

Paweł Marek Woroniecki

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Polska ■ Jagiellonian University in Kraków, Poland

Polski Fundusz Rozwoju jako podmiot wspierający przedsiębiorców (ujęcie prawne)

Polish Development Fund Support Mechanisms for Entrepreneurs (a Legal Perspective)

Streszczenie: Przedmiotem artykułu jest prezentacja mechanizmu wsparcia udzielanego przedsiębiorcom przez Polski Fundusz Rozwoju. W ramach tak określonego problemu badawczego wyznaczono – w formie pytań – trzy cele szczegółowe opracowania: Jakie są cele wsparcia i jakie podmioty mogą korzystać z pomocy Funduszu? Jakie są formy prawne i zasady udzielania wsparcia przez Fundusz? Jakie są źródła finansowania Funduszu? W artykule przyjęto metodę badawczą polegającą na analizie przepisów prawnych zawartych przede wszystkim w *Ustawie z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1103 z późn. zm.). Przeprowadzone rozważania potwierdziły trafność sformułowanej w artykule hipotezy, iż Polski ustawodawca wyposażył Fundusz w instrumenty prawne umożliwiające skuteczne wspieranie przedsiębiorców. Tym niemniej sformułowano pod adresem ustawodawcy pewne rekomendacje pozwalające na udoskonalenie mechanizmu wsparcia. Po pierwsze, należy postulować zmianę art. 13 ust. 1 ustawy o systemie instytucji rozwoju poprzez rozszerzenie katalogu papierów wartościowych, które mogą być nabywane przez Polski Fundusz Rozwoju celem wsparcia przedsiębiorców. Po drugie, rekomenduje się zmianę ustawy o systemie instytucji rozwoju w kierunku poszerzenia możliwości finansowania Polskiego Funduszu Rozwoju przez przekazywanie mu akcji spółek Skarbu Państwa. Po trzecie, należy jednoznacznie wprowadzić do ustawy o systemie instytucji rozwoju możliwość wystawiania przez Fundusz weksli celem finansowania realizacji rządowego programu udzielania wsparcia finansowego.

Abstract: The subject of this article is a presentation of the support mechanisms provided to entrepreneurs by the Polish Development Fund. Within such a research issue, three detailed aims have been outlined in the form of questions: What are the aims of such support and which businesses can receive help from the Fund? What are the legal forms and rules for providing support from the Fund? What are the sources of financing for the Fund? The research method applied consists in an analysis of the legal regulations contained, above all, in the *Statute of 4 July 2019 on the Development Institutions System* (consolidated text: Journal of Laws of 2023 item 1103 with later amendments). The discussion confirms the accuracy of the hypothesis that the Polish legislator has equipped the Fund with legal instruments

enabling effective support for entrepreneurs. All the same, some recommendations are directed to the legislator to allow for an improved support mechanism. Firstly, a call for a change to article 13 item 1, the Statute on the Development Institutions System, through an extension of the catalogue of securities which can be purchased by the Polish Development Fund for supporting entrepreneurs. Secondly, the Statute the Development Institutions System should extend finance for the Polish Development Fund through transferring shares of State Treasury companies to the Fund. Thirdly, the ability to issue a bill of exchange from the Fund for the realization of a governmental program for providing financial support should be introduced to the Statute on the Development Institutions System.

Słowa kluczowe: finansowanie; Polski Fundusz Rozwoju; przedsiębiorcy; wsparcie

Keywords: entrepreneurs; financing; Polish Development Fund; support

Otrzymano: 4 maja 2024

Received: 4 May 2024

Zaakceptowano: 16 czerwca 2024

Accepted: 16 June 2024

Sugerowana cytacja/Suggested citation:

Woroniecki, P.M. (2024). Polski Fundusz Rozwoju jako podmiot wspierający przedsiębiorców (ujęcie prawne). *Przedsiębiorczość – Edukacja [Entrepreneurship – Education]*, 20(1), 29–40. <https://doi.org/10.24917/20833296.201.2>

Wstęp

Przedsiębiorcy stanowią grupę podmiotów, wobec których poszczególne państwa podejmują szereg działań ukierunkowanych na ich wsparcie, bowiem – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – współcześnie „panuje dość powszechne przekonanie, że państwo nie może pozostawać biernie wobec procesów gospodarczych” (Długosz, 2023: 23). Naturalna nieprzewidywalność zjawisk gospodarczych powinna być regulowana i stabilizowana przez państwo działające za pośrednictwem swoich konstytucyjnych organów (Włudyka, 2024: 27). Polska nie stanowi w tym zakresie wyjątku. Co więcej, można zauważyć, zwłaszcza w ostatnich latach, silne zaangażowanie polskiego prawodawcy w budowę zintegrowanej struktury instytucjonalnej, której zadaniem byłoby wsparcie podmiotów gospodarczych. Polski Fundusz Rozwoju (w skrócie: PFR), działający w oparciu o *Ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1103 z późn. zm.), jest kluczowym elementem tej struktury. Należy przy tym zaznaczyć, że wspieranie gospodarki – w swoim możliwie najszerszym znaczeniu – „to oddziaływanie państwa na gospodarkę przez poprawę prawnej i faktycznej pozycji podmiotów gospodarczych” (Strzyczkowski, 2023: 195).

