



Warszawa, 19-09-2022 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

V.510.95.2022.GH

Naczelnny Sąd Administracyjny

via ePUAP

Wnoszący skargę kasacyjną:

1. Rzecznik Małych i Średnich
Przedsiębiorców
ul. Wilcza 46
00-679 Warszawa

2. [REDACTED]

Strona przeciwna:

Polski Fundusz Rozwoju S.A
ul. Krucza 50
00-025 Warszawa

Uczestnik:

Rzecznik Praw Obywatelskich
REGON: 012093073
/RPO/SkrytkaESP

Sygn. akt **I GSK 1443/22**

Pismo procesowe Rzecznika Praw Obywatelskich

Na podstawie art. 8 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329, ze zm., dalej „p.p.s.a.”) oraz

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich
al. Solidarności 77
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700
Infolinia obywatelska 800 676 676
biurorzecznika@brpo.gov.pl
bip.brpo.gov.pl

art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 2020 r. poz. 627, ze zm.),

zgłaszam udział Rzecznika Praw Obywatelskich

w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym zarejestrowanej pod sygn. I GSK 1443/22 ze skargi kasacyjnej Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców i [REDAKTED] od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 22 grudnia 2021 roku, sygn. akt: V SA/Wa 3173/21 odrzucające skargę [REDAKTED] na odmowę prawa do subwencji finansowej w ramach programu rządowego „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich Firm”,

wnosząc o

o uchylenie w całości zaskarżonego postanowienia.

Uzasadnienie

1. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, w zaskarżonym postanowieniu, odrzucił skargę spółki na odmowę przez Polski Fundusz Rozwoju S.A (dalej: „PFR”) prawa do wypłaty subwencji finansowej w ramach programu rządowego „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro Małych i Średnich Firm”. Jako podstawę prawną Sąd wskazał na art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Stosownie do tego przepisu, sąd odrzuca skargę, jeżeli sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego. Sąd argumentował, że odmowa prawa do wypłaty subwencji nie mieści się w katalogu przedmiotów kontroli sądowoadministracyjnej ujętych w art. 3 p.p.s.a., w tym w § 2 pkt 4 tego przepisu, albowiem nie jest ani aktem ani czynnością z zakresu administracji publicznej dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa. Poza tym Sąd ocenił, że przy podejmowaniu decyzji przez PFR w przedmiocie wypłaty subwencji obowiązuje cywilnoprawna metoda regulacji.
2. Powyższe rozstrzygnięcie zaskarżyła skarżąca Spółka oraz Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców. W skardze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców podniesiono zarzut naruszenia przepisów postępowania, które miało istotny wpływ na wynik sprawy, to jest art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 4, art. 133 § 1 i

art. 141 § 4 w zw. z art. 166 oraz art. 8 § 3 p.p.s.a. poprzez odrzucenie skargi w sytuacji, gdy będąca jej przedmiotem odmowa Polskiego Funduszu Rozwoju SA prawa do wypłaty subwencji finansowej w ramach programu rządowego „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro Małych i Średnich Firm” jest czynnością z zakresu administracji publicznej podlegającą sądowej kontroli administracji na zasadzie wynikającej z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

3. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich na uwzględnienie zasługuje sformułowany przez Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców zarzut naruszenia przez WSA w Warszawie art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 3 § 2 pkt 4 w powiązaniu z art. 141 § 4 p.p.s.a. Stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich wynika z konstatacji, iż orzeczenie WSA w Warszawie nie uwzględnia całokształtu normatywnego sprawy, w szczególności **pomija treść regulacji art. 21a ust. 2b ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju** (Dz. U. z 2020 r. poz. 2011, aktualnie: Dz.U. z 2022 r. poz. 760, dalej jako „u.s.i.r.”), a w konsekwencji jest zdecydowanie pochoopne.

4. Definicja aktów lub czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. jest kontrowersyjna w literaturze i w orzecznictwie (J. Zimmermann, Prawo do sądu w prawie administracyjnym, „RPEiS” 2006, z. 2, s. 219). Niemniej jednak według dominujących poglądów są to akty i czynności, które: mają charakter władczy, ale nie są decyzją lub postanowieniem, gdyż te są zaskarżalne na podstawie art. 3 § 2 pkt 1 i 2 p.p.s.a.; są podejmowane w sprawach indywidualnych, albowiem akty o charakterze ogólnym zostały wymienione w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 p.p.s.a.; muszą mieć charakter publicznoprawny; dotyczą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa (zob. np. B. Adamiak, Z problematyki właściwości sądów administracyjnych, art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ZNSA 2006 nr 2, s. 18 - 19; J.P. Tarno, [w:] J.P. Tarno, W. Chróścielewski, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2011, s. 375; J. Drachal, J. Jagielski, R. Stankiewicz, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2011, s. 54; R. Stankiewicz, Inne akty lub czynności z zakresu administracji publicznej jako przedmiot kontroli sądu administracyjnego (art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.), „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 11, s. 41; postanowienia

NSA: z dnia 28 listopada 2005 r., sygn. akt I OSK 1756/06 i z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. akt I OSK 1784/06). Wskazane wyżej cztery elementy określa się w nauce mianem konstytuujących pojęcie aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (zob. J.P. Tarno, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, s. 31-32).

5. Odnosząc powyższe do oceny charakteru prawnego zaskarżonego w niniejszej sprawie zakresu działalności PFR, należy podnieść, co następuje:

6. Po pierwsze, jak zauważył NSA w postanowieniu z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. I GSK 1353/21, sprowadzenie relacji między PFR a beneficjentem finansowania wyłącznie do relacji cywilnoprawnej to zbytnie uproszczenie sprawy, gdyż nim dojdzie do sfinalizowania stosownej umowy (której podpisanie jest oczywiście czynnością cywilnoprawną) wymagane jest uzyskanie przez stronę pozytywnej oceny wniosku o udzielenie finansowania. Na podstawie analizy art. 21a u.s.i.r. NSA skonstatował, że Rada Ministrów, a zatem organ administracji publicznej, powierzyła PFR realizację określonych zadań z zakresu administracji publicznej. W tym zakresie mamy zatem do czynienia ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, gdyż zadania administracji publicznej realizuje podmiot znajdujący się poza strukturami administracji. Co prawda, NSA – w ocenie Rzecznika błędnie – stwierdził również, że nie doszło tu do wyposażenia tego podmiotu w jakąkolwiek formę działania władczego w sferze stosunków administracyjnoprawnych, to jednak należy podkreślić, że w świetle tego poglądu NSA zaskarżone w niniejszej sprawie pismo ma charakter publicznoprawny.

7. Po drugie, w swoich rozważaniach WSA w Warszawie nie dokonał kompleksowej analizy art. 21a ust. 1 – 2d u.s.i.r. Zgodnie z tymi przepisami, 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. Rada Ministrów działając na podstawie ww. przepisu utworzyła program rządowy „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla Mikro, Małych i Średnich firm” stanowiący załącznik do uchwały nr 3/21 z dnia 5 stycznia 2021 r. Z kolei zgodnie z ustępem 2 tego przepisu 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. Jak wynika z art. 21a ust. 2b u.s.i.r. **w celu uzyskania wsparcia finansowego, o którym mowa w ust. 1, przedsiębiorca zobowiązany jest do złożenia Polskiemu Funduszowi Rozwoju oświadczeń wymaganych do ustalenia przez Polski Fundusz Rozwoju możliwości objęcia przedsiębiorcy wsparciem finansowym.** Oświadczenia, o których mowa w ust. 2b, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli następującej treści: "Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia". Klauzula ta zastępuje pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń (ust. 2c). Do postępowania w celu uzyskania wsparcia finansowego, o którym mowa w ust. 1, stosuje się art. 297 § 1-3 Kodeksu karnego (ust. 2d).

