. z o.o.) korzystał z Programu Tarcza Finansowa PFR dla małych i średnich przedsiębiorstw<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 75-86)

**1.2.** W okresie objętym kontrolą obowiązywały ogólne procedury dotyczące ubiegania się o środki wsparcia, określone w Programie oraz wydanym przez PFR na jego podstawie Regulaminie Programu, w tym warunki udzielenia finansowania (warunki jakie muszą spełnić wnioskodawcy, aby otrzymać dofinansowanie) oraz zasady określania wysokości finansowania programowego. W Regulaminie Programu i innych dokumentach programowych udostępnionych przedsiębiorcom, zdefiniowano niektóre pojęcia lub kryteria w sposób, który szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 1).

(akta kontroli str. 88-278)

Ponadto w PFR obowiązywały: *Procedura obsługi przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. dużych przedsiębiorców w ramach rządowego programu udzielania dużym przedsiębiorcom wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, ze zm. z 8 czerwca 2020 r.*<sup>13</sup>, w której określono sposób postępowania z wnioskami oraz szczegółowo opisano kolejne etapy procesu weryfikacji wniosków oraz *Procedura umorzenia finansowania preferencyjnego udzielonego przez Polski Fundusz Rozwoju S.A. dużym przedsiębiorcom wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju, ze zm. z 24 maja 2021 r.*<sup>14</sup>

Zgodnie z Procedurą udzielania finansowania, kolejne etapy procesu udzielania finansowania obejmowały: przyjęcie wniosku<sup>15</sup>, preselekcję<sup>16</sup>, wstępną analizę projektu, pogłębioną analizę projektu, wydanie rekomendacji udzielenia finansowania przez Komitet do spraw udzielania Finansowania Programowego<sup>17</sup>, wydanie decyzji przez Zarząd PFR oraz podpisanie dokumentów finansowania programowego (w szczególności umowy z wnioskodawcą).

(akta kontroli str. 279-315)

Wstępną analizę wniosków złożonych przez przedsiębiorców górniczych (zwanych również „projektami”) przeprowadzał zespół transakcyjny złożony z czterech pracowników PFR, który był nadzorowany przez Dyrektora Departamentu Inwestycji. Obejmowała ona m.in.: analizę wniosku wraz z załącznikami 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 (dla pożyczki płynnościowej) oraz „szkody COVID” na podstawie prognoz przygotowanych przez wnioskodawców, analizę zadłużenia i zdolności do jego obsługi. Wyniki ww. analiz przedstawiono w dokumencie pn. „Podsumowanie Wniosku”, zakończonym rekomendacją pozytywną, tj. skierowaniem projektów do „analizy pogłębionej” (w przypadku wniosków złożonych przez PGG, JSW oraz wniosku [...]TP o finansowanie płynnościowe i preferencyjne), bądź negatywną, tj. odrzuceniem wniosku (w przypadku wniosku [...]TP o finansowanie kapitałowe). Następnie, w oparciu o ww.

<sup>12</sup> Otrzymał w ramach tego programu w maju 2020 r. subwencję finansową w wysokości 1 246,6 tys. zł, po czym w czerwcu 2021 r. został zwolniony z obowiązku zwrotu części tej subwencji w kwocie 828,6 tys. zł.

<sup>13</sup> Zmieniona kolejnymi procedurami: 19 sierpnia 2020 r. i 31 sierpnia 2021 r., dalej: „Procedura udzielania finansowania”.

<sup>14</sup> Dalej: „Procedura umorzenia finansowania”.

<sup>15</sup> W ramach którego wnioski były m.in. automatycznie kierowane przez System IT do jednej, zbiorczej dedykowanej bazy danych, a następnie podlegały automatycznej weryfikacji z bazą Krajowej Administracji Skarbowej oraz listą Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

<sup>16</sup> W ramach której dokonywana była m.in. identyfikacja braków formalnych i wzywanie do ich uzupełnienia.

<sup>17</sup> Dalej: „Komitet”, złożony z dziesięciu pracowników PFR, którego Przewodniczącym był Dyrektor Zarządzający Departamentu Inwestycji.

rekomendacje, Komitet podejmował odpowiednio uchwałę w sprawie skierowania projektu określonego w danym wniosku do etapu „analizy pogłębionej” oraz wyrażenia zgody na zaangażowanie doradców w projekcie (w przypadku rekomendacji pozytywnej zespołu transakcyjnego) lub uchwałę w sprawie odrzucenia wniosku.

(akta kontroli str. 316-323, 423-429, 579-581, 583-588, 590-596)

Analizę pogłębioną przeprowadzał ww. zespół transakcyjny z udziałem doradców zewnętrznych (finansowego i prawnego). Polegała ona na sprawdzeniu spełnienia przez przedsiębiorcę kryteriów formalnych udziału w Programie, wyliczenia tzw. szkody COVID, sporządzeniu formularza KYC „Tarcza”<sup>18</sup> oraz wydaniu dla Komitetu oraz Zarządu PFR rekomendacji dot. udzielenia wsparcia przedsiębiorcy: pozytywnej (w przypadku wniosku złożonego przez JSW oraz wniosku złożonego przez PGG w zakresie finansowania płynnościowego), bądź negatywnej, tj. odrzuceniu wniosku (w przypadku wniosku PGG w zakresie finansowania preferencyjnego oraz wniosku [...]TP o finansowanie płynnościowe i preferencyjne).

(akta kontroli str. 324-400, 405-421, 430-578)

Wyniki analizy wstępnej i pogłębionej, przeprowadzonej przez zespoły transakcyjne z udziałem doradców prawnego i finansowego - w oparciu o dokumenty, odpisy i oświadczenia złożone przez wnioskodawców - zawarto m.in. w sporządzonych odrębnie dla każdego wnioskodawcy prezentacjach pn. „Podsumowanie analizy pogłębionej” oraz w pisemnych memorandach i opiniach sporządzanych przez doradców. Wyniki badania *due diligence* w zakresie procedury KYC „Tarcza” zawarto dodatkowo w formularzach pn. „Poznaj Swojego Klienta (KYC) Tarcza” sporządzonych przez doradców prawnego i finansowego.

W szczególności w ramach analiz wstępnej i pogłębionej zbadano czy każdy z przedsiębiorców górniczych, który ubiegał się o wsparcie w ramach Programu:

- spełniał wszystkie ogólne warunki uczestnictwa w Programie (wymienione w § 3 ust. 2 i 3 lit. a-e Regulaminu Programu), czyli: był dużym przedsiębiorcą, prowadzącym działalność gospodarczą na dzień 31 grudnia 2019 r., nie zalegał z płatnościami podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, nie prowadził działalności wyłączonej spod możliwości uzyskania finansowania programowego (m.in. w zakresie produktów lub usług, które mogą skutkować ograniczeniem bądź naruszeniem wolności indywidualnych lub/oraz praw człowieka), na dzień podpisania stosownych dokumentów finansowania programowego nie był w likwidacji, upadłości lub restrukturyzacji na podstawie prawa polskiego, był zarejestrowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, posiadał rezydencję podatkową na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz którego główny beneficjent rzeczywisty nie posiadał rezydencji podatkowej w rajach podatkowych;
- spełniał jeden z warunków wymienionych w § 3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu, czyli: 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 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 nie otrzymywał płatności z tytułu sprzedaży na skutek COVID-19 w kwocie przekraczającej 25% należności, lub z powodu zakłóceń

---

<sup>18</sup> Oznacza procedurę dokonania identyfikacji przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie („Know Your Client”) oraz dokonania oceny ryzyka związanego z tym przedsiębiorcą w kontekście prania pieniędzy i finansowania terroryzmu.

w funkcjonowaniu rynku finansowego nie miał dostępu do rynku kapitałowego lub limitów kredytowych w związku z nowymi kontraktami, lub był uczestnikiem programów sektorowych<sup>19</sup> (badanie spełnienia ww. warunków opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3);

- na dzień 31 grudnia 2019 r. nie był przedsiębiorstwem znajdującym się w trudnej sytuacji (§ 3 ust. 4 Regulaminu Programu) w rozumieniu art. 2 pkt 18 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r., uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu<sup>20</sup>, tj. nie zaistniała żadna z poniższych okoliczności: ponad połowa kapitału wykazanego w sprawozdaniach finansowych spółki (wnioskodawcy) została utracona w efekcie zakumulowanych strat oraz w ciągu ostatnich dwóch lat księgowy stosunek kapitału obcego do kapitału własnego przekraczał 7,5, a wskaźnik relacji pokrycia odsetek do EBITDA wynosił poniżej 1,0. W badaniach nie odniesiono się do pozostałych warunków wymienionych w art. 2 pkt 18 lit. c) oraz d) ww. rozporządzenia, co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3;

(akta kontroli str. 379-387, 412, 430-436, 446-447, 528-536, 558-559, 597-602)

- przeszedł pozytywnie wynik procesu badania *due diligence* w zakresie procedury KYC „Tarcza”, przeprowadzonego przez doradców<sup>21</sup> (§ 3 ust. 3 lit. g Regulaminu Programu);

(akta kontroli str. 389-400, 513-525, 538-547)

- przedstawił plan restrukturyzacji i projekcje finansowe, uwiarygadniające uzyskanie rentowności finansowej po zakończeniu kryzysu w związku z COVID-19<sup>22</sup> (§ 3 ust. 5 Regulaminu Programu).

(akta kontroli str. 472-501, 608-615)

W ww. badaniach uwzględniano także szczegółowe warunki udzielenia wsparcia w ramach poszczególnych form wsparcia o jakie występował przedsiębiorca, określone w zał. nr od 1 do 4 do Regulaminu Programu. I tak w przypadku:

- finansowania płynnościowego i kapitałowego - badanie dotyczyło ustalenia maksymalnej kwoty wsparcia – zespół transakcyjny dokonywał kalkulacji<sup>23</sup> 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. (Załącznik nr 1 do Regulaminu Programu), wyniki tej kalkulacji przedstawiono m.in. w dokumencie pn. „Podsumowanie Wniosku”;
- finansowania preferencyjnego - badanie dotyczyło ustalenia maksymalnej kwoty wsparcia, uwzględniającej tzw. szacowaną szkodę COVID, opartą o formułę straty na poziomie EBIDTA, która wystąpi w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2020 r. (Załącznik nr 2 do Regulaminu Programu), wyniki tego badania, tj. kalkulację sporządzoną przez wnioskodawcę oraz kalkulację skorygowaną przez doradcę finansowego przedstawiono w dokumentach – prezentacjach pn. „Podsumowanie analizy pogłębionej”;

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

<sup>20</sup> Dz. U. UE. L. z 2014 r. Nr 187, str. 1 ze zm., dalej „rozporządzenie pomocowe”.

<sup>21</sup> Nie dotyczyło [...]TP, ponieważ jego wnioski zostały odrzucone z powodu niespełnienia warunków ogólnych udziału w Programie.

<sup>22</sup> Ten warunek dotyczył wyłącznie ubiegania się o finansowanie preferencyjne – zbadano go tylko w przypadku JSW (ponieważ pozostali dwaj wnioskodawcy nie spełnili innych warunków dot. udzielenia tego rodzaju wsparcia).