Przedmiotem opracowania jest ukazanie, w jaki sposób wspierane są podmioty gospodarcze poprzez szczególną instytucję, jaką jest Polski Fundusz Rozwoju (zob. art. 1 pkt 3 wspomnianej wyżej ustawy). Analiza tak sformułowanego problemu badawczego wymaga udzielenia odpowiedzi na trzy pytania, stanowiące jednocześnie cele szczegółowe pracy. Po pierwsze, na jakie cele i jakim podmiotom Fundusz może udzielać wsparcia. Po drugie, w jakich formach prawnych i na jakich zasadach takie wsparcie może być udzielane. I po trzecie, z jakich źródeł PFR uzyskuje środki na prowadzenie swojej działalności. Można postawić hipotezę, że przyjęte rozwiązania normatywne dają Polskiemu Funduszowi Rozwoju odpowiednie instrumenty prawne pozwalające właściwie realizować podstawowe jego zadanie, jakim jest wspieranie przedsiębiorców, aczkolwiek można w tym zakresie

sformułować odpowiednie rekomendacje pod adresem ustawodawcy ukierunkowane na zoptymalizowanie ram prawnych, w których Fundusz ten funkcjonuje.

Opracowanie koncentruje się na zagadnieniach prawnych, co determinuje przyjętą metodę badawczą, która polega na analizie rozwiązań normatywnych przyjętych przede wszystkim we wspomnianej wyżej ustawie o systemie instytucji rozwoju (w skrócie: u.s.i.r.). Zakres czasowy opracowania obejmuje aktualnie obowiązujące przepisy prawne. W ramach zastosowanej metody badawczej uwzględniono aktualne piśmiennictwo, przy czym należy zauważyć, że kompleksowe ujęcie funkcjonowania Polskiego Funduszu Rozwoju na płaszczyźnie prawnej nie jest przedmiotem szerszego zainteresowania w literaturze prawniczej. Prezentowane opracowanie, zawierające bardziej przekrojowe spojrzenie na instytucję PFR, stanowi próbę wypełnienia tej luki badawczej. Dotychczasowe prace koncentrują się raczej na kwestiach dotyczących jedynie pośrednio wybranych elementów rozwiązań prawnych odnoszących się do działalności PFR. Tytułem przykładu można wskazać chociażby pracę M. Etela pt. *Prawo przedsiębiorców. Przegląd problematyki*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2020, która wprawdzie szczegółowo omawia prawną problematykę przedsiębiorców, będącą oczywiście ważnym, ale jednak tylko pewnym fragmentem szerokiego zagadnienia dotyczącego działalności PFR. Innymi przykładami są prace – również powoływane w dalszych częściach artykułu – omawiające poszczególne podmioty i instrumenty rynku finansowego, które to zagadnienia są jedynie określonym aspektem funkcjonowania PFR.

Cele działalności pomocowej Polskiego Funduszu Rozwoju oraz jej beneficjenci

Ustawa o systemie instytucji rozwoju szczegółowo określa funkcje PFR w ramach systemu instytucji rozwoju oraz ustala warunki, na jakich PFR finansuje przedsiębiorców (art. 1 pkt 2 i 3 u.s.i.r.). W skład systemu instytucji rozwoju wchodzi – poza Polskim Funduszem Rozwoju – Bank Gospodarstwa Krajowego, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych Spółka Akcyjna, Polska Agencja Inwestycji i Handlu Spółka Akcyjna, Agencja Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna (art. 2 ust. 1 pkt 1–6 u.s.i.r.).

Polski ustawodawca szeroko nakreślił zadania spoczywające na Polskim Funduszu Rozwoju. Wśród nich na pierwszym miejscu ustawodawca wymienił prowadzenie działalności gospodarczej we własnym imieniu i na własny rachunek, przy uwzględnieniu zasad dobrej praktyki handlowej, zmierzającej do wypracowania – w dłuższej perspektywie czasowej – rynkowej stopy zwrotu z zainwestowanych funduszy (art. 11 ust. 1 u.s.i.r.). Jako przykładowe formy działalności gospodarczej tego Funduszu ustawodawca wymienia obejmowanie bądź nabywanie udziałów, akcji, warrantów subskrypcyjnych bądź obligacji, przystępowanie do spółek osobowych, a także udzielanie pożyczek, gwarancji i poręczeń (art. 11 ust. 1a pkt 1 i 2 u.s.i.r.).

Obok prowadzenia działalności gospodarczej kluczowym zadaniem PFR jest udzielanie wsparcia finansowego podmiotom uprawnionym. Dokonując usystematyzowania celów działań pomocowych, można je podzielić na trzy główne kategorie. Po pierwsze, są to działania ukierunkowane na zapobieganie lub łagodzenie następstw sytuacji kryzysowych, o których mowa w art. 3 pkt 1 *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 122)¹, włączając w to skutki rozprzestrzeniania

¹ Art. 3 pkt 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym definiuje sytuację kryzysową jako „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą

się COVID-19, zwłaszcza poprzez udzielanie bezzwrotnej – lub w postaci gwarancji bądź poręczeń – pomocy finansowej przedsiębiorcom oraz innym podmiotom poszkodowanym tymi sytuacjami, jak również w drodze naprawienia lub pokrycia całości lub części szkód lub strat wywołanych tymi sytuacjami, przy wykorzystaniu środków własnych PFR lub pochodzących z innych źródeł (art. 11 ust. 2 pkt 6 lit. a i b u.s.i.r.). Po drugie – jak wynika z art. 11 ust. 2 pkt 6a u.s.i.r. – jako cel działań pomocowych ustawodawca wymienia podejmowanie działań dotyczących realizacji rządowego programu wspierania finansowego przedsiębiorców i innych podmiotów, związanego z zakazem określonym w art. 12a ust. 1 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 388)². Po trzecie, w myśl art. 11 ust. 2 pkt 4 u.s.i.r., cel wsparcia może wyrażać się w udzielaniu finansowania przedsiębiorcom na zasadach szczegółowo opisanych w art. 12–16 u.s.i.r., określanym przez u.s.i.r. w skrócie jako „udzielanie finansowania”.

W ramach wszystkich wymienionych wyżej kategorii celów pomocowych, ustawodawca wyraźnie akcentuje jedną grupę adresatów działań PFR, którymi są przedsiębiorcy. Przedsiębiorcy, jako beneficjenci działalności pomocowej PFR, stanowią bardzo niejednorodną grupę, choć – co należy podkreślić – bliżej opisaną w polskim porządku prawnym.

Aktualnie pojęcie przedsiębiorcy zostało zdefiniowane w *Ustawie z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców* (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 236). Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy *Prawo przedsiębiorców* (w skrócie: u.P.p.), przedsiębiorca to „osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą”. Wskazane wyżej podmioty mają tę wspólną właściwość, że posiadają zdolność prawną, co prowadzi do wniosku, że uzyskanie statusu przedsiębiorcy uwarunkowane jest posiadaniem zdolności prawnej (Lubeńczuk, 2019: 159). Jednocześnie, w zakresie prowadzonej przez współników spółki cywilnej działalności gospodarczej, są oni także przedsiębiorcami (art. 4 ust. 2 u.P.p.). Przeważnie „to właśnie osoba fizyczna jest współnikiem spółki cywilnej, który w zakresie wykonywanej działalności gospodarczej jest przedsiębiorcą” (Komierzyńska-Orlińska, 2019: 60). Z kolei działalność gospodarcza definiowana jest jako „zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły” (art. 3 u.P.p.). Istotne jest, że zarobkowości nie należy traktować jako synonimu odpłatności (Etel, 2020: 24). Trafnie przy tym podkreśla się w literaturze przedmiotu konieczność kumulatywnego zaistnienia wyszczególnionych wyżej atrybutów działalności gospodarczej (chodzi tutaj o wymogi prowadzenia jej w sposób zorganizowany, zarobkowy, ciągły i we własnym imieniu), bowiem tylko wtedy określona aktywność może być uznana za działalność gospodarczą (Powałowski, 2019: 48). W szczególności jako przedsiębiorcy nie można kwalifikować podmiotu realizującego „czynności typowo rynkowe (np. jakąś usługę), jednak nie we własnym, ale cudzym imieniu. Będzie to przypadek pracownika bądź pełnomocnika” (Jaroszyński, 2023: 248).

znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”.

² Art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej stanowi o możliwości wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na danym terenie w strefie nadgranicznej sąsiadującej z granicą państwową, stanowiącą granicę zewnętrzną w myśl przepisów kodeksu granicznego Schengen, w sytuacji, gdy konieczne będzie zagwarantowanie bezpieczeństwa bądź porządku publicznego w obrębie strefy nadgranicznej w związku z zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzi, lub mienia, będącym konsekwencją przekraczania (bądź prób przekraczania) granicy państwowej wbrew obowiązującym przepisom, lub uzasadnionym prawdopodobieństwem dokonania innych czynów zabronionych.

Jak już wyżej wspomniano, działania pomocowe PFR mogą dotyczyć realizacji rządowego programu wspierania finansowego przedsiębiorców i innych podmiotów, związanego z zakazem określonym w art. 12a ust. 1 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* (zob. art. 11 ust. 2 pkt 6a u.s.i.r.). Do kwestii tej nawiązuje art. 21a u.s.i.r., który to przepis w ust. 1 pkt 1 i 2 daje Radzie Ministrów prawo powierzenia Polskiemu Funduszowi Rozwoju realizacji rządowego programu udzielania wsparcia finansowego, przy czym zastosowanie tego programu ma związek nie tylko ze wspomnianym wyżej zakazem określonym w ustawie o ochronie granicy państwowej, ale także ze skutkami COVID-19. Szerzej na temat zasad i form udzielania takiego wsparcia będzie mowa w dalszej części opracowania, natomiast w tym miejscu należy zwrócić uwagę na wynikający z art. 21a ust. 7 pkt 3 i ust. 7a pkt 3 u.s.i.r. obowiązek wskazania przez potencjalnego beneficjenta (we wniosku o wsparcie) swojego statusu zgodnie z art. 7 u.P.p. Tym samym ustawa o systemie instytucji rozwoju nawiązuje do kolejnej dystynkcji przedsiębiorców, a co za tym idzie beneficjentów działalności pomocowej PFR. Mianowicie rzeczony art. 7 ust. 1 pkt 1–3 u.P.p. wyodrębnia mikroprzedsiębiorców, małych przedsiębiorców oraz średnich przedsiębiorców przy zastosowaniu określonych w tym przepisie wskaźników. Bywa, że przedsiębiorcy, którzy nie mogą zostać zakwalifikowani do żadnej z tych trzech kategorii przedsiębiorców, określani są mianem dużych przedsiębiorców (Żurawik, 2019: 53). Należy jeszcze dodać, że – poza przedsiębiorcami – beneficjentami rządowego programu udzielenia wsparcia finansowego, realizowanego przez PFR na skutek powierzenia mu tego zadania przez Radę Ministrów, mogą być też inne podmioty, ale jedynie w związku z zakazem wymienionym w art. 12a ust. 1 ustawy o ochronie granicy państwowej (art. 21a ust. 1 pkt 2 u.s.i.r.).

