



Warszawa, dnia 12 maja 2020 r.

WIP.718.2020.PCH

Sz. P.

Jadwiga Emilewicz
Wiceprezes Rady Ministrów
Minister Rozwoju
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

Wniosek o wydanie objaśnień prawnych

Szanowna Pani Premier,

działając na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 06 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz. U. 2018 r. poz. 648, dalej: ustawa o Rzeczniku) w związku z art. 33 Prawo Przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, dalej: PP) wnoszę o wydanie przez Panią Premier objaśnień prawnych dotyczących wykładni art. 11 ust. 2 pkt 1, art. 12 ust. 1 i ust 1a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (t.j. Dz. U. z 2019 roku poz. 1572 z późn. zm.; dalej jako: ustawa OSIR) oraz art. 27 ust. 1 i ust. 4, art. 52, art. 53 i art. 61 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2018 r. poz. 1431, z późn. zm. – dalej ustawa o spójności) oraz § 1, § 3, § 5 pkt 1, § 6 Rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 roku w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 (Dz.U. z 2020 roku poz. 773; dalej rozporządzenie MFIPR) w poniższym zakresie:



1. *„Czy od decyzji Polskiego Funduszu Rozwoju o odmowie przyznania pomocy w postaci subwencji finansowej o której mowa w programie rządowym „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” przyznawanej w oparciu o przepisy art. 21a ust 1 i 2 ustawy OSIR i art. 27 ust. 4 ustawy o spójności, przysługuje przedsiębiorcy procedura odwoławcza na podstawie stosowanych odpowiednio przepisów art. 53 i art. 61 ustawy o spójności tj. w trybie rozdziału 15 ww. ustawy?”*
2. *W przypadku odpowiedzi negatywnej na pytanie nr 1 proszę o wskazanie czy decyzja Polskiego Funduszu Rozwoju o odmowie przyznania pomocy o której mowa w art. 21a ust 1 i 2 ustawy OSIR i art. 27 ust. 4 ustawy o spójności w postaci subwencji finansowej o której mowa w programie rządowym „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” podlega kontroli sądów powszechnych lub sądów administracyjnych?”*

Ponadto Rzecznik chciałby zwrócić uwagę na okoliczność, że ustawowy 30 dniowy (maksymalny) termin na wydania objaśnień prawnych nie przystaje do obecnej trudnej rzeczywistości. W tym miejscu chciałbym podkreślić, że jest oczywistym, iż każdy wniosek musi zostać rozpatrzony na podstawie i zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, a ciężka sytuacja w kraju nie wyłącza ich stosowania. Jednakże w obecnej sytuacji nie ma miejsca na biurokrację. Wielu polskich przedsiębiorców stoi na krawędzi bankructwa, a polska gospodarka z dnia na dzień znajduje się w co raz gorszej kondycji. **Tym samym zwracam się z prośbą aby termin wydania przedmiotowych objaśnień został przez Panią Premier skrócony do 7 dni.**

UZASADNIENIE

I. W zakresie kompetencji Rzecznika.

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców (**dalej: Rzecznik**) stoi na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy



publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów.

W zakresie ochrony praw przedsiębiorców, Rzecznik może w szczególności występować do właściwych organów z wnioskiem o wydanie objaśnień prawnych, jeśli przepisy będące przedmiotem wniosku budzą wątpliwości w praktyce lub ich stosowanie wywołało rozbieżności w rozstrzygnięciach wydawanych przez właściwy organ administracji publicznej. Powyższe uprawnienie odnosi się do przepisów regulujących **podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej w zakresie praktycznego ich stosowania** (objaśnienia prawne), przy uwzględnieniu w szczególności orzecznictwa sądów, Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. (art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku w zw. z art. 33 PP)

Powyższe ma zabezpieczać stworzenie ustawowych gwarancji podstawowych zasad konstytucyjnych, w tym zasad wywodzonych z zamieszczonej w art. 2 Konstytucji RP klauzuli demokratycznego państwa prawnego takich jak: zasada pewności i bezpieczeństwa prawnego, zasada zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa lub zasada przyzwoitej legislacji (za: uzasadnienie projektu do ustawy Prawo przedsiębiorców, druk sejmowy nr 2051, str. 6-7).