<sup>23</sup> W oparciu o zaudytowane sprawozdanie finansowe za 2019 r. lub wstępne jeżeli zaudytowane dane były niedostępne.

- finansowania kapitałowego - badanie dotyczyło ustalenia maksymalnej kwoty wsparcia w oparciu o wskaźniki bilansowe, takie jak zadłużenie / kapitał własny, ale także wskaźniki uzupełniające dot. rotacji: zapasów, zobowiązań i należności krótkoterminowych (Załącznik nr 3 do Regulaminu Programu), wyniki przedstawiono m.in. w dokumencie pn. „Podsumowanie Wniosku”.

(akta kontroli str. 319, 327-329, 413-415, 426, 448-450, 560-563, 585)

W wyniku weryfikacji wniosków złożonych przez przedsiębiorców górniczych:

- odnośnie do finansowania płynnościowego - zespół transakcyjny PFR, a następnie Komitet zarekomendowały udzielić wsparcia dwóm przedsiębiorcom: PGG i JSW, każdemu z nich przyznając pożyczkę płynnościową we wnioskowanej przez nich maksymalnej wartości (po 1 000,0 mln zł) oraz nie udzielić wsparcia [...]TP;
- odnośnie do finansowania preferencyjnego - zespół transakcyjny, a następnie Komitet zarekomendowały udzielić jednemu z przedsiębiorców (JSW) pożyczkę preferencyjną w wysokości 173,6 mln zł (mniejszej niż wnioskowana przez niego maksymalna kwota 750,0 mln zł) oraz nie udzielić wsparcia [...]TP;
- odnośnie do finansowania kapitałowego - zespół transakcyjny, a następnie Komitet zarekomendowały nie udzielić wsparcia jednemu przedsiębiorcy [...]TP.

(akta kontroli str. 405-406, 418-419, 548-549, 575-576, 587-588, 603-604)

W przypadku wsparcia płynnościowego udzielonego PGG Zespół transakcyjny skorzystał dodatkowo z możliwości (określonej w §11a Procedury udzielania finansowania) zwrócenia się do Zarządu PFR o podjęcie, w drodze uchwały, decyzji dotyczącej procedowania Projektu w trybie tzw. Procedury Zgody. Polegała ona na wystąpieniu przez Zarząd PFR do Skarbu Państwa (reprezentowanego przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii) z wnioskiem o zgodę na udzielenie danej pożyczki gdy kwota finansowania, o którą ubiegał się przedsiębiorca przekraczała 500 mln zł.

Dyrektor Biura w Departamencie Inwestycji, pełniący funkcję Przewodniczącego Zespołu Transakcyjnego weryfikującego wnioski złożone przez PGG i JSW, wyjaśnił że w przypadku JSW nie zastosowano Procedury Zgody, gdyż *analiza zdolności spłaty pożyczki JSW oparta była o rynkowe podstawy funkcjonowania Spółki oraz możliwość generowania wystarczających środków pieniężnych na spłatę finansowania PFR ze sprzedaży węgla. Z kolei w przypadku PGG, zastosowanie Procedury Zgody wynikało z faktu, iż przedłożony przez PGG model finansowy uzależniał zachowanie płynności przez PGG, a tym samym spłatę Pożyczki od potencjalnej implementacji rządowego programu dotyczącego dopłat do produkcji węgla kamiennego opracowywanego m.in. na podstawie ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego lub aktów wykonawczych do tej ustawy. Dodatkowo zdolność PGG do zachowania płynności była uzależniona od ostatecznego kształtu negocjowanej umowy społecznej przez Ministerstwo Aktywów Państwowych oraz Pełnomocnika Rządu do spraw transformacji spółek energetycznych i górnictwa węglowego z przedstawicielami organizacji pracowniczych oraz procesu notyfikacji pomocy publicznej w Komisji.*

(akta kontroli str. 401-404, 641-642)

W rezultacie – po uzyskaniu ww. rekomendacji oraz zgody Skarbu Państwa (w przypadku PGG) - Zarząd PFR odpowiednimi uchwałami podjął - w przypadku każdego złożonego wniosku - decyzje odpowiednio o udzieleniu bądź nieudzieleniu finansowania programowego (zgodnie z ww. rekomendacjami udzielonymi przez zespoły transakcyjne i Komitet). W przypadku decyzji o udzieleniu finansowania z wnioskodawcami zawarto stosowne umowy (opisane w pkt. 2.1 nin. wystąpienia).

(akta kontroli str. 405-406, 420-421, 550-551, 605-606)

Do wnioskodawców, którym nie udzielono finansowania, przesłano pisemną informację dotyczącą negatywnej analizy wniosku (odpowiednio: wstępnej bądź



pogłębionej), podając że powodem ich odrzucenia był „brak spełnienia wszystkich warunków formalnych udzielenia finansowania programowego” (nie podano, które warunki nie zostały spełnione) [...]TP W Procedurze udzielania finansowania oraz w Regulaminie Programu PFR nie przewidziano bardziej szczegółowego informowania wnioskodawców o przyczynach odrzucenia ich wniosków, co potwierdzili również – w złożonych wyjaśnieniach - przewodniczący zespołów transakcyjnych weryfikujących ww. wnioski.

(akta kontroli str. 422, 589, 607, 631, 641)

Przyczyny nieudzielenia wsparcia [...]TP opisano szczegółowo w pkt. 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Przyczynami udzielenia JSW pożyczki preferencyjnej w wysokości niższej niż wnioskowana przez tego przedsiębiorcę oraz nieudzielenia tej pożyczki PGG była dokonana przez zespół transakcyjny (z udziałem doradcy finansowego) korekta potencjalnej szkody COVID, oparta o formułę straty na poziomie EBIDTA, która miała wystąpić w okresie od 1 marca do 31 sierpnia 2020 r.

W złożonych wnioskach (w załączonych formularzach, po aktualizacji) obaj przedsiębiorcy oszacowali ww. szkodę jako EBITDA osiągniętą w ww. okresie w wysokości odpowiednio: [...]TP zł (JSW) oraz [...]TP zł (PGG), a następnie skorygowali ją poprzez: [...]TP

Jak wyjaśnił przewodniczący zespołu transakcyjnego, podobne podejście, tj. nieuwzględnianie odpisów na utratę aktywów trwałych w kalkulacji szkody COVID, stosowano konsekwentnie dla wszystkich wniosków złożonych przez duże przedsiębiorstwa. Odnośnie do korekty z tytułu zdarzeń o charakterze jednorazowym (odszkodowania, dofinansowania i zwroty) podano, że dofinansowanie to przedsiębiorcy częściowo mogli już uzyskać z innego źródła wynikającego z charakteru odszkodowawczego korekty, dlatego zaproponowano odwrócenie tej korekty. Brak możliwości uwzględnienia w kalkulacji szkody kosztów pokrytych z innych źródeł (w tym odszkodowań ubezpieczycieli) wynikał wprost z akapitu 42 Decyzji Komisji Europejskiej z 29 maja 2020 r.<sup>24</sup>

(akta kontroli str. 327-331, 413-415, 448-450, 560-563, 612-613, 621, 640-641)

Część czynności w zakresie „analizy pogłębionej” wniosków przedsiębiorców górniczych zlecono zewnętrznym firmom doradczym<sup>25</sup>. Obejmowały one doradztwo finansowe i transakcyjne związane z analizą dokumentacji i informacji przesłanych przez przedsiębiorców (w tym m.in.: informacje dotyczące okresu szkody, przygotowanie opinii dotyczącej kwalifikowalności beneficjenta do Programu, informacje dotyczące kumulacji pomocy publicznej, przygotowywanie opinii nt.: spełnienia kryteriów pomocowo-publicznych, spełnienia warunków pożyczki płynnościowej oraz pożyczki preferencyjnej, zgodności postanowień umowy pożyczki z decyzją Komisji Europejskiej). W okresie objętym kontrolą PFR wydatkował na ww. działania (zlecenia wiążące się ze złożonymi wnioskami przez przedsiębiorców górniczych), łącznie 426,7 tys. zł netto.

Jak wyjaśnił Prezes, *zleceńbiobiorcy (doradcy) zaangażowani w pracę nad weryfikacją wniosków i przygotowaniem dokumentacji związanej z Tarczą Finansową dla Dużych Firm zostali wyłonieni spośród renomowanych doradców prawnych i finansowych o uznanej reputacji na rynku, na podstawie zapytań ofertowych skierowanych przez PFR i ofert złożonych następnie przez doradców. Proces wyboru doradców odbywał się zgodnie z obowiązującym Regulaminem Zakupów w PFR. Z uwagi na znaczną liczbę transakcji udzielania finansowania w ramach programu (...), z każdym*

<sup>24</sup> Decyzja Nr SA.57054 (2020/N) zatwierdzająca pożyczkę preferencyjną w ramach Programu.

<sup>25</sup> Pełniącym funkcje doradcy finansowego lub doradcy prawnego transakcyjnego i doradcy UOKiK.

*z doradców zawarta została umowa ramowa. Poszczególni doradcy zostali przydzieleni do konkretnych zespołów transakcyjnych PFR celem zmaksymalizowania efektywności współpracy nad poszczególnymi wnioskami. (...) Podstawą rozliczenia z doradcą była stawka godzinowa uzgodniona w umowie ramowej przy czym wynagrodzenie doradców ograniczone było określonymi także kwotami maksymalnego wynagrodzenia.*

(akta kontroli str. 26-28)

### 1.3. [...]TP

(akta kontroli str. 583-586, 590-594, 597-602)

Przedsiębiorca górniczy, któremu odmówiono udzielenia wsparcia, nie odwoływał się od wyników negatywnej weryfikacji jego wniosków i nieprzyznania wsparcia finansowego. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu tego przedsiębiorstwa, przyczyną powyższego był fakt, że przedsiębiorstwo to znajdowało się ówczasie w trakcie procesu sprzedaży kopalni.

(akta kontroli str. 29, 83-84)

1.4. 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 im informacji o odrzuceniu wniosku) wynosił od 103 do 309 dni.

Etap analizy wstępnej ww. wniosków<sup>26</sup> przeprowadzanej przez zespoły transakcyjne PFR) trwał:

- 29 dni (od 15 lipca do 13 sierpnia 2020 r.) - w przypadku wniosku JSW;
- 32 dni (od 30 kwietnia do 1 czerwca 2021 r.) - w przypadku wniosku [...]TP w zakresie pożyczki płynnościowej i preferencyjnej. [...]TP;
- 49 dni (od 30 czerwca do 18 sierpnia 2020 r.) - w przypadku wniosku PGG (z tego 4 dni na uzyskanie dodatkowych informacji od PGG);
- 142 dni - w przypadku wniosku [...]TP z 30 września 2020 r. w zakresie finansowania kapitałowego. W tym czasie wezwano wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych w terminie 5 dni roboczych, a [...]TP uzupełniło te braki w wyznaczonym terminie. Proces weryfikacji zakończył się 2 lutego 2021 r., a Komitet podjął uchwałę ws. odrzucenia wniosku, o czym poinformowano wnioskodawcę 19 lutego 2021 r.

