

ISSN: 1896-4087

DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2018.009>

MAREK SŁUPCZEWSKI  
Uniwersytet Mikołaja Kopernika

## **FUNDUSZ RESTRUKTURYZACJI PRZEDSIĘBIORCÓW – PRÓBA OCENY DZIAŁALNOŚCI I ZASADNOŚCI JEGO LIKWIDACJI**

**Entrepreneurs' Restructuring Fund: an attempt  
of evaluation of its operations and accuracy  
of its liquidation**

**Streszczenie:**

Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców funkcjonował w polskim porządku prawnym przez 15 lat. Po przeszło roku od jego likwidacji należy zastanowić się nad trafnością tej decyzji. W artykule następuje prezentacja głównych cech Funduszu, ewolucji podstawowych uwarunkowań prawnych z uwzględnieniem głosów krytycznych co do jego formy i efektywności funkcjonowania.

**Słowa kluczowe:** Fundusz celowy, restrukturyzacja przedsiębiorców, ratowanie przedsiębiorców, środki publiczne;

**Abstract:**

The Entrepreneurs Restructuring Fund operated in the Polish legal system for 15 years. After more than a year since its liquidation, it is necessary to consider the accuracy of this decision. The article presents the main features of the Fund, the evolution of the basic legal conditions, including critical voices as to its form and effectiveness of functioning.

**Keywords:** Special fund, company restructuring, rescue of enterprises, public funds;

## Wprowadzenie

W polskim porządku prawnym od lat funkcjonują fundusze celowe. Ich ilość jest zmienna w czasie. Ze względu na fakt, że w większości przypadków w kwestii funduszy mowa jest o znacznych środkach finansowych i przyświecających im poważnych celach, decyzje o ich likwidacji należy podejmować z należytą ostrożnością. Uwzględnić przy tym należy konsekwencje oraz rozważyć zasadność zmiany funkcjonujących rozwiązań.

Zgodnie z definicjami słownikowymi słowo *fundus* oznacza podstawę, wyodrębniony zasób środków majątkowych przeznaczony na określony cel<sup>1</sup>. Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców (dalej: Fundusz, FRP), o którym mowa w artykule, stanowił jeden z funduszy celowych.

FRP powstał w 2002 r. i funkcjonował przez 15 lat. Oparcie normatywne znajdował w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>2</sup>. Właściwą podstawę funkcjonowania FRP przewidywały przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji<sup>3</sup>. Fundusz został utworzony na mocy art. 56 ust. 1 pkt 2 u.k.p., zgodnie z którym z przychodów uzyskanych z prywatyzacji utworzono różne państwowe fundusze celowe” i w dalszej kolejności wśród wymienionych funduszy celowych wskazany został Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców. Głównym celem Funduszu było udzielanie wsparcia podmiotom, których to krąg w ciągu lat ewoluował.

FRP zlikwidowany został z dniem 1 stycznia 2017 r. Zgodnie z brzmieniem art. 117 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. przepisy wprowadzające ustawę o zasadach zarządzania mieniem państwowym<sup>4</sup> „z dniem 1 stycznia 2017 r. likwiduje się Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, o którym mowa w art. 56 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 14 w brzmieniu dotychczasowym”. Nowe przepisy przewidywały również likwidację innych funduszy, zaś

---

<sup>1</sup> A. Drwiłło, D. Maśniak, *Leksykon prawa finansowego, 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2015.

<sup>2</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, dalej: u.f.p.

<sup>3</sup> Tekst jednolity: Dz.U. nr 171, poz. 1397, dalej: u.k.p.

<sup>4</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 2260, dalej: u.p.z.m.p.

z analizy uzasadnienia do projektu ustawy wynika, że likwidacja państwowych funduszy celowych miała miejsce w szczególności z powodu braku głównych źródeł ich finansowania, jakimi były przychody z prywatyzacji<sup>5</sup>.

Niemniej istotne są ustępy 3, 5 i 7 opisanej powyżej jednostki redakcyjnej u.p.z.m.p., w których to zostały zawarte wskazania co do dalszych losów środków likwidowanego Funduszu<sup>6</sup>. Warte uwagi jest prześledzenie losów środków zgromadzonych na Funduszu w dniu likwidacji. Środki zlikwidowanego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w wysokości równej zobowiązaniom tego funduszu istniejącym na dzień jego likwidacji przeznaczono na dotacje celowe dla Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie z przeznaczeniem na realizację zadań, w szczególności na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z zawartych umów. Środki zgromadzone na dzień likwidacji na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, pomniejszone o istniejące w tym dniu zobowiązania tego funduszu, przeznaczono na podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie. Akcje uzyskane w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego objął Skarb Państwa<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Oprócz FRP to przede wszystkim Fundusz Skarbu Państwa. Zlikwidowany został również Fundusz Nauki i Technologii Polskiej.

<sup>6</sup> Art. 117 ust. 3 u.p.z.m.p. – Środki zlikwidowanego Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w wysokości równej zobowiązaniom tego funduszu istniejącym na dzień jego likwidacji przeznacza się na dotacje celowe dla Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie z przeznaczeniem na realizację zadań, o których mowa w ust. 2, w szczególności na wykonanie zobowiązań Skarbu Państwa wynikających z zawartych umów.