Zadane pytanie pozostaje w ścisłym związku z czynnościami podejmowanymi przez przedsiębiorców, a więc związane jest z wykonywaniem działalności gospodarczej, tym samym mieści się w hipotezie art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy o Rzeczniku w związku z art. 33 PP.

II. Przepisy prawa wymagające wydania objaśnień prawnych.

Art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy OSIR:

Do zadań Polskiego Funduszu Rozwoju należy „wykonywanie zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w związku z sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19””



Art. 12 ust. 1 i ust. 1a pkt 7 ustawy OSIR:

Polski Fundusz Rozwoju udziela finansowania, w szczególności mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom spełniającym warunki określone w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.Urz. UE L 187 z 26.06.2014, str. 1, z późn. zm.10).

Art. 12 ust. 1a pkt 7 ustawy OSIR:

Finansowanie, o którym mowa w ust. 1, stanowiące pomoc państwa spełniającą przesłanki określone w art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przeznacza się na:
7) zapobieganie lub naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, innymi sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się COVID-19”

Art. 21a ust. 1 ustawy OSIR:

Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć Polskiemu Funduszowi Rozwoju realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w szczególności w formach, o których mowa w art. 13 ust. 1, lub w formach bezzwrotnych.

Art. 21a ust. 2 ustawy OSIR:

Program rządowy określa w szczególności warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, o którym mowa w ust. 1, sposób przygotowania i elementy rocznych planów udzielania tego finansowania oraz sprawozdawczości z ich realizacji.

Art. 27 ust. 1 ustawy o spójności:

„W zakresie, w jakim w ramach programów operacyjnych jest udzielana pomoc publiczna w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub pomoc de minimis, zastosowanie mają szczególne warunki i tryb udzielania pomocy.”

Art. 27 ust. 4 ustawy o spójności:

„Właściwy minister, a w zakresie regionalnych programów operacyjnych oraz w zakresie programu EWT, dla którego instytucja zarządzająca została ustanowiona na terytorium



Rzeczypospolitej Polskiej - minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, może określić, w drodze rozporządzenia, szczególne przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, o której mowa w ust. 1, a także podmioty udzielające tej pomocy, uwzględniając konieczność zapewnienia zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, efektywnego i skutecznego jej wykorzystania oraz przejrzystości jej udzielania, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowego przeznaczenia, warunków lub trybu udzielania tej pomocy.”

Art. 52 ust. 1 ustawy o spójności

Podstawę dofinansowania projektu stanowi umowa o dofinansowanie projektu albo decyzja o dofinansowaniu projektu.

Art. 53 ust. 1 ustawy o spójności

Wnioskodawcy, w przypadku negatywnej oceny jego projektu wybieranego w trybie konkursowym, przysługuje prawo wniesienia protestu w celu ponownego sprawdzenia złożonego wniosku w zakresie spełniania kryteriów wyboru projektów.

Art. 61 ust. 1 ustawy o spójności

„W przypadku nieuwzględnienia protestu, negatywnej ponownej oceny projektu lub pozostawienia protestu bez rozpatrzenia, w tym w przypadku, o którym mowa w art. 66 ust. 2 pkt 1, wnioskodawca może w tym zakresie wnieść skargę do sądu administracyjnego, zgodnie z art. 3 § 3 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369, 1370 i 2451 oraz z 2018 r. poz. 650).”

§ 1 rozporządzenia MFIPR

Rozporządzenie określa szczególne przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przedsiębiorcom w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020, zwanej dalej "pomocą", oraz podmioty udzielające tej pomocy.



§ 3 rozporządzenia MFIPR

Pomoc może być udzielana mikroprzedsiębiorcom, małym i średnim przedsiębiorcom oraz dużym przedsiębiorcom na cele inwestycyjne lub obrotowe, nakierowane na łagodzenie skutków wystąpienia pandemii COVID-19.

§ 5 pkt 1 rozporządzenia MFIPR

Podmiotem udzielającym pomocy, poza podmiotami określonymi w art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, zwanej dalej "ustawą", może być również partner projektu, o którym mowa w art. 33 ust. 1 ustawy.