8. WSA w Warszawie całkowicie pominął treść art. 21a ust. 2b u.s.i.r. i konsekwencje prawne tego przepisu prawa dla oceny charakteru przedmiotu zaskarżenia. W szczególności Rzecznik nie zgadza się z twierdzeniem WSA w Warszawie, iż przy podejmowaniu decyzji przez Fundusz w przedmiocie wypłaty subwencji, od początku procedury mamy do czynienia z uregulowaniem stosunków pomiędzy przedsiębiorcą ubiegającym się o subwencję, a Funduszem w oparciu przepisy prawa cywilnego, a nie administracyjnego. Co warte podkreślenia, powyższe Sąd stwierdził na podstawie analizy przepisów regulaminu przyjętego przez Fundusz nie stanowiącego – jak słusznie zauważył Sąd – źródła prawa. Uszło wszak uwadze Sądu, że treść art. 21a ust. 2b u.s.i.r., będącego przepisem prawa powszechnie obowiązującego, stoi w sprzeczności z takim stanowiskiem. Przepis ten – w ocenie Rzecznika – statuuje bowiem wynikające z przepisów prawa zobowiązanie przedsiębiorcy do złożenia Polskiemu Funduszowi Rozwoju wymaganych oświadczeń w celu uzyskania wsparcia finansowego. Co więcej, przepis ten wyposaża również PFR w kompetencję do władczej i jednostronnej oceny tych oświadczeń w zakresie ustalenia możliwości objęcia przedsiębiorcy wsparciem finansowym.

Pragnę zwrócić uwagę, że oświadczenia, o których mowa w tym przepisie, składa się pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. W myśl art. 233 § 6 Kodeksu karnego wprowadza odpowiedzialność karną jak za składanie fałszywych zeznań wobec osoby, która składa fałszywe oświadczenie, jeżeli przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej. Jak podkreśla się w literaturze przedmiotu przedmiotem ochrony w tym przypadku jest wymiar sprawiedliwości ucieleśniony przez zapewnienie wiarygodności ustaleń dokonywanych w postępowaniu sądowym lub w innym postępowaniu przewidzianym w ustawie, a co za tym idzie – ochrona prawidłowości (trafności) wydawanych orzeczeń (zob. postanowienie SN z 1.04.2005 r., IV KK 42/05, OSNKW 2005/7–8, poz. 66, z glosą A. Rybak-Starczak, „Palestra” 2006/7–8). O. Chybiński ([w:] O. Chybiński, W. Gutekunst, W. Świda, Prawo karne. Część szczegółowa, Wrocław 1975, s. 382) zwrócił przy tym uwagę, że ze względu na to, iż fałszywość zeznań, opinii lub oświadczeń może mieć miejsce również w postępowaniu administracyjnym, przedmiotem ochrony jest także pewność wydawania aktów administracyjnych. Przedmiotowy reżim odpowiedzialności jest zatem charakterystyczny dla relacji publicznoprawnych, nie zaś dla stosunków cywilnych.

9. Warto również zastanowić się nad konsekwencjami niezłożenia przez przedsiębiorcę oświadczeń lub ich złożenia o treści nie dającej podstaw do przyznania finansowania. Przepis art. 21a ust. 2b u.s.i.r. wyraźnie wskazuje, że adresatem oświadczeń jest PFR i ten podmiot na podstawie ich treści ustala możliwość objęcia przedsiębiorcy wsparciem finansowym. Stąd nie można wyprowadzić innego wniosku – **PFR ocenia zrealizowanie przez przedsiębiorcę nałożonego na niego przez ustawę obowiązku**. Nie następuje to w formie negocjacji charakterystycznych dla relacji cywilnych, ale jest konsekwencją działania właściwego dla stosunków administracyjnoprawnych (jednostronną oceną PFR).

Powyższemu twierdzeniu nie przeczy regulacja procedury składania wniosków o przyznanie subwencji opisana w § 12 i 13 Regulaminie Ubiegania się o Udział w Programie Rządowym „Tarcza Finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju Dla Mikro, Małych i Średnich Firm”. Wynika z niego, że przedsiębiorca składa wniosek o

przyznanie mu subwencji finansowej za pośrednictwem banku jako pełnomocnika PFR, który weryfikuje wniosek pod względem kompletności dokumentów i generuje automatycznie umowę, w której zawarte są dane z wniosku przedsiębiorcy. Dopiero po podpisaniu umowy, co nie jest równoznaczne z przyznaniem prawa do wypłaty subwencji, a co jest pierwszym i koniecznym etapem w procedurze ubiegania się o prawo do jej wypłaty, bank przekazuje PFR wniosek o subwencję w celu rozstrzygnięcia przez PFR, czy przedsiębiorca spełnia warunki przyznania mu prawa do subwencji. Konsekwencją zaś odmowy prawa do subwencji jest wygaśnięcie umowy (§ 17 a Regulaminu).

10. Trzeba zatem zauważyć, że przyznanie subwencji ma charakter złożony – dochodzi tu do splątania w ramach jednej procedury dwóch zasadniczo odmiennych stosunków prawnych – stosunku cywilnoprawnego wynikającego z umowy o przyznanie subwencji oraz stosunku administracyjnoprawnego wynikającego z art. 21a ust. 2b u.s.i.r. i polegającym na ocenie wykonania przez PFR zobowiązania przedsiębiorcy do złożenia oświadczeń wymaganych do ustalenia możliwości objęcia go wsparciem finansowym.

11. Rzecznik Praw Obywatelskich popiera stanowisko Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców przedstawione w toku postępowania przed WSA w Warszawie, iż PFR rozstrzyga w sposób prawnie wiążący konkretną sytuację indywidualnie oznaczonego podmiotu (przedsiębiorcy), modyfikując je jedynie w tym zakresie, iż władztwo administracyjnoprawne, o którym wspomina Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, wynika z art. 21a ust. 2b u.s.i.r. i polega na ocenie możliwości przyznania subwencji w kontekście złożonych przez przedsiębiorcę oświadczeń. W związku z tym należy wskazać, że jednostronność oraz władczość działania PFR charakteryzują administracyjnoprawną metodę regulacji, wyznaczają miejsce i pozycję przedsiębiorcy w postępowaniu o udzielenie subwencji. Przedsiębiorca ma co do zasady jedynie prawo inicjatywy procesu w celu wypłaty subwencji. Gdyby nawet uznać, że skoro w procedurze ubiegania się o subwencję dochodzi na samym początku do zawarcia umowy cywilnoprawnej, a sprawa ze skargi na odmowę subwencji powinna podlegać kognicji sądu powszechnego, to w istocie oznaczałoby, że

sąd powszechny zmuszony byłby badać wykonanie przez przedsiębiorcę zobowiązania, o którym mowa w art. 21a ust. 2b u.s.i.r. Aby to zrobić konieczne byłoby rozstrzygnięcie, czy PFR, działając w ramach przyznanego mu władztwa administracyjnego, słusznie odmówił przyznania prawa do subwencji, a więc rozstrzygnięcie o prawidłowości konkretyzacji stosunku administracyjnoprawnego łączącego przedsiębiorcę z PFR, dotyczącego przyznania przedsiębiorcy prawa do subwencji, co należy do właściwości sądu administracyjnego na zasadzie art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.

12. Mając na względzie powyższe Rzecznik Praw Obywatelskich uważa za błędne stanowisko WSA w Warszawie, iż działalność PFR w przedmiotowym obszarze leży *a limine* poza zakresem kognicji sądu administracyjnego. Rozstrzygnięcie PFR – w ocenie Rzecznika – mieści się bowiem w granicach konstytuujących pojęcie aktu lub czynności z art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.: ma bowiem charakter władczy, ale nie jest decyzją lub postanowieniem; zostało podjęte w sprawie indywidualnej danego przedsiębiorcy, ma charakter publicznoprawny; dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa określonych w art. 21a ust. 2b u.s.i.r.

W związku z powyższym, wnoszę jak w *petitum*.

Marcin Wiącek
Rzecznik Praw Obywatelskich
/-podpisano elektronicznie/