(akta kontroli str. 36, 49, 59,72, 322, 428, 587, 589, 595)

W sprawie przyczyn skierowania pierwszego wniosku złożonego przez [...]TP do etapu analizy pogłębionej, pomimo ustalenia – już w toku analizy wstępnej – że przedsiębiorca ten nie spełniał warunku ogólnego dot. otrzymania wsparcia w ramach Programu, Dyrektor Zarządzający Departamentu Inwestycji, pełniący funkcję Przewodniczącego Komitetu Sterującego, który wyraził zgodę na zaangażowanie doradców, wyjaśnił że: *Zgodnie z wewnętrznymi ustaleniami poczynionymi z doradcami pomocowymi, PFR dopuścił możliwość badania spełnienia bądź niespełnienia przesłanek z art. 2(18) GBER [znajdowania się przedsiębiorstwa w trudnej sytuacji] na moment złożenia wniosku w sytuacji, gdy na 31 grudnia 2019 r. wnioskodawca był w trudnej sytuacji, ale grupa kapitałowa, do której należy wnioskodawca nie spełniała przesłanek z art. 2(18) GBER. Takie podejście jest dopuszczalne na gruncie prawa pomocy publicznej i pozwala zapewnić, że wnioskodawca przed aplikowaniem o dofinansowanie, polepszy swoją sytuację, jeżeli istnieje taka możliwość. To podejście zostało również odzwierciedlone w notyfikacjach Tarczy Finansowej PFR dla Dużych Przedsiębiorców 2.0 do Komisji.*

<sup>26</sup> Etap ten dotyczył okresu od daty wpływu wniosku do daty uchwały Komitetu ds. udzielania finansowania programowego ws. skierowania projektu do analizy pogłębionej.

Do wyjaśnień załączył notyfikację z 24 lutego 2021 r. (w języku angielskim)<sup>27</sup>, w treści której postanowiono: *Pomoc może być przyznana przedsiębiorcom, którzy 31 grudnia 2019 r. nie znajdowali się w trudnej sytuacji, biorąc pod uwagę praktykę decyzyjną Komisji*<sup>28</sup>). W jego opinii zapis ten (o praktyce decyzyjnej Komisji) dopuścił możliwość późniejszej weryfikacji trudnej sytuacji przedsiębiorcy, tj. w momencie udzielenia pomocy (np. podpisania umowy o wsparcie) albo wypłaty pomocy. Podał również przykłady (z realizacji podobnych programów w innych krajach: w Niemczech i we Francji), w których – jego zdaniem - Komisja Europejska potwierdziła taką możliwość.  
(akta kontroli str. 630, 632, 634-635, 674-679)

Przyczyną długotrwałego procesu weryfikacji drugiego wniosku złożonego przez [...]TP – jak wyjaśnił przewodniczący zespołu transakcyjnego było oczekiwanie przez Zespół na wynik negocjacji dotyczących sprzedaży udziałów wnioskodawcy nowemu inwestorowi, a w szczególności na ujawnienie jego tożsamości oraz możliwość jego oceny pod kątem skali finansowej planowanych inwestycji, informacja ta (o sprzedaży udziałów) została ogłoszona publicznie 28 stycznia 2020 r.

(akta kontroli str. 629)

[...]TP w dniu 17 listopada 2020 r. skierowało pisemny wniosek do PFR o udzielenie informacji o bieżącym stanie oceny jego wniosku oraz o spodziewanym harmonogramie dalszego postępowania. PFR nie udzielił przedsiębiorcy wyjaśnienia, aż do czasu poinformowania go o odrzuceniu wniosku (19 lutego 2021 r., tj. ponad trzy miesiące później). Przewodniczący zespołu transakcyjnego, który weryfikował ww. wniosek – wyjaśnił, że: *zgodnie z Regulaminem Programu PFR nie miał obowiązku udzielać Wnioskodawcy informacji o statusie rozpatrywanego Wniosku. (...) PFR rozpatrywał w tym okresie szereg wniosków od wnioskodawców znajdujących się w niezwykle trudnej sytuacji finansowej, z których każdy był równie żywo zainteresowany postępami prac nad ich wnioskami. Ponadto ZT po powzięciu wiedzy o toczącym się procesie sprzedaży udziałów uznał, że każda forma komunikacji zezwalająca Wnioskodawcy na poinformowanie stron trzecich o zaangażowaniu PFR w analizę projektu może zostać wykorzystana w negocjacjach przez sprzedających i może narazić PFR na potencjalne roszczenia.*

(akta kontroli str. 294, 582, 629-630)

Etap analizy pogłębionej<sup>29</sup> ww. wniosków (przeprowadzanej przez zespoły transakcyjne PFR z udziałem doradców zewnętrznych) trwał:

- 71 dni (od 1 czerwca do 11 sierpnia 2021 r.) - w przypadku wniosku [...]TP w zakresie pożyczki płynnościowej i preferencyjnej, analiza pogłębiona przeprowadzona przez doradcę została zakończona 3 sierpnia 2021 r. (potwierdzono fakt znajdowania się przedsiębiorcy w trudnej sytuacji), następnie odpowiednio: 5 i 10 sierpnia Komitet i Zarząd PFR podjęły uchwały o odrzuceniu wniosku, o czym wnioskodawcę poinformowano 11 sierpnia 2021 r.;
- 118 dni (od 13 sierpnia do 9 grudnia 2020 r.) i 132 dni (od 13 sierpnia do 23 grudnia 2020 r.) - w przypadku wniosku JSW w zakresie odpowiednio: pożyczki płynnościowej i preferencyjnej;
- 227 dni (od 18 sierpnia 2020 r. do 2 kwietnia 2021 r.) i 260 dni (od 18 sierpnia 2020 r. do 5 maja 2021 r.) - w przypadku wniosku PGG w zakresie odpowiednio: pożyczki płynnościowej i preferencyjnej. Podsumowanie analizy drugiego z nich zakończone zostało 6 kwietnia 2021 r. (z rekomendacją odrzucenia wniosku

<sup>27</sup> Notification - Financial Shield for Large Enterprises: Liquidity Loans–Amendment, wersja z 24 lutego 2021 r.

<sup>28</sup> Tłum. NIK z jęz. ang.: *The loan can be awarded to (...) enterprises which, as at 31 December 2019, were not an undertaking in difficulty (...), taking into account the decisional practice of the Commission.*

<sup>29</sup> 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.

z uwagi na brak wystąpienia szkody COVID), następnie odpowiednio: 8 i 13 kwietnia Komitet i Zarząd PFR podjęły uchwały o odrzuceniu wniosku, o czym wnioskodawcę poinformowano 5 maja 2021 r.

(akta kontroli str. 322, 418, 428, 548, 577, 587, 605)

Przewodniczący zespołu transakcyjnego odnosząc się do długotrwałego procesu weryfikacji ww. wniosków wyjaśnił, że ze względu na wysokości wnioskowanych kwot oraz złożoność działalności wskazanych spółek wnioski wymagały dogłębnej, czasochłonnej analizy, a znaczący wpływ na czas trwania ich rozpatrywania miało porozumienie z obecnymi wierzycielami finansowymi spółek w zakresie podpisania umowy międzywierzycielskiej, która była wymaganą formą ustanowienia zabezpieczenia na rzecz PFR zgodnie z wymogami Regulaminu Programu. Dodatkowo zawarcie umowy międzywierzycielskiej wymagało jej akceptacji przez odpowiednie gremia decyzyjne wierzycieli finansowych. Terminy na wykonanie analiz były szacowane w trakcie roboczych rozmów z doradcami. Ponadto w trakcie analizy wniosków PFR otrzymywał dodatkowe wyjaśnienia oraz aktualizacje danych finansowych, przedłożenie nowych prognoz finansowych skutkowało aktualizacją danych przedstawianych w procesie decyzyjnym.

(akta kontroli str. 639)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W Regulaminie Programu i innych dokumentach programowych udostępnionych przedsiębiorcom, w sposób nieprecyzyjny, mogący wprowadzać ich w błąd, sformułowano niektóre niżej wymienione pojęcia lub kryteria, jakie muszą spełnić wnioskodawcy, aby wziąć udział w Programie i móc 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 w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. 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 weryfikacji spełnienia tych kryteriów przez wnioskodawców. Dotyczyły to następujących przypadków:

a) Nie sprecyzowano pojęcia „obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży)”, nie ustalając jednoznacznie w jaki sposób mają być one określane - podanie przez przedsiębiorców właściwych danych finansowych w ww. zakresie było konieczne dla ustalenia spełnienia przez nich jednego z pięciu podstawowych warunków udziału w Programie (określonego w §3 ust. 3 lit. f ppkt i Regulaminu Programu).

(akta kontroli str. 169, 173, 218, 686-687, 689-691)

b) Nieprecyzyjnie sformułowano warunek udziału w Programie 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 „utrąty zdolności produkcji”, a w szczególności czy oznaczało całkowite, czy może tylko częściowe zaprzestanie działalności. W toku kontroli stwierdzono bowiem, że przedsiębiorcy ubiegający się o dofinansowanie różnie rozumieli ww. pojęcie. Jeden z przedsiębiorców górniczych, który otrzymał dofinansowanie w ramach Programu (PGG) twierdził bowiem, że spełniał ww. kryterium z uwagi na absencję części pracowników, konieczność czasowego wstrzymania produkcji, zmniejszenie

produkcji oraz spadek przychodów<sup>30</sup>. Natomiast drugi przedsiębiorca, który uzyskał dofinansowanie (JSW), jak również inny (Tauron Wydobycie SA, który się nie ubiegał o wsparcie), pomimo wystąpienia u nich tych samych problemów, uznali, że powyższego kryterium nie spełnili, doszło bowiem u nich co najwyżej do ograniczenia zdolności produkcji (co wynikało z udzielonych przez nich wyjaśnień w toku kontroli).  
(akta kontroli str. 80-81, 169, 609-610, 690-691, 693)

Prezes wyjaśnił w tej sprawie, że: Regulamin Programu wyraźnie odnosił się do „utrąty zdolności produkcji”, a nie całkowitego zaprzestania produkcji, nie określał stopnia ograniczenia wielkości produkcji z uwagi na złożoność kwestii logistyki komponentów i dostaw w gospodarce oraz z uwagi na to, iż program nie był dedykowanym programem sektorowym. Dodał też, że powszechnie uznawanym

w ekonomii zasobem są ludzie (obok kapitału i ziemi) i ich brak (m.in. ze względu na zachorowania na COVID) może także skutkować utratą zdolności produkcji.  
(akta kontroli str. 669)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Złożoność kwestii logistyki komponentów i dostaw w gospodarce nie może stanowić usprawiedliwienia dla braku precyzyjnego określenia warunków udziału w Programie (i powstałych w związku z tym wątpliwości co do interpretacji jego brzmienia).

c) W Załączniku nr 2 do Regulaminu Programu<sup>31</sup> 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 COVID19*. 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. NIK zwraca uwagę, że wsparcie w formie pożyczki preferencyjnej (a zwłaszcza jej częściowe umorzenie) było najkorzystniejszą formą wsparcia w ramach Programu i powinno być ograniczone tylko 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 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.)<sup>32</sup>, pomimo że nawet w okresie największej zachorowalności na COVID-19 (w czerwcu 2020 r.) maksymalnie 3,5% wszystkich jego pracowników (771 z 22 241 pracowników) przebywało dziennie na kwarantannie, a w marcu, kwietniu i sierpniu 2020 r. odsetek ten wynosił poniżej 0,5%.