§ 6 rozporządzenia MFIPR

Pomoc może być udzielana w formie dotacji lub pomocy zwrotnej.

III. Istota wątpliwości prawnych

Na mocy § 1 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2020 r., poz. 491 z późn. zm.) w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się stan epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2.

W związku z wprowadzonymi obostrzeniami wielu przedsiębiorców znalazło się w bardzo trudnej sytuacji ekonomicznej. Na mocy ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju oraz Rozporządzenia Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 28 kwietnia 2020 roku w sprawie udzielania pomocy w formie dotacji lub pomocy zwrotnej w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 wdrożono program „**Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm**”.

W przepisach ustawy OSIR oraz rozporządzenia MFIPR w zakresie programu „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm” nie zamieszczono



przepisów szczególnych odnośnie trybu odwoławczego w przypadku wydania przez PFR decyzji odmawiającej przyznania wsparcia. W szczególności brak jest jednoznacznego wskazania w przepisach ustawy OSIR oraz rozporządzenia MFIPR przepisów wskazujących na to czy decyzje PFR podlegają kontroli sądów powszechnych lub sądów administracyjnych.

W ocenie Rzecznika przedmiotowe decyzje powinny podlegać kontroli sądowej w oparciu o przepisy rozdziału 15 „procedura odwoławcza” ustawy o spójności. Przepisy te powinny być stosowane odpowiednio.

W świetle powyższego zdaniem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców wykładania wyżej wymienionych przepisów budzi wątpliwości interpretacyjne uzasadniające wydanie objaśnień prawnych na podstawie art. 33 PP.

IV. Stanowisko Rzecznika

Rzecznik stoi na stanowisku, że dokonując interpretacji uregulowań ww. ustaw należy mieć na względzie, iż przyjęty w tych regulacjach pakiet rozwiązań powinien w jak najszerszym zakresie służyć wsparciu przedsiębiorców oraz zapewniać im równy, szybki oraz przebiegający według jasnych procedur dostęp do uzyskania środków finansowych przeznaczonych na zwalczanie skutków COVID-19. W przypadku zaś pojawienia się w toku rozpatrywania złożonego wniosku jakichkolwiek wątpliwości co do treści stosowanej przez organy normy prawnej, wątpliwości te zgodnie z art. 11 ust. 1 Prawa przedsiębiorców powinny być rozstrzygane przez organ na korzyść przedsiębiorcy.

Rzecznik zwraca uwagę na fakt, że zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 1 ustawy OSIR do zadań Polskiego Funduszu Rozwoju należy wykonywanie zadań powierzonych przez organy administracji rządowej, inne jednostki wykonujące zadania publiczne lub jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w związku z sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS-CoV-2, zwanej dalej „COVID-19”. Rada Ministrów, na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy OSIR powierzyła PFR realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Przedmiotowy program stanowi pomoc państwa której celem jest zapobieganie lub naprawienie szkód spowodowanych rozprzestrzenianiem się COVID-19 (art. 21 ust. 1 pkt 7 ustawy OSIR).



W ocenie Rzecznika, pakiet rozwiązań o którym mowa w niniejszym piśmie, jest wsparciem oferowanym przedsiębiorcom przez Państwo. Oznacza to, że PFR jest na mocy ustawy podmiotem powołanym do przyjęcia i rozpoznania wniosku przedsiębiorcy ubiegającego się o wsparcie w ramach pakietu rozwiązań. Tym samym PFR jest powołany, na mocy powszechnie obowiązującego prawa o którym mowa w przepisach wymienionych w pkt II, do udzielenia przedsiębiorcom wsparcia. Realizując to zadanie, ingeruje w sposób władczy i jednostronny w prawa i obowiązki jednostek. Wynikająca z ustawy działalność PFR w zakresie rozpoznania wniosku o pomoc w zakresie analizowanego pakietu pomocy mieści się zdaniem Rzecznika w działalności administracji publicznej (rządowej). Podmiot ten na skutek rozpoznania wniosku przedsiębiorcy, decyduje o sytuacji prawnej przedsiębiorcy (jednostki) w zakresie przyznania mu prawa do wsparcia, a przedsiębiorca ten nie jest z PFR powiązany organizacyjnie ani prawnie. PFR jest więc podmiotem realizującym zadania zlecone z zakresu administracji publicznej (rządowej).