Art. 117 ust. 5 u.p.z.m.p. – Kwota dotacji celowej dla Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie równa jest wysokości zobowiązań Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców w danym roku wynikających z zawartych umów, o których mowa w ust. 2.

Art. 117 ust. 7 u.p.z.m.p. – Środki zgromadzone na dzień likwidacji na rachunku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, pomniejszone o istniejące w tym dniu zobowiązania tego funduszu, przeznacza się na podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie. Akcje uzyskane w wyniku podwyższenia kapitału zakładowego, o którym mowa w zdaniu pierwszym, obejmuje Skarb Państwa.

<sup>7</sup> Art. 117 ust. 5 i 7 u.p.z.m.p.

Celem artykułu jest dokonanie oceny działalności i efektywności FRP. Celem jest także próba odnalezienia odpowiedzi na pytanie, czy przepisy go normujące umożliwiały w pełni realizację przyjętych przez ustawodawcę założeń. Co istotne, niejednokrotnie pojawiały się głosy na temat zasadności dalszego istnienia FRP. Ogół rozważań będzie prowadził do wniosku, czy rezygnację z Funduszu można uznać za właściwą decyzję.

Podjęcie analizy głównych uwarunkowań Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców znajduje również oparcie w fakcie, iż do tej pory fundusz ten rzadko zdobywał uwagę piśmiennictwa. W artykule wykorzystano metodę prawną-dogmatyczną celem zdekodowania norm prawnych oraz analityczną.

## 1. Definicja funduszy celowych

Przed przystąpieniem do analizy instytucji Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców zasadnym jest odniesienie się do pojęcia szerszego, jakim są ogólnie fundusze celowe. Do opisanego pojęcia należy posłużyć się definicją zawartą w ustawie o finansach publicznych. W art. 29 u.f.p. wskazano, że państwowy fundusz celowy jest tworzony na podstawie odrębnej ustawy, nie posiada osobowości prawnej, jego przychody pochodzą ze środków publicznych a koszty są ponoszone na realizację wyodrębnionych zadań państwowych. Chcąc zaś odnaleźć ścisłą definicję, zwrócić należy uwagę na ust. 4 cytowanej wcześniej jednostki redakcyjnej u.f.p. Wskazano w nim, że państwowy fundusz celowy stanowi wyodrębniony rachunek bankowy, którym dysponuje minister wskazany w ustawie tworzącej fundusz albo inny organ wskazany w tej ustawie<sup>8</sup>. W doktrynie zaznacza się również, że definicja ta została skonstruowana w sposób błędny, gdyż rolą rachunku

---

<sup>8</sup> Choć wskazuje się, że w przypadku niektórych Funduszy nadal funkcjonują ich struktury organizacyjne lub też posiadają osobowość prawną, przykładowo Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Prawnych (B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017, s. 148).

bankowego jest wyłącznie techniczna obsługa funduszu, i funduszu celowego nie należy utożsamiać z rachunkiem bankowym<sup>9</sup>.

Dysponentem Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców był Minister Skarbu Państwa. Co istotne, nadal obowiązuje zasada tworzenia funduszy celowych wyłącznie w drodze ustawy, a podstawy utworzenia funduszu nie może stanowić ustawa o finansach publicznych. Podstawę bowiem musi przewidywać odrębna ustawa<sup>10</sup>. Co więcej, mimo że zazwyczaj w nazwach poszczególnych funduszy celowych nie pojawia się dookreślenie „państwowy”, to jednak istotnym jest, że mogą one przyjmować wyłącznie taki charakter<sup>11</sup>. W nazwie natomiast zwykło się wskazywać cele, któremu służą (np. Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych)<sup>12</sup>.

Zważyć należy na fakt, że uznanie za fundusz celowy nie jest uzależnione od jego nazwy, lecz od kwalifikacji normatywnej<sup>13</sup>. Z kolei fakt wyodrębnienia pewnych zadań i przekazanie ich do realizacji funduszowi świadczy o randze tych zadań<sup>14</sup>.

Podmiotowość funduszu celowego została ograniczona do sfery prawa budżetowego i fundusz nie reprezentuje Skarbu Państwa w obrocie cywilnoprawnym<sup>15</sup>.

Fundusze celowe występują w publicznej gospodarce finansowej obok budżetu i ich główną zaletą jest bardziej elastyczna gospodarka środkami finansowymi. Od budżetu odróżnia je również stopień specjalizacji. W istocie fundusze celowe działając poza budżetem wiążą się z wyodrębnieniem środków publicznych i przeznaczeniem na realizację konkretnych zadań. Tym samym, fundusze celowe nie mogą zostać uznane za adresatów budżetowania<sup>16</sup>.

<sup>9</sup> H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 115.

M. Karlikowska, W. Miemiec, Z. Ofiarski, K. Sawicka, *Ustawa o finansach publicznych komentarz do art. 29*, s. 83.

<sup>10</sup> W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Warszawa 2011, s. 64.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 67.

<sup>12</sup> H. Dzwonkowski, J. Gliniecka (red.), *Prawo finansowe*, Warszawa 2013, s. 115.

<sup>13</sup> W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów...*, op. cit., s. 64.

<sup>14</sup> S. Owsiań, *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Warszawa 2001, s. 131.

<sup>15</sup> W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów...*, op. cit., s. 69.

<sup>16</sup> Ibidem, s. 66.

W doktrynie chcąc rozróżnić te dwa pojęcia wskazuje się na fakt, że budżet ma charakter uniwersalny, gromadzi dochody z różnych źródeł i umożliwia wydatkowanie na różne cele. Fundusze celowe zaś cechują się wysokim stopniem specjalizacji i służą finansowaniu wąskiej grupy celów<sup>17</sup>. Ich sens polega na autonomizacji finansowania poprzez przypisanie konkretnych dochodów<sup>18</sup>. Ze względu jednak na fakt, że budżet i fundusze celowe funkcjonują obok siebie (mając charakter substytucyjny), nie jest między nimi możliwy prosty transfer środków.

Obecnie wskazuje się, że zasięg publicznej gospodarki funduszowej jest ograniczony w stosunku do chociażby lat osiemdziesiątych<sup>19</sup>. Mimo tego zaznacza się w doktrynie, że rola i liczba funduszy jest znaczna i że ustawodawca nie odrzuca tej formy, mimo że jest naruszeniem klasycznej zasady zupełności budżetu<sup>20</sup>. Przykładowo w 2010 r. istniało 26 funduszy celowych i większość z nich była finansowo samowystarczalna (tylko 4 z nich korzystały z dotacji z budżetu państwa<sup>21</sup>. W doktrynie wskazuje się zaś, że wydatki na rzecz państwowych funduszy celowych stanowią specyficzną formę dotacji i są traktowane jako wydatki wewnątrz sektora finansów publicznych<sup>22</sup>.

Odnosząc się krótko do gospodarki finansowej funduszy, odbywa się ona na podstawie ich rocznych planów finansowych, których względna elastyczność pozwala na dokonywanie zmian w trakcie roku budżetowego (zwiększanie prognozowanych przychodów bądź też kosztów)<sup>23</sup>. Plany finansowe ujmowane są w odrębnym załączniku do ustawy budżetowej. W praktyce fundusz celowy nigdy nie charakteryzuje się w pełni niezależną gospodarką finansową, zawsze pośredni lub bezpośredni wpływ może wywierać minister lub wojewoda

---

<sup>17</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów...*, op. cit., s. 145.

<sup>18</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 85.

<sup>19</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów...*, op. cit., s. 147.

<sup>20</sup> A. Borodo, *Prawo budżetowe*, Warszawa 2008, s. 40.

<sup>21</sup> A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2011, s. 15.

<sup>22</sup> A. Borodo, *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 1 (4), s. 11.

<sup>23</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, *Prawo finansów...*, op. cit., s. 149.

będący dysponentem środków<sup>24</sup>. Za jedną z największych zalet zaś należy uznać fakt kumulacji środków niewydatkowanych przez fundusz celowy przed końcem roku z nowymi przychodami. Jako istotną wadę funduszy celowych wskazuje się eliminację kontroli organów władzy ustawodawczej, jako odstępstwa od ogólnej zasady parlamentaryzmu i ustroju demokratycznego (prymat władzy prawodawczej przy określaniu celów publicznej działalności finansowej oraz ich kontroli)<sup>25</sup>.

## **2. Główne cechy Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców**

Struktura, cele, krąg podmiotów mogących ubiegać się o pomoc z Funduszu oraz jego zakres przedmiotowy zostały ukształtowane w drodze ustawy.

Rozważania na temat celów Funduszu należy rozpocząć od przytoczenia powołującej go jednostki redakcyjnej, to jest art. 56 ust 1 pkt 2 u.o.k.i.p. Zgodnie ze wskazanym przepisem, na rachunku Funduszu gromadziło się 15% przychodów uzyskanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym oraz odsetki od tych środków z przeznaczeniem na pomoc w celu ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorców, w tym przedsiębiorców publicznych, o których mowa w ustawie z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców<sup>26</sup> oraz na udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Zwracając uwagę na praktyczne kwestie związane z Funduszem, celem uzyskania wsparcia należało złożyć stosowny wniosek wraz z załącznikami po ogłoszeniu naboru przez Ministra w Biuletynie Informacji Publicznej, których to częstotliwość zależała od woli Ministra. Tym, co należy uznać za pozytywną zmianę uregulowań prawnych na poziomie rozporządzenia, było umożliwienie przyjęcia do rozpatrzenia wniosku złożonego poza procedurą naboru w przypadkach

---

<sup>24</sup> W. Wójtowicz, A. Gorgol, A. Kuś, P. Smoleń, *Zarys finansów...*, op. cit., s. 68.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 72.

<sup>26</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 191, poz. 1411 ze zm.

uzasadnionych pilną potrzebą udzielenia pomocy na ratowanie lub pomocy na restrukturyzację, w szczególności gdy opóźnienie w rozpatrzeniu wniosku mogło grozić niepowetowaną stratą dla przedsiębiorcy<sup>27</sup>. Następnie zmieniono rozporządzenie i dopuszczono możliwość składania wniosków w ramach ciągłego naboru. Nastąpiło to jednak po kilku latach funkcjonowania Funduszu, a dotychczasową skostniałość słusznie traktowano jako administracyjne ograniczenie dostępu do środków. Było to szczególnie wadliwe ze względu na fakt, że sytuacja przedsiębiorstw które dotknęły problemy finansowe mogła się drastycznie pogarszać w bardzo szybkim tempie, co też skutkowało tym, że pomoc z założenia szybko traciła na efektywności. Co istotne, pomoc można było otrzymać tylko raz.

### **3. Zakres podmiotowy i przedmiotowy Funduszu**

Duże znaczenie posiadał podmiotowy zakres potencjalnych beneficjentów Funduszu, który obejmował przedsiębiorców, w tym również przedsiębiorców publicznych. Początkowo pomoc otrzymać mogli wyłącznie przedsiębiorcy państwowi oraz jednoosobowe Spółki Skarbu Państwa. Jednak od dnia 2 marca 2011 r. krąg rozszerzono również o przedsiębiorców komunalnych i prywatnych<sup>28</sup>. Tym samym ostateczny zakres beneficjentów zakreślony został w sposób dosyć szeroki. Mogły to być podmioty o bardzo zróżnicowanej strukturze własnościowej.

Koncentrując zaś uwagę na przedmiotowym zakresie Funduszu, w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji przewidziano kilka głównych celów. Pierwszym z nich była pomoc skierowana na ratowanie

---

<sup>27</sup> Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie pomocy publicznej na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców, tj. Dz.U. z 2011 r., nr 189, poz. 1128.

<sup>28</sup> Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, KGP-4101-02-00/2012, nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP, dalej: Raport NIK 2012, [https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjZxpqnjtfYAhWH3SwKHfSIAZIQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nik.gov.pl%2Fkontrola%2Fwyniki-kontroli%2Fpobierz%2Cnik-P-12-052%2Frestrukturyzacja%2Ctyp%2Cckk.pdf&usg=AOvVaw0e53s1RBJD6871\\_VdrjhWR](https://www.google.pl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjZxpqnjtfYAhWH3SwKHfSIAZIQFggnMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.nik.gov.pl%2Fkontrola%2Fwyniki-kontroli%2Fpobierz%2Cnik-P-12-052%2Frestrukturyzacja%2Ctyp%2Cckk.pdf&usg=AOvVaw0e53s1RBJD6871_VdrjhWR) [dostęp: 27-01-2018].



przedsiębiorców, którą należało postrzegać jako przeznaczenie środków na zapewnienie funkcjonowania przedsiębiorców do czasu opracowania planu restrukturyzacji. Drugim zaś była pomoc na restrukturyzację przedsiębiorców, której istotą było przywrócenie przedsiębiorcy pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku. Za trzeci cel należało uznać udzielanie wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Przy ocenie wsparcia ogromnego znaczenia nabierały normy prawa unijnego, przede wszystkim art. 107 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>29</sup>. Zgodnie z jego treścią, wszelka pomoc przyznana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi. Dużego znaczenia nabierają w tym zakresie wytyczne Komisji Europejskiej<sup>30</sup>, w których to zawarto warunki niezbędne, by pomoc przedsiębiorstwom można było uznać za zgodną z prawem (pkt 8 Wytycznych), definicję przedsiębiorstwa zagrożonego (pkt 9 Wytycznych) a także bardziej szczegółowe regulacje z uwzględnieniem formy prawnej podmiotu wskazujące przypadki, w których uzasadnionym jest uznanie podmiotu za zagrożony (pkt 10–13 Wytycznych).

Cele należy uzupełnić o treść dyspozycji art. 56 ust 5 u.o.k.i.p., zgodnie z którą kapitał zakładowy Agencji Rozwoju Przemysłu S.A. był rocznie podwyższany o kwotę stanowiącą 1/3 przychodów Funduszu z przeznaczeniem tych środków na udzielanie pomocy na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorców innych niż przedsiębiorcy mali i średni<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2004 r., nr 90, poz. 864[2].

<sup>30</sup> Komunikat Komisji Europejskiej, Wytyczne Wspólnotowe dotyczące pomocy państwa w celu ratowania i restrukturyzacji zagrożonych przedsiębiorstw (Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 2004/C 244/02).

<sup>31</sup> W rozumieniu załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 800/2008 z dnia 6 sierpnia 2008 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne ze wspólnym rynkiem w zastosowaniu art. 87 i 88 Traktatu (ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych) (Dz. Urz. WE L 214 z 09.08.2008, s. 3) oraz na udzielanie im wsparcia niebędącego pomocą publiczną.

Nie bez znaczenia w tym kontekście pozostawały również normy ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o postępowaniu kompensacyjnym w podmiotach o szczególnym znaczeniu dla polskiego przemysłu stoczniowego<sup>32</sup> (dalej: u.p.k.), w której to określono wydatki postępowania kompensacyjnego i wskazano, że FRP będzie jednym ze źródeł ich finansowania.

#### **4. Przychody Funduszu**

Istotną wadę FRP stanowił brak powiązania środków Funduszu z zapotrzebowaniem przedsiębiorców. Kwestia ta była również przedmiotem debaty publicznej. Wskazać można przykładowo odpowiedź z upoważnienia ministra podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów na interpelację nr 8950 w sprawie likwidacji Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców i braku alternatywnego rozwiązania umożliwiającego wsparcie ze strony państwa restrukturyzacji krajowych przedsiębiorstw zagrożonych upadkiem – „Według przepisów obowiązującej obecnie ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji stan funduszu zależy nie od potrzeb restrukturyzacyjnych przedsiębiorców, ale od wykonania przychodów z prywatyzacji. Zgodnie bowiem z postanowieniami przepisu art. 56 ust. 1 pkt 2 wskazanej ustawy przychodem funduszu jest 15% przychodów uzyskiwanych z prywatyzacji w danym roku budżetowym. Nie ma zatem możliwości odpowiedniego zsynchronizowania wysokości środków funduszu z koniecznymi wydatkami, jakie państwo powinno ponosić w celu wspierania ratowania lub restrukturyzacji przedsiębiorstw, w tym przeznaczonych do prywatyzacji”<sup>33</sup>.

W praktyce rokrocznie malała ilość środków zasilających Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców, co zostało zobrazowane przy pomocy zamieszczonego poniżej wykresu, który przedstawia stosunek

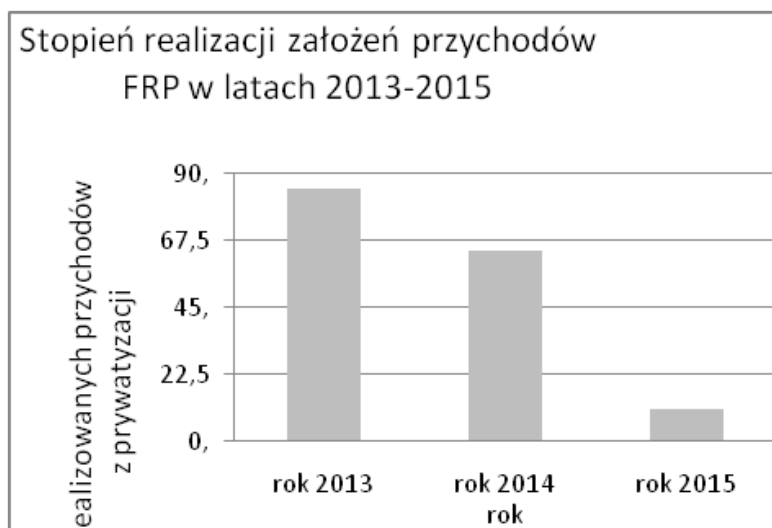
---

<sup>32</sup> Tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 592; w szczególności art. 125, 128 i 129 ustawy.

<sup>33</sup> Podsekretarz stanu, Adam Pęziół, Warszawa, dnia 6 sierpnia 2007 r., odpowiedź na interpelację posła na Sejm RP Józefa Bergera, <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ5.nsf/main/47176918> [dostęp: 27-01-2018].

faktycznych wpływów z prywatyzacji do prognozowanych przychodów w latach 2013–2015. Oczywiście możliwym jest zarzucenie swobodnego przeszacowania spodziewanych wpływów, lecz niezależnie od ewentualnych błędów szacunkowych, tendencja była malejąca, co ostatecznie potwierdza fakt, że w 2016 r. wartość środków znajdujących się na rachunku nie pozwalała na realizację wszystkich przedłożonych projektów. Dawało to tym samym jasny asumpt do stwierdzenia, że bez zmiany sposobu finansowania, rokrocznie problem braku środków narastałby.

**Wykres 1.** Stopień realizacji założeń przychodów FRP z prywatyzacji w latach 2013–2015



**Źródło:** opracowanie własne na podstawie danych zawartych w raporcie NIK 2016<sup>34</sup>.

Odnosząc się do zagadnienia przychodów FRP wskazać należy, że roczny plan finansowy Funduszu stanowił załącznik do ustawy

<sup>34</sup> Informacja o wynikach kontroli Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, KGP.410.006.00.2016, nr ewid. 9/2017/P/16/017/KGP (Raport NIK 2016). Kontrolą objęto kilka funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, s. 21.

budżetowej. W 2013 r. przychody Funduszu planowano na 780 milionów zł, a zrealizowano 767 mln zł. Natomiast w roku 2015 z planowanych 229 milionów zł zrealizowano tylko 59 mln zł<sup>35</sup>. Ostatecznie, na koniec 2015 r. stan Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców wynosił 575 milionów złotych<sup>36</sup>.

## 5. Wady Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców

Wprawdzie zbyt daleko posuniętym wnioskiem byłoby stwierdzenie, iż przyczyną likwidacji Funduszu były wyniki kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK)<sup>37</sup>, to jednak niewątpliwie jej ustalenia, dostępne publicznie, obnażyły pewne niedoskonałości Funduszu i tym samym w pośredni sposób, choćby w minimalnym stopniu przyczyniły się do podjęcia decyzji o likwidacji FRP. Co więcej stanowiły doskonałe źródło argumentów w debacie na temat zasadności utrzymywania FRP.

Zwrócić uwagę w szczególności należy na dwa raporty Najwyższej Izby Kontroli. Pierwszy, obejmujący okres kontroli od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r.<sup>38</sup>, wykazał, że środki Funduszu przeznaczone na udzielanie pomocy publicznej oraz przywrócenie pełnej zdolności do funkcjonowania na rynku (czyli dwa zasadnicze cele Funduszu, o których mowa była wcześniej, tj. pomoc na ratowanie i pomoc na restrukturyzację) stanowiły raptem ułamek procenta łącznej kwoty gromadzonej na Funduszu<sup>39</sup>. Co więcej, zwrócono uwagę na fakt, iż od początku 2007 r. do września 2009 r. nie przeprowadzono naboru

---

<sup>35</sup> Raport NIK 2016, s. 21.

<sup>36</sup> Ibidem, s. 10.

<sup>37</sup> Podstawą do przeprowadzenia kontroli był art. 2 ust 1 i 3 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie kontroli (tekst jednolity: Dz.U. z 2017 r. poz. 524).

<sup>38</sup> Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, KGP-4101-02-00/2012, nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP, dalej: Raport NIK 2012.

<sup>39</sup> Raport NIK 2012, s. 4.

Nieco więcej przeznaczano na obligatoryjne podwyższenie kapitału zakładowego Agencji Rozwoju Przemysłu S.A., wsparcie niestanowiące pomocy publicznej oraz sfinansowanie kosztów postępowania kompensacyjnego w stocznjach – w 2010 r. 19,1% oraz 37,8% w 2011 r.

wniosków. Nadmienić należy, że działania Ministra Skarbu Państwa w przedmiotowym zakresie oceniono negatywnie<sup>40</sup>. Miarodajnym jest wskazanie, że spośród 12 przedsiębiorców w badanym okresie, którym udzielono pomocy, poprawę odnotowało tylko trzech, reszta zaś w momencie tworzenia raportu znajdowała się w stanie upadłości bądź też tragicznej sytuacji finansowej<sup>41</sup>. Niezależnie od efektywności pomocy zaznaczyć należy, że liczba korzystających ze wsparcia nie była znaczna. Napiętnowano również fakt, że nierzetelne działania ze strony beneficjentów nie spotykały się z właściwą reakcją Ministra Skarbu Państwa.

Ważną konkluzją było stwierdzenie, że zwiększenie dostępnych środków nie wpłynęłoby pozytywnie na skuteczność realizacji ustawowych celów. NIK poleciła rozwadze przekazanie obowiązków FRP Agencji<sup>42</sup>.

Niezwykle istotny w tym zakresie jest załącznik nr 5 do raportu<sup>43</sup> obejmujący wykaz wniosków pokontrolnych. Mimo że niektóre zalecenia są ściśle zależne od konkretnych działań FRP, to jednak w równie miarodajny jak pozostałe, w abstrakcyjnie sformułowany sposób oddają pewne wady w funkcjonowaniu Funduszu<sup>44</sup>.

Ocena wskazanych powyżej zaleceń pozwala wyodrębnić kilka kategorii naruszeń, zaczynając od niezgodności przepisów wewnętrznych z normami prawa powszechnie obowiązującego (wskutek dezaktualizacji), poprzez zarzuty uznaniowości w przyznawaniu i udzielaniu pomocy, przewlekłość w działaniu<sup>45</sup>, aż po krytykę braku podjęcia pewnych kroków ściśle związanych z pomocą finansową, tj. nakazanie dochowania większej staranności przy egzekwowaniu obowiązków sprawozdawczych od beneficjentów. Ostatnimi zaleceniami było

<sup>40</sup> Ogólna ocena kontrolowanej działalności, raport NIK 2012 r., s. 5.

<sup>41</sup> Raport NIK 2012, s. 5.

<sup>42</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>43</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>44</sup> Załącznik nr 5 do Raportu NIK 2012 r., s. 29.

<sup>45</sup> Jak wynika z raportu, pomocy przedsiębiorcom w badanym okresie udzielano w czasie 7 do 13 miesięcy, a na restrukturyzację od 12 do 23 miesięcy – s. 6 Raportu NIK 2012; zważyć jednak należy, że część z tego okresu przeznaczana była na zajęcie stanowiska przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Komisję Europejską.

polecenie obliczenia i wyegzekwowania odsetek umownych od jednego pożyczkobiorcy oraz ściągnięcie pożyczki od innego. Odnosząc się do ostatniego zarzutu wskazano, że 4 z 12 beneficjentów naruszyło warunki podpisanych umów (niedotrzymywanie terminów spłaty, niewywiązywanie się z obowiązków informacyjnych), które to działania nie spotykały się z właściwą reakcją Ministra Skarbu Państwa<sup>46</sup>. Ogólny wniosek płynący z analizy raportu prowadzi do stwierdzenia, że zwiększenie ilości środków Funduszu nie wpłynęłoby na poprawę efektywności działania oraz że FRP był w zbyt dużym stopniu ograniczony procedurami. Miarodajną jest tu konkluzja kontrolujących sformułowana w następujący sposób „dotychczasowa formuła udzielania pomocy ze środków FRP uległa wyczerpaniu. Wydatkowane środki publiczne tylko w niewielkim stopniu zapewniają bowiem osiągnięcie założonych celów udzielenia pomocy”<sup>47</sup>.

Równie istotne wnioski wynikają z analizy Raportu NIK 2016<sup>48</sup>, gdzie w podsumowaniu wyników kontroli wskazano, że „wobec malejących wpływów z prywatyzacji, będących źródłem przychodów Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, likwidacja tego funduszu i skonsolidowanie środków przeznaczonych na pomoc przedsiębiorcom powinna przyczynić się do optymalizacji realizacji zadań dotyczących ratowania i restrukturyzacji przedsiębiorców”<sup>49</sup>. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że kontrolą został objęty okres od 1 stycznia 2013 r. do 30 czerwca 2016 r., wobec tego obydwie raporty dają dość spójny obraz działalności Funduszu. Co jednak jest istotne, okres objęty drugą kontrolą cechował się lepszym wynikiem finansowym, gdyż jak wynika z analizy raportu, wykorzystano 60,4% kwoty (2 323,2 mln zł) z planowanej na udzielenie wsparcia (3 845,4 mln zł)<sup>50</sup>. Spośród złożonych wniosków, Minister rozpatrzył pozytywnie tylko trzynaście. Co jednak istotne, zdaniem NIK, odmowy w zakresie pozostałych były uzasadnione.

---

<sup>46</sup> Raport NIK 2012, s. 5.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>48</sup> Raport NIK 2016, s. 7–36.

<sup>49</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>50</sup> Ibidem, s. 7.

Tym razem Najwyższa Izba Kontroli nie zgłosiła również istotnych zastrzeżeń co do realizacji celów FRP<sup>51</sup>. Można więc wysunąć wniosek, że funkcjonowanie Funduszu z biegiem czasu ulegało poprawie.

## 6. Ocena działalności Funduszu

Jak zostało wskazane w artykule, minął ponad rok od likwidacji Funduszu. Rozważając zasadność likwidacji FRP, należy przyjąć taką jego formę, jaka została ukształtowana ustawami i aktami podwykonawczymi. W pewnym sensie przed Ministrem Skarbu Państwa stało trudne zadanie w zakresie obsługi tego Funduszu. Same uwarunkowania prawne kształtowały dosyć ściśle ramy. Cele wyznaczała ustawa, lecz dopuszczalność udzielenia pomocy podlegała kontroli Komisji Europejskiej i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Tak szeroko zakrojone ramy współpracy w oczywisty sposób wpływały na przewlekłość w udzielaniu pomocy, wydłużając czas rozpatrywania wniosku. W tej dziedzinie zaś każda zwłoka skutkowałą dodatkową utratą efektywności potencjalnie udzielonej pomocy. W związku z tym unormowania prawne, mimo że niezbędne, z założenia czyniły Fundusz nie tak efektywnym, jak można by oczekiwać po analizie jego ustawowo zakreślonych celów.

Dokonując oceny racjonalności utrzymywania Funduszu należy spojrzeć z szerszej perspektywy i wskazać, że w dotychczasowej formule Fundusz podlegał wahaniom dwóch niezmiernie istotnych z punktu jego funkcjonowania zmiennych, a mianowicie niestałej w czasie wysokości przychodów oraz rozchodów. W piśmiennictwie zaś wskazuje się, przy ocenie zasadności funkcjonowania funduszy celowych jako pewnego rodzaju alternatywy dla budżetu, że optymalnymi warunkami są stałe zapotrzebowanie na środki z funduszu oraz stabilne źródło finansowania<sup>52</sup>. W przypadku Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców brakowało stabilności po obydwu stronach. Docelowo mogłoby się

---

<sup>51</sup> Ibidem, s. 8.

<sup>52</sup> B. Brzeziński, M. Kalinowski, W. Morawski, A. Olesińska, K. Lasiński-Sulecki, E. Prejs, W. Matuszewski, A. Zalański, s. 146.

okazać, że mimo wzrostu efektywności działań podejmowanych w ramach FRP, struktura w obecnej formule nie pozwalałaby na realizację nawet części celów i skutkowałaby systematycznym zmniejszaniem ilości podejmowanych działań. Skutkowałoby to ogromną utratą efektywności, która już w okresie jeszcze FRP dysponował środkami finansowymi, pozostała wyzwaniem. Interesującym aspektem rozważań na temat FRP jest również poszukiwanie odpowiedzi na pytanie dlaczego w gruncie rzeczy nie osiągnął on popularności, jakiej można by się spodziewać pocchociażby analizie jego celów. Odpowiedzi zdają się być różne, lecz najwłaściwszą wydaje się ta najbardziej oczywista, to jest brak świadomości, bądź to o jego istnieniu, bądź to o korzyściach płynących z zaangażowania jego środków<sup>53</sup>. Znamiennym jest, że obydwie przywoływane w treści artykułu raporty NIK obnażyły pewną słabość FRP, jaką jest nikłe zainteresowanie Funduszem wśród podmiotów mogących być jego potencjalnymi beneficjentami.

## **Podsumowanie**

Przechodząc do ostatecznej konkluzji wskazać należy, że Fundusz Restrukturyzacji Przedsiębiorców nie gwarantował efektywnej realizacji jego ustawowo zakreślonych celów.

Wprawdzie raporty Najwyższej Izby Kontroli wskazywały na pewną poprawę w funkcjonowaniu Funduszu, to jednak dotyczył on zbyt ważnych aspektów, by można było pozwolić na oczekiwanie aż osiągniętej oczekiwanej wydajności. Już sam sposób ukształtowania przychodów Funduszu stanowił o konieczności, bądź to weryfikacji, bądź likwidacji Funduszu w miarę upływu czasu. Fakt ten znajdował logiczne uzasadnienie w systematycznie malejących przychodach z prywatyzacji. Co więcej, przychody nie były w żaden sposób skorelowane z zapotrzebowaniem Funduszu.

---

<sup>53</sup> Szerzej na temat aspektów świadomości obywatelskiej w zakresie wydatkowania i redystrybucji środków publicznych w artykule E. Lotko i U. K. Zawadzka-Pąk, *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4.



Sam fakt likwidacji Funduszu zaś nie mógł stanowić zaskoczenia, gdyż jak zostało wykazane w toku wyводу, od lat pojawiały się głosy poddające w wątpliwość zasadność utrzymywania FRP w dotychczasowej formie. Stanowisko takie zajmowało zarówno środowisko polityczne, jak i eksperckie.

Przechodząc do ostatecznej konkluzji, decyzja w przedmiocie likwidacji Funduszu wydaje się być trafną. Mimo ewolucji formy Funduszu, usprawnienia jego działalności oraz znacznej poprawy efektywności działania (co w jednoznaczny sposób potwierdził raport Najwyższej Izby Kontroli z 2016 roku), pojawił się inny problem, ważący na całej idei Funduszu, jakim są zanikające przychody z prywatyzacji, które to stanowiły jego główne przychody.

Gruntowna zmiana podmiotowa w zakresie realizacji celów Funduszu prawdopodobnie była dobrą decyzją. Niewątpliwie jednak, dopiero praktyka najbliższych lat będzie mogła potwierdzić słuszność tej decyzji i jedynie zestawienie efektywności realizacji celów w obydwu modelach pozwoli ostatecznie rozwiązać wątpliwości co do słuszności tej decyzji.

### **Bibliografia:**

- Borodo A., *Prawo budżetowe*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Borodo A., *Procedury prawne w zakresie wydatków budżetu państwa (procedury wydatkowe)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 1 (4).
- Brzeziński B., Kalinowski M., Morawski W., Olesińska A., Lasiński-Sulecki K., Prejs E., Matuszewski W., Złasiński A., *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2017.
- Drwiłło A., Maśniak D., *Leksykon prawa finansowego, 100 podstawowych pojęć*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2015.
- Dzwonkowski H., Gliniecka J. (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2013.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., *Ustawa o finansach publicznych komentarz*, Wyd. Presscom, Wrocław 2010.
- Kuzińska H., *Fundusze Celowe w Polsce*, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Wydział Analiz Ekonomicznych i Społecznych, Luty 1995, Informacja nr 302.

- Lotko E., Zawadzka-Pąk U., *Moralność, przejrzystość i edukacja jako determinanty optymalnego wydatkowania środków publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 4 (4).
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E., *Prawo finansowe*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.
- Misiąg W. (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Komentarz*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.
- Nowak-Far A., Fryształ M., Gajewski D., Mikos-Sitek A., Oktaba R., Partyka-Opiela A., Zapadka P., *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2017.
- Owsiak S., *Finanse publiczne, teoria i praktyka*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2001.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Wyd. Polskie wydawnictwo ekonomiczne, Warszawa 2011.
- Wójtowicz W. (red.) Gorgol A., Kuś A., Smoleń P., *Zarys Finansów Publicznych i Prawa Finansowego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Informacja o wynikach kontroli Gospodarowanie środkami funduszy celowych będących w dyspozycji Ministra Skarbu Państwa, KGP.410.006.00.2016, nr ewid. 9/2017/P/16/017/KGP,
- Informacja o wynikach kontroli Restrukturyzacja przedsiębiorców finansowanych ze środków Funduszu Restrukturyzacji Przedsiębiorców, KGP-4101-02-00/2012, nr ewid. 178/2012/P/12/052/KGP,