(akta kontroli str. 193, 702-707)

<sup>30</sup> Co wynikało z treści wykonanej przez zewnętrzną firmę na jego zlecenie weryfikacji spełnienia przez niego warunków uczestnictwa w Programie (niezałączonej do wniosku).

<sup>31</sup> „Warunki udzielenia finansowania preferencyjnego”.

<sup>32</sup> Został on określony w Załączniku nr 2 do Regulaminu Programu.

Prezes wyjaśnił w tej sprawie, że Regulamin Programu nie zawierał minimalnego progu procentowego osób skierowanych na kwarantannę, gdyż wszelkie krajowe dokumenty Programu należy, jego zdaniem, interpretować w świetle Decyzji Komisji Europejskiej nr SA.57054 z dnia 29 maja 2020 r., która określała zasady oraz ramy udzielanej pomocy, a w akapicie 30 tej Decyzji (w którym opisano powyższy warunek) nie wskazano konkretnego progu procentowego, który potencjalny beneficjent musiałby spełnić, aby mógł otrzymać pomoc na podstawie Programu.

(akta kontroli str. 977-978)

NIK zwraca uwagę, 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.

**2.** Nierzetelnie przeprowadzano weryfikację wniosków i udokumentowano spełnianie przez dwóch przedsiębiorców górniczych (JSW i PGG) warunków udziału w Programie, o czym w ocenie NIK świadczą następujące okoliczności:

**a)** Bez zastrzeżeń przyjęto 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 przedsiębiorcy<sup>33</sup>. W wymaganym załączniku do wniosku<sup>34</sup> 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. Pracownicy PFR weryfikujący wnioski nie skorzystali z możliwości żądania od przedsiębiorców przedstawienia uzupełnień względem informacji przekazanych we wnioskach – określonej w §9 ust. 5 Procedury udzielania dofinansowania, w zakresie doprecyzowania, który z warunków uprawniających do przyznania wsparcia finansowego został w ocenie wnioskodawców spełniony.

(akta kontroli str. 38-39, 51-52, 61-62)

Kierownicy Zespołów Transakcyjnych weryfikujących ww. wnioski wyjaśnili, że: *Kwalifikowalność tj. spełnienie co najmniej jednego kryterium weryfikowane było na etapie dalszych analiz, w tym z udziałem zewnętrznych doradców. Z uwagi na powyższe PFR nie znajdował wówczas podstaw do nieprzyjęcia wniosku do dalszego procedowania.*

(akta kontroli str. 653)

NIK zwraca uwagę, że jednym z podstawowych założeń Programu (jak wyrażono m.in. w §4 ust. 7 Regulaminu Programu) była efektywność i szybkość rozpoznawania wniosków. Wskazanie przez przedsiębiorcę – już na etapie składania wniosku – który z ww. warunków spełnia, mogło w znacznym stopniu przyspieszyć szybkość rozpoznawania wniosków przez PFR (poprzez ograniczenie weryfikacji spełniania tylko warunków wskazanych przez przedsiębiorcę, bez konieczności sprawdzania, czy spełnia on pozostałe warunki). W ocenie NIK, PFR mógł, a nawet powinien był żądać od wnioskodawców wskazania, który warunek spełniali, tym bardziej, że przedsiębiorcy składając oświadczenia pod odpowiedzialnością karną powinni wiedzieć, które z pięciu kryteriów zostało przez nich spełnione. Ponadto, złożenie oświadczenia o spełnianiu kryteriów było także wymagane od przedsiębiorców na etapie podpisywania umowy o wsparcie, z tym, że wówczas wskazywali oni

<sup>33</sup> Dla uzyskania dofinansowania w ramach Programu wymagane było spełnienie co najmniej jednego z nich.

<sup>34</sup> W „Oświadczeniu do wniosku o udzielenie finansowania”, w pkt 6 (składanym pod odpowiedzialnością karną za składanie nieprawdziwych lub nierzetelnych oświadczeń).

konkretnie, które kryterium spełnili, przy czym ich zgodność ze stanem faktycznym nie była weryfikowana przez PFR (o czym mowa poniżej w pkt c).

**b) Nierzetelnie sporządzono *Podsumowanie analizy pogłębionej* dot. wniosku o dofinansowanie złożonego przez JSW, a w szczególności:**

- w części dot. spełnienia przez przedsiębiorcę warunków udziału w Programie podano, że przedsiębiorca spełnił dwa warunki spośród wymienionych w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu, (tj. ppkt i dot. odnotowania spadku obrotów gospodarczych oraz ppkt ii dot. utraty zdolności produkcji), podczas gdy doradca finansowy badający spełnianie przez przedsiębiorcę warunków udziału w Programie potwierdził, że badał jedynie spełnienie pierwszego z ww. warunków (kolejnych warunków nie badał wobec stwierdzenia, że pierwszy został spełniony);
- odnośnie do trzeciego warunku wymienionego w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu (tj. ppkt iii dot. 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 arkuszu kalkulacyjnym stanowiącym załącznik do wniosku o dofinansowanie zamieszczono bowiem *Zestawienie przeterminowanych należności z tytułu dostaw i usług*, z treści którego wynikało m.in., że na koniec miesiąca poprzedzającego dzień złożenia wniosku łączna wartość należności przeterminowanych stanowiła 14% łącznej wartości wszystkich należności z tytułu dostaw i usług, co wprost świadczyło o niespełnieniu przez przedsiębiorcę ww. warunku;
- w części dot. spełnienia kryterium nieznajdowania się w trudnej sytuacji (§ 3 ust. 4 Regulaminu Programu) nie odniesiono się do dwóch warunków wymienionych w art. 2 pkt 18 lit. c) oraz d) rozporządzenia pomocowego, 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, 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* dot. 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 warunki<sup>35</sup>, podczas gdy z przedłożonego przez przedsiębiorcę wniosku nie wynikało, by spełniał te warunki, a ponadto Zarząd JSW w wyjaśnieniach złożonych w toku kontroli sam przyznał, że spółka spełniała tylko jeden z ww. warunków (dot. objęcia pracowników kwarantanną). Ponadto doradca prawny w swojej opinii prawnej

---

<sup>35</sup> 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.

z 21 października 2020 r.<sup>36</sup> potwierdził jedynie spełnienie przez pożyczkobiorcę warunku dot. objęcia pracowników kwarantanną, nie odniósł się natomiast do żadnego z pozostałych dwóch warunków.

(akta kontroli str. 446-447, 558-559, 658-663, 713, 715-716)

Przewodniczący zespołu transakcyjnego, który weryfikował wniosek i sporządził ww. *Podsumowanie*, wyjaśnił, że:

- kwalifikowalność (spełnienie przez JSW dwóch warunków spośród wymienionych w §3 ust. 3 lit. f Regulaminu Programu, w tym tego dot. utraty zdolności produkcji) została oceniona przez doradcę finansowego w oparciu o miesięczne przychody przedłożone przez JSW wraz z wnioskiem oraz w oparciu o zawarte we wniosku stwierdzenie, że przedsiębiorstwo „doświadczyło braków kadrowych w związku z chorobą pracowników na COVID oraz kwarantanną czy realizacją działań profilaktycznych polegających na konieczności wprowadzenia tzw. postojowego”,
- odnośnie do kryteriów okresu kalkulacji szkody – zaznaczenie trzech warunków było spowodowane techniczną omyłką doradcy finansowego.

(akta kontroli str. 656, 716, 976)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Jak bowiem wskazano wyżej w pkt. 2, doradca finansowy przyznał, że weryfikował jedynie spełnienie warunku dot. spadku przychodów (pozostałych czterech, w tym warunku dot. utraty zdolności produkcji, nie badał).

**c)** W załącznikach do umów pożyczek płynnościowych zawartych z dwoma przedsiębiorcami górnictwami<sup>37</sup> potwierdzono spełnianie przez nich 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, 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* (podstawowym dokumencie potwierdzającym spełnienie ww. warunków), podano, że spółka spełniła tylko dwa warunki (wymienione w ppkt i-ii),
- w przypadku PGG w załączniku do umowy podano, że pożyczkobiorca spełnił warunek określony w ppkt ii (dot. utraty zdolności produkcji), natomiast w *Podsumowaniu analizy pogłębionej* podano, że przedsiębiorca ten spełnił warunek określony w ppkt i (dot. odnotowania spadku obrotów gospodarczych).

(akta kontroli str. 412, 558, 781, 845)

Kierownik Zespołu Transakcyjnego, który weryfikował wnioski składane przez ww. przedsiębiorców wyjaśnił, że w jego ocenie wskazanie przez przedsiębiorców w umowach pożyczki, że spełniali dodatkowe warunki nie stało w sprzeczności ze spełnieniem przez nich warunków zweryfikowanych przez PFR i wskazanych w *Podsumowaniu Analizy Pogłębionej*.

(akta kontroli str. 655, 657)

NIK nie podziela ww. wyjaśnień. Pomimo że załączniki te mają charakter oświadczenia podpisywanego przez pożyczkobiorcę - jednocześnie z zawarciem

<sup>36</sup> Dot. m.in. potwierdzenia spełnienia szczegółowych warunków uczestnictwa w Programie w przypadku wybrania przez przedsiębiorcę finansowania preferencyjnego.

<sup>37</sup> O nazwie: „Oświadczenie składane w związku z ubieganiem się o udzielenie finansowania programowego” – odpowiednio załącznik nr 9 i 8 w przypadku umów zawartych z JSW i PGG



umowy, to jednak zgodnie z pkt. 1.5. każdej z tych umów załączniki stanowiły jej 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.

3. W toku kalkulacji 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 ww. przedsiębiorcy w grudniu 2020 r.

Wartość ww. dofinansowania ze środków FGŚP w kwocie 53,3 mln zł została uwzględniona dopiero na etapie wyliczenia faktycznej szkody COVID celem ustalenia kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej we wrześniu 2021 r.

(akta kontroli str. 560-563, 961-962)

Jak wyjaśnił Prezes, na etapie rozpatrywania wniosku PFR nie posiadał ww. informacji o otrzymanym przez JSW dofinansowaniu ze środków FGŚP. Przy przyznaniu pożyczki preferencyjnej opierał się o kalkulacje doradcy finansowego, a doradca finansowy przygotowując analizę bazował na danych obejmujących wykonanie za osiem miesięcy 2020 roku (włącznie z sierpniem 2020 roku). Kalkulacja szkody przygotowana w oparciu o przedłożone przez JSW wykonanie obejmujące osiem miesięcy 2020 roku nie uwzględniała dofinansowania ze środków FGŚP.

(akta kontroli str. 560-563, 961-962, 978)

NIK zwraca uwagę, że JSW w przesłanym do PFR piśmie z 1 września 2020 r. wraz z aktualizacją modelu finansowego, poinformowała PFR o pozytywnie rozpatrzonym wniosku złożonym do Wojewódzkiego Urzędu Pracy i łącznej kwocie dofinansowania kosztów wynagrodzeń za trzy miesiące 2020 r.<sup>38</sup> Przedsiębiorca ten wprawdzie nie dokonał korekty EBITDA dla potrzeb wyliczenia szacowanej szkody COVID, jednak PFR dysponował wiedzą o przyznanym dofinansowaniu i - w ocenie NIK - mógł i powinien był przed zawarciem umowy dokonać stosownej korekty w wyliczeniu szacowanej szkody COVID celem ustalenia kwoty pożyczki preferencyjnej. W treści załącznika nr 2 do Regulaminu Programu (*Warunki udzielania finansowania preferencyjnego*) podano bowiem, że szacowana szkoda COVID miała być wyliczana przez PFR na podstawie danych przekazanych przez przedsiębiorcę we wniosku oraz że na potrzeby kalkulacji szacowanej szkody COVID nie będą uwzględniane koszty finansowane przez Skarb Państwa (bezpośrednio lub pośrednio np. z FGŚP).

(akta kontroli str. 1134)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

Nierzetelnie przeprowadzano weryfikację wniosków i dokumentowano spełnianie przez obu przedsiębiorców górniczych warunków udziału w Programie. Wartość szacowanej szkody COVID oraz kwotę pożyczki preferencyjnej udzielonej jednemu z przedsiębiorców w grudniu 2020 r. zawyżono o 53,3 mln zł, bowiem w toku kalkulacji szkody COVID przed udzieleniem pożyczki nie pomniejszono jej o otrzymaną przez niego we wrześniu kwotę dofinansowania ze środków FGŚP dotyczącą kosztów miesiąca sierpnia 2020 r., pomimo dysponowania wiedzą o przyznanym dofinansowaniu. Ponadto w Regulaminie Programu i innych dokumentach programowych udostępnionych przedsiębiorcom, w sposób nieprecyzyjny bądź mogący wprowadzać ich w błąd sformułowano niektóre pojęcia lub kryteria, jakie

<sup>38</sup> Co dotyczyło lipca, sierpnia i września 2020 r.

muszą spełnić wnioskodawcy, aby wziąć udział w Programie i otrzymać wybraną formę wsparcia.

OBSZAR

## 2. Monitorowanie i rozliczanie wykorzystania udzielonego wsparcia finansowego

Opis stanu faktycznego

**2.1.** W okresie objętym kontrolą PFR zawarł umowy pożyczki płynnościowej z dwoma przedsiębiorcami górnictwami: 9 grudnia 2020 roku z JSW<sup>39</sup> i 2 kwietnia 2021 r. z PGG. Pożyczki zostały udzielone w wysokości po 1,0 mld 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.

Splata pożyczki udzielonej JSW miała następować kwartalnie począwszy od czerwca 2021 r. do września 2024 r. w 14 równych ratach wynoszących (w zaokrągleniu) 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).

Splata 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 umowy<sup>40</sup>).

(akta kontroli str. 725-771, 783-843)

Ponadto, PFR zawarł 23 grudnia 2020 r. umowę pożyczki preferencyjnej z JSW<sup>41</sup> w kwocie 173,6 mln zł, której celem było finansowanie bieżącej działalności JSW, w tym kapitału obrotowego. Splata pożyczki miała następować kwartalnie począwszy od czerwca 2021 r. do września 2024 r. w 14 równych ratach wynoszących 12,4 mln zł każda. Oprocentowanie ww. 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 mogła zwrócić się do PFR z wnioskiem o umorzenie części pożyczki, zgodnie z postanowieniami i 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.

Głównym warunkiem zawieszającym, uprawniającym do wypłaty przez PFR pożyczki preferencyjnej było zawarcie umowy międzywierzycielskiej pomiędzy PFR, JSW i kredytodawcami. W umowach pożyczki płynnościowej oraz pożyczki preferencyjnej udzielonych JSW przewidziano zabezpieczenia w formie poręczeń spółek zależnych na rzecz PFR.

(akta kontroli str. 864-929)

**2.2.** W okresie objętym kontrolą dokonano trzykrotnie zmiany umowy pożyczki płynnościowej zawartej 9 grudnia 2020 r. z JSW:

- w dniu 21 grudnia 2020 r. aneksem nr 1, w którym wprowadzono zmiany postanowień umowy w zakresie poręczeń<sup>42</sup>,

<sup>39</sup> Stroną umowy były także Jastrzębskie Zakłady Remontowe Sp. z o.o. jako pierwotny poręczyciel.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> Stroną tej umowy byli również poręczyciele: Jastrzębskie Zakłady Remontowe Sp. z o.o. oraz JSW KOKS SA.

<sup>42</sup> Aneks był wynikiem przystąpienia do umowy z dniem 21 grudnia 2020 r. JSW KOKS S.A. w charakterze Poręczyciela Pierwotnego 1, co spełniało warunek wynikający z pkt 11.29 umowy pożyczki płynnościowej.

- w dniu 19 maja 2021 r. aneksem nr 2, którym zmieniono oprocentowanie pożyczki z 1,25% do 0,75% w pierwszym roku od daty zawarcia umowy oraz z 1,75% do 1,25% w drugim i trzecim roku od daty zawarcia umowy oraz z 2,75% do 2,25% w czwartym roku od daty zawarcia<sup>43</sup>,
- w dniu 25 czerwca 2021 r. aneksem nr 3, którym zmieniono harmonogram spłaty pożyczki, kwartalne terminy spłaty nie uległy zmianie, natomiast obniżeniu uległy kwoty dwóch pierwszych rat (z 71,4 mln zł do 10,0 mln zł) oraz podwyższeniu kwoty wszystkich kolejnych rat (z 71,4 mln zł do 81,6 mln zł).

Dokonano również dwukrotnie zmiany umowy pożyczki preferencyjnej zawartej 23 grudnia 2020 r. z JSW:

- w dniu 25 czerwca 2021 r. aneksem nr 1, którym zmieniono harmonogram spłaty pożyczki, kwartalne terminy spłaty nie uległy zmianie, natomiast obniżeniu uległy kwoty dwóch pierwszych rat (z 12,4 mln zł do 1,0 mln zł) oraz zwiększeniu kwoty wszystkich kolejnych rat (z 12,4 mln zł do 14,3 mln zł),
- w dniu 28 września 2021 r. aneksem nr 2, którym zmieniono oprocentowanie pożyczki z 1,25% do 0,75% w pierwszym roku od daty zawarcia umowy oraz z 1,75% do 1,25% w drugim i trzecim roku od daty zawarcia umowy oraz z 2,75% do 2,25% w czwartym roku od daty zawarcia.

Pozostałe postanowienia umów pożyczek nie uległy zmianie, dokonane zmiany umów nie wiązały się z ograniczeniami w tym zakresie wskazanymi w samych umowach.

(akta kontroli str. 847-863, 930-939)

**2.3.** Przedsiębiorcy górniczy złożyli w PFR wnioski o wypłatę (jednorazowo i w całości) pełnych kwot wynikających z zawartych przez nich umów pożyczek: JSW 16 grudnia 2020 r. oraz 30 grudnia 2020 r. (w zakresie odpowiednio: pożyczki płynnościowej i preferencyjnej, a PGG 7 kwietnia 2021 r. We wnioskach zadeklarowali m.in., że spełnili wszystkie warunki określone w umowach oraz wszystkie warunki otrzymania finansowania w ramach Programu. Zgodnie z ww. wnioskami kwoty wynikające z zawartych umów pożyczek zostały (jednorazowo i w całości) wypłacone odpowiednio: 17 grudnia 2020 r. i 30 grudnia 2020 r. (dot. odpowiednich pożyczek udzielonych JSW) oraz 8 kwietnia 2021 r. (dot. PGG).

(akta kontroli str. 940-946)

W dniu 30 marca 2021 r. JSW złożyła wniosek o umorzenie pożyczki preferencyjnej, do którego załączyła wyliczenie „faktycznej szkody COVID”, będącej podstawą wyliczenia kwoty umorzenia pożyczki<sup>44</sup>. Z treści wyliczenia przedłożonego przez JSW wynikało, że skumulowana EBITDA za okres od 1 lutego do 31 sierpnia 2020 r. wyniosła -117,6 mln zł. Jak oświadczył przedsiębiorca (pod tabelą z ww. wyliczeniem), w związku z *brakiem metodologii przyjętej przez Pożyczkodawcę do wyliczenia Faktycznej Szkody COVID (punkt 13.5. Umowy Pożyczki Preferencyjnej)*, wyliczenie *Faktycznej Szkody COVID zostało dokonane wg najlepszej wiedzy zgodnie z zapisami Umowy Pożyczki Preferencyjnej oraz informacją mailową otrzymaną od PFR z dnia 26.03.2021 r.*

PFR nie opracował metodyki wyliczenia faktycznej szkody COVID, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 1.

(akta kontroli str. 913-914, 947-956)

<sup>43</sup> Aneks był wynikiem zmiany Regulaminu Programu i wydaniem Decyzji Komisji Europejskiej z 1 marca 2021 r. (SA.59872) zmieniającej decyzję Komisji Europejskiej z 25 maja 2020 r. (SA.57306) dot. pożyczki płynnościowej w związku ze zmianą stawki WIBOR (ang. Warsaw Interbank Offered Rate - stopy procentowej, po jakiej banki udzielają pożyczek innym bankom komercyjnym).

<sup>44</sup> Zgodnie z Regulaminem Programu i umową pożyczki preferencyjnej zawartej z JSW kwota umorzenia mogła wynieść maksymalnie 75% faktycznej szkody COVID.

W sierpniu 2021 r. JSW przekazała do PFR ponowne wyliczenie faktycznej szkody COVID w oparciu o zaudytowane sprawozdanie finansowe. Wartość skumulowanej EBITDA za okres od 1 marca do 31 sierpnia 2020 r. wyniosła -118,8 mln zł. [...]TP

- znormalizowany wynik EBITDA w ww. okresie wyniósł 173,6 mln zł (taka też była kwota udzielonej pożyczki preferencyjnej, co opisano szerzej w pkt 1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego),
- w procesie rewizji podejścia dotyczącego pierwotnie uwzględnionych korekt, zdecydowano o dalszym „oczyszczeniu” ww. wyniku EBITDA (173,6 mln zł) o: otrzymane w marcu 2021 r. odszkodowanie [...]TP oraz otrzymane i ujęte w księgach we wrześniu w kwocie 53,3 mln zł dofinansowanie do wynagrodzeń ze środków FGŚP za sierpień 2020 r., w wyniku czego faktyczna szkoda COVID w ww. okresie wyniosła 118,9 mln zł<sup>45</sup>.

(akta kontroli str. 957-962)

Z treści przekazanych przez JSW doradcy prawnemu zestawień liczby osób przebywających w poszczególnych dniach na kwarantannie na podstawie decyzji służb sanitarno-epidemiologicznych wynika, że: w marcu 2020 r. liczba pracowników przebywających w jednym dniu na kwarantannie wynosiła od 0 do 34, w kwietniu 2020 r. od 16 do 85, w maju 2020 r. od 130 do 592, w czerwcu 2020 r. od 443 do 771, w lipcu 2020 r. od 46 do 545, a w sierpniu 2020 r. od 26 do 59 osób. Powyższe oznacza, że w okresie największej zachorowalności na COVID-19 (w czerwcu 2020 r.) na kwarantannie dziennie przebywało maksymalnie 3,5% wszystkich pracowników JSW (771 z 22 241 pracowników), natomiast w marcu, kwietniu i sierpniu odsetek ten wynosił poniżej 0,5%.

(akta kontroli str. 702-707)

Komitet ds. udzielania finansowania programowego podjął 16 września 2021 r. uchwałę<sup>46</sup> w sprawie udzielenia rekomendacji dot. umorzenia części pożyczki preferencyjnej, a Zarząd 16 września 2021 r. uchwałę<sup>47</sup> w sprawie podjęcia decyzji o ww. umorzeniu. Kwota umorzenia wyniosła 89,2 mln zł i stanowiła 75% wyliczonej faktycznej szkody COVID (118,9 mln zł).

Następnie JSW złożyła 23 i 28 września 2020 r. oświadczenia wymagane postanowieniami umowy pożyczki preferencyjnej o częściowym zwolnieniu z długu oraz wysokości umorzenia pożyczki preferencyjnej oraz o przyjęciu zwolnienia z długu.

(akta kontroli str. 963-971, 980)

**2.4.** W okresie objętym kontrolą<sup>48</sup> JSW terminowo i w pełnej wysokości (wraz z należnymi odsetkami) spłaciła wszystkie pięć rat przypadających do spłaty w ramach udzielonej jej pożyczki płynnościowej (uwzględniając zmiany w harmonogramie płatności wynikające z aneksów do umów pożyczek oraz częściowego umorzenia pożyczki preferencyjnej).

(akta kontroli str. 981-988)

W dniu 31 grudnia 2021 r. upłynął termin spłaty pierwszej raty pożyczki płynnościowej udzielonej PGG (w kwocie 70 mln zł). W związku z powyższym 17 stycznia 2022 r. wystosowano do PGG wezwanie do zapłaty ww. kwoty wraz z należnymi odsetkami (1 890,4 tys. zł) i odsetkami karnymi - tzw. „odsetkami w przypadku braku płatności” (495,8 tys. zł).

<sup>45</sup> Różnica 0,1 mln zł pomiędzy kwotą wyliczoną przez JSW oraz kwotą wyliczoną przez PFR wynika z zaokrąglenia.

<sup>46</sup> Nr 261/2021.

<sup>47</sup> Nr 766/2021.

<sup>48</sup> Do 30 sierpnia 2022 r.

W dniu 3 lutego 2022 r. wszedł w życie art. 5b ust. 1 i 2 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o funkcjonowaniu górnictwa węgla kamiennego<sup>49</sup> stanowiący, że: wymagalne i niewymagalne zobowiązania pieniężne przedsiębiorstwa górniczego objętego systemem wsparcia z tytułu wsparcia finansowego udzielonego przez PFR w ramach Programu ulegają umorzeniu z mocy prawa w całości w dniu wydania przez Komisję Europejską decyzji stwierdzającej, że to umorzenie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym oraz że zawiesza się spłatę ww. zobowiązań do dnia wydania ww. decyzji albo innego zakończenia postępowania przed Komisją Europejską, nie później niż do dnia 31 grudnia 2023 r.

W związku z powyższym PFR nie wyegzekwował od PGG spłaty ww. raty wraz z należnymi odsetkami i nie wzywał PGG do spłaty kolejnych rat pożyczki przypadających w okresie objętym kontrolą, jak również odsetek karnych w kwocie 971 369,86 zł (naliczonych za okres od 1 stycznia do 2 lutego 2022 r. z tytułu braku zapłaty raty kapitałowej, której termin zapłaty przypadał na 31 grudnia 2021 r.)

(akta kontroli str. 989, 994-995)

Dyrektor Departamentu Rachunkowości wyjaśniła, że odsetki karne (odsetki w przypadku braku płatności) jako zobowiązanie pieniężne (podobnie jak rata pożyczki i odsetki należne) uległy zawieszeniu i na mocy ustawy nie mogły być egzekwowane po 3 lutego 2022 r. oraz że będą również podlegały umorzeniu.

(akta kontroli str. 1002)

Zgodnie z zawartymi umowami pożyczki, obaj przedsiębiorcy górniczy co miesiąc składali do PFR „zaświadczenia o zgodności z celem i brakiem przypadku naruszenia”, w których potwierdzali, że całość otrzymanej do tej pory kwoty pożyczki została lub zostanie w pełni wykorzystana zgodnie z celami pożyczki określonymi w umowie oraz (w przypadku JSW), że nie wystąpił żaden z tzw. przypadków naruszenia (wymienionych w pkt 12.2 umów). [...]TP

(akta kontroli str. 1120-1132)

**2.5.** W okresie objętym kontrolą PFR (Biuro Monitoringu Finansowego wyodrębnione w Departamencie Zarządzania Portfelem) monitorowało realizację zawartych umów pożyczek, przyjmując składane przez przedsiębiorców co miesiąc tzw. pakiety informacyjne, coroczne aktualizacje modelu finansowego (w układzie przekazanym PFR na etapie analizy wniosków o udzielenie finansowania), inne wymagane dokumenty<sup>50</sup> oraz prezentacje (przygotowane na wniosek PFR).

Pakiety informacyjne były składane przez obu przedsiębiorców górniczych co miesiąc, począwszy od pierwszego miesiąca po podpisaniu umowy pożyczki, z tym że pakiety za okres do czerwca 2021 r. włącznie były przesyłane przez przedsiębiorców pocztą elektroniczną, a za okres od lipca 2021 r. poprzez specjalnie utworzoną aplikację w sieci Internet przeznaczoną do składania tych pakietów. Problemy z uruchomieniem ww. aplikacji w okresie wcześniejszym spowodowały opóźnienia w rejestracji przez PFR złożonych przez beneficjentów pocztą elektroniczną - pakietów za miesiące: kwiecień – czerwiec 2021 r. (odpowiednio o: 46, 25 i 2 dni w przypadku pakietów złożonych przez PGG) oraz za miesiące maj – czerwiec 2021 r. (odpowiednio 2 i 10 dni w przypadku pakietów złożonych przez JSW). Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Departamentu Zarządzania Portfelem, monitoring mailowy w tym okresie przebiegał prawidłowo, na potwierdzenie powyższego okazał otrzymane w tym okresie przykładowe maile od beneficjentów.

<sup>49</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1309, dalej „ustawa o funkcjonowaniu gwk”.

<sup>50</sup> W tym: zaświadczenia o zgodności z celem i brakiem przypadku naruszenia. Beneficjenci byli zobowiązani do ich składania zgodnie z postanowieniami załącznika nr 4 do zawartych umów pożyczek.

Przedsiębiorcy składali wymagane pakiety za miesiące od lipca 2021 r. do kwietnia 2022 r. poprzez aplikację internetową - w terminach ustalonych w załączniku nr 4 do zawartych umów (tj. nieprzekraczających 40 dni po zakończeniu każdego miesiąca – w przypadku obu pożyczek udzielonych JSW oraz 25 dni w przypadku pożyczki dla PGG), z wyjątkiem pakietów złożonych przez JSW za: wrzesień 2021 r. oraz styczeń i marzec 2022 r. Ustalenie w umowach różnych terminów przekazywania pakietów informatycznych przez obu przedsiębiorców, spowodowane było - jak wyjaśnił Dyrektor Biura Departamentu Zarządzania Portfelem - różnicami negocjacyjnymi na etapie podpisywania umów oraz obowiązkami sprawozdawczymi JSW wynikającymi z terminów publikacji sprawozdań na Gieldzie Papierów Wartościowych<sup>51</sup>.

Ww. opóźnienia w dostarczaniu danych przez JSW za niektóre miesiące (wynoszące: za wrzesień 2021 r. – 9 dni, a za styczeń i marzec 2022 r. – odpowiednio 11 i 10 dni), jak wyjaśnił Dyrektor Biura Departamentu Zarządzania Portfelem, spowodowane były pewnymi błędami w funkcjonalności samej aplikacji.

(akta kontroli, str. 1080-1085, 1112-1115)

Poddane kontroli<sup>52</sup> pakiety informacyjne złożone przez obu przedsiębiorców górniczych zawierały wszystkie wymagane<sup>53</sup> dane finansowe i operacyjne oraz dane jakościowe w postaci formularzy elektronicznych, w szczególności dane: informacyjne, o akcjonariacie i składzie organów spółek, o podmiotach powiązanych, jakościowe, historyczne, rachunek wyników, bilans, należności handlowe oraz wskaźniki bankowe.

Dodatkowo JSW, jako spółka notowana na GPW, zgodnie z zapisami załącznika nr 4 do umowy, udostępniała w terminie dwóch dni od daty podania ich do publicznej wiadomości (opublikowania) sprawozdania finansowe na GPW.

Obaj beneficjenci sporządzili i przekazali (zgodnie z postanowieniami załącznika nr 4 do zawartych umów) aktualizację modelu finansowego na 2022 r., prognoz finansowych oraz zaudytowanych wskaźników finansowych w ujęciu rocznym za zakończony rok obrotowy, które zostały wprowadzone do aplikacji dedykowanych dla tych beneficjentów.

(akta kontroli, str. 1080-1084)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Departamentu Zarządzania Portfelem, w okresie objętym kontrolą PFR nie wymagał sporządzania przez obu beneficjentów prezentacji z kwartalnej działalności i kwartalnych wyników finansowych i operacyjnych<sup>54</sup>, ale PFR dysponował takimi prezentacjami, przygotowanymi przez JSW i PGG na spotkania zarządów PFR z obiema spółkami.

(akta kontroli, str. 1112-1115)

W zakresie danych nt. kierunków i kwot wykorzystania wsparcia, poza ogólną informacją wynikającą ze złożonych „zaświadczeń o zgodności z celem i brakiem przypadku naruszenia”, że: „otrzymane kwoty Pożyczki zostały w pełni wykorzystane zgodnie z celami Pożyczki” (opisaną wyżej w pkt. 2.4.), od beneficjentów pożyczek preferencyjnych oraz od wybranych beneficjentów, którzy otrzymali pożyczkę płynnościową, która w całości podlegała zwrotowi, pozyskiwane były oddzielne zestawienia wykorzystania pożyczki, zawierające informację o kwocie i celu/przeznaczeniu wydatkowania środków.

(akta kontroli, str. 1119)

---

<sup>51</sup> Dalej: „GPW”.

<sup>52</sup> Za wybrane dwa miesiące: grudzień 2021 r. i marzec 2022 r.

<sup>53</sup> Zgodnie z postanowieniami załącznika nr 4 do zawartych umów pożyczek.

<sup>54</sup> W załączniku nr 4 do zawartych umów pożyczek zobligowano pożyczkobiorców do sporządzania takich prezentacji tylko na wniosek PFR.

Od beneficjentów nie wymagano - w ramach monitoringu - przekazywania informacji o zatrudnieniu oraz o ochronionych miejscach pracy (co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 2).

W oparciu o informacje przekazane przez Biuro Monitoringu Finansowego ustalono, że łączna liczba zatrudnionych u wszystkich beneficjentów Programu zmniejszyła się z 91,1 tys. na koniec 2020 r. do 89,8 tys. na koniec 2021 r. i do 87,3 tys. na koniec I kwartału 2022 r. (w tym u przedsiębiorców górniczych JSW i PGG z 61,5 tys. na koniec 2020 r. do 59,9 tys. na koniec 2021 r. i do 57,3 tys. na koniec I kw. 2022 r.), dwaj przedsiębiorcy górniczy stanowili 2% beneficjentów Programu, a zatrudniali łącznie 57,3 tys. osób, tj. 66% zatrudnionych u wszystkich beneficjentów.

(akta kontroli str. 1004)

Jak wyjaśnił Dyrektor Biura Monitoringu Finansowego, ww. dane o zatrudnieniu były zebrane przez Biuro na wyłączną prośbę kontrolujących i dotyczyły one tylko beneficjentów, którzy „mieli zaangażowanie” na koniec marca 2022 r. (jeśli dany przedsiębiorca spłacił pożyczkę, co dotyczyło ok. 78 spłaconych pożyczek przed czasem, to nie istniało żadne prawne zobowiązanie do dostarczania PFR danych o zatrudnieniu), dlatego podany wyżej spadek zatrudnienia w kolejnych latach wynikał z faktu, że część beneficjentów dokonała już spłaty pożyczki i nie brano ich pod uwagę podając liczbę zatrudnionych. W przypadku PGG zmiany zatrudnienia wynikały m.in. z objęcia jej „Programem dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”.

(akta kontroli str. 1119-1120)

**2.6.** PFR prowadził odrębny rachunek bankowy dla każdego z realizowanych programów, a ewidencja prowadzona była w sposób pozwalający przypisać koszty, transze i przychody do poszczególnych programów<sup>55</sup>. Ewidencja rozliczeń pieniężnych beneficjentów Programu (w tym obu przedsiębiorców górniczych) prowadzona była przez PFR w księgach rachunkowych na wyodrębnionych kontach, z podziałem na rodzaje pożyczek<sup>56</sup> oraz składowe rozliczeń<sup>57</sup>, w sposób pozwalający na wyodrębnienie informacji w podziale na poszczególnych beneficjentów.

Obsługa każdej z pożyczek udzielonych beneficjentom w ramach Programu prowadzona była przez bank<sup>58</sup>, za pomocą którego realizowane były wypłaty i spłaty pożyczek. Informacja o zaległościach w spłatach przekazywana była PFR przez bank w formie raportów (zdefiniowanych w zawartych umowach). Wg informacji Dyrektora Departamentu Rachunkowości, bank na podstawie zawartej umowy odpowiedzialny był za naliczanie odsetek od udzielonych pożyczek, w tym z tytułu nieterminowych spłat. Ewidencja księgowa PFR w zakresie naliczanych odsetek prowadzona była na podstawie raportów z banku.

(akta kontroli, str. 1077-1078, 1088-1090, 1092-1109)

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<sup>59</sup>. Transze otrzymywane ze Skarbu Państwa oraz przychody z tytułu realizowanych programów ewidencjonowane były na kontach

<sup>55</sup> Na koncie nr 808 Fundusz „DP”, w tym m. in.: odsetki od obligacji – konto nr 808-001, odsetki od pożyczki – konto nr 808-003, koszty zewnętrzne – konto nr 808-004 i transza DP – konto nr 808-007.

<sup>56</sup> Pożyczki preferencyjne na koncie nr 145-001, a pożyczki płynnościowe na koncie nr 145-002.

<sup>57</sup> Odpowiednio:

- kapitał konta nr: 145-001-001 i 145-002-001,
- odsetki konta nr: 145-001-002 i 145-002-002,
- spłaty konta nr: 145-001-003 i 145-002-003,
- umorzenia konta nr: 145-001-004 i 145-002-004.

<sup>58</sup> Na podstawie umowy outsourcingu.

<sup>59</sup> Odpowiednio na koncie nr 243-002, w tym: obligacje serii PFR0330 na koncie nr 243-002-001, obligacje serii PFR0627 na koncie nr 243-002-002, obligacje serii PFR0927 na koncie nr 243-002-003, obligacje serii PFR0827 na koncie nr 243-002-004.

funduszy specjalnych (niezaliczanych do kapitałów własnych) prowadzonych dla każdego z programów z osobna.

Jak wyjaśniła Dyrektor Departamentu Rachunkowości, dane finansowe zawarte w sprawozdaniach dla Rady Ministrów i ministra właściwego ds. gospodarki były do tych sprawozdań wprowadzane ręcznie i pochodziły z prowadzonej ewidencji, raportów z banku oraz departamentów merytorycznych PFR.

(akta kontroli, str. 1088-1090)

PFR nie przedstawił Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu (do czego był zobowiązany w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia Programu, czyli do 11 czerwca 2020 r.), co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 3.

Przedstawiał natomiast sprawozdania okresowe (kwartalne) po zakończeniu każdego kolejnego kwartału kalendarzowego, obejmujące okres od rozpoczęcia realizacji Programu (27 kwietnia 2020 r.) do końca danego kwartału. Pierwsze takie sprawozdanie (za okres od 27 kwietnia do 30 czerwca 2020 r.) przedstawiono Radzie Ministrów 30 lipca 2020 r.

Ww. sprawozdania okresowe zawierały siedem spośród 10 wskaźników ewaluacyjnych określonych w podrozdziale 5.3. Programu<sup>60</sup>, dotyczących rezultatów Programu i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw, tj.: wartość udzielonego finansowania programowego w podziale na główne kategorie, wartość bezzwrotnego finansowania programowego, kwoty i strukturę pozyskanego przez PFR finansowania zewnętrznego oraz kosztów finansowania zewnętrznego, wartość opóźnionych spłat finansowania programowego przez beneficjentów Programu, wartość wynagrodzenia PFR z tytułu obsługi Programu oraz innych kosztów programowych pokrywanych z Rachunku Programu, informacje o sporach lub zgłoszonych roszczeniach do PFR przez beneficjentów Programu, otrzymane wpłaty Skarbu Państwa na pokrycie wynagrodzenia i kosztów Programu na Rachunek Programu. Nie zawierały natomiast trzech wymaganych ww. przepisem wskaźników, (co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 4).

Trzy spośród dziewięciu sprawozdań kwartalnych sporządzonych w okresie objętym kontrolą, zostały złożone z opóźnieniem (co opisano szczegółowo w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w pkt 5).

(akta kontroli str. 1005-1008)

Według ww. sprawozdań kwartalnych na koniec II kwartału 2022 r.:

- PFR dokonał uruchomienia (łącznie dla wszystkich dużych przedsiębiorstw) 205 pożyczek na łączną kwotę 4 113,6 mln zł, co stanowiło 16,5% łącznej kwoty zaplanowanej na realizację Programu (25 000 mln zł), z tego: 2 843,8 mln zł w ramach finansowania płynnościowego oraz 1 269,8 mln zł w ramach finansowania preferencyjnego;
- wsparcie udzielone przedsiębiorcom górniczym wyniosło łącznie 2 173,6 mln zł i stanowiło ponad połowę (52,8%) udzielonej kwoty wsparcia ogółem, równocześnie 70,3% wsparcia udzielonego w ramach pożyczek płynnościowych (2 000,0 mln zł z 2 843,8 mln zł) oraz 13,7% wsparcia udzielonego w ramach pożyczek preferencyjnych (173,6 mln zł z 1 269,8 mln zł);
- wartość finansowania bezzwrotnego udzielonego wszystkim beneficjentom wynosiła 617,5 mln zł, z tego 89,2 mln zł (14,4%) przedsiębiorcom górniczym – dot. umorzenia pożyczki preferencyjnej JSW;

<sup>60</sup> Ponadto, nie określono w nich innych wskaźników, dedykowanych wyłącznie podmiotom sektora górnictwa węgla kamiennego.



- wartość opóźnionych spłat finansowania programowego przez wszystkich beneficjentów Programu (zaległości w spłatach pożyczek) wykazanych przez PFR na koniec IV kwartału 2021 r. wynosiła 70,0 mln zł, z czego prawie całość tej kwoty (99,9%) dotyczyła niespłaconej pierwszej raty pożyczki płynnościowej zaciągniętej przez PGG. Wartość ww. zaległości wykazanych przez PFR na koniec II kwartału 2022 r. zmniejszyła się do 0,4 mln zł, co było skutkiem zmiany ustawy o funkcjonowaniu gwk<sup>61</sup>, w związku z którą zaległa spłata PGG nie była wykazywana jako zaległość,
- w związku z nieudzieleniem wsparcia przez PFR, wpłynęły cztery skargi skierowane do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie oraz toczyło się jedno postępowanie cywilne przed sądami z powództwa przedsiębiorców przeciwko PFR (wszystkie zostały wniesione przez przedsiębiorców spoza branży górniczej).

(akta kontroli str. 1004, 1034, 1060, 1066-1067, 1071)

Jak wyjaśnił Prezes, poczynając od sprawozdań za I kwartał 2022 r. PFR nie uwzględniał PGG w kategorii beneficjentów Programu zalegających ze spłatą, gdyż w związku z ww. zmianą ustawy o funkcjonowaniu gwk, PGG nie miała prawnego obowiązku do spłacania jakichkolwiek kwot wynikających z umowy pożyczki płynnościowej.

(akta kontroli str. 995)

W okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. gospodarki nie zwracał się do PFR z wnioskiem o udostępnienie w celach analityczno-sprawozdawczych, danych dotyczących przedsiębiorców, którzy ubiegali się lub otrzymali wsparcie w ramach Programu.

(akta kontroli str. 1076)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. PFR nie opracował sposobu obliczania faktycznej szkody COVID (tzw. „metodologii”<sup>62</sup>), będącego podstawą ustalenia kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej oraz nie przekazał go pożyczkobiorcom. Wymóg jej opracowania oraz przekazania wynikał z umowy pożyczki preferencyjnej zawartej z JSW. W treści tej umowy w pkt 13.5. podano bowiem, 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. Pożyczkobiorca akceptuje fakt, że koszty o charakterze jednorazowym dotyczące pożarów w kopalniach zostały uwzględnione przez Pożyczkodawcę w kalkulacji kwoty Pożyczki warunkowo. W przypadku uzyskania rekompensaty od ubezpieczyciela*

<sup>61</sup> Wszedł w życie art. 5b ustawy, zgodnie z którym zobowiązania pieniężne przedsiębiorstwa górniczego wobec PFR podlegają umorzeniu z mocy prawa w całości w dniu wydania przez Komisję Europejską decyzji stwierdzającej, że to umorzenie jest zgodne z rynkiem wewnętrznym.

<sup>62</sup> NIK zwraca przy tym uwagę na fakt błędnego użycia w umowie pożyczki słowa „metodologia”, bowiem wg Słownika Języka Polskiego „metodologia” to *nauka obejmująca metody badań naukowych, ich poprawność, skuteczność i naukową wartość*. Z kontekstu wynika natomiast, że prawidłowo użytym słowem w tym przypadku winno być „metodyka” czyli *zbiór zasad obejmujący sposoby wykonania jakiejś pracy*.

*korekta EBITDA wynikająca ze zdarzeń jednorazowych zostanie pomniejszona o wysokość przyznanego świadczenia z tytułu ubezpieczenia”.*

W odpowiedzi na pytanie, czy PFR opracował „metodologię” obliczania faktycznej szkody COVID, Prezes wyjaśnił, że metodologia ta została wprost opisana w zacytowanym wyżej pkt 13.5 umowy pożyczki.

(akta kontroli str. 913-914, 978-979)

NIK zwraca uwagę, że po dwukropku w ww. pkt 13.5 umowy pożyczki wymieniono jedynie źródła danych i informacji stanowiące podstawę do wyliczenia szkody (m.in.: *sprawozdania finansowe, wyniki badania przeprowadzonego przez doradcę, czy wyliczenia Faktycznej Szkody COVID za Okres Szkody COVID dokonanych przez Pożyczkobiorcę*). Z treści ww. postanowienia umowy nie można zatem wywnioskować w jaki sposób należy wyliczyć faktyczną szkodę COVID, w szczególności jakie elementy wziąć pod uwagę, a jakie pominąć - jednocześnie podano tam, że wyliczenia szkody przeprowadzone przez Pożyczkobiorcę mają zostać dokonane „*na podstawie metodologii wyznaczonej przez Pożyczkodawcę*”. Powyższe w ocenie NIK, jednoznacznie wskazuje, że ww. „metodologia” miała stanowić odrębny dokument, który miał być przekazany pożyczkobiorcy przez pożyczkodawcę (PFR).

Świadczy o tym również fakt, że JSW, która otrzymała pożyczkę preferencyjną, przed złożeniem wniosku o jej umorzenie zwracała się do PFR z prośbą o udostępnienie ww. metodologii, a w związku z tym, że jej nie otrzymała, składając do PFR wnioski i załączając sporządzone przez siebie wyliczenie faktycznej szkody COVID, oświadczyła, że *w związku z brakiem metodologii przyjętej przez Pożyczkodawcę do wyliczenia Faktycznej Szkody COVID (punkt 13.5. Umowy Pożyczki Preferencyjnej), wyliczenie Faktycznej Szkody COVID zostało dokonane wg najlepszej wiedzy*.

(akta kontroli str. 954)

**2.** Od beneficjentów nie wymagano - w ramach monitoringu - przekazywania informacji o zatrudnieniu oraz o ochronionych miejscach pracy<sup>63</sup>, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym.

Dyrektor Biura Monitoringu wyjaśnił w tej sprawie, że *w większości umów pożyczek było postanowienie: „Pożyczkobiorca dołoży wszelkich starań by utrzymać średnie zatrudnienie (...)”. W przypadku spółek górniczych nie było powyższego postanowienia. (...) W ramach przeprowadzanego monitoringu spółki raportują kwotę kosztów wynagrodzeń wraz z narzutami (układ rachunku wyników) – w przypadku odchyień pozyskiwane są wyjaśnienia. Na chwilę obecną nie zidentyfikowano sytuacji aby koszty wynagrodzeń drastycznie spadły. Dodatkowo żaden beneficjent nie złożył wniosku o upadłość (stabilność finansowa), więc cel programu został osiągnięty*.

(akta kontroli str. 1119-1120)

Zdaniem NIK, wskazane w powyższych wyjaśnieniach dane i informacje nie pozwalały skutecznie monitorować stanu zatrudnienia u pożyczkobiorców i ochrony miejsc pracy. Jednym z celów szczegółowych Programu (wymienionym w rozdziale 2 Programu, a także w §1 pkt 3 lit. f Regulaminu Programu) była stabilizacja finansowa dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy. Wymagało to zatem monitorowania zatrudnienia u beneficjentów Programu, niezależnie od faktu, czy w treści umowy z danym beneficjentem przewidziano zobowiązanie beneficjenta do utrzymania zatrudnienia na odpowiednim poziomie. Ponadto, w ocenie NIK uzyskane przez PFR informacje o wysokościach kosztów wynagrodzeń, a także przywołany w wyjaśnieniach fakt braku zidentyfikowania u beneficjentów drastycznego ich

<sup>63</sup> Np. w formie zobowiązania ujętego w umowie pożyczki zawartej z beneficjentem.

spadku lub brak złożonych wniosków o upadłość, nie świadczą o tym, że ww. cel Programu został osiągnięty.

Skutkiem braku monitorowania wielkości zatrudnienia u beneficjentów Programu był brak możliwości wykazania ww. informacji (jako istotnych wskaźników ewaluacyjnych) w składanych przez PFR, do właściwego ministra, sprawozdaniach okresowych z realizacji Programu, co opisano niżej w pkt. 4.

3. PFR nie przedstawił Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu, wymaganego postanowieniami podrozdziału 5.3. Programu, zgodnie z którymi był on zobowiązany do sporządzenia i przedłożenia jej takiego 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.

Dyrektor Departamentu Rachunkowości, odpowiedzialna za sporządzanie sprawozdań z realizacji Programu, wyjaśniła, że: pierwszym sprawozdaniem było sprawozdanie za drugi kwartał 2020 r. (wysłane 30 lipca 2020 r. wg stanu na 30 czerwca 2020 r.) oraz że: *w trybie roboczym ustalono z Ministerstwem Rozwoju, że raport kwartalny będzie równocześnie raportem ewaluacyjnym, gdyż w terminie do 11 czerwca 2020 r. w Programie nie udzielano jeszcze finansowania z uwagi na trwające uzgodnienia z KE.*

(akta kontroli str. 1075-1076)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek przekazania Radzie Ministrów ww. sprawozdania wynikał wprost z postanowień Programu wprowadzonych uchwałą Rady Ministrów, a ustalenia w trybie roboczym z Ministerstwem Rozwoju nie powinny być z nimi sprzeczne. Ponadto, sprawozdanie to 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. elementów tych nie zawierało.

4. Sprawozdania okresowe z realizacji Programu, składane przez PFR co kwartał ministrowi właściwemu ds. rozwoju (obejmujące okres od II kw. 2020 r. do II kw. 2022 r.) nie zawierały trzech z 10 wskaźników ewaluacyjnych Programu, dotyczących rezultatów Programu i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw, wskazanych w podrozdziale 5.3. Programu<sup>64</sup>, tj.: (1) liczby beneficjentów Programu<sup>65</sup>, (2) informacji o beneficjentach (w szczególności informacji o zatrudnieniu) oraz (3) liczby ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu.

(akta kontroli str. 1004-1005, 1009-1072)

Dyrektor Departamentu Rachunkowości wyjaśniła, że: *Sprawozdania kwartalne nie zawierają informacji o zatrudnieniu u Beneficjentów Programu, gdyż zatrudnienie nie stanowiło istotnego elementu Programu, tj.: stan zatrudnienia był wyłącznie jednym z kryteriów kwalifikowalności (zgodnie z definicją dużego przedsiębiorcy), natomiast ani kwota przyznawanego finansowania, ani kwota umorzenia nie były uzależnione od poziomu zatrudnienia. (...) PFR nie otrzymał z Ministerstwa Rozwoju uwag dotyczących konieczności uzupełnienia sprawozdań w zakresie zatrudnienia.*

(akta kontroli str. 1076)

NIK nie podziela ww. opinii o braku istotności informacji o zatrudnieniu u beneficjentów oraz ewentualnych zmianach w tym zakresie, gdyż jednym z celów

<sup>64</sup> Nie określono w nich innych wskaźników, dedykowanych wyłącznie podmiotom sektora górnictwa węgla kamiennego.

<sup>65</sup> 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.

szczegółowych Programu (wymienionym w rozdziale 2 Programu, a także w §1 pkt 3 lit. f Regulaminu Programu) była stabilizacja finansowa dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy. Z tego względu informacje o liczbie beneficjentów, liczbie zatrudnionych przez nich osób oraz o liczbie ochronionych miejsc pracy w wyniku realizacji Programu były informacjami istotnymi z punktu widzenia realizacji ww. celu szczegółowego Programu, 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.

(akta kontroli str. 94, 158)

5. Trzy spośród dziewięciu sprawozdań kwartalnych z realizacji Programu, sporządzonych w okresie objętym kontrolą (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).

(akta kontroli str. 1005-1008)

Dyrektor Departamentu Rachunkowości wyjaśniła, że ww. opóźnienia wynikały z *wydłużonego wewnętrznego procesu weryfikacji danych prezentowanych w sprawozdaniach*.

W ocenie NIK, proces weryfikacji danych ze sprawozdań był jednym z elementów wewnętrznej organizacji wykonywanych zadań, za który odpowiadała PFR, w związku z czym jego wydłużenie poza obowiązujące terminy nie powinno stanowić usprawiedliwienia dla naruszania postanowień Programu.

(akta kontroli str. 1002)

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

PFR nie opracował metodyki obliczania faktycznej szkody COVID i nie udostępnił jej beneficjentom pożyczek preferencyjnych, co utrudniało pożyczkobiorcom jej prawidłowe obliczenie, w tym ustalenie kwoty umorzenia pożyczki preferencyjnej. Spółka nie zapewniła w pełni skutecznej realizacji monitoringu i nadzoru nad przebiegiem Programu. Od beneficjentów nie wymagano bowiem przekazywania informacji o zatrudnieniu oraz o liczbie ochronionych miejsc pracy, w rezultacie składane przez PFR właściwemu ministrowi sprawozdania okresowe z realizacji Programu również nie zawierały ww. informacji, choć były one istotnymi wskaźnikami ewaluacyjnymi Programu, dotyczącymi rezultatów Programu i jego oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw. Powyższe sprawozdania nie zawierały łącznie trzech z 10 wskaźników ewaluacyjnych Programu. Ponadto trzy spośród dziewięciu sprawozdań kwartalnych z realizacji Programu, sporządzonych w okresie objętym kontrolą, zostały złożone ministrowi właściwemu do spraw rozwoju z naruszeniem obowiązującego terminu, a Radzie Ministrów nie przedstawiono pierwszego sprawozdania z realizacji Programu, którego treść miała zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz dokumentacji prawnej Programu W pozostałym zakresie proces monitorowania efektów wsparcia, dokonywania rozliczeń przez PFR wsparcia finansowego i ewidencjonowania przyznanych środków przebiegał zgodnie z określonymi procedurami i umowami.

## IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 *ustawy o NIK*, wnosi o:

- Wnioski
1. Objęcie monitoringiem liczby zatrudnionych oraz liczby ochronionych miejsc pracy u beneficjentów Programu.
  2. Zapewnienie terminowego składania sprawozdań okresowych z realizacji Programu zawierających wszystkie wskaźniki ewaluacyjne wymagane w Regulaminie Programu.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 31 sierpnia 2022 r.

Kontroler  
Tomasz Raszka  
Doradca ekonomiczny

/-/

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym  
dokonał:

Piotr Miklis  
Dyrektor Delegatury NIK  
w Katowicach