Podstawę powierzenia przedmiotowego programu stanowi rozporządzenie MFIPR które określa szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, przedsiębiorcom w celu wspierania polskiej gospodarki w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19, w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020, zwanej dalej "pomocą", oraz podmioty udzielające tej pomocy. Przedmiotowe rozporządzenie wydane zostało na podstawie art. 27 ust. 4 ustawy o spójności. Zgodnie z ww. przepisem właściwy minister, może określić, w drodze rozporządzenia, szczegółowe przeznaczenie, warunki i tryb udzielania pomocy, a także podmioty udzielające tej pomocy, uwzględniając konieczność zapewnienia zgodności tej pomocy z rynkiem wewnętrznym, efektywnego i skutecznego jej wykorzystania oraz przejrzystości jej udzielania, w przypadku gdy odrębne przepisy nie określają szczegółowego przeznaczenia, warunków lub trybu udzielania tej pomocy. Kontrola pomocy udzielnej w trybie art. 27 ust. 4 ustawy o spójności dokonywana jest w oparciu o przepisy rozdziału 15 ustawy o spójności.

W ustawie OSIR oraz w rozporządzeniu MFIPR ustawodawca nie zamieścił własnej procedury odwoławczej dla pomocy udzielanej przez PFR w ramach programu „Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”. Została ona uregulowana w



przepisach rozdziału 15 ustawy o spójności. W ocenie Rzecznika wyjaśnienie wynikających z ustawy wątpliwości w zakresie zasad i trybu, udzielania wsparcia w ramach pakietu pomocowego oferowanego przez Państwo o którym mowa w niniejszym wniosku, w tym przede wszystkim procedury odwoławczej (kontroli) od decyzji odmawiających przedsiębiorcy udzielenia finansowania, jest niezbędne dla zapewnienia przedsiębiorcom równego, sprawnego oraz odpowiadającego przepisom ustawy, dostępu do oferowanej przez Państwo pomocy.

Rzecznik zauważa, że w demokratycznym państwie prawnym, którego podstawy zawarte zostały w art. 2 Konstytucji, zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Sądowa kontrola administracji należy do podstawowych kanonów demokratycznego państwa prawnego i jest fundamentem ochrony praw jednostki (przedsiębiorcy). Istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z podmiotami wykonującymi zadania z zakresu administracji publicznej (rządowej), a takim jak wskazano powyżej jest PFR w zakresie rozpoznawania wniosków w przedmiocie oferowanego przez Państwo pakietu wsparcia. Stąd niezmiernie istotnym z punktu widzenia poszanowania zasady demokratycznego państwa prawnego jest objęcie kontrolą, w tym także sądową, legalności działań PFR w ramach udzielanej przedsiębiorcom pomocy o której mowa w niniejszym piśmie, na zasadach wynikających z odpowiedniego stosowania przepisów rozdziału 15 ustawy o spójności. Przepisy te z jednej strony tworzą jasne reguły postępowania w sprawach z wniosku o wsparcie a z drugiej gwarantują szybkie i sprawne rozpoznanie sprawy oraz środka odwoławczego a nawet skargi skierowanej do sądu administracyjnego.

Konstytucja w art. 184 stanowi, że Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Potwierdza to art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r., Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 2167), w myśl którego sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę administracji publicznej.

Mając na względzie zatem, że PFR jest podmiotem realizującym zadania zleczone z zakresu administracji publicznej, do którego działania stosuje się przepisy ustawy o spójności, to odpowiednio rozstrzygnięcia podejmowane przez PFR w zakresie odrzucenia złożonego przez przedsiębiorcę wniosku mają postać decyzji od której przysługuje odwołanie. Od



rozstrzygnięcia wydanego w trybie odwoławczym przysługuje zaś przedsiębiorcy skarga do wojewódzkiego sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – Dz. U. z 2019, poz. 2325) – dalej p.p.s.a.

W świetle powyższego Rzecznik wnosi o wydanie objaśnień prawnych o następującej treści:

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

Z powierzeniem

RZECZNIK
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Adam Abramowicz
Adam Abramowicz