Wskazane wyżej ustawowe kategorie przedsiębiorców są również beneficjentami działań PFR polegających na udzielaniu finansowania (jest to jeden z wyodrębnionych wyżej celów działalności pomocowej PFR). Mianowicie PFR może udzielić „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.)”.

Prawne formy i zasady udzielania wsparcia przedsiębiorcom przez Polski Fundusz Rozwoju

W odniesieniu do wskazanej powyżej działalności PFR polegającej na udzielaniu finansowania przedsiębiorcom, ustawodawca dość szczegółowo określił formy i zasady, na jakich to wsparcie może być udzielane. Otóż PFR może udzielać finansowania w ten sposób, że będzie obejmował lub nabywał udziały, akcje, warranty subskrypcyjne, obligacje, wierzytelności oraz przystępował do spółek osobowych, udzielał promes, pożyczek, gwarancji oraz poręczeń (art. 13 ust. 1 pkt 1–2 u.s.i.r.). Oprócz bezpośredniego udzielania finansowania, PFR może udzielać takiego wsparcia również za pośrednictwem różnego rodzaju funduszy kapitałowych, dokonujących wspomnianych wyżej czynności (zob. art. 13 ust. 2 u.s.i.r.). Ustawodawca pozwala Polskiemu Funduszowi Rozwoju nie tylko przystępować do takich funduszy, ale także je tworzyć lub współtworzyć (art. 13 ust. 3 u.s.i.r.).

Jeżeli chodzi o prawne formy, w jakich PFR może udzielać finansowania za pośrednictwem funduszy kapitałowych, to w tym zakresie ustawodawca pozwala mu, w myśl art. 14 pkt 1–2 u.s.i.r., obejmować lub nabywać udziały lub akcje funduszy kapitałowych,

uczestniczyć w takich funduszach działających jako spółki komandytowe, komandytowo-akcyjne bądź inne jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej oraz jako instytucje wspólnego inwestowania mające siedzibę za granicą w rozumieniu przepisów *Ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 681 z późn. zm.). Inne dopuszczalne formy udzielania finansowania przedsiębiorcom przez PFR za pośrednictwem funduszy kapitałowych polegają na tym, że PFR nabywa certyfikaty inwestycyjne bądź jednostki uczestnictwa tych funduszy, jak również emitowane przez nie obligacje, obligacje zamienne na akcje, obligacje z prawem pierwszeństwa i warranty subskrypcyjne (art. 14 pkt 3–4 u.s.i.r.). Jak stanowi art. 6 ust. 2 ustawy o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, jednostki uczestnictwa bądź certyfikaty inwestycyjne stanowią wyraz praw majątkowych uczestników funduszu, określonych w ustawie i statucie tego funduszu. Na marginesie warto przypomnieć, na czym polega istota działalności funduszy inwestycyjnych. Otóż koncepcja ich funkcjonowania polega na skupieniu funduszy inwestorów indywidualnych po to, aby je wspólnie zainwestować na rynku kapitałowym tudzież finansowym (Dębski, 2005: 559). Partycypacja w „funduszu zwalnia uczestników z konieczności bieżącego śledzenia rynku, poszukiwania i dokonywania oceny efektywnych kierunków inwestowania, uwalnia drobne oszczędności, dywersyfikuje portfel inwestycyjny, zmniejsza ryzyko podejmowanych decyzji” (Banaszczak-Soroka, 2008: 57). Należy jednak dodać, że odmiennie od banków, fundusze inwestycyjne nie biorą na siebie ryzyka, obciążając nim swoich klientów (Sławiński, 2017: 37).

W kolejnych regulacjach ustawodawca wskazuje, że PFR – udzielając finansowania – ma obowiązek zastosowania otwartego konkursu ofert celem wyboru funduszu kapitałowego, podmiotu zarządzającego funduszem kapitałowym albo osób zarządzających tym funduszem lub osób zarządzających wspomnianym podmiotem (art. 15 ust. 1 u.s.i.r.). Dopiero po rozstrzygnięciu takiego konkursu może zostać powołany fundusz kapitałowy lub PFR może do niego przystąpić (art. 15 ust. 2 u.s.i.r.). Oferty rozpatrywane w takim konkursie mogą pochodzić od funduszu kapitałowego albo podmiotu lub osób, które w przyszłości będą zajmować się zarządzaniem tym funduszem bądź takim podmiotem (art. 15 ust. 3 u.s.i.r.). Istotne jest również to, że prowadząc postępowanie konkursowe PFR jest zobligowany przestrzegać takich zasad, jak: przejrzystość, konkurencyjność, proporcjonalność, niedyskryminacyjne traktowanie składających oferty i zapobieganie powstawaniu konfliktu interesów (art. 15 ust. 4 u.s.i.r.). Podstawą udzielenia finansowania przez PFR jest zawierana przez niego umowa, której stroną jest wybrany fundusz kapitałowy bądź wybrany podmiot lub osoby sprawujące zarząd funduszem albo tym podmiotem (art. 16 ust. 1 u.s.i.r.). W rzeczonyj umowie muszą zostać określone zwłaszcza takie elementy, jak cel udzielanego finansowania oraz jego wysokość i forma, konsekwencje braku należytego wykonania umowy lub jej niewykonania, jak również szczegółowe przesłanki oraz procedura zwrotu i rozliczenia pomocy finansowej (art. 16 ust. 2 u.s.i.r.).

Jak już była o tym wyżej mowa, w zakresie udzielania przedsiębiorcom wsparcia służącego przeciwdziałaniu bądź niwelowaniu następstw sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 ust. 1 ustawy o zarządzaniu kryzysowym, ustawodawca wyróżnia w szczególności dwie prawne formy takiego wsparcia, a mianowicie gwarancje i poręczenia (zob. art. 11 ust. 2 pkt 6 lit. a u.s.i.r.). Ogólnie rzecz ujmując, umowy gwarancyjne polegają na tym, że podmiot będący gwarantem bierze na siebie „ryzyko związane z realizacją bądź niepowodzeniem określonego w umowie przedsięwzięcia” (Radwański, Olejniczak, 2014: 194).

Natomiast wyjaśniając pojęcie poręczenia, należy odwołać się do treści art. 876 § 1 *Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), który to przepis stanowi, że: „Przez umowę poręczenia poręczyciel zobowiązuje się względem wierzyciela wykonać zobowiązanie na wypadek, gdyby dłużnik zobowiązania nie wykonał”. Jeżeli poręczyciel spełni świadczenie na rzecz wierzyciela, to ten ostatni nie będzie już mógł dochodzić wierzytelności zarówno od poręczyciela, jak i dłużnika głównego (Radwański, Panowicz-Lipska, 2019: 262).

Kończąc tę część rozważań, należy jeszcze zwrócić uwagę na reguły obowiązujące w przypadku powierzenia przez Radę Ministrów Polskiemu Funduszowi Rozwoju wykonywania rządowego programu udzielania wsparcia finansowego, wyszczególnione w art. 21a u.s.i.r. Na wstępie należy zwrócić uwagę, że w ust. 1 tego przepisu ustawodawca dopuścił możliwość realizacji tego programu zarówno w formach przewidzianych w art. 13 ust. 1 u.s.i.r. (zob. wyżej), jak i w formach bezzwrotnych. Państwowy Fundusz Rozwoju uzyskuje od ministra właściwego do spraw gospodarki środki służące pokryciu wynagrodzenia i kosztów, jakie PFR ponosi w związku z realizacją programu rządowego (art. 21a ust. 4 u.s.i.r.). Warunki oraz procedurę wypłaty środków określa umowa zawierana pomiędzy PFR a ministrem właściwym do spraw gospodarki, działającym w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych (art. 21a ust. 5 u.s.i.r.).

W rządowym programie muszą zostać doprecyzowane zwłaszcza warunki oraz okres uzyskiwania przez przedsiębiorców lub inne podmioty wsparcia finansowego, sposób opracowania i części składowe corocznych planów przekazywania wsparcia oraz sprawozdawczości z ich wykonania (art. 21a ust. 2 u.s.i.r.). Jednocześnie ustawodawca wyłączył środki płynące z tego wsparcia spod egzekucji sądowej i administracyjnej, z wyjątkiem sytuacji, gdy powstanie egzekwowanej wierzytelności miało związek ze złamaniem reguł, na jakich udzielono danemu beneficjentowi wsparcia (art. 21a ust. 2a zdanie pierwsze u.s.i.r.). Aby uzyskać finansowe wsparcie z rządowego programu, przedsiębiorca bądź inny podmiot muszą złożyć oświadczenia niezbędne do ustalenia, czy przedsiębiorca lub inny podmiot mogą zostać objęci wsparciem finansowym, przy czym w przypadku rządowego programu związanego ze skutkami COVID-19 takie oświadczenie składane jest Polskiemu Funduszowi Rozwoju, a w odniesieniu do programu związanego z zakazem określonym w art. 12a ust. 1 *Ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej* prawodawca wymaga złożenia go właściwemu wojewodzie (art. 21a ust. 2b u.s.i.r.). W tym ostatnim przypadku, w procedurę przekazywania wsparcia finansowego zaangażowane są dwa podmioty, czyli wspomniany wojewoda oraz PFR, a przedstawia się ona następująco.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że wsparcie finansowe udzielane jest przez wojewodę, który – kierując się przesłankami ujętymi w rządowym programie – odpowiednią decyzją podejmuje w oparciu zarówno o treść wniosku składanego przez przedsiębiorcę lub inny podmiot, uwzględniającego oznaczenie wnioskodawcy, jego siedzibę, kwotę wnioskowanej pomocy, numer konta do przelewu, jak i o treść dokumentów poświadczających poniesioną stratę (art. 21a ust. 5c pkt 1–2 u.s.i.r.). Warto przypomnieć, że decyzja jest takim aktem administracyjnym, który cechuje „się określoną formą (w szczególności formą pisemną, mającą przewidzianą przez prawo zawartość treściową i formalną), a także tym, że jest on wydawany po przeprowadzeniu sformalizowanego postępowania administracyjnego (jurysdykcyjnego)” (Zimmermann, 2022: 396). Wojewoda ma 30 dni, licząc od dnia złożenia wniosku, na wydanie decyzji dotyczącej wsparcia finansowego i zawierającej numer konta do przelewu, przy czym decyzja ta ma charakter ostateczny i prawomocny

(art. 21a ust. 5d u.s.i.r.). Ustawodawca daje wojewodzie prawo przeprowadzania kontroli lub zlecenia ich wykonania celem sprawdzenia danych ujętych we wniosku (art. 21a ust. 5e u.s.i.r.). Od wydania decyzji biegnie siedmiodniowy termin, w którym wojewoda musi przekazać kopię takiej decyzji do PFR (art. 21a ust. 5f u.s.i.r.). Natomiast sama wypłata wsparcia finansowego realizowana jest przez PFR w ciągu 7 dni liczonych od otrzymania decyzji (art. 21a ust. 5g u.s.i.r.).

Źródła finansowania działalności Polskiego Funduszu Rozwoju

Ostatnim zagadnieniem niezbędnym dla kompleksowego zobrazowania działalności PFR jako podmiotu wspierającego przedsiębiorców jest kwestia źródeł finansowania jego funkcjonowania. W tym zakresie ustawodawca przewiduje szeroki katalog tych źródeł.

Do przychodów PFR ustawodawca zalicza „dotacje celowe z budżetu państwa i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, oraz odsetki od nich, o ile odrębne przepisy lub umowy dotyczące przekazania lub wykorzystania tych środków nie stanowią inaczej” (art. 18 ust. 1 u.s.i.r.). Dla działań finansowanych tymi środkami PFR musi prowadzić odrębną ewidencję, a zwłaszcza musi prawidłowo przypisywać przychody i koszty w oparciu o metody obiektywnie uzasadnione (art. 18 ust. 4 u.s.i.r.). W myśl art. 18 ust. 2 u.s.i.r., wspomniane wyżej dotacje celowe mogą służyć finansowaniu bądź dofinansowaniu kosztów administracyjnych, jakie wiążą się z finansowaniem przedsiębiorców środkami publicznymi wymienionymi w art. 5 ust. 1 *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.)³. Istotne jest przy tym ograniczenie polegające na tym, że omawiane dotacje nie mogą być wyższe niż konieczne, rzeczywiste koszty bezpośrednie i pośrednie poniesione przez PFR, ani też nie mogą obejmować prowadzonej przez PFR działalności gospodarczej (art. 18 ust. 3 pkt 1–2 u.s.i.r.). W kwestiach nieunormowanych we wskazanych wyżej przepisach ustawodawca nakazuje stosować odpowiednio art. 150–152 ustawy o finansach publicznych (art. 18 ust. 6 u.s.i.r.).

Poza dotacjami, PFR – na swój uzasadniony wniosek – może otrzymywać skarbowe papiery wartościowe od ministra właściwego do spraw budżetu z przeznaczeniem na podwyższenie kapitału zakładowego PFR, o ile jest to konieczne do wykonywania przez PFR zadań (art. 19 ust. 1 u.s.i.r.). W tym miejscu należy wyjaśnić, że zgodnie z art. 95 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, skarbowy papier wartościowy to taki papier wartościowy, w którym Skarb Państwa deklaruje, że jest dłużnikiem podmiotu będącego właścicielem takiego papieru i zobowiązuje się w stosunku do niego, że spełni określone pieniężne lub niepieniężne świadczenie. W doktrynie podkreśla się, że emitent tych walorów, czyli Skarb Państwa ma tyle pewny status prawny, że papiery te charakteryzuje całkowity „brak ryzyka realizacji inkorporowanych w nich świadczeń, co z jednej strony czyni je najbezpieczniejszym sposobem lokowania środków finansowych, a z drugiej gwarantuje dużo niższe zyski niż inne instrumenty finansowe” (Lipiec-Warzecha, 2011: 512).

³ Art. 5 ust. 1 pkt 1–5 ustawy o finansach publicznych zawiera bardzo rozbudowany katalog środków publicznych, wśród których ustawodawca na pierwszym miejscu wymienia dochody publiczne (art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy). Z kolei dochody publiczne również posiadają swoją systematykę opisaną w art. 5 ust. 2 pkt 1–8 ustawy o finansach publicznych.

Wniosek o przekazanie skarbowych papierów wartościowych musi zawierać szereg elementów, a w szczególności winien zawierać dane o łącznej wartości nominalnej tych papierów i górnym pułapie podwyższenia kapitału zakładowego PFR, wskazywać projekt uchwały walnego zgromadzenia akcjonariuszy dotyczącej podwyższenia tegoż kapitału PFR, prezentować informację o przeznaczeniu funduszy wynikających z podniesienia kapitału zakładowego i sposobie ich wykorzystania, analizę innych źródeł, z których mogłyby być finansowane działania, których koszt mają pokryć środki pochodzące z podniesienia kapitału zakładowego, jak również pozytywną opinię wydaną przez podmiot wykonujący prawa z akcji w PFR przysługujących Skarbowi Państwa (art. 19 ust. 2 pkt 1–6 u.s.i.r.). Zarówno warunki, na jakich emitowane są rzezone obligacje skarbowe, jak i sposób wykonania ujętych w nich świadczeń są konkretyzowane przez ministra właściwego do spraw budżetu w wydawanym liście emisyjnym (art. 19 ust. 3 u.s.i.r.). Natomiast sama emisja tych walorów ma miejsce „z dniem zarejestrowania skarbowych papierów wartościowych w depozycie papierów wartościowych oraz w kwocie równej wartości nominalnej wyemitowanych papierów wartościowych” (art. 19 ust. 5 u.s.i.r.).

Inną formą wsparcia, na jakie może liczyć PFR ze strony państwa, jest możliwość udzielenia przez Radę Ministrów, działającą na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych, poręczeń lub gwarancji, którymi objęta byłaby spłata zobowiązań, mających swoje źródło w kredytach zaciągniętych przez PFR bądź wyemitowanych przez niego obligacjach (art. 20 ust. 1 u.s.i.r.). Co istotne, ustawodawca ogranicza przeznaczenie środków pochodzących ze wskazanych wyżej emisji obligacji lub zaciągniętych kredytów wyłącznie do realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych ukierunkowanych na wykonywanie zadań PFR (art. 20 ust. 2 u.s.i.r.).

Uszczegółowienie celów, których realizacji może służyć finansowanie uzyskane dzięki przekazanym skarbowym papierom wartościowym lub udzielonym poręczeniom bądź gwarancjom, zostało dokonane w art. 21 u.s.i.r., przy czym jako jeden z wyodrębnionych celów wskazano wspieranie przedsiębiorców (art. 21 ust. 1 pkt 2 u.s.i.r.).

Kończąc analizę kwestii finansowania działalności PFR należy jeszcze zwrócić uwagę na wyodrębnienie przez ustawodawcę finansowych źródeł pokrywania kosztów związanych z realizacją omówionego wyżej rządowego programu udzielania wsparcia finansowego. Mianowicie, w myśl art. 21a ust. 1 pkt 1–2 u.s.i.r., w celu jego realizacji PFR „może:

- 1) emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych;
- 2) wykorzystać środki pochodzące ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację rządowego programu udzielania wsparcia finansowego, o którym mowa w art. 21a ust. 1, oraz inne przychody osiągnięte w związku z gospodarowaniem tymi środkami”.

Podsumowanie

Przeprowadzona w artykule prawna analiza funkcjonowania Polskiego Funduszu Rozwoju jako podmiotu wspierającego przedsiębiorców pozwala sformułować oceny w odniesieniu do aktualnie obowiązujących regulacji, jak i rekomendacje na przyszłość pod adresem polskiego ustawodawcy.

Przede wszystkim zwraca uwagę kompleksowe ujęcie, w jednym akcie prawnym, całego szeregu zagadnień związanych z działalnością Polskiego Funduszu Rozwoju. Jest to oczywiście rozwiązanie korzystne i pożądane, bowiem eliminuje występującą niejednokrotnie

w polskim systemie prawnym sytuację, polegającą na niezharmonizowaniu ze sobą rozwiązań prawnych rozsianych po różnych aktach prawnych, a dotyczących tego samego zagadnienia. Oceny tej nie zmieniają sporadycznie występujące w ustawie o systemie instytucji rozwoju odesłania do innych aktów prawnych, bowiem dotyczą one zagadnień szczegółowych, niebudzących wątpliwości co do zgodności ze wspomnianą wyżej ustawą.

Przyjęte w u.s.i.r. regulacje wskazują, że PFR jest kluczową instytucją pośredniczącą w procesie wspierania przedsiębiorców przez państwo polskie. Znajduje to potwierdzenie chociażby w art. 21a u.s.i.r., który to przepis przewiduje możliwość powierzenia przez Radę Ministrów Polskiemu Funduszowi Rozwoju realizacji rządowego programu udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom. Jako instytucja pośrednicząca fundusz ten nie jest instytucją całkowicie autonomiczną i musi przestrzegać określonych ustawowych zasad odnoszących się do różnych aspektów jego działalności, choć oczywiście przysługuje mu określony zakres niezależności niezbędny dla sprawnego funkcjonowania w podlegających ciągłym fluktuacjom warunkach gospodarczych. W odniesieniu do prawnych ram działalności PFR należy zwrócić uwagę na następujące kwestie.

Po pierwsze, prawodawca wprost wyznacza ustawowe cele działań pomocowych realizowanych przez PFR oraz kategorie beneficjentów takiego wsparcia. Należy przy tym zauważyć, że cele te zostały sformułowane w sposób na tyle generalny, że pozwalają funduszowi elastycznie reagować na zmieniającą się sytuację przedsiębiorców, będących kluczowym beneficjentem wsparcia ze strony PFR. Jako trafne rozwiązanie należy ocenić przyjęcie zasady, że wsparcie może być kierowane do szeroko rozumianych przedsiębiorców, bez faworyzowania/dyskryminowania określonych ich grup ze względu na przyjętą formę prawną.

Po drugie, należy zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie form prawnych, w których PFR może udzielać wsparcia finansowego przedsiębiorcom. W tym celu mogą być wykorzystywane nie tylko tradycyjne papiery wartościowe, takie jak akcje czy obligacje, ale również bardziej zaawansowane instrumenty rynku finansowego, do których należą warranty subskrypcyjne (zob. art. 13 ust. 1 pkt 1 u.s.i.r.). Naturalnie rozwiązanie to zasługuje na aprobatę, tym niemniej wydaje się, że ustawodawca niepotrzebnie ograniczył dostępność innych form wsparcia poprzez taksatynowe wyliczenie tych form w art. 13 ust. 1 pkt 1–2 u.s.i.r. (brakuje w ust. 1 art. 13 u.s.i.r. sformułowania „w szczególności” bądź równorzędnego, które wskazywałoby na otwarty katalog tych instrumentów). Typowym przykładem papieru wartościowego, którego nabycie może być pożądaną formą wsparcia finansowego przedsiębiorców są weksle. Dlatego należy rekomendować zmianę regulacji zawartej w art. 13 ust. 1 u.s.i.r. poprzez dopuszczenie wprost możliwości nabywania przez PFR innych walorów służących wsparciu finansowemu przedsiębiorców.

Po trzecie, gdy chodzi o źródła finansowania działalności PFR, ustawodawca wprowadza normatywny katalog tych źródeł, w ramach którego wyodrębniono m.in. dotacje celowe z budżetu państwa, środki unijne i inne środki z zagranicy niepodlegające zwrotowi, skarbowe papiery wartościowe (zob. art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1 u.s.i.r.). Wykaz tych źródeł może jednak budzić pewne zastrzeżenia. Przede wszystkim trudno znaleźć uzasadnienie dla pominięcia przez ustawodawcę możliwości przekazywania Polskiemu Funduszowi Rozwoju akcji spółek Skarbu Państwa. Mogłoby to stanowić wydajny instrument finansowania działalności PFR, chociażby z tytułu wypłacanej dywidendy. Dlatego należy rekomendować odpowiednią zmianę ustawy o systemie instytucji rozwoju poprzez wprowadzenie takiej możliwości. Ponadto, w sposób odrębny ustawodawca uregulował kwestię finansowania

przez PFR realizacji rządowego programu udzielania wsparcia finansowego. W tym zakresie przewidziano w pierwszej kolejności możliwość emisji przez PFR obligacji na rynku krajowym i zagranicznym (zob. art. 21aa ust. 1 pkt 1 u.s.i.r.), co jest rozwiązaniem jak najbardziej racjonalnym. Tym niemniej, również i w zakresie tego celu działalności PFR należałoby *expressis verbis* przewidzieć w u.s.i.r. dodatkowe sposoby finansowania, zwłaszcza poprzez wystawianie weksli przez PFR.

Podsumowując, przeprowadzone rozważania potwierdzają trafność hipotezy o dysponowaniu przez PFR instrumentami prawnymi umożliwiającymi skuteczne wspieranie przedsiębiorców, z zastrzeżeniem, iż w drodze stosunkowo niewielkich zmian ustawodawczych można ten mechanizm pomocy jeszcze bardziej usprawnić.

Akty prawne i literatura

Legal acts and references

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 388).

Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 681 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 122).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 236).

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (tekst jednolity: Dz.U. z 2023 r. poz. 1103 z późn. zm.).

Banaszczak-Soroka, U. (2008). *Instytucje i uczestnicy rynku kapitałowego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Dębski, W. (2005). *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*. Warszawa: Wydawnictwo naukowe PWN.

Długosz, T. (2023). Rozdział I. Publiczne prawo gospodarcze i polityka gospodarcza. W: T. Długosz, K. Oplustil (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 21–44.

Etel, M. (2020). *Prawo przedsiębiorców. Przegląd problematyki*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.

Jaroszyński, K. (2023). Rozdział IX. Przedsiębiorca. W: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 239–352.

Komierzyńska-Orlińska, E. (2019). W: M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz. Prawo przedsiębiorców. Ustawa o CEIDG. Ustawa o Rzeczniku MŚP. Ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business.

Lubeńczuk, G. (2019). W: M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichocka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.

Powałowski, A. (2019). Rozdział 4. Działalność gospodarcza według ustawy – Prawo przedsiębiorców. W: R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 35–48.

Radwański, Z., Olejniczak, A. (2014). *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.

- Radwański, Z., Panowicz-Lipska, J. (2019). *Zobowiązania – część szczegółowa*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Sławiński, A. (2017). 2. Instytucje finansowe. W: A. Sławiński, A. Chmielewska (red.), *Zrozumieć rynki finansowe*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., 25–41.
- Strzyczkowski, K. (2023). *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Włudyka, T. (2024). 5. Definicja polityki gospodarczej. W: T. Włudyka, M. Smaga, M. Porzycki (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 26–28.
- Zimmermann, J. (2022). *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Żurawik, A. (2019). Rozdział 5. Definicje legalne mikro-, małego i średniego przedsiębiorcy oraz organu. W: R. Blicharz, A. Powałowski (red.), *Prawo przedsiębiorcy*. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 49–55.

Paweł Marek Woroniecki, doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej. Jego zainteresowania badawcze dotyczą prawnych aspektów funkcjonowania finansów państwowych i samorządowych, normatywnego statusu przedsiębiorców, warunków i form wykonywania działalności gospodarczej oraz prawnych reguł wyznaczających strukturę i kompetencje organów administracji publicznej, zwłaszcza w sferze gospodarczej.

Paweł Marek Woroniecki, Doctor of Laws, the Jagiellonian University in Kraków, Faculty of Law and Administration, Chair for Business Regulation and Economic Policy. His research interests refer to legal aspects of the functioning of government and local government finances, the normative status of entrepreneurs, conditions and forms for conducting economic activity, as well as the legal rules assigning a structure and competences to public administration organs, especially in the economic sphere.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0352-1042>

Adres/Address:

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

Wydział Prawa i Administracji

Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego i Polityki Gospodarczej

ul. Bracka 12

31–005 Kraków, Poland

e-mail: pawel.woroniecki@uj.edu.pl