



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAS

KGP.410.007.08.2021

**Pani
Marlena Mała**

Minister Rodziny i Polityki Społecznej
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/018 – Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej ¹ , ul. Nowogrodzka 1/3/5, 00-513 Warszawa (od 16 listopada 2015 r. do 6 października 2020 r. Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marlena Małag – od dnia 6 października 2020 r. na stanowisku Ministra Rodziny i Polityki Społecznej, wcześniej od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r. – na stanowisku Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej; kierowała działem administracji rządowej praca od dnia 15 listopada 2019 r. do dnia 6 października 2020 r. jako Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, a następnie jako Minister Rodziny i Polityki Społecznej od dnia 12 sierpnia 2021 r. W okresie od 7 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. działem praca kierował Minister Rozwoju, Pracy i Technologii.
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Przygotowanie instrumentów pomocy (wsparcia) dla podmiotów dotkniętych skutkami epidemii COVID-19.2. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy.3. Analiza i ocena efektów udzielonego wsparcia. <p>Kontrolą objęto narzędzia pomocy określone w <i>ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych</i>², w tym instrumenty wprowadzone na podstawie w art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15gg, art. 15gga, art. 15gga¹, art. 15zze⁴ i art. 15zze^{4a}, a także na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów upoważniających do udzielenia pomocy, na zasadach określonych w art. 15zze⁵ <i>ustawy COVID-19</i>³.</p>
Okres objęty kontrolą	1 stycznia 2020 r. – 30 czerwca 2021 r. z wykorzystaniem dowodów wykraczających poza ten okres, mających istotne znaczenie dla oceny kontrolowanej działalności.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Małgorzata Kornaga, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/91/2021 z dnia 3 listopada 2021 r.2. Agnieszka Kowalska-Fraćzyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KGP/92/2021 z dnia 3 listopada 2021 r.

(akta kontroli str. 1-14)

¹ Dalej: Ministerstwo oraz MRiPS lub MRPIPS (odpowiednio do nazwy, obowiązującej w danym okresie). Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej zostało przekształcone na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1735). Obsługa działu administracji rządowej „praca” została wówczas wyłączona z tego Ministerstwa i na mocy rozporządzenia z 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii (Dz. U. poz. 1736) włączona do utworzonego tym aktem prawnym urzędu. Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 12 sierpnia 2021 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju i Technologii (Dz. U. poz. 1470) wyłączono komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu „praca” z Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii i zgodnie z rozporządzeniem w sprawie przekształcenia Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej (Dz. U. poz. 1471) włączono je do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

² Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm., dalej: *ustawa COVID-19*.

³ Rozporządzenia Rady Ministrów z 19 stycznia 2021 r. i z 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 152 i Dz. U. poz. 371 ze zm.), obowiązujące odpowiednio od 1 lutego i 28 lutego 2021 r. oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 713), obowiązujące od 26 kwietnia 2021 r.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Działania ministra właściwego do spraw pracy⁶ w procesie przygotowania i wdrażania systemu doraźnego wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 przyczyniły się do niezwłocznego opracowania projektów regulacji prawnych wprowadzanych do *ustawy COVID-19*, w celu ochrony miejsc pracy. Na etapie tworzenia pierwszych instrumentów wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią COVID-19 Minister przygotował regulacje prawne (art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd i art. 15gg) i następnie współdziałał z innymi członkami Rady Ministrów w procesie legislacyjnym, koordynowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Na skutek dalszych ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej wprowadzane były, przy współudziale ministra właściwego do spraw pracy, kolejne instrumenty wsparcia (określone w art. 15gga, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a} i art. 15gga¹ *ustawy COVID-19* oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19*⁷).

Minister jako dysponent Funduszu Pracy (FP) oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) zapewnił z tych funduszy środki finansowe powiatowym i wojewódzkim urządowi pracy (PUP i WUP) dla przedsiębiorców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i pokrycie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. W latach 2020-2021 urzędy pracy wypłaciły przedsiębiorcom w ramach instrumentów określonych w art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15gg, art. 15gga, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a}, 15gga¹ *ustawy COVID-19* oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19*⁸ środki w łącznej wysokości 34,1 mld zł.

W zaprojektowanych przez ministra właściwego do spraw pracy i w konsekwencji w przyjętych w *ustawie COVID-19* instrumentach wsparcia kryteria pomocy nie były w pełni powiązane z celami udzielanej pomocy, w szczególności z sytuacją przedsiębiorców stwierdzoną na moment składania wniosku. Kryteria nie uwzględniały bowiem, by pomoc była kierowana tylko w przypadku pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa. Kryterium udzielenia przedsiębiorcom wsparcia odnoszące się do wysokości spadku obrotów gospodarczych (określone w art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc i art. 15gg *ustawy COVID-19*), a w kolejnych narzędziach pomocy do spadku przychodów (określonego w art. 15gga, art. 15zze⁴, 15zze^{4a}, art. 15gga¹ *ustawy COVID-19* oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19*⁹), przy braku w urzędach pracy narzędzi weryfikacji tego kryterium oraz braku wymogu dotyczącego konieczności udokumentowania tego spadku, nie gwarantowało, że pomoc zostanie przekazana tylko przedsiębiorcom o pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej, będącej skutkiem epidemii COVID-19. Z uwagi na brak ścisłego powiązania pomocy z sytuacją przedsiębiorstwa na moment składania wniosku, w ocenie NIK pomoc była udzielana przedsiębiorcom w szerszym zakresie, niż wymagała tego sytuacja niektórych podmiotów.

Minister w trakcie konstruowania pierwszych narzędzi wsparcia, w tym kryteriów pomocy, nie przeprowadzał rozpoznania potrzeb i oczekiwań w zakresie rynku pracy.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej także: Minister.

⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁸ Ibidem.

⁹ Ibidem.

O ile na początkowym etapie tworzenia instrumentów, potrzeba szybkiego reagowania uzasadniała nieprzeprowadzenie przez Ministra analiz w tym zakresie, tak projektowanie kolejnych narzędzi wsparcia, bez przeprowadzenia analizy, w tym w szczególności w zakresie trafności przyjętych kryteriów przyznania pomocy zastosowanych w pierwszych narzędziach wsparcia, w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Przygotowana przez Ministra w projekcie *ustawy COVID-19* procedura oceny wniosków na podstawie oświadczeń przedsiębiorców, wykorzystana przy pierwszych i kolejnych narzędziach wsparcia przedsiębiorstw wzmacniała ryzyko niewykrycia przypadków skorzystania z pomocy przez podmioty nieuprawnione, a co za tym idzie utraty nienależnie pobranych środków publicznych.

Wprowadzone regulacje, na podstawie projektów przygotowanych przez Ministra, nie zobowiązywały PUP i WUP do weryfikacji następczej spełnienia kryteriów uprawniających do skorzystania z pomocy, w tym w szczególności kryterium spadku obrotów gospodarczych czy spadku przychodów przedsiębiorstwa. Zaniechanie tego było sprzeczne z zasadą ochrony środków publicznych, do której przestrzegania Minister był zobowiązany na podstawie art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o *finansach publicznych*¹⁰. Zgodnie z tym przepisem, wydatki publiczne powinny być dokonywane, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań.

Umożliwienie urzędowi pracy dostępu do baz danych, wykorzystywanych w celu weryfikacji danych przedsiębiorców (Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej¹¹, Krajowy Rejestr Sądowy¹², Rejestr Gospodarki Narodowej¹³ i Polska Klasyfikacja Działalności¹⁴) było pomocne, lecz nie minimalizowało ryzyka związanego z udzielaniem pomocy przedsiębiorcom nieuprawnionym. Rodzaj i zakres danych, możliwy do pozyskania z tych baz był niewystarczający do weryfikacji informacji zawartych w oświadczeniach składanych przez wnioskodawców, czyli do dokonania oceny przedsiębiorców pod kątem spełnienia kryteriów przyznania pomocy. Przed udzielaniem wsparcia urzędy pracy nie weryfikowały informacji zawartych w oświadczeniach składanych przez wnioskodawców. Było to zgodne z celem *ustawy COVID-19* oraz stanowiskiem ministra właściwego do spraw pracy. Intencją ustawodawcy było szybkie udzielenie przedsiębiorcom pomocy na utrzymanie miejsc pracy zagrożonych likwidacją w przypadku upadłości przedsiębiorcy. Dlatego też czynności związane z weryfikacją wniosków o wsparcie ograniczone zostały przez ustawodawcę do niezbędnego minimum, a kontrola prawdziwości oświadczeń składanych wraz z wnioskiem miała mieć charakter *ex-post*.

Minister dokonał nieuprawnionej interpretacji przepisów *ustawy COVID-19* skutkującej rozszerzeniem zakresu pomocy przedsiębiorcom, którzy ustawowo zalegali z zobowiązaniami wobec państwa na koniec III kwartału 2019 r. oraz otrzymaniem wsparcia w sytuacji uregulowania przez nich zobowiązań na dzień złożenia wniosku, co było niezgodne z przepisami art. 15zzb ust. 10 pkt 3, art. 15zyc ust. 8 pkt 3, 15g ust. 3, art. 15gg ust. 3 w zw. z art. 15g ust. 3, art. 15gga ust. 3 pkt 1, art. 15gga¹ ust. 1 w zw. z art. 15ga ust. 3 pkt 1 *ustawy COVID-19*.

W latach 2020-2021 Minister nie prowadził żadnych kontroli w zakresie wykonywania przez urzędy pracy zadań związanych z dystrybucją środków publicznych, które to kontrole mógł wykonywać jako dysponent FP oraz FGŚP między innymi

¹⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 ze zm.

¹¹ Dalej: CEIDG.

¹² Dalej: KRS.

¹³ Dalej: REGON.

¹⁴ Dalej: PKD.

na podstawie art. 118a¹⁵ ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*, art. 39a¹⁶ ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o *ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*¹⁷ oraz art. 31a¹⁸ ust. 10 ustawy COVID-19. Ze względu na skalę środków publicznych przeznaczonych i wypłaconych na pomoc przedsiębiorcom celowe było wykorzystanie przez Ministra narzędzia kontroli, m.in. do pozyskania informacji do przeprowadzenia analiz trafności kryteriów przyznawania pomocy, a w konsekwencji do stworzenia mechanizmów oceny skuteczności i efektywności realizowanego systemu wsparcia, w podziale na poszczególne instrumenty pomocowe.

Minister nie zapewnił sobie szczegółowych informacji o stopniu rozliczenia świadczeń przekazanych przedsiębiorcom, które mógł także pozyskać w ramach takich kontroli. W sytuacji, gdy do końca 2021 r. pozostało do rozliczenia przez WUP 93,1% udzielonego wsparcia (z łącznej liczby 144 562 przypadków pomocy udzielonej z FGŚP w ramach instrumentów objętych kontrolą NIK), istniało wysokie ryzyko nierozliczenia środków publicznych przekazanych przedsiębiorcom.

W latach 2020-2021 Minister nie przeprowadzał szczegółowych, wieloaspektowych analiz skuteczności zastosowanych rozwiązań w obszarze rynku pracy. Nie badał efektywności udzielonej pomocy. Zakres analiz dotyczący skuteczności zastosowanych rozwiązań i efektywności udzielonego wsparcia pozostawił do przeprowadzenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki. W urzędzie obsługującym Ministra¹⁹ monitorowano natomiast dane dotyczące rynku pracy, w tym poziomu bezrobocia oraz zwolnień grupowych, a także skalę umorzeń pożyczek udzielonych na podstawie art. 15zdd ustawy COVID-19, stanowiących wyznacznik liczby beneficjentów (mikroprzedsiębiorców) kontynuujących działalność gospodarczą przez minimum trzy miesiące od dnia udzielenia pomocy. W ocenie NIK taki zakres analizy był niewystarczający dla oceny skuteczności udzielonej pomocy, szczególnie w odniesieniu do poszczególnych narzędzi wsparcia przedsiębiorców.

¹⁵ Dysponent Funduszu Pracy może przeprowadzać w publicznych służbach zatrudnienia oraz w innych organach, organizacjach i jednostkach organizacyjnych, które otrzymały środki Funduszu Pracy, kontrole w zakresie:

- 1) wydatkowania środków Funduszu Pracy zgodnie z przeznaczeniem;
- 2) przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy;
- 3) właściwego dokumentowania oraz rozliczania otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu Pracy;
- 4) nieprzekroczenia ustalonych przez ministra właściwego do spraw pracy kwot środków (limitów) Funduszu Pracy, o których mowa w art. 109 ust. 2-4, na finansowanie zadań realizowanych w roku budżetowym. Kontrolowani są obowiązani udostępnić wszelkie dokumenty i udzielać wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli.

¹⁶ Dysponent Funduszu może przeprowadzać u marszałka województwa kontrole w zakresie:

- 1) wydatkowania środków Funduszu zgodnie z przeznaczeniem;
- 2) przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu;
- 3) właściwego dokumentowania oraz rozliczania otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu;
- 4) prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz Funduszu;
- 5) prawidłowości wykonania planu finansowego.

Kontrolowany jest obowiązany udostępnić wszelkie dokumenty i udzielać wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 7 ze zm.

¹⁸ Minister właściwy do spraw pracy - dysponent Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych może przeprowadzać w wojewódzkich urzędach pracy kontrole realizacji zadań, o których mowa w art. 15g ust. 1 i 1a, art. 15g¹, art. 15ga ust. 1, art. 15gg ust. 1, art. 15gga ust. 1 oraz art. 15gga¹ ust. 1. Do przeprowadzania kontroli stosuje się odpowiednio przepisy art. 39a-39d ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy.

¹⁹ Do 6 października 2020 r. było to MRPiPS, a następnie od 12 sierpnia 2021 r. MRiPS (w okresie od 7 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. – MRPiT).

Minister właściwy do spraw pracy przygotował regulacje prawne (określone w art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zdd i art. 15gg), które zostały wprowadzone do *ustawy COVID-19*. Ich niezwłoczne przygotowanie umożliwiło uruchomienie pierwszych instrumentów pomocowych, finansowanych ze środków publicznych, już po 11 dniach od ogłoszenia w Polsce stanu epidemii²⁰. W wyniku późniejszych zmian tej ustawy – wobec poszerzania ograniczeń prowadzenia działalności gospodarczej w warunkach epidemii – wprowadzane były przy współdziałaniu ministra właściwego do spraw pracy kolejne instrumenty wsparcia (określone w art. 15gga, art. 15zze⁴ art.15zze^{4a} i art. 15gga¹ *ustawy COVID-19* oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19²¹), dedykowane przedsiębiorcom, którzy musieli ograniczyć bądź czasowo zaprzestać działalności gospodarczej z powodu faktycznych lub administracyjnych ograniczeń będących następstwem wystąpienia epidemii COVID-19²².

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wskazał, że celem prac legislacyjnych podjętych w Ministerstwie było możliwie szybkie skierowanie pomocy do jak największej liczby przedsiębiorców dotkniętych ograniczeniami, tak aby wyprzedzić negatywne skutki ekonomiczne i społeczne rozszerzającej się epidemii na rynku pracy. Minister nie przeprowadzał, na etapie konstruowania pierwszych regulacji prawnych, wśród przedsiębiorców rozpoznania potrzeb i oczekiwań. Nie wykonywał analiz w zakresie rynku pracy, ani nie przeprowadzał w tym zakresie konsultacji zarówno z instytucjami rynku pracy, które miały prowadzić bezpośrednią obsługę przedsiębiorców (PUP, WUP), jak i z przyszłymi beneficjentami pomocy i ich organizacjami. W opinii NIK, o ile miało to uzasadnienie na początku epidemii COVID-19 ze względu na potrzebę niezwłocznego reagowania, o tyle na późniejszych etapach należało podjąć takie analizy, w tym w szczególności w zakresie trafności przyjętych kryteriów przyznania pomocy, które już zastosowano w pierwszych narzędziach wsparcia (z art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc *ustawy COVID-19*). Działanie to pozwoliłoby na ukierunkowanie pomocy udzielanej w kolejno konstruowanych narzędziach wsparcia, zgodnie z możliwymi do zidentyfikowania potrzebami, jak również w celu wyeliminowania udzielania pomocy przedsiębiorcom, którzy nie spełniali kryteriów do jej otrzymania.

Kryterium uzyskania pomocy przez przedsiębiorców w ramach pierwszych narzędzi wsparcia (art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc i art. 15gg *ustawy COVID-19*) odnoszące się do wysokości spadku obrotów gospodarczych nie było w pełni powiązane z sytuacją ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa na moment składania wniosku. Fakt zastosowania wyłącznie formy oświadczenia przedsiębiorcy, wobec braku wymogu udokumentowania spełnienia kryterium spadku obrotu, braku określenia przez Ministra w projektach regulacji wymogów dotyczących konieczności jego weryfikowania, jak również braku w urzędach pracy narzędzia weryfikacji tego kryterium, wzmacniał ryzyko, że pomoc zostanie przekazana nie tylko do przedsiębiorców o pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej wynikającej z epidemii COVID-19, lecz także do podmiotów, które nie odczuły obiektywnie negatywnych skutków tej epidemii. Ponadto, w przygotowanych przez Ministra projektach regulacji (z art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15g oraz art. 15gg *ustawy COVID-19*) przyjęto, że spadek obrotów gospodarczych w ujęciu ilościowym lub wartościowym, może dotyczyć jakiegokolwiek miesięcznego/dwumiesięcznego okresu po 31 grudnia 2019 r. Powodowało to,

²⁰ Stan epidemii został wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii (Dz. U. z 2022 r. poz. 340 ze zm.).

²¹ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

²² Np. z uwagi na objęcie pracowników kwarantanną, utrudnienia w handlu spowodowane rozprzestrzenianiem się COVID-19 dla firm eksportujących albo importujących towary, zachowania konsumentów w niektórych branżach lub działania państwa ograniczające działalność niektórych branż.

że wnioskowanie o pomoc nie miało związku z aktualną w momencie składania wniosku sytuacją zagrożenia dla działalności (przedsiębiorca mógł złożyć wniosek o pomoc w 2021 r. wykazując, że spadek obrotów miał miejsce np. rok wcześniej, tj. w 2020 r., mimo że w momencie składania wniosku jego sytuacja była znacznie lepsza i nie było zagrożenia dla kontynuowania działalności). Ustalone kryterium uniemożliwiało jego skuteczną weryfikację, również z uwagi na dopuszczenie możliwości, aby spadek obrotów obejmował okres 30 dni kalendarzowych, który nie pokrywał się z miesiącem kalendarzowym. Powodowało to, że podmioty udzielające pomocy nie były w stanie zweryfikować takich danych. W praktyce wymagałoby to kontroli danego wnioskodawcy na miejscu, gdyż rozliczenia przedsiębiorców wobec urzędów skarbowych następują w okresach kwartalnych i rocznych, a nie miesięcznych i dwumiesięcznych. Wprowadzone w kolejnych konstruowanych narzędziach pomocowych (art. 15gga, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a}, art. 15gga¹ *ustawy COVID-19* oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19²³) kryterium spadku przychodów, powieliło wcześniejszą konstrukcję kryterium spadku obrotów gospodarczych, które przy braku narzędzi weryfikacji i wymogu dokumentowania tego kryterium, nie gwarantowało, że pomoc zostanie skierowana do tych przedsiębiorców, którzy zostali dotknięci skutkami epidemii COVID-19.

Minister dokonał nieuprawnionej interpretacji przepisów zawartych w art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15g, art. 15gg, art. 15gga oraz w art. 15gga¹ *ustawy COVID-19* określających warunki otrzymania pomocy, uzależniając ją od niezalegania na koniec III kwartału 2019 r. z zobowiązaniami wobec państwa. W przekazywanych urzędowi pracy wskazówkach i rekomendacjach Minister dopuścił możliwość udzielania wsparcia tym przedsiębiorcom, którzy na koniec III kwartału 2019 r. zalegali z zobowiązaniami wobec państwa, ale na dzień złożenia wniosku uregulowali tę zaległość. Minister zastosował korzystną dla przedsiębiorców interpretację przepisów *ustawy o COVID-19*, pomimo że w tym zakresie nie dokonano stosownych zmian w tej *ustawie*.

Przepisy wprowadzające instrumenty pomocy dla przedsiębiorców i pracowników, w tym przede wszystkim procedury jej przyznawania i rozliczania, wzbudzały wątpliwości interpretacyjne urzędów pracy oraz przedsiębiorców. W okresie objętym kontrolą minister właściwy do spraw pracy udzielał zainteresowanym pisemnych wyjaśnień i odpowiedzi. Przykładowo, udzielono około 1 600 pisemnych odpowiedzi przedsiębiorcom oraz 3 555 odpowiedzi na pytania PUP dotyczące stosowania *ustawy COVID-19*²⁴.

Wsparcia przedsiębiorcom w ramach poszczególnych instrumentów bezpośrednio udzielały powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, będące jednostkami organizacyjnymi podległymi właściwym organom samorządu terytorialnego²⁵. Z danych Ministerstwa²⁶ wynika, że w 2020 r. oraz w pierwszym półroczu 2021 r. w ramach instrumentów objętych kontrolą w PUP (art. 15zdd, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a} *ustawy COVID-19* oraz w wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu

²³ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

²⁴ Dane dotyczące tego rodzaju działań departamentów merytorycznych obsługujących FP i FGŚP nie są pełne z uwagi na reorganizację jakim podlegały te departamenty w wyniku przenoszenia działu administracji rządowej „praca” do MRPIIT, a następnie do MRIPS.

²⁵ Urzędy pracy są kierowane (zarządzane) przez dyrektorów powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy powoływanych przez odpowiednio marszałków województwa i starostów powiatu/prezydentów miasta na prawach powiatu. System organów zatrudnienia ma charakter rządowo-samorządowy, a jego istotną cechą jest niezależność każdej jednostki organizacyjnej. Formalna i organizacyjna odrębność między organami samorządowymi, a organami rządowymi powoduje, że mamy do czynienia z modelem zdecentralizowanym. WUP i PUP nie podlegają ministrowi właściwemu do spraw pracy, będącemu dysponentem FGŚP i FP.

²⁶ Zawartych w załączniku do pisma z 1 grudnia 2021 r., znak: BKA-II.081.43.6.2021.IK.

gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19²⁷) i WUP (art. 15g, art. 15gg art. 15gga i art. 15gga¹ ustawy COVID-19) pozytywnie rozpatrzono 3 086,8 tys. wniosków o udzielenie wsparcia. Przedsiębiorcy w przeważającej mierze (2 474,7 tys. wniosków, tj. 80,2% ogólnej ich liczby) korzystali z instrumentów przede wszystkim na początku epidemii, tj. od kwietnia 2020 r. (z art. 15g, art. 15zzd, art. 15zzb, art. 15zzc ustawy COVID-19). Ze skontrolowanych instrumentów pomocowych, które wprowadzono później, tj. w czerwcu (art. 15gg ustawy COVID-19) i grudniu 2020 r. (art. 15gga, art. 15zze⁴ ustawy COVID-19) oraz w lutym (art. 15zze⁴) i lipcu 2021 r. (art. 15gga¹ i art. 15zze^{4a} ustawy COVID-19) oraz w wydanych na podstawie ustawy COVID-19 rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19²⁸ skorzystało mniej przedsiębiorców (612,1 tys. wniosków, tj. 19,8% ich ogólnej liczby).

Źródłem finansowana udzielonej pomocy w skontrolowanym zakresie były w szczególności państwowe fundusze celowe, których dysponentem był minister właściwy do spraw pracy, tj. Fundusz Pracy i Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, zasilane m.in. obowiązkowymi składkami opłacanymi przez pracodawców²⁹. Środki pochodziły także w przypadku powiatowych urzędów pracy z programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego, z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 i z Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020. W toku kontroli NIK nie stwierdziła przypadków braku w PUP i WUP środków pochodzących z Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych przeznaczonych na pomoc dla przedsiębiorców poszkodowanych wskutek epidemii COVID-19.

Minister zapewnił urzędom pracy dostęp do krajowych baz danych, np. KRS, CEIDG, REGON, aby usprawnić obsługę wniosków, co było pomocne, lecz nie minimalizowało ryzyka związanego z udzielaniem pomocy przedsiębiorcom nieuprawnionym. Rodzaj i zakres danych, możliwych do pozyskania z tych baz był niewystarczający do weryfikacji informacji zawartych w oświadczeniach składanych przez wnioskodawców, czyli do dokonania oceny przedsiębiorcy pod kątem spełnienia kryteriów przyznania pomocy.

W zakresie usprawnienia wdrażania instrumentów wsparcia Minister dokonywał stopniowej modyfikacji i rozbudowy systemów informatycznych użytkowanych przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, tj. odpowiednio Oprogramowania Syriusz^{STD} oraz WUP-VIATOR.

Wobec problemów sygnalizowanych, m.in. przez Konwent Dyrektorów Wojewódzkich Urzędów Pracy Minister reagował poprzez uproszczenie części procedur wdrażania przez wojewódzkie urzędy pracy instrumentów wsparcia, udostępnianie instrukcji postępowania przy ocenie wniosków oraz autorskich aplikacji informatycznych opracowanych w Ministerstwie, usprawniających konieczne czynności weryfikacji złożonych wniosków (tzw. kalkulatory do obliczania łącznej wysokości wsparcia). NIK zauważa jednak, że skoro Ministerstwo instrukcje takie opracowywało, to w tych instrukcjach w zakresie usprawnienia procesu realizacji wniosków Ministerstwo powinno wskazać dyrektorom WUP, że narzędzie WUP-VIATOR jest wyposażone w funkcję, przy pomocy której pracownicy urzędów mogliby w ograniczonym zakresie weryfikować zawarte we wnioskach oświadczenia przedsiębiorców dotyczące liczby zatrudnionych pracowników. Skorzystanie z tej możliwości mogłoby przyczynić się do wyprzedzającej eliminacji przynajmniej części wniosków niespełniających ustawowych wymogów,

²⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Finansowanie instrumentów wsparcia określiła ustawa COVID-19. FGŚP i FP podlegają corocznym kontrolom NIK pod względem wykonania budżetu państwa. Wyniki tych kontroli za 2020 r. i 2021 r. zostały przedstawione w informacjach wykonania budżetu Państwa w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych.

a przez to do ograniczenia zakresu koniecznych do przeprowadzenia związanej z tym windykacji środków na etapie rozliczeń udzielonego wsparcia. Bazowanie na oświadczeniach przedsiębiorców oraz na danych wskazanych przez przedsiębiorców we wnioskach, bez konieczności dokumentowania przez wnioskodawców spełniania kryteriów wsparcia, ułatwiało i przyspieszało przyznanie przez PUP i WUP świadczeń przedsiębiorcom, ale stwarzało istotne ryzyko nadużyć przez beneficjentów. Niezbędnym elementem całego procesu pomocy winien być więc skuteczny system weryfikacji danych, którego Minister nie zaprojektował, i ostatecznie nie zapewnił.

NIK, uwzględniając nadzwyczajne okoliczności, skalę wypłaconego przedsiębiorcom w latach 2020-2021 wsparcia w wysokości 34,1 mld zł³⁰ i uwarunkowania organizacyjne, w jakich był tworzony i realizowany system wsparcia przedsiębiorców, wskazuje na niezapewnienie ze strony Ministra urzędów pracy pełnego zakresu informacji np. w opracowywanych instrukcjach służących usprawnieniu działań w realizacji ich zadań nałożonych *ustawą COVID-19*. Należy zauważyć, że Minister, ze względu na ustawowe regulacje, nie miał bezpośredniego ani pośredniego władczego wpływu na sposób wykonania ustawowych zadań przez urzędy pracy. Nie zwalniało to jednak Ministra z obowiązku dbałości, aby wydatkowanie środków publicznych z FP i FGŚP, których jest dysponentem, odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, w tym zwłaszcza z zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Minister gromadził informacje dotyczące m.in. liczby rozpatrzonych wniosków przez dyrektorów WUP, ale nie pozyskiwał informacji o tym, w jaki sposób przekazane do WUP środki przeznaczone na obsługę realizacji zadań *ustawy COVID-19* wpłynęły na sprawność rozliczania świadczeń przekazanych przedsiębiorcom.

Minister posiadał ustawowe prawo³¹ do przeprowadzenia kontroli w urzędach pracy oraz w jednostkach samorządowych, którym te urzędy podlegają. Uprawnienie to Minister mógł wykorzystać do kontroli wykonywania przez PUP i WUP zadań związanych z pomocą udzielaną przedsiębiorcom na utrzymanie miejsc pracy, które zostały na urzędy nałożone na podstawie *ustawy COVID-19*, w tym w zakresie prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków przekazywanych przedsiębiorcom na podstawie *ustawy COVID-19* i wydanych w oparciu o tę ustawę rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19*³². Przeprowadzenie takich kontroli umożliwiłoby również pozyskanie od WUP szczegółowych informacji o tym, w jaki sposób przekazywane do WUP środki na obsługę realizacji zadań na podstawie art. 31a *ustawy COVID-19* wpłynęły na sprawność rozliczania świadczeń udzielanych przedsiębiorcom. Ponadto pozwoliłoby to Ministrowi pozyskać pełną informację o działaniach urzędów pracy i dokonać rzetelnej oceny realizacji celów i zadań w przedmiotowym zakresie z uwzględnieniem kryteriów oszczędności, efektywności oraz skuteczności, a w efekcie na reagowanie adekwatnie do występujących ryzyk. Kontroli takich w latach 2020-2021 Minister nie zaplanował, ani nie przeprowadził, co w ocenie NIK był nierzetelne.

³⁰ Z instrumentów określonych w art. 15zdz, art. 15zdb, art. 15zdc, art. 15g, art. 15gg, art. 15gga, art. 15zde⁴ (w tym w wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19* wymienionych w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego), art. 15zde^{4a} i art. 15gga¹ *ustawy COVID-19*.

³¹ Podstawy prawne podjęcia kontroli w WUP i PUP przez ministra właściwego do spraw pracy - dysponenta Funduszu Pracy i dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych określono w:

– art. 118a ust. 1 ustawy *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* z 20 kwietnia 2004 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 690 ze zm.);

– art. 39a ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 1 ustawy *o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy* z 13 lipca 2006 r. (Dz. U. z 2020 r. poz. 7);

– art. 31a ust. 10 *ustawy COVID-19*.

³² Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

W ograniczonym podmiotowo zakresie (trzy powiatowe urzędy pracy) zostały ujęte dopiero w planie kontroli na 2022 r.

Dochodzenie przez PUP i WUP zwrotu całości lub części świadczeń nienależnych (wraz z odsetkami) od przedsiębiorców, którzy dopuścili się nadużyć lub nieprawidłowości, jest uzależnione od rzetelnego i sprawnego przeprowadzania przez urzędy pracy rozliczeń wstępnych i końcowych, wspartych kontrolami przedsiębiorców wyznaczonymi w oparciu o szacowanie ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Z uwagi na zakres i warunki udzielanej pomocy problem rozliczeń przyznanych świadczeń dotyczyć będzie w szczególności WUP. Czas na takie działania wynosi trzy lata i jest liczony od dnia upływu terminu złożenia rozliczenia bądź od dnia zakończenia okresu pobierania świadczeń. Na koniec 2021 r. pozostało nierozliczonych przez WUP 93,1% przypadków wsparcia, z łącznej liczby 144 562 przypadków pomocy udzielonej z FGŚP w ramach instrumentów objętych kontrolą, tj. 134 515. W ocenie NIK, uwzględniając dotychczasowe znikome zaawansowanie rozliczania udzielanego wsparcia, dokonanie pełnej weryfikacji wszystkich rozliczeń w ustawowym terminie jest w praktyce nierealne. NIK zwraca uwagę na brak przepisów nakładających na urzędy pracy obowiązek weryfikowania oświadczeń przedsiębiorców. Jednakże zasadne byłoby dokonywanie rzetelnego rozliczenia przyznanych środków obejmujące również sprawdzenie przez urzędy pracy zgodności treści złożonych oświadczeń i danych wskazanych przez beneficjentów we wnioskach ze stanem faktycznym, aby wykryć przypadki nieuprawnionego pobrania środków. W związku z tym uzasadnione byłoby podjęcie przez Ministra działań w celu wprowadzenia regulacji prawnych, dotyczących zadań urzędów pracy na etapie rozliczenia pomocy przekazanej przedsiębiorcom.

Minister monitorował sytuację na rynku pracy, w tym poziom bezrobocia oraz zwolnień grupowych, skalę umorzeń pożyczek stanowiących wyznacznik liczby beneficjentów (mikroprzedsiębiorców) kontynuujących działalność gospodarczą przez minimum trzy miesiące od dnia udzielenia pomocy. Minister wskazał, że o uzyskaniu zamierzonego efektu udzielonej pomocy świadczy przede wszystkim kształtowanie się poziomu bezrobocia. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego³³, rejestrowane bezrobocie w Polsce w okresie od kwietnia 2020 r. do lutego 2022 r. było na zbliżonym poziomie, jak przed epidemią (od stycznia do marca 2020 r. odpowiednio 5,4% – 6,6%)³⁴. Minister podał przykład instrumentu, którym objęto największy krąg przedsiębiorców, tj. pożyczki udzielane przez PUP na podstawie art. 15zzd *ustawy COVID-19* na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Podał, iż wskaźnik 95% umorzonych pożyczek udzielonych od 1 kwietnia 2020 r. do 10 czerwca 2021 r. wskazuje, że cel pomocy polegający na utrzymaniu działalności gospodarczej przez trzy miesiące został osiągnięty³⁵. Urzędy pracy umarzały pożyczki po sprawdzeniu warunku prowadzenia przez podmiot działalności gospodarczej przez okres trzech miesięcy od dnia udzielania pożyczki.

Minister nie przeprowadzał szczegółowych, wieloaspektowych analiz skuteczności i zasadności pomocy udzielonej przedsiębiorcom z FP i FGŚP, w podziale na poszczególne narzędzia wsparcia i ich wpływu na rynek pracy. Minister monitorował ogólne dane statystyczne dotyczące rynku pracy. Jednakże, zakres tych danych, w ocenie NIK, nie był wystarczający do dokonania pełnej oceny skuteczności i zasadności udzielanego wsparcia. Zdaniem NIK celowe jest przeprowadzenie przez ministra właściwego do spraw pracy szczegółowej i pogłębionej analizy efektywności

³³ <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/bezrobocie-rejestrowane/stopa-bezrobocia-rejestrowanego-w-latach-1990-2022,4,1.html>

³⁴ W okresie kwiecień 2020 r. – sierpień 2021 r. poziom bezrobocia kształtował się w przedziale 5,8%-6,6%, we wrześniu 2021 r. – 5,6%, w lutym 2022 r. – 5,9%

³⁵ Wsparciem z art. 15zzd objęto najszerszy krąg beneficjentów – w latach 2020-2021 pomocy udzielono w 1 878,9 tys. przypadków (w 2020 r. – 1 863,4 tys., 2021 r. – 15,4 tys.).

udzielonej pomocy w podziale na poszczególne narzędzia. Taka analiza pozwoliłaby sformułować systemowe wnioski w zakresie skuteczności przyjętych form interwencji państwa, które mogłyby zostać wykorzystane w przypadku potrzeby opracowania systemowych narzędzi wsparcia przedsiębiorców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe³⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wybrane instrumenty wsparcia dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19

1.1. Pomoc udzielana przedsiębiorcom przez PUP i WUP

Udział ministra właściwego do spraw pracy w opracowaniu narzędzi pomocy objętych kontrolą

Opis stanu faktycznego

Minister właściwy do spraw pracy w okresie objętym kontrolą nie był (z jednym wyjątkiem) koordynatorem prac legislacyjnych dotyczących ustaw określających ramy pomocy przedsiębiorcom ponoszącym ekonomiczne konsekwencje epidemii COVID-19. Nie reprezentował też rządu w parlamentarnych procesach legislacyjnych. Był natomiast inicjatorem tych prac w MRPiPS i MRiPS oraz współdziałał z innymi resortami przy konstruowaniu szczegółowych przepisów *ustawy COVID-19*. W drugiej połowie 2021 r. MRiPS zainicjował i koordynował proces legislacyjny zakończony uchwaleniem ustawy z dnia 2 grudnia 2021 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*³⁷.

Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej był odpowiedzialny za opracowanie projektów przepisów *ustawy COVID-19*, tj.:

- art. 15zzb – dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców;
- art. 15zcc – dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych niezatrudniających pracowników;
- art. 15zdd – pożyczka bezzwrotna na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla mikroprzedsiębiorców;
- art. 15g – wsparcie dla przedsiębiorców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawcy;
- art. 15gg – świadczenie na dofinansowanie wynagrodzenia pracowników nieobjętych przestojem, przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy w związku ze spadkiem obrotów gospodarczych w następstwie COVID-19 oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawcy.

Projekty przepisów art. 15zzb, 15zcc, 15zdd opracowywano w Departamencie Rynku Pracy (DRP) MRPiPS, a projekty art. 15g i art. 15gg w Departamencie Funduszy MRPiPS. Obsługa procesu legislacyjnego dla powyższych narzędzi była

³⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

³⁷ Dz. U. poz. 2317.

we właściwości Departamentu Prawnego MRPiPS. Projekty ww. przepisów zostały opracowane z inicjatywy ówczesnego Kierownictwa MRPiPS. W ich przygotowaniu brała udział Podsekretarz Stanu Alina Nowak. Projekty tych przepisów były przekazywane przez Departament Prawny MRPiPS - po uzyskaniu akceptacji członków Kierownictwa tego Ministerstwa - do ministra właściwego do spraw gospodarki, który był koordynatorem procesu legislacyjnego w zakresie zmian w *ustawie COVID-19*. Proces legislacyjny w powyższym zakresie był prowadzony przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Projekt przepisów art. 15gga *ustawy COVID-19*³⁸ został opracowany w DF, po przeniesieniu w październiku 2020 r. działu administracji rządowej „praca” do MRPiT, we współdziałaniu merytorycznym z Departamentem Doskonalenia Regulacji Gospodarczych (funkcjonującym w dziale administracji rządowej „gospodarka”).

Procesy legislacyjne obejmujące projekty przepisów regulujących instrumenty w art. 15gga¹, art.15zze⁴³⁹ art. 15zze^{4a} *ustawy COVID-19* były we właściwości Departamentu Doskonalenia Regulacji Gospodarczych MRPiT, przy współpracy z DRP (po przeniesieniu działu „praca” do MRPiT).

Działania pozalegisacyjne m.in. opracowanie instrukcji dla urzędów pracy, wzorów wniosków i umów o wypłatę tych świadczeń w odniesieniu do pomocy określonej w 15gga¹ i art.15zze⁴ - prowadził DRP w MRPiT, a w przypadku narzędzia pomocowego określonego w art. 15zze^{4a} - prowadził DRP w MRiPS (po przeniesieniu działu „praca” do tego urzędu w sierpniu 2021 r.).

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Biura Kontroli i Audytu MRiPS⁴⁰ w trakcie konstruowania instrumentów wsparcia objętych kontrolą - z uwagi na ograniczenia czasowe spowodowane koniecznością szybkiego wdrożenia instrumentów pomocowych dla pracodawców, którzy musieli zaprzestać lub ograniczyć działalność gospodarczą na czas wprowadzenia obostrzeń – departamenty zajmujące się przygotowaniem projektów regulacji ustawowych (DRP oraz DF) nie przeprowadzały rozpoznania potrzeb wśród tych podmiotów. Nie prowadzono konsultacji z organizacjami przedsiębiorców i ze związkami zawodowymi. Departamenty te nie występowały też do powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy o opinię lub konsultację⁴¹ na etapie tworzenia instrumentów wsparcia. Ponadto Dyrektor Biura Kontroli i Audytu stwierdził, że uproszczony tryb przygotowywania przepisów wynikał z bezprecedensowej konieczności niezwłocznego uruchomienia doraźnej pomocy dla przedsiębiorców, przy czym wsparcie to miało charakter wyprzedzający skutki ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Kwestia projektowania wsparcia bez uprzednich analiz ekonomicznych w zakresie rynku pracy, w szczególności potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców oraz pracowników w zakresie ochrony istniejących miejsc pracy była przedstawiona jako nieprawidłowość w ramach kontroli NIK nr P/21/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r.*

³⁸ Instrument określony w art. 15gga został wprowadzony do *ustawy COVID-19* na podstawie poselskiego projektu zmieniającego ww. ustawę.

³⁹ Instrument określony w art. 15zze⁴ został wprowadzony do *ustawy COVID-19* na podstawie poselskiego projektu zmieniającego ww. ustawę.

⁴⁰ Pismo Dyrektora Biura Kontroli i Audytu (dalej: BKiA) z 26 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.5.2021.RL, stanowiące odpowiedź na pismo kontrolera NIK skierowane do Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego.

⁴¹ We współpracy z wojewódzkimi urzędami pracy został wypracowany natomiast rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. Projekt UD 289, którego wnioskodawcą jest Minister RiPS – zamieszczony na stronie RCL w dniu 22 września 2021 r.

w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych⁴².

(akta kontroli str. 401-415, 530-564, 593-597, 603)

Pomoc udzielana przez PUP ze środków Funduszu Pracy

Najszerzy podmiotowo zakres miała pomoc oferowana przez PUP od początku epidemii na podstawie przepisów art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd ustawy COVID-19. Weszły one w życie na mocy ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw⁴³. Przedsiębiorcy mogli korzystać z pomocy w ramach tych instrumentów w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 10 czerwca 2021 r.

Pomoc z art. 15zzb ustawy COVID-19 była skierowana do mikro-, małych i średnich przedsiębiorców z przeznaczeniem na dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych składek na ubezpieczenia społeczne. Przedsiębiorcom będącym osobami fizycznymi, prowadzącymi działalność gospodarczą, niezatrudniającymi pracowników oferowana była pomoc na dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej z art. 15zzc ustawy COVID-19. Zasadniczym celem rozwiązań określonych w art. 15zzb i art. 15zzc ustawy COVID-19, przy wymogu spadku obrotów gospodarczych o co najmniej 30%, było utrzymanie miejsc pracy oraz umożliwienie przedsiębiorcom kontynuacji działalności gospodarczej w okresie epidemii. Przedsiębiorcy, w tym w szczególności z sektora MŚP, po wprowadzeniu ograniczeń zaczęli odczuwać zaburzenia płynności finansowej. Dyrektor BKiA wyjaśnił⁴⁴, że bezpośrednie transfery środków pomocowych (m.in. częściowych dopłat do wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne dla pracowników lub dofinansowania kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla samozatrudnionych) stały się koniecznym warunkiem ich dalszego funkcjonowania.

Celem przepisów art. 15zzd ustawy COVID-19 było udzielenie mikroprzedsiębiorcom, którzy znaleźli się w trudnej sytuacji w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa lub kosztami wprowadzonych obostrzeń sanitarnych, a prowadzili działalność gospodarczą przed dniem 1 kwietnia 2020 r., wsparcia z FP w formie pożyczki (do 5 tys. zł). Warunkiem jej otrzymania, poza statusem mikroprzedsiębiorcy, była deklaracja, iż przedsiębiorca dotychczas nie otrzymał pomocy publicznej (w tym z art. 15zzd), która rekompensowałaby podmiotowi negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19. Przepis nie zawierał wymogu spadku obrotów gospodarczych. Zgodnie z umową oprocentowanie pożyczki było stałe i wynosiło w skali roku 0,05 stopy redyskonta weksli przyjmowanych przez Narodowy Bank Polski, a jej spłata miała nastąpić zgodnie z harmonogramem. Rozwiązanie to miało zabezpieczyć mikroprzedsiębiorcom środki na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej oraz wspomóc utrzymanie miejsc pracy. Pożyczka ta (wraz z odsetkami) podlegała umorzeniu, gdy mikroprzedsiębiorca spełnił warunek i prowadził działalność gospodarczą przez trzy miesiące od dnia jej udzielenia. Warunek ten podlegał weryfikacji PUP poprzez sprawdzenie w bazie CEIDG lub KRS, czy przedsiębiorca w okresie trzech miesięcy, na które otrzymał wsparcie, nadal prowadzi działalność gospodarczą. Niespełnienie warunku powodowało obowiązek spłaty pożyczki.

W odniesieniu do tej pomocy (z art. 15zzd), tj. wsparcia nieprofilowanego branżowo i niezależnego od spadku obrotów gospodarczych - Minister wyjaśniła⁴⁵,

⁴² Wystąpienie pokontrolne z dnia 20 kwietnia 2021 r. skierowane do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, znak: KPS.410.001.03.2021.

⁴³ Dz. U. z 2020 poz. 568. Treść przepisów art. 15zzb-15zzd była kilkakrotnie nowelizowana.

⁴⁴ Pismo z 26 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.5.2021.RL.

⁴⁵ Pismo z 5 września 2022 r., znak: BKA-II.081.1.20.2022.RL, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

że w chwili wybuchu pandemii i wprowadzenia szeroko zakrojonych obostrzeń m.in. w prowadzeniu działalności gospodarczej, niemożliwe było określenie, które konkretnie branże ucierpią najbardziej i jak mocno. Pomoc Państwa została więc skierowana do mikroprzedsiębiorców, czyli do sektora najbardziej wrażliwego na tego typu sytuacje. Minister zauważyła, że cechy mikroprzedsiębiorstw powodują, że mają niewielkie możliwości ograniczania ryzyka we własnym zakresie, czego efektem jest mniejsza – w porównaniu z większymi przedsiębiorstwami – odporność na zakłócenia, obojętnie jakiego charakteru. Możliwości finansowania tych przedsiębiorstw są zwykle ograniczone, gdyż nie akumulują one rezerw, a ich działalność jest zazwyczaj finansowana z bieżących wpływów. To wszystko powoduje dużą zależność od zdarzeń losowych, powodujących np. przerwy w produkcji, przerwanie ciągłości dostaw czy utratę płynności finansowej, co w konsekwencji zwiększa ryzyko bankructwa, konieczność zwolnienia pracowników czy zamknięcia działalności. W chwili wybuchu pandemii ta grupa przedsiębiorców była najbardziej narażona na jej skutki ekonomiczne, a dane statystyczne potwierdziły, iż w początkowym okresie pandemii przedsiębiorcy wykazywali zwiększoną skłonność do zawieszenia wykonywania działalności, czy wstrzymywali się z otwarciem firmy. Pierwotnym celem mikropożyczki było wsparcie mikroprzedsiębiorcy w utrzymaniu zatrudnienia pracowników, aby mikroprzedsiębiorcy nie byli zmuszeni zwalniać pracowników. Wsparcie w tym przypadku pozwalało pokryć najbardziej podstawowe bieżące koszty prowadzonej działalności gospodarczej i przetrwać najtrudniejszy czas. Minister wyjaśniła również, że MRiPS reagowało na zgłaszane postulaty i modyfikowało przepisy dotyczące pożyczki w zależności od potrzeb. I tak przykładowo wraz z pojawieniem się potrzeby udzielenia wsparcia również przedsiębiorcom, którzy prowadzili jednoosobowe działalności gospodarcze, MRiPS podjęło intensywne prace, aby rozszerzyć grupę docelową pożyczki. Przygotowana została stosowna zmiana przepisów prawnych. W rezultacie, na podstawie nowelizacji *ustawy COVID-19* z dnia 16 kwietnia 2020 r.⁴⁶ samozatrudnieni mogli skorzystać z pożyczki dla mikroprzedsiębiorców. Jednocześnie uproszczono warunki umarzania pożyczek. Minister zaznaczyła ponadto, że pożyczka udzielana na podstawie art. 15zdd była jednorazową pomocą dedykowaną dla mikroprzedsiębiorców, czyli grupy docelowej, która najbardziej potrzebowała wsparcia od Państwa. W związku z tym, że wszyscy przedsiębiorcy, do których była skierowana pożyczka musieli być traktowani na równych zasadach i wszystkich pomoc Państwa powinna objąć w takim samym zakresie, nie można było zmieniać w trakcie udzielania tej formy wsparcia fundamentalnych jej zasad i wykluczyć niektórych przedsiębiorców, którzy nie zdążyli w pierwszych chwilach udzielania pożyczki zawnioskować o tą pomoc. W opinii Minister byłyby to działania wykluczające, niekonsekwentne, preferujące zasadę „kto pierwszy ten lepszy” i naruszające zasadę ochrony zaufania obywateli do Państwa, a nie taka była intencja tej pomocy. W wyjaśnieniach Minister wskazała ponadto, że przy kolejnych falach, gdy ograniczenia i zakazy wyraźnie dotyczyły poszczególnych branż i dla tych działalności można było ustalić spadek przychodów został wprowadzony nowy instrument w ramach Tarczy antykryzysowej, jakim była dotacja branżowa dla mikro i małych przedsiębiorców. Dotacja udzielana była tylko dla przedsiębiorców prowadzących działalności w branżach objętych restrykcjami z powodu epidemii.

Kolejny instrument pomocy, przewidziany w art. 15zze⁴ *ustawy COVID-19*, wprowadzono ustawą z 9 grudnia 2020 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*⁴⁷ (narzędzie to wprowadzono na podstawie poselskiego projektu

⁴⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenieniem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2023 r. poz. 201).

⁴⁷ Dz. U. poz. 2255.

zmieniającego ww. ustawę). Była to jednorazowa dotacja dla mikro- i małych przedsiębiorców określonych branż na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, o którą można było ubiegać się od 19 grudnia 2020 r. do 31 stycznia 2021 r. Następnie w 2021 r. możliwością ubiegania się o pomoc w formie dotacji objęto przedsiębiorców kolejnych branż na podstawie stosownych rozporządzeń Rady Ministrów⁴⁸. Celem wprowadzonych rozwiązań, podobnie jak przy instrumencie z art. 15zzd *ustawy COVID-19*, było udzielenie wsparcia przedsiębiorstwom działającym w branżach, które znalazły się w trudnej sytuacji w związku z nowymi zasadami bezpieczeństwa, czy też ponoszących koszty związane z obostrzeniami sanitarnymi. Z tego wsparcia można było skorzystać w okresie od 1 lutego do 31 sierpnia 2021 r.

Dyrektor BKiA wskazał⁴⁹, że w art. 15zze⁴ wprowadzono dodatkowe mechanizmy zwiększające efektywność wsparcia: m.in. podmiotowe ograniczenie pomocy tylko do branż bezpośrednio lub najmocniej dotkniętych obostrzeniami w prowadzeniu działalności oraz powiązanie dotacji ze spadkiem przychodów z działalności o co najmniej 40% w stosunku do przychodów uzyskanych we wskazanych przez ustawodawcę wcześniejszych okresach, uniemożliwienie ubiegania się o wsparcie przedsiębiorcom, którzy wstecznie zmienili daty prowadzenia działalności kwalifikującej się jako przeważająca, i co do których mogłoby zachodzić przypuszczenie, iż powodem tej zmiany była chęć uzyskania nowego wsparcia. Pomoc branżowa była uzależniona od prowadzenia działalności gospodarczej, oznaczonej według PKD 2007, jako rodzaj przeważającej działalności.

Pomoc ustanowiona w art. 15zze^{4a} *ustawy o COVID-19*, wprowadzona ustawą z dnia 24 czerwca 2021 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw*⁵⁰ została skierowana do podmiotów prowadzących sprzedaż na terenie szkół (sklepiki szkolne) w formie jednorazowych dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia tej działalności. Podstawowym założeniem było przyznanie sklepikom szkolnym pomocy podobnej do tej, która przysługiwała przedsiębiorcom objętym wsparciem w oparciu o system kodów PKD. Można było z niej skorzystać w okresie od 23 lipca do 30 września 2021 r. Działalność ta formalnie nie była objęta restrykcjami sanitarnymi, ale sklepiki szkolne nie prowadziły swojej działalności w okresie zamknięcia szkół dla uczniów, tj. od listopada 2020 r. do stycznia 2021 r. Z kolei w lutym i marcu 2021 r. ich działalność była ograniczona ze względu na objęcie stacjonarną nauką w szkołach jedynie dzieci z klas 1–3.

Ustalenie, że opracowane i wdrażane kolejne narzędzia pomocy oferowane przez PUP (w oparciu o art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a} *ustawy COVID-19* oraz wydane na jej podstawie rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19*⁵¹) nie zostały poprzedzone analizą trafności pierwotnie określonych kryteriów dostępu do pomocy dla beneficjentów, zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 401-415, 530-564, 593-597, 887-899)

⁴⁸ Rozdział 3 Rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19* z dnia 19 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 152), Rozdział 3 Rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19* z dnia 26 lutego 2021 r. (Dz. U. z 2022 r. poz. 1291), Rozporządzenie Rady Ministrów *zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19* z dnia 16 kwietnia 2021 r. (Dz. U. poz. 713).

⁴⁹ Pismo z 26 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.5.2021.RL, stanowiące odpowiedź na pismo skierowane do Dyrektora Biura Dyrektora Generalnego MRiPS.

⁵⁰ Dz. U. poz. 1192.

⁵¹ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

Pomoc udzielana przez WUP ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych

Kontrolą objęto instrumenty pomocy udzielanej przedsiębiorcom przez WUP na podstawie art. 15g, art. 15gg, art. 15gga i art. 15gga¹ ustawy COVID-19. Spośród ww. instrumentów, najszybciej, tj. od 1 kwietnia 2020 r., uruchomiona została pomoc z art. 15g na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy. W kolejności uruchomiono pomoc z art. 15gg (od 24 czerwca 2020 r.) na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem, przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy, a następnie pomoc z art. 15gga (od 19 grudnia 2020 r.) na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników w przypadku znacznego obniżenia przychodu przedsiębiorcy.

W odniesieniu do tych instrumentów ustanowiono zasadę, że pomoc z FGŚP przysługuje wyłącznie przedsiębiorcy, który wcześniej nie uzyskał pomocy dla tych samych pracowników i z tych samych tytułów wypłat (art. 15g, art. 15gg) oraz że pomoc nie przysługuje za miesiące, w których podmiot korzysta z innej pomocy (art. 15gga).

Warunkiem otrzymania wsparcia było niezaleganie do końca III kwartału 2019 r. w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia zdrowotne, społeczne, FGŚP, FP lub Fundusz Solidarnościowy. Dyrektor BKiA w MRiPS wyjaśnił⁵², że dzień 30 września 2019 r. był datą graniczną pomiędzy prowadzeniem nieskrępowanej działalności gospodarczej przed epidemią, a prowadzeniem jej w warunkach zakłóceń w związku z wystąpieniem przypadków zachorowań na świącie.

- Na mocy art. 15g ustawy COVID-19 ustanowiono pierwszy, finansowany z FGŚP instrument wsparcia ukierunkowany na utrzymanie miejsc pracy, bez konieczności ich redukcji. Obejmował on dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawcy. Przepisy art. 15g zostały wprowadzone przywołaną już ustawą z dnia 31 marca 2020 r.⁵³. Przedsiębiorcy mogli skorzystać ze wsparcia w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 10 czerwca 2021 r. (art. 15gh ust. 1). Kolejno wprowadzane zmiany dotyczyły m.in. sposobu rozliczania udzielanej pomocy. W tym zakresie ustawa COVID-19 (art. 15g ust. 17) odwoływała się do odpowiednio stosowanych przepisów art. 7-16 (z wyłączeniami) ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy⁵⁴ oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Na podstawie art. 15g ust. 9 ustawy COVID-19 kryterium uzyskania pomocy ze środków FGŚP stanowiło odnotowanie spadku obrotów gospodarczych po 31 grudnia 2019 r. w wysokości co najmniej:

- 15% przy obliczaniu spadku w oparciu o dwa miesiące kalendarzowe lub niekalendarzowe;
- 25% przy wyliczaniu spadku w oparciu o jeden miesiąc kalendarzowy lub niekalendarzowy.

Powyższe progi spadku obrotów zostały zaproponowane w przepisach przez ówczesne Kierownictwo MRPIPS.

Zgodnie z art. 15g ust. 10 dofinansowanie wynagrodzeń pracowników mogło nastąpić do wysokości połowy wynagrodzeń, lecz nie więcej niż 40% ogłoszonego przez Prezesa GUS przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z poprzedniego kwartału. Na podstawie art. 15g ust. 16 świadczenia przysługiwały

⁵² Pismo z 14 stycznia 2022, znak: BKA-II.081.1.1.2022.IK.

⁵³ Treść art. 15g była kilkakrotnie nowelizowana.

⁵⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 669.

przez łączny okres trzech miesięcy, przypadający od miesiąca złożenia wniosku o pomoc. Świadczenia były wypłacane w okresach przestoju ekonomicznego lub w okresie obowiązywania obniżonego wymiaru czasu pracy. Podmiot ubiegający się o przyznanie dofinansowania składał we wniosku oświadczenia m.in.: o spadku obrotów⁵⁵, które uprawniały do otrzymania dofinansowania (wraz ze wskazaniem daty, od której liczony był spadek obrotów), niezaleganiu ze składkami ZUS i podatkami do końca III kwartału 2019 r., o odprowadzaniu składek na ubezpieczenia społeczne od pracowników⁵⁶ ujętych w wykazie pracowników⁵⁷. Wraz z wnioskiem należało złożyć m.in. wykaz pracowników uprawnionych do świadczeń wypłacanych ze środków FGŚP⁵⁸ oraz kopię porozumienia (art. 15g ust. 11 i 12) określającego warunki i tryb wykonywania pracy w okresie przestoju ekonomicznego lub obniżonego wymiaru czasu pracy⁵⁹.

- W drodze nowelizacji *ustawy COVID-19*, ustawą z dnia 19 czerwca 2020 r.⁶⁰ wprowadzono art. 15gg, ustanawiający kolejne, obsługiwane przez WUP, narzędzie chroniące miejsca pracy. Było to dofinansowanie wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem, przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy - w związku ze spadkiem obrotów gospodarczych w następstwie epidemii oraz opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawcy. Z tej pomocy przedsiębiorcy mogli skorzystać w okresie od 24 czerwca 2020 r. do 10 czerwca 2021 r. Uzyskanie świadczenia obwarowane było koniecznością spełnienia analogicznych kryteriów spadku obrotów gospodarczych, jak w odniesieniu do pomocy art. 15g. Obowiązywał analogiczny limit dofinansowania oraz okres przysługiwania świadczenia.

Stosownie do wymogów art. 15gg ust. 9 *ustawy COVID-19* wniosek o przyznanie dofinansowania opierał się m.in. na oświadczeniach przedsiębiorcy o: spełnieniu warunków wynikających z przepisów w zakresie kryteriów, przeznaczeniu kwoty świadczenia na dofinansowanie wynagrodzeń, sporządzeniu wykazu pracowników uprawnionych do świadczeń i zobowiązaniu się do dostarczenia go na żądanie uprawnionych organów, oraz o świadomości odpowiedzialności

⁵⁵ Zgodnie z art. 15g ust. 9 *ustawy COVID-19* przez spadek obrotów gospodarczych rozumie się spadek sprzedaży towarów i usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym: 1) nie mniej niż 15% obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po dniu 31 grudnia 2019 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy dwumiesięczny okres porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego, lub 2) nie mniej niż 25% obliczony jako stosunek obrotów z dowolnie wskazanego miesiąca kalendarzowego, przypadającego po dniu 31 grudnia 2019 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku, o którym mowa w ust. 1, w porównaniu do obrotów z miesiąca poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy okres porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego.

⁵⁶ Oświadczenie to widniało we wnioskach do 20 lipca 2020 r.

⁵⁷ Wykaz pracowników udostępniony przez MRiPS, na podstawie którego obliczano wysokość dofinansowania obejmował m.in.: imię i nazwisko pracownika, PESEL (lub numer dowodu osobistego, numer paszportu), wartość wynagrodzenia brutto w miesiącu poprzedzającym złożenie wniosku, wymiar czasu pracy przed obniżeniem i po obniżeniu wymiaru, wysokość wynagrodzenia pracownika po obniżeniu wymiaru czasu pracy, wysokość dofinansowania do wynagrodzenia, składki na ubezpieczenia społeczne.

⁵⁸ Od 23 maja 2020 r. dołączenie wykazu pracowników nie było obligatoryjne, natomiast we wniosku wprowadzono oświadczenie, że na dzień sporządzenia wniosku taki wykaz pracowników uprawnionych do świadczenia został sporządzony, a beneficjent zobowiązał się do dostarczenia wykazu na żądanie uprawnionych organów.

⁵⁹ Od 23 maja 2020 r. zrezygnowano z obowiązku dołączania porozumienia, natomiast we wniosku wprowadzono oświadczenie, że na dzień jego złożenia beneficjent zawarł stosowne porozumienie.

⁶⁰ Ustawa z 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (Dz. U. z 2022 poz.171). Art. 15gg był kilkakrotnie nowelizowany.

karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Przy składaniu wniosku nie było wymagane złożenie dokumentów potwierdzających przyczyny spadku obrotów gospodarczych. Przepis art. 15gg nie wskazywał na inne niż wymienione w nim przesłanki dofinansowania, w szczególności brak jest w tych przepisach przesłanki zagrożenia kontynuowania działalności gospodarczej. W opinii Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej⁶¹ ustawodawca uznał, że spadek obrotów gospodarczych w wysokości wskazanej w art. 15g ust. 9 *ustawy COVID-19* samoistnie może stanowić zagrożenie dla utrzymania działalności przedsiębiorcy i w konsekwencji ustawodawca nie nakazał badania tej okoliczności Dyrektorem WUP.

- Nowelizacją z dnia 9 grudnia 2020 r.⁶² wprowadzono do *ustawy COVID-19* przepisy art. 15gga, na mocy których przedsiębiorca mógł uzyskać dofinansowanie wynagrodzeń pracowników w miesięcznej kwocie 2 tys. zł do wynagrodzenia jednego pracownika, z uwzględnieniem wymiaru czasu pracy, w przypadku spełnienia kryteriów obniżenia przychodu przedsiębiorcy w następstwie wystąpienia COVID-19. Projekt przepisów został opracowany w MRPiT. Pomoc była skierowana do przedsiębiorców, którzy prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną kodami PKD wskazanymi w art. 15gga ust. 1⁶³. Przy opracowywaniu przepisów art. 15gga wykorzystano rozwiązania wynikające z wdrażania świadczeń na podstawie art. 15g i art. 15gg *ustawy COVID-19*, np. w zakresie kryteriów przyznania pomocy. Do otrzymania świadczenia niezbędne było spełnienie obowiązujących kryteriów w stosunku do wcześniej wprowadzonych instrumentów o niezaleganiu z płatnościami składek. Wniosek wymagał złożenia stosownych oświadczeń, w tym m.in: informacji o ogólnej liczbie pracowników i kwocie wnioskowanego dofinansowania oraz poświadczania spadku przychodów o co najmniej 40% (w jednym z trzech miesięcy poprzedzających miesiąc złożenia wniosku w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub analogicznym miesiącu roku poprzedniego). Pomoc z art. 15gga miała na celu ochronę istniejących miejsc pracy, lecz nie była ukierunkowana na dofinansowanie tworzenia nowych. Przepis był spójny z instrumentami pomocowymi przewidzianymi w art. 31zo (zwolnienie z ZUS), art. 15zs oraz art. 15zq (świadczenie postojowe) *ustawy COVID-19*.
- W dniu 23 lipca 2021 r.⁶⁴ wprowadzono instrument pomocowy obejmujący dofinansowanie ze środków FGŚP wynagrodzeń pracowników przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne, tj. art. 15gga¹ *ustawy COVID-19*.

Ustalenie, że opracowane i wdrażane kolejne narzędzia pomocy oferowane przez WUP (w oparciu o art. 15gg i art. 15gga i art. 15gga¹ *ustawy COVID-19*) nie zostały poprzedzone analizą trafności pierwotnie określonych kryteriów dostępu do pomocy dla beneficjentów, zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 530-543, 724-740, 874-885)

⁶¹ Opinia z 20 listopada 2022 r., znak: KR-500-528/22/PDO.

⁶² Ustawa z 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2255). Weszła w życie 19 grudnia 2020 r.

⁶³ Departament Funduszy w MRPiT nie zgłaszał uwag do wyszczególnionych w przepisie kodów PKD. Kody PKD określające rodzaje działalności gospodarczej objętej pomocą na podstawie art. 15gga zostały ustalone na poziomie Rady Ministrów, następnie część kodów została dodana na etapie sejmowym i senackim; założenia do tworzonych przepisów były przekazywane departamentom MRPiT przez Kierownictwo tego resortu.

⁶⁴ Na podstawie art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1192) zmieniającej *ustawę COVID-19*.

Pomoc z art. 15g i art. 15gga i art. 15gga¹ ustawy COVID-19 była udzielana na podstawie umów cywilnoprawnych, natomiast do świadczeń, o których mowa w art. 15gg tej ustawy, miał zastosowanie tryb administracyjny.

Zastępca Dyrektora DF w MRiPS wyjaśnił⁶⁵, że w art. 15g wprowadzono rozwiązania znane z ustawy o *szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy*⁶⁶, w których wypłata środków następuje na podstawie umowy. Zauważył, że znacząca liczba wniosków o przyznanie dofinansowania⁶⁷ spowodowała niewydolność WUP, gdyż struktura kadrowa w tych jednostkach była dostosowana do realizacji bieżących zadań⁶⁸. Ponadto niektórzy przedsiębiorcy wskazywali, że tryb wnioskowania i przyznawania środków był nadmiernie skomplikowany. Z powyższych względów do wdrażania postanowień art. 15gg został przyjęty tryb administracyjny, przy czym decyzja była wydawana jedynie w przypadku odmowy przyznania dofinansowania. Ten tryb nie spełnił jednak oczekiwań, gdyż wiązał się z szeregiem obowiązków wynikających z przepisów kpa, co w przypadku składania odwołań od wydanych decyzji angażowało pracowników WUP w prowadzenie postępowań administracyjnych. W konsekwencji wprowadzając kolejne narzędzie wsparcia przedsiębiorców w art. 15gga ustawy COVID-19 ponownie przyjęto tryb cywilnoprawny.

(akta kontroli str. 608, 612, 642-649, 725, 733, 757)

Spadek obrotów gospodarczych - kryterium udzielenia pomocy

Pomoc państwa określona w art. 15zzb, art. 15zcc, art. 15g i art. 15gg ustawy COVID-19 była skierowana do przedsiębiorców, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych „w następstwie wystąpienia COVID-19”.

W treści wniosków o przyznanie dofinansowania, których wzory przygotowano w MRiPS, nie umieszczono jednoznacznych zapisów, że deklarowany spadek obrotów *był następstwem wystąpienia COVID-19*. I tak np. możliwość ubiegania się o środki finansowe w wyniku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19 (przyczyna-skutek) na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19 została wskazana wyłącznie w tytule wniosku, tj. *wniosek o udzielenie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne w przypadku spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19*. W przypadku wniosku o wsparcie z art. 15gg jego tytuł wskazywał, że przyznanie świadczenia na rzecz ochrony miejsc pracy z FGSP wynika ze spadku obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. W treści wniosku wnioskodawca oświadczał, że jest przedsiębiorcą w rozumieniu ustawy *Prawo przedsiębiorców*, u którego nastąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. Przy dokonywaniu wyboru w zakresie wysokości spadku obrotów 15% bądź 25% nie było już odniesienia, że zadeklarowany spadek był następstwem wystąpienia COVID-19.

Minister wyjaśniła⁶⁹, że tytuł wniosków stanowił również jego treść podpisywaną przez wnioskodawcę, powielanie więc zapisu w kolejnej części wniosku „można by uznać za nadmiarowe”.

(akta kontroli str. 887-899)

W myśl art. 15zzb ust. 3, art. 15zcc ust. 2 i art. 15g ust. 9 oraz art. 15gg ust. 1 ustawy COVID-19 przez „spadek obrotów gospodarczych” należało rozumieć zmniejszenie

⁶⁵ Pismo z 11 lutego 2022 r., znak: DF-VI.081.1.2022.PG.

⁶⁶ Ustawa z dnia 11 października 2013 r. o *szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy* (Dz. U. z 2019 r. poz. 669).

⁶⁷ Przy cywilnoprawnym trybie przyznawania pomocy istniała konieczność zawierania umów do każdego pozytywnie rozpatrzonego wniosku.

⁶⁸ W tym czasie (kwiecień 2020 r.) struktura kadrowa nie uwzględniała możliwości obciążania WUP dodatkowymi zadaniami.

⁶⁹ Pismo z 5 września 2022 r., znak: BKA-II.081.1.20.2022.RL, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

sprzedaży towarów lub usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym, obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych jednego/dwóch kolejnych miesięcy kalendarzowych (przypadających w okresie po dniu 31 grudnia 2019 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku) w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego. Jednocześnie *ustawa COVID-19* dopuszczała, aby za miesiąc uznać także 30 kolejno po sobie następujące dni kalendarzowe w przypadku, gdy okres porównawczy rozpoczynał się w trakcie miesiąca kalendarzowego, czyli w dniu innym, niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego.

Urzędy pracy – w odniesieniu do instrumentu określonego w art. 15zzb i art.15zzc *ustawy COVID-19* otrzymały od MRPiPS instrukcje i bieżące interpretacje, że przedsiębiorca powinien wykazywać swój obrót zgodnie z obowiązującymi u niego zasadami rozliczeń dla celów podatkowych. Obliczanie spadku obrotów w ujęciu wartościowym lub ilościowym przedsiębiorca winien wybrać indywidualnie, gwarantując, że obliczenia będą miarodajne, wiarygodne, obiektywne i adekwatne do rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej. Przy porównywaniu łącznych obrotów z analogicznych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego z rokiem bieżącym przedsiębiorca powinien jednak przyjąć takie same wartości porównawcze (np. w ujęciu wartościowym - tylko kwoty brutto lub tylko kwoty netto lub w ujęciu ilościowym - przyjmując takie same jednostki porównawcze).

Dla obu instrumentów wsparcia (art. 15zzb i art. 15zzc) obliczanie wysokości spadku obrotów opierało się na takim samym algorytmie⁷⁰. Ministerstwo opracowało kalkulatory, w które „wbudowało” algorytm, tworząc jednolitą metodologię obliczania spadku obrotów, na podstawie danych wprowadzonych przez wnioskodawców. Ministerstwo uzasadniało konieczność wprowadzenia kalkulatora jako uniwersalnej, wiążącej metody, wsparciem jak największej liczby podmiotów i uniknięciem sytuacji, w której część przedsiębiorców mogłaby zostać wykluczona z otrzymania pomocy.

Dyrektor BKiA w MRiPS wskazał⁷¹, że przez spadek sprzedaży towarów lub usług, w ujęciu wartościowym, należało rozumieć m.in.:

- sprzedaż towarów i usług wykazaną w deklaracji, VAT-7 - w stosunku do beneficjentów będących czynnymi podatnikami VAT rozliczającymi się miesięcznie;
- sprzedaż towarów i usług wykazaną w deklaracji VAT-7K (w zakresie przychodu za rok 2019) lub ewidencji JPK_VAT (w zakresie przychodu za dany miesiąc) – w stosunku do beneficjentów, będących czynnymi podatnikami VAT rozliczającymi się kwartalnie;
- przychód z innych źródeł (tzw. przychód operacyjny) w rozumieniu ustawy o CIT albo przychód w rozumieniu ustawy o PIT, stanowiące podstawę do obliczenia zaliczki na podatek dochodowy - w stosunku do beneficjentów:
 - będących czynnymi podatnikami VAT wystawiającymi faktury VAT marża (w tym beneficjentów, którzy wykazali co najmniej jedną fakturę objętą obowiązkiem VAT marży), - będących czynnymi podatnikami VAT rozliczającymi się kasowo,

⁷⁰ Procentowy spadek obrotów w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. (spadek obrotów należało obliczyć wg wzoru: $(y-x)/y*100$, gdzie: x - suma łącznych obrotów w okresie 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych w 2020 r., y - suma łącznych obrotów w okresie analogicznych 2 kolejnych miesięcy kalendarzowych w 2019 r.). Miesiąc mógł być rozumiany jako 30 kolejno następujących po sobie dni kalendarzowych, jeśli wybrany dwumiesięczny okres porównawczy rozpoczynał się w trakcie miesiąca kalendarzowego; dalej: miesiąc „niekalendarzowy”. Przedstawiona metodologia spadku obrotów dotyczyła miesięcy kalendarzowych i „niekalendarzowych”.

⁷¹ Pismo z 14 stycznia 2022 r., znak: BKA-II.081.1.1.2022.IK, stanowiące odpowiedź na pismo kontrolera NIK skierowane do Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

- świadczących tylko i wyłącznie czynności zwolnione z VAT (zwolnienie przedmiotowe - niebędących podatnikami VAT (w tym beneficjentów zwolnionych podmiotowo z VAT),
- rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych,
- kwotę oszacowaną przez beneficjenta na podstawie wystawionych faktur lub rachunków - w stosunku do beneficjenta korzystającego z karty podatkowej (niebędącego czynnym podatnikiem VAT).

Przepisy art. 15zzb, art. 15ztc i art. 15g i art.15gg *ustawy COVID-19* dopuszczają możliwość wyliczenia przez przedsiębiorców spadku obrotów gospodarczych w oparciu o okresy jednego lub dwóch miesięcy „niekalendaryzowanych”. Oznaczało to, że kalkulowany przez przedsiębiorcę okres spadku (miesięczny/dwumiesięczny) mógł rozpoczynać się od dowolnego dnia miesiąca i stanowić ciąg 30/60 kolejno następujących po sobie dni kalendarzowych. W kwestii przyjęcia niejednorodnych i trudno weryfikowalnych okresów do wyliczenia spadku obrotów gospodarczych w oparciu o miesiące kalendarzowe lub „niekalendaryzowe” Dyrektor BKiA wyjaśnił⁷², że okres wskazany w przepisach miał na celu uwiarygodnić, że spadek obrotów gospodarczych faktycznie był wynikiem sytuacji związanej z epidemią COVID-19, mając na względzie: szeroki zakres przedsiębiorstw, do których było kierowane wsparcie np. przedsiębiorcę zatrudniającego jedną osobę lub firmę zatrudniającą ponad 200 pracowników, sezonowość prowadzonej działalności czy nieregularne środki ze sprzedaży towarów lub usług itp. W przypadku art. 15ztc *ustawy COVID-19* istotną rolę przy ubieganiu się o wsparcie miał fakt wykazania takiego okresu spadku obrotów, w którym działalność nie była zawieszona. W tym przypadku, jeśli definicja wymagałaby wykazania obrotów co do miesiąca, przedsiębiorcy mieliby trudności z uwzględnieniem tych miesięcy, w których dokonaliby zawieszenia prowadzenia działalności przykładowo na jeden dzień. Dyrektor BKiA w konkluzji stwierdził, że rozwiązania przyjęte w *ustawie COVID-19* pozwoliły uniknąć takich sytuacji i zagwarantowały możliwość wykazania okresu spadku obrotu w sposób adekwatny do potrzeb przedsiębiorców. W innych wyjaśnieniach Minister zauważyła⁷³ ponadto, że porównywalność spadku obrotów w analogicznych miesiącach rok do roku minimalizowała wpływ czynnika sezonowości na zmiany tego kryterium nie związane z pandemią i miała zmaksymalizować poziom jego obiektywności w ustaleniu pogorszenia sytuacji ekonomicznej przedsiębiorcy. Minister wskazała, że spadek obrotów gospodarczych (przychodów) można przy tym zweryfikować w sposób wiarygodny w oparciu o dokumentację finansową wnioskodawcy. Weryfikacja prawidłowości złożonych oświadczeń w tym zakresie jest dokonywana na podstawie uchwalonych przepisów na etapie rozliczenia przyznanych środków. Minister zwróciła również uwagę, że proces rozliczania pomocy został podzielony na etapy oraz wydłużony w sposób możliwie maksymalny z uwagi na ograniczone możliwości kadrowe publicznych służb zatrudnienia udzielających wsparcia i ewentualne trudności w potwierdzeniu prawdziwości złożonych przez beneficjentów oświadczeń, które warunkowały możliwość jego przyznania.

Problem utrudnienia bądź braku możliwości weryfikacji (w przyszłości) przez urzędy skarbowe wykazanego przez przedsiębiorców procentowego spadku obrotów w miesiącach „niekalendaryzowanych” nie był przedmiotem analiz w czasie prac nad projektem przepisów regulujących narzędzia pomocowe. Dyrektor BKiA wyjaśnił⁷⁴, że w toku procedowania przepisów nie były zgłaszane uwagi dotyczące tej kwestii. Minister zauważyła ponadto⁷⁵, że uzasadnieniem dla wprowadzenia przepisów dotyczących

⁷² Pismo z 14 stycznia 2022 r., znak: BKA-II.081.1.1.2022.IK, stanowiące odpowiedź na pismo kontrolera NIK skierowane do Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

⁷³ Pismo z 5 września 2022 r., znak: BKA-II.081.1.20.2022.RL, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

⁷⁴ Pismo z 14 stycznia 2022 r., znak: BKA-II.081.1.1.2022.IK.

⁷⁵ Pismo z 5 września 2022 r., znak: BKA-II.081.1.20.2022.RL, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

możliwości wykazywania spadku obrotów w ramach miesięcy „niekalendarzowych” – było umożliwienie skorzystania z pomocy firmom, które rozpoczęły działalność w niedługim okresie przed wprowadzeniem stanu epidemii, a które w równym stopniu zostały dotknięte negatywnymi skutkami sytuacji gospodarczej w warunkach światowego kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19. W związku ze zbyt krótkim okresem działalności nie mogły one wykazać spadku obrotów z powodu braku pełnych okresów miesięcznych działalności rok do roku. Minister stwierdziła dalej, że powyższe działanie wpisywało się w politykę pomocy każdemu przedsiębiorcy, który odczuwa negatywne skutki COVID-19. Wskazała, że pomocy oczekiwały również te firmy, które dopiero rozpoczęły swoją działalność, w tym w licznych przypadkach dzięki dotacjom krajowym, a które borykały się z problemami gospodarki krajowej i światowej, dotykającymi niemal wszystkie podmioty gospodarcze.

Przepisy art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc i art. 15gg *ustawy COVID-19* nie wymagały udowodnienia przez beneficjenta, że wykazany spadek obrotów był wyłącznie następstwem epidemii COVID-19. Oznacza to, że podmiot wnioskujący faktycznie mógł przedstawić – dla celów uzyskania wsparcia na podstawie *ustawy COVID-19* – rachunek spadku obrotów niewynikający wyłącznie z następstwa wystąpienia COVID-19, tj. z uwzględnieniem wpływu innych czynników, które realnie mogły mieć wpływ na ten spadek.

Minister właściwy do spraw pracy stworzył możliwość, aby w oświadczeniach wniosków składanych w 2021 r. o pomoc określoną w art. 15g *ustawy COVID-19*, przedsiębiorcy mogli powoływać się na spadki obrotów gospodarczych, które nastąpiły w 2020 r. (bez wymogu weryfikacji ich sytuacji finansowej). Generowało to realne ryzyko nadużyć ze strony przedsiębiorców, których sytuacja ekonomiczna po pierwszej fali epidemii, w 2020 r. mogła ulec zmianie, m.in. w wyniku otrzymania w 2020 r. wsparcia finansowego z budżetu państwa.

W powyższym zakresie Minister wyjaśniła⁷⁶ m.in., że ustalenie ogólnych założeń instrumentów wsparcia, w tym uniwersalnych kryteriów będących wyznacznikiem pogorszenia się sytuacji ekonomiczno-finansowej beneficjentów pomocy następowało na poziomie Rady Ministrów, a nie kierownictwa poszczególnych resortów. Z uwagi na uniknięcie negatywnych skutków pandemii (utrata płynności finansowej, wprowadzanie przestojów, kierowanie pracowników na przymusowe urlopy, redukcja zatrudnienia, a ostatecznie niewypłacalność pracodawców) należało udzielić szybkiego, skutecznego wsparcia maksymalnie upraszczając procedury. W konsekwencji rząd przyjął założenia dotyczące środków pomocy, które przewidywały stworzenie skutecznych instrumentów wsparcia dla możliwie najszerszego spectrum odbiorców poszkodowanych wskutek zaistnienia niekorzystnych realiów gospodarczych, spowodowanych rozwojem pandemii, wykorzystując w stworzonym systemie przyznawania wsparcia, m.in. istniejącą strukturę organizacyjną w ramach Publicznych Służb Zatrudnienia, które nieprzerwanie realizowały również dotychczasowe zadania wynikające z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku*, a ich organizacja pracy również musiała być dostosowana do ograniczeń związanych z COVID-19. Jednym z warunków szybkiego udzielenia wsparcia było zatem maksymalne uproszczenie procedur jego przyznania w oparciu o składane oświadczenia pod sankcją odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń i przy uwzględnieniu zasady zaufania organu do przedsiębiorcy (zgodnie z przepisem art. 10 – *Prawo przedsiębiorców*). Minister wyjaśniła, że dokonywanie kompleksowej oceny realnego pogorszenia się sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorców, czy też konkretnych przyczyn wystąpienia spadku obrotów wnioskującego o środki publiczne przedsiębiorcy przez organy udzielające wsparcia, wymagałaby od organu realizującego to zadanie znacznego nakładu środków i zaangażowania zasobów

⁷⁶ Ibidem.

kadrowych, którymi nie dysponował, a ponadto wydłużyłby cały proces rozpatrywania wniosków i przekazywania środków o czas niezbędny na analizę sytuacji ekonomiczno—finansowej każdego wnioskującego o pomoc przedsiębiorcy. Minister zauważyła, że w przypadku negatywnego rozpatrzenia wniosku o przyznanie wsparcia, wszczęcie postępowania odwoławczego wymagałoby niemal w każdym przypadku powołania biegłego z zakresu finansów i rachunkowości, co zwiększyłoby koszty prowadzonego postępowania, wydłużałoby czas na jego przeprowadzenie, angażowałoby kolejne zasoby kadrowe organów udzielających wsparcia. Minister podkreśliła, że polskie państwo przyznało wyższy priorytet ochronie miejsc pracy niż ochronie środków publicznych - na etapie udzielania wsparcia - przed ewentualnym przyznaniem ich podmiotom do tego nieuprawnionym. Brak było przy tym logicznego uzasadnienia do przyjęcia, że spadek obrotów gospodarczych u przedsiębiorcy, który nastąpił w okresie stanu epidemii COVID-19 nie był spowodowany negatywnymi konsekwencjami w sferze gospodarczej bezpośrednio związanymi z restrykcjami, czy też zmianą realiów gospodarczych wywołanych epidemią. Wyjaśniła także, że przypadki pobierania świadczeń nienależnie są identyfikowane na etapie rozliczenia środków i będą podlegały zwrotowi w ramach wszczynanych postępowań windykacyjnych.

(akta kontroli str. 530-564, 742-757, 887-899)

Spadek przychodów - kryterium udzielenia pomocy

Pracodawca w celu skorzystania z pomocy przewidzianej w art. 15gga oraz 15zże⁴ ustawy COVID-19 był obowiązany do wykazania spadku przychodów o co najmniej 40% w stosunku do przychodu uzyskanego w miesiącu poprzednim lub analogicznym miesiącu roku poprzedniego. Przepisy art. 15gga ust. 1 oraz w art. 15zże⁴ ust. 1 zawierają sformułowanie „z tej działalności”, sugerujące, że powyższy spadek przychodów powinien dotyczyć przeważającej działalności gospodarczej oznaczonej kodami PKD, enumeratywnie wymienionymi we wcześniejszej części tych przepisów.

Minister wyjaśniła⁷⁷, że przesłanka spadku przychodów odnosiła się nie tylko do przychodu z działalności przeważającej, lecz do całego przychodu z działalności gospodarczej podmiotów ubiegających się o pomoc. Należało bowiem przyjąć stanowisko o spadku przychodu z całej działalności, które byłoby weryfikowalne przez właściwe organy, a ponadto nie bez znaczenia pozostawał fakt, iż pomoc udzielana w ramach art. 15gga ustawy COVID-19 była pomocą publiczną, przyznawaną podmiotowi jako całości. Dodatkowo celem wprowadzonego instrumentu była ochrona miejsc pracy, w związku z czym należało mieć na uwadze sytuację całego przedsiębiorstwa, a nie tylko wycinka jego działalności. Minister zauważyła, że mogły zdarzyć się takie sytuacje, w których jedna działalność przynosiła straty, natomiast inna przynosiła większe zyski niż przed pandemią, co mogło równoważyć ostateczny bilans całego przedsiębiorstwa. Gdyby przedsiębiorca nie odnotował spadku przychodów na poziomie określonym ustawą z całej działalności gospodarczej, to należałoby uznać, że według ustawodawcy nie potrzebował wsparcia i był w stanie sobie poradzić bez pomocy państwa. Prowadzenie przez przedsiębiorcę przeważającej działalności określonej jako jeden ze wskazanych kodów PKD jedynie warunkowało możliwość wystąpienia o wsparcie. Wskazane przepisy nie dokonywały natomiast rozróżnienia w odniesieniu do możliwości przeznaczenia pomocy na rzecz konkretnych pracowników (zatrudnionych przy działalności głównej albo innych rodzajach prowadzonej działalności), w związku z czym pomoc mogła dotyczyć pracowników przedsiębiorcy (biorąc pod uwagę inne ograniczenia wprost wskazane w tym przepisie). Ponadto należy przyjąć, że skoro miała to być przeważająca działalność to większość pracowników

⁷⁷ Pisma: z 10 maja 2022 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK oraz z 22 kwietnia 2022 r., znak: BKA-II.081.1.17.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

wykonuje zadania w jej ramach. Przyjęcie innego stanowiska wiązałoby się z niemożliwością ustalenia, który pracownik wykonuje zadania w ramach konkretnego PKD. Minister podkreśliła, że głównym celem opracowanych w dziale „praca” i następnie wprowadzonych do porządku prawnego instrumentów - była ochrona miejsc pracy, czyli niedopuszczenie do upadłości pracodawcy, która skutkowałaby likwidacją miejsc pracy.

Stanowisko w kwestii rozumienia przepisów w powyższym zakresie minister właściwy do spraw pracy przedstawił m.in. Przewodniczącemu Konwentu Dyrektorów WUP⁷⁸ oraz Dyrektorowi WUP w Katowicach (dotyczy wsparcia z art. 15gga)⁷⁹ oraz w pisemnych zasadach udzielania dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców z kwietnia i z grudnia 2021 r.

Przedsiębiorcy w różny sposób interpretowali przepisy art. 15gga ust. i 15zze⁴ ust. 1 ustawy COVID-19, dotyczące spełnienia kryterium spadku przychodów o 40%. Wystąpił przypadek⁸⁰ literalnej interpretacji i wyliczenia tego spadku jedynie z działalności wiodącej wyszczególnionej w powyższych przepisach za pomocą kodów PKD. W odniesieniu do takich sytuacji Minister wyjaśniła⁸¹, że stanowisko odnośnie wyliczania spadku przychodu było uzasadnione zasadami prowadzenia rachunkowości (brak wskazania, które przychody dotyczą konkretnego PKD), brakiem możliwości weryfikacji, którzy pracownicy wykonują zadania w ramach konkretnego PKD, jak również możliwościami weryfikacji i kontroli (organy podatkowe zbierają dane o przychodach/dochodach całego przedsiębiorstwa a nie konkretnego PKD). W związku z powyższym przyjęte stanowisko miało uzasadnienie. Jednakże literalne brzmienie przepisów mogło prowadzić do innej interpretacji niż dokonana przez ówczesne MRPiT. Minister zauważyła, że przyjmując, że spadek przychodu byłby wyliczany wyłącznie z „tej działalności”, czyli działalności objętej danym symbolem PKD, to należałoby w konsekwencji przyjąć, iż również pomoc powinna objąć wyłącznie dofinansowanie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w ramach konkretnego PKD. Natomiast dokonanie weryfikacji powyższych okoliczności mogłoby nastęrczyć wielu problemów albo wręcz byłoby niemożliwe do dokonania. Wskazała, że odnośnie ewentualnego obowiązku zwrotu środków należy mieć na względzie brzmienie przepisu art. 11 ustawy *Prawo przedsiębiorców*, który stanowi o tym, że gdy przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej - wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy (chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ). W związku z powyższym Minister wyraziła opinię, że każdy taki przypadek powinien być rozpatrywany indywidualnie, z uwzględnieniem podstawowego celu wprowadzonych instrumentów, jakim była ochrona miejsc pracy. Minister wskazała ponadto, że gdyby przedsiębiorca - który wyliczył spadek przychodu wyłącznie w ramach przeważającej działalności gospodarczej - miał obowiązek jej zwrotu, a to spowodowałoby konieczność ograniczenia przez niego zatrudnienia, to cel ustawy w postaci ochrony miejsc pracy nie zostałby osiągnięty, a wręcz przeciwnie – zostałby zniweczony. Decyzje w powyższych sprawach podejmują dyrektorzy WUP. W przypadku zobowiązania do zwrotu otrzymanych środków przedsiębiorca ma możliwość wystąpienia do dysponenta FGŚP z wnioskiem na podstawie

⁷⁸ Pismo z 17 grudnia 2020 r., znak: DF-III.070.310.2020.PG.

⁷⁹ Pismo Departamentu Funduszy Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii.

⁸⁰ W Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Warszawie.

⁸¹ Pisma: z 10 maja 2022 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK oraz z 22 kwietnia 2022 r., znak: BKA-II.081.1.17.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

art. 15gj *ustawy COVID-19* o rozłożenie na raty, odroczenie terminów lub umorzenie należności Funduszu z tego tytułu⁸².

(akta kontroli str. 779-782, 787-853)

Sankcje za złożenie nieprawdziwego oświadczenia

Przedsiębiorcy składający wnioski o dofinansowanie na podstawie art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a}, art. 15g, art. 15gga, art. 15gga¹ *ustawy COVID-19* oświadczały pod rygorem odpowiedzialności karnej, że informacje i oświadczenia podane we wnioskach są zgodne z prawdą. Ustawodawca nie zobowiązał przedsiębiorcy do przedkładania dokumentów poświadczających spełnienie warunków uzyskania dofinansowania, poprzestając na obowiązku złożenia stosownych oświadczeń. Przepisy *ustawy COVID-19* nie nakładały na urzędy pracy obowiązku weryfikacji składanych przez pracodawcę/przedsiębiorcę oświadczeń zarówno na etapie rozpatrywania wniosków lub rozliczania udzielonej pomocy. Urzędy pracy nie dysponowały narzędziami, które umożliwiłyby weryfikację oświadczeń składanych przez wnioskodawców.

Podmiot, który złożył oświadczenie np. dotyczące spełnienia warunku spadku obrotów/przychodów niezgodnie ze stanem faktycznym został obowiązany do zwrotu całości otrzymanej pomocy wraz z odsetkami liczonymi od dnia przekazania środków wykorzystanych niezgodnie z warunkami określonymi w *ustawie COVID-19*.

Przepis art. 15zze³ *ustawy COVID-19* określił uprawnienia do pozyskiwania przez publiczne służby zatrudnienia (PUP i WUP) informacji od instytucji publicznych, które udzielały wsparcia (w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, w związku z wystąpieniem tego stanu) oraz od organów Krajowej Administracji Skarbowej i Państwowej Inspekcji Pracy i ZUS. Dyrektor WUP może w okresie dofinansowania oraz w okresie trzech lat po zakończeniu tego okresu przeprowadzić kontrole podmiotu, który otrzymał środki FGŚP i w jej ramach uzyskać niezbędną dokumentację oraz wyjaśnienia.

Minister właściwy do spraw pracy nie wydawał natomiast wytycznych w sprawie działań jakie powinni podejmować dyrektorzy WUP wobec przedsiębiorców, którzy na etapie rozliczenia nie przedstawili wysokości obrotów/przychodów w zadeklarowanych okresach.

Zgodnie z zapisami *ustawy COVID-19* przedsiębiorca, we wniosku o uzyskanie wsparcia oświadczał m.in. o niezaleganiu w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca trzeciego kwartału 2019 r. (np. art. 15zzb ust. 10 pkt 3, art. 15g, art. 15gg, art. 15gga *ustawy COVID-19*).

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 742-757)

1.2. Finansowanie instrumentów wsparcia

W opracowanych w MRPiPS formularzach wniosków o przyznanie środków z FP i FGŚP nie wymagano od urzędów pracy informowania o kwotach w podziale na poszczególne instrumenty pomocy udzielanej na podstawie art. *ustawy COVID-19*. Dyrektor BKiA w MRiPS wyjaśnił⁸³, iż *trudno byłoby ustalić, na którą z form ochrony*

⁸² Dysponent Funduszu podejmuje decyzje w przedmiotowym zakresie w oparciu o przesłanki względów społecznych i gospodarczych, w szczególności możliwości płatniczych dłużnika (rozłożenie na raty) oraz ważnego interesu dłużnika lub interesu publicznego (umorzenie). Przedsiębiorca jest zobowiązany do wykazania ww. przesłanek, tj. przedstawienia dowodów potwierdzających, że spłata należności może spowodować negatywne konsekwencje dla niego lub osób od niego zależnych, np. pracowników.

⁸³ Pismo z dnia 1 grudnia 2021 r., znak: BKA-II.081.43.6.2021.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

wsparcia w powiecie / województwie „X” będzie większe lub mniejsze zapotrzebowanie (niektóre formy są realizowane przez powiatowe urzędy pracy, a inne wojewódzkie urzędy pracy). Według wyjaśnień Dyrektora BKiA środki były wypłacane niezwłocznie na rachunek PUP i WUP po otrzymaniu stosownych zapotrzebowań od urzędów. Nie odnotowano przypadku odmowy przekazania środków przez dysponenta FP i FGŚP.

Ustalenie, że opracowane formularze wniosków nie zawierały informacji ww. zakresie, co skutkowało przekazywaniem do PUP i WUP środków z FP i FGŚP, odpowiednio, w wysokości określonej zbiorczym wnioskiem bez minimalnej weryfikacji i wiedzy o ich przyznaniu, zostało wskazane jako nieprawidłowość w sprawowaniu kontroli zarządczej przez Ministra w kontroli nr P/21/001 *Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych*⁸⁴.

(akta kontroli str. 516-529)

Finansowanie świadczeń udzielonych przedsiębiorcom przez PUP

Stosownie do art. 31q ust. 6 oraz art. 31qa ust. 5 *ustawy COVID-19* w 2020 r. i 2021 r. PUP składały wnioski o przyznanie środków (ustalenie limitów) z FP za pośrednictwem WUP, po uzyskaniu opinii marszałka województwa:

- od 1 kwietnia 2020 r., były dostępne „Zasady ubiegania się o środki rezerwy FP na finansowanie działań (...) w 2020 roku”; wprowadzono też wzór druków, na podstawie których PUP ubiegały się o środki;
- od 24 kwietnia 2020 r. uruchomiono możliwość ubiegania się o środki przez samorządy powiatów - zaktualizowany także został wzór decyzji przyznającej limit środków FP, tj. wyszczególniono kwotę limitu przyznanego na koszty obsługi;
- w dniu 24 czerwca 2020 r., w związku z wprowadzeniem do *ustawy COVID-19* dwóch kolejnych instrumentów finansowanych ze środków FP (tj. art. 15zzda oraz art. 15zze²) dokonano niezbędnych zmian w „Zasadach ubiegania się o środki rezerwy FP (...) w 2020 roku” – zaktualizowany dokument zamieszczono w Intranecie PSZ;
- w dniu 16 grudnia 2020 r., w związku z wprowadzeniem do *ustawy COVID-19* nowego instrumentu finansowanego ze środków Funduszu Pracy, tj. jednorazowej dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (art. 15zze⁴ *ustawy COVID-19*) Departament Funduszy MRPiT przekazał urzędom pracy wzory wniosków w celu ubiegania się o środki FP na finansowanie w 2020 r. powyższego instrumentu;
- w związku z kontynuacją realizacji *ustawy COVID-19* w 2021 r., w dniu 29 grudnia 2020 r., Departament Funduszy MRPiT przekazał odpowiednie wzory wniosków dla ubiegających się o środki FP na finansowanie zadań określonych w art. 15zzb-15zze, art. 15zze² oraz art. 15zze⁴;
- w dniu 19 lipca 2021 r., w związku z wprowadzeniem do *ustawy COVID-19* nowego instrumentu finansowego, tj. dotacji na pokrycie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przedsiębiorcom prowadzącym działalność na terenie jednostek systemu oświaty (art. 15zze^{4a} *ustawy COVID-19*), Departament Funduszy MRPiT przekazał wzory wniosków o środki FP na finansowanie powyższego instrumentu w 2021 r.

W roku 2020, jak i 2021 instrumenty pomocowe – zarówno będące przedmiotem niniejszej kontroli oraz pozostałe - udzielane na podstawie *ustawy COVID-19*

⁸⁴ Wystąpienie pokontrolne z dnia 20 kwietnia 2021 r., znak: KPS.410.001.03.2021.

realizowane były w ramach planu finansowego FP w części dotyczącej zadań finansowanych z budżetu Unii Europejskiej w ramach programów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), tj. w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (PO WER) i w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014-2020 (RPO). I tak⁸⁵:

Środki w 2020 r.

- W planie FP ujęto kwotę 2 003 593 tys. zł, w tym środki unijne 1 695 775 tys. zł oraz środki krajowe 307 818,0 tys. zł, w tym:
 - środki PO WER łącznie 807 923,1 tys. zł (unijne 680 917,6 tys. zł i krajowe 127 005,5 tys. zł),
 - RPO łącznie 1 195 668,9 tys. zł (unijne 1 014 856,8 tys. zł i krajowe 180 812,1 tys. zł).
- Według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego FP w 2020 r. wydatkowano łącznie 1 997 785,8 tys. zł (w tym środki: unijne 1 692 585,7 tys. zł i krajowe 305 200,1 tys. zł).

Środki w 2021 r.

- W planie FP ujęto 242 250 tys. zł (unijne 204 659 tys. zł i krajowe 37 591 tys. zł), w tym:
 - PO WER - 174 109,6 tys. zł (unijne 146 739,6 tys. zł i krajowe 27 370 tys. zł),
 - RPO - 68 139,7 tys. zł (unijne 57 918,7 tys. zł i krajowe 10 220,9 tys. zł).

Według sprawozdania Rb-40 z wykonania planu finansowego FP w 2021 r. wydatkowano łącznie 106 015,8 tys. zł (w tym środki unijne 89 584,1 tys. zł i krajowe 16 431,7 tys. zł).

W latach 2020-2021, w ramach instrumentów pomocowych objętych kontrolą NIK (art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15zze⁴, 15zze^{4a} oraz na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów uprawniających do udzielenia pomocy, na zasadach określonych w art. 15zze⁵ ustawy COVID-19), PUP udzieliły przedsiębiorcom pomocy w 3 047 056 przypadkach, na podstawie zawartych umów (tryb cywilnoprawny) albo pozytywnie rozpatrzonych wniosków (w trybie administracyjnym). W 2020 r. pomocą objęto 2 363 171 przypadków, a w 2021 r. - 683 885 przypadków.

W latach 2020-2021 przedmiotem rozliczenia przez PUP było 2 978 280 przypadków udzielonej pomocy⁸⁶ w ramach wyżej wymienionych instrumentów. W 2020 r. przedmiotem rozliczeń wsparcia było 2 294 932 przypadków, a w 2021 r. - 683 348 przypadków. Według stanu na dzień 31 grudnia 2021 r. rozliczonych było 99,74% przypadków udzielonego wsparcia.

Dane dotyczące liczby udzielonego i rozliczonego przez PUP wsparcia w poszczególnych latach 2020-2021 są następujące:

- pożyczka dla mikroprzedsiębiorców - art.15zzd:
 - udzielono pomocy w 1 863 439 przypadkach w 2020 r. i w 15 427 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono 1 797 815 przypadków udzielonej pomocy w 2020 r. i 15 371 przypadków pomocy w 2021 r.,

⁸⁵ Dane w ujęciu globalnym, dla wszystkich narzędzi realizowanych przez PUP na podstawie ustawy COVID-19.

⁸⁶ Zestawienie danych zostało sporządzone przez MRiPS dla celów kontroli NIK. Przy sporządzaniu zestawienia wykorzystano statusy: „rozliczona”, „rozliczona niekompletnie”, „w trakcie realizacji”.

- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców niezatrudniających pracowników - art. 15zzc:
 - udzielono pomocy w 320 602 przypadkach w 2020 r. i w 53 645 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono 318 989 przypadków udzielonej pomocy w 2020 r. i 53 497 przypadków w 2021 r.,
- dofinansowanie kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne pracowników dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców - art. 15zsb ustawy COVID-19:
 - udzielono pomocy w 167 460 przypadkach w 2020 r. i w 18 498 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono 166 475 przypadków udzielonej pomocy w 2020 r. i 18 434 przypadki w 2021 r.,
- jednorazowa dotacja dla mikro i małych przedsiębiorców na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej - art. 15zze⁴:
 - udzielono pomocy w 11 670 przypadkach w 2020 r. i w 78 474 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono 11 653 przypadków udzielonej pomocy w 2020 r. i 78 424 przypadki w 2021 r.,
- dotacje dla mikro i małych przedsiębiorstw na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej – rozporządzenia wydane na podstawie ustawy COVID-19 (art. 15 zze⁴):
 - udzielono pomocy w 516 411 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono 516 195 przypadków udzielonej pomocy w 2021 r. (99,96%),
- dotacja dla mikro i małych przedsiębiorstw - sklepiki szkolne - art. 15zze^{4a},
 - udzielono pomocy w 1 430 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono 1 427 przypadków udzielonej pomocy w 2021 r. (99,79%).

Według danych przedstawionych przez MRiPS łączna kwota wypłaconego przez PUP w latach 2020-2021 wsparcia dla powyższych instrumentów wyniosła 19 067 420 tys. zł, tj. 14 905 681 tys. zł w 2020 r. i 4 161 739 tys. zł w 2021 r.

W ramach poszczególnych instrumentów lub grup instrumentów⁸⁷ finansowanie przedstawia się następująco:

- wsparcie z art. 15zsd - łącznie 9 370 171 tys. zł, w tym 8 998 602 tys. zł w 2020 r. i 371 569 tys. zł w 2021 r.
- wsparcie z art. 15zsb i art. 15zsc - łącznie 6 674 448 tys. zł, w tym: 5 849 798 tys. zł w 2020 r. i 824 650 tys. zł w 2021 r.
- wsparcie z art. 15zze⁴ (ustawa) i rozporządzeń Rady Ministrów na podstawie art. 15zze⁵ oraz z art. 15zze^{4a} - łącznie 3 022 801 tys. zł, w tym 57 281 tys. zł w 2020 r. i 2 965 520 tys. zł w 2021 r.

Finansowanie świadczeń udzielonych przedsiębiorcom przez WUP

W latach 2020-2021, w ramach instrumentów pomocowych objętych kontrolą NIK (art. 15g, art. 15gg, art. 15gga i art. 15gga¹), WUP udzieliły przedsiębiorcom pomocy w 144 562 przypadkach na podstawie zawartych umów (tryb cywilnoprawny) albo pozytywnie rozpatrzonych wniosków (tryb administracyjny). W 2020 r. pomocą objęto 61 878 przypadków, a w 2021 r. - 82 644 przypadków.

⁸⁷ Niektóre dane były generowane w MRiPS łącznie dla kilku instrumentów pomocy.

W latach 2020-2021 WUP rozliczyły 10 047 (6,9%) przypadków pomocy udzielonej w ramach instrumentów objętych kontrolą NIK. W 2020 r. rozliczono 4 512 przypadków wsparcia, a w 2021 r. - 5 535 przypadków.

Dane dotyczące liczby przypadków udzielonego i rozliczonego wsparcia w poszczególnych latach 2020 i 2021 są następujące:

- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników objętych przestoje ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy - art. 15g:
 - udzielono pomocy w 35 019 przypadkach w 2020 r. i w 736 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono pomoc w 1 946 przypadkach w 2020 r. i 81 przypadkach w 2021 r.,
- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestoje ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy - art. 15gg:
 - udzielono pomocy w 26 858 przypadkach w 2020 r. i w 22 707 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono pomoc w 2 565 przypadkach w 2020 r. i w 1 904 przypadkach w 2021 r.,
- dofinansowanie do wynagrodzeń w przypadku obniżenia przychodu przedsiębiorców (PKD) - art. 15gga:
 - udzielono pomocy w 1 przypadku w 2020 r. i w 59 220 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono jeden przypadek w 2020 r. i 3 546 przypadków w 2021 r.,
- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników przedsiębiorstw prowadzących sklepiki szkolne - art. 15gga¹:
 - udzielono pomocy w 21 przypadkach w 2021 r.,
 - rozliczono cztery przypadki wsparcia.

Według danych przedstawionych przez MRiPS łączna kwota wypłaconego przez WUP wsparcia dla przedsiębiorców dla powyższych instrumentów wyniosła 15 074 915 tys. zł, w tym: 11 090 369 tys. zł w 2020 r. i 3 984 546 tys. zł w 2021 r. Ministerstwo poinformowało NIK, że nie dysponuje tymi danymi w podziale na poszczególne instrumenty.

(akta kontroli str. 412-415, 688-690, 871-882)

Pomoc przedsiębiorcom według kodów PKD

Według danych przekazanych przez MRiPS⁸⁸ pomoc o najwyższych kwotach (łącznie) – udzielona w latach 2020-2021 w oparciu o kryterium prowadzenia przez przedsiębiorców działalności gospodarczej oznaczonej jako działalność przeważająca kodami PKD – została przekazana następującym branżom w podziale na poszczególne instrumenty objęte kontrolą:

- dofinansowanie z FGŚP do wynagrodzeń pracowników w przypadku znacznego obniżenia przychodu przedsiębiorcy – art. 15gga (łącznie z pomocą udzieloną na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 – delegacja zawarta w art. 15ggb ustawy COVID-19) – przyznane z FGŚP w 2021 r.:
 - 56.10.A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne – 558,0 mln zł
 - 55.10.Z – Hotele i podobne obiekty zakwaterowania – 285,5 mln zł

⁸⁸ Pismo z 18 maja 2022 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK wraz z załącznikami.

- 47.71.Z – Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach – 198,7 mln zł
- 49.39.Z – Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej nieskwalifikowany – 126,5 mln zł
- 86.10.Z – Działalność szpitali – 54,8 mln zł
- 47.72.Z – Sprzedaż detaliczna obuwia i wyrobów skórzanych prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach – 52,3 mln zł
- 55.20.Z - Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania – 50,0 mln zł
- jednorazowa dotacja – art. 15z⁴ – przyznana z FP w latach 2020-2021:
 - 56.10.A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne – 85,7 mln zł
 - 47.71.Z – Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach 47,5 mln zł
 - 47.82.Z – Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwia prowadzona na straganach i targowiskach – 46,8 mln zł
 - 74.20.Z – Działalność fotograficzna – 23,4 mln zł
 - 86.90.A – Działalność fizjoterapeutyczna – 20,8 mln zł
 - 85.59.B – Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane – 19,3 mln zł
 - 85.51.Z – Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych 19,1 mld zł
 - 47.89.Z – Sprzedaż detaliczna pozostałych wyrobów prowadzona na straganach i targowiskach – 16,9 mln zł
 - 49.39.Z – Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany – 16,4 mln zł
- dotacje na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów (art. 15z⁵), przyznane z FP w 2021 r.:
 - 56.10.A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne – 367,0 mln zł
 - 96.02.Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne – 337,0 mln zł
 - 47.71.Z – Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach – 153,4 mln zł
 - 55.20.Z – Obiekty noclegowe turystyczne i miejsca krótkotrwałego zakwaterowania – 129,8 mln zł
 - 85.59.B – Pozostałe pozaszkolne formy edukacji, gdzie indziej niesklasyfikowane – 111,0 mln zł
 - 47.82.Z - Sprzedaż detaliczna wyrobów tekstylnych, odzieży i obuwia prowadzona na straganach i targowiskach – 108,1 mln zł
 - 85.51.Z – Pozaszkolne formy edukacji sportowej oraz zajęć sportowych i rekreacyjnych – 104,0 mln zł
 - 49.39.Z – Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany – 87,2 mln zł
 - 86.90.A – Działalność fizjoterapeutyczna – 80,3 mln zł
 - 90.01.Z – Działalność związana z wystawianiem przedstawień artystycznych – 73,5 mln zł
 - 55.10.Z – Hotele i podobne obiekty zakwaterowania – 55,5 mln zł
 - 96.04.Z – Działalność usługowa związana z poprawą kondycji fizycznej – 51,4 mln zł
 - 59.11.Z – Działalność związana z produkcją filmów, nagrań wideo i programów telewizyjnych – 50,5 mln zł.

(akta kontroli str. 876-882)

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

1. Zaprojektowane przez ministra właściwego do spraw pracy, a w konsekwencji przyjęte w *ustawie COVID-19*, formy pomocy dla pracodawców (art. 15g, art. 15zzb, art. 15gg *ustawy COVID-19*) oraz dla samozatrudnionych (art. 15zzc *ustawy COVID-19*) w celu ochrony miejsc pracy, zostały skonstruowane w oparciu o kryteria, które nie były w pełni powiązane z celami udzielanej pomocy. Kryteria nie uwzględniały bowiem warunku, by pomoc była kierowana tylko w przypadku pogarszającej się sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorstwa. Brak powiązania pomocy z sytuacją przedsiębiorstwa na moment składania wniosku mógł skutkować, że pomoc była udzielana w szerszym zakresie, niż wymagała tego sytuacja niektórych przedsiębiorców. Kryteria pomocy ponadto były trudne lub niemożliwe do zweryfikowania przez urzędy pracy, m.in. z uwagi na brak określenia przez ministra właściwego do spraw pracy wymogów dotyczących konieczności udokumentowania np. spadku obrotów gospodarczych, niezalegania w opłacaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne oraz brak w urzędach pracy narzędzi do weryfikacji tych kryteriów. Działania Ministra w tym zakresie były w ocenie NIK nierzetelne.

W przygotowanych przez ministra właściwego do spraw pracy projektach regulacji prawnych wprowadzających ww. cztery instrumenty pomocy przyjęto, że przedsiębiorca ma wykazać spadek obrotów gospodarczych z dowolnie wskazanego okresu miesięcznego/dwumiesięcznego (także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych) przypadającego po dniu 31 grudnia 2019 r. (art. 15zzb ust. 3, art. 15zzc ust. 2 i art. 15g ust. 9 oraz art. 15gg ust. 1 *ustawy COVID-19*). Powodowało to, że wnioskowanie podmiotu o pomoc mogło nie mieć związku z aktualną w momencie składania wniosku sytuacją zagrożenia dla jego działalności. I tak przedsiębiorca mógł złożyć wniosek o pomoc w 2021 r. wskazując, że spadek obrotów gospodarczych miał miejsce rok wcześniej, tj. 2020 r., mimo że w momencie składania wniosku, czyli w 2021 r. jego sytuacja finansowa była znacznie lepsza niż w 2020 r. i nie było zagrożenia dla utrzymania poziomu zatrudnienia.

Ponadto umożliwienie wykazania przez przedsiębiorcę procentowanego spadku obrotów w ciągu 30 kolejnych dni kalendarzowych, rozpoczynających się w trakcie miesiąca kalendarzowego, spowodowało brak możliwości weryfikacji przez urzędy pracy prawdziwości oświadczenia złożonego przez przedsiębiorcę we wniosku o wsparcie. Aby móc zweryfikować ww. oświadczenie, wymagałoby to przeprowadzenia kontroli u danego wnioskodawcy, bowiem niezbędna byłaby analiza jego dokumentacji księgowej. W sytuacji wymagającej udzielenia natychmiastowej pomocy finansowej ogromnej liczbie przedsiębiorców tak sformułowane kryterium było faktycznie nieweryfikowalne przez urzędy pracy, przez co skutkowało zwiększeniem ryzyka przyznania pomocy nieuprawnionym podmiotom.

NIK wskazuje, że powyższe kryteria były nadmiernie elastyczne w stosunku do ustalonych celów interwencji. W efekcie środki publiczne zostały skierowane nie tylko do podmiotów obiektywnie odczuwających negatywny wpływ COVID-19 na ich działalność gospodarczą i wymagających finansowej pomocy dla utrzymania zatrudnienia, ale także do podmiotów, które w chwili wnioskowania o pomoc nie były w takiej sytuacji. NIK nie podziela stanowiska przedstawionego przez Ministra⁸⁹, że przepisy *ustawy COVID-19* - pozwalające na zastosowanie wyliczenia spadku obrotów w okresach niebędących miesiącami kalendarzowymi, lecz w okresach 30 kolejno

⁸⁹ Pismo z 5 września 2022 r., znak: BKA-II.081.1.20.2022.RL, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA w MRIPS.

następujących po sobie dni - stanowiły normę szczególną skierowaną do ograniczonego kręgu beneficjentów. Z analizy przepisów tej ustawy nie wynika, aby uprawnienie do wyliczenia spadku obrotów gospodarczych odnosiło się tylko do tych przedsiębiorców, którzy rozpoczęli działalność niedługo przed wprowadzeniem stanu epidemii i nie mogli wykazać spadku obrotów gospodarczych z powodu braku pełnych kalendarzowych miesięcy działalności rok do roku. Z ustaleń kontroli NIK wynika, że ze wsparcia uzyskanego na podstawie wyliczeń spadku obrotów gospodarczych w okresach niekalendarzowych miesięcy skorzystali także ci przedsiębiorcy, którzy na rynku działali od wielu lat.

Odpowiedzialne za powyższe błędne sformułowanie przedmiotowych kryteriów pomocy było kierownictwo MRPiPS, które zdecydowało o przyjęciu takich rozwiązań w projektach *ustawy COVID-19*.

(akta kontroli str. 608, 612, 642-649, 725, 733, 757)

2. Minister projektując kolejne instrumenty wsparcia przedsiębiorców, które zostały przyjęte do *ustawy COVID-19*, tj. instrument z art. 15gg, art. 15gga, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a}, art. 15gga¹ oraz z wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19⁹⁰, nie przeprowadził analizy trafności kryteriów przyznawania pomocy, które już zostały zastosowane w pierwszych narzędziach wsparcia przedsiębiorców, określonych w art. 15g, 15zzb, art. 15zcc *ustawy COVID-19*. W powyższym zakresie NIK ocenia działalność Ministra jako nierzetelną.

Minister właściwy do spraw pracy w trakcie konstruowania pierwszych instrumentów wsparcia objętych kontrolą nie przeprowadzał wśród przedsiębiorców rozpoznania potrzeb i oczekiwań ani analiz w zakresie rynku pracy. Nie prowadził konsultacji z organizacjami przedsiębiorców ani związkami zawodowymi. Nie występował także do urzędów pracy o opinię, w tym m.in. w zakresie proponowanych kryteriów dostępu do projektowanych narzędzi.

O ile NIK uwzględni wyjaśnienie Ministra, iż ograniczenia czasowe i konieczność niezwłocznego uruchomienia doraźnej pomocy przedsiębiorcom w związku z epidemią, stanowiły przyczyny nieprzeprowadzenia przez Ministerstwo analiz, konsultacji na etapie projektowania pierwszych narzędzi wsparcia, to brak ich przeprowadzenia, również w zakresie trafności kryteriów przyznawanej pomocy, zastosowanych w pierwszych narzędziach wsparcia, w późniejszym czasie, czyli przed kolejnymi nowelizacjami ustawy, w opinii NIK, nie znajduje uzasadnienia.

Spadek obrotów gospodarczych jako kryterium udzielania pomocy zostało zastosowane w pierwszych narzędziach wsparcia w art. 15g, art. 15zzb i art. 15zcc *ustawy COVID-19*, a następnie zostało powielone przy konstrukcji pomocy, z której przedsiębiorcy mogli skorzystać na podstawie art. 15gg *ustawy COVID-19* od dnia 24 czerwca 2020 r. Ww. konstrukcja posłużyła także do opracowania kolejnego kryterium dostępu – spadku przychodów, zastosowanego w pomocy udzielanej przedsiębiorcom z art. 15gga, art. 15gga¹, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a} *ustawy COVID-19* oraz wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19⁹¹.

Brak analizy adekwatności obu kryteriów przyznania pomocy (m.in. w zakresie spadku obrotów i spadku przychodów) uniemożliwił zidentyfikowanie przez Ministra problemu niemożności weryfikacji kryteriów przyznania pomocy oraz tego, że kryteria nie były w pełni powiązane z sytuacją ekonomiczno-finansową przedsiębiorcy.

⁹⁰ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

⁹¹ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

Zaprojektowany, a następnie przyjęty w *ustawie COVID-19* system oświadczeń bez określenia przez Ministra wymogów dotyczących konieczności dokumentowania spełnienia przez przedsiębiorcę kryteriów otrzymania wsparcia, stworzył ryzyko udzielania pomocy nieuprawnionym podmiotom.

NIK wskazuje, że już po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w cz. 31 *Praca*⁹² sformułowała wniosek pokontrolny m.in. w zakresie przeprowadzania analiz dotyczących rozpoznania potrzeb oraz skuteczności udzielanego wsparcia. W odpowiedzi na powyższy wniosek Minister Rozwoju, Pracy i Technologii poinformował⁹³ m.in., iż w przypadku kolejnych instrumentów wsparcia (w tym w szczególności dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności mikro – i małego przedsiębiorcy) wprowadzono dodatkowe mechanizmy zwiększające efektywność wsparcia, w tym m.in.: ograniczenie wsparcia tylko do branż bezpośrednio lub najmocniej dotkniętych obostrzeniami w prowadzeniu działalności (wybranych wg PKD) oraz powiązanie udzielenia dotacji z wystąpieniem spadku obrotów o co najmniej 40%.

NIK nie podziela argumentacji Ministra, iż zastosowane w przypadku kolejnych instrumentów wsparcia wskazane powyżej dodatkowe mechanizmy zwiększały efektywność udzielanego wsparcia. NIK zauważa, iż wprowadzenie kryterium spadku przychodów, zamiast spadku obrotów gospodarczych nie wyeliminowało przypadków, w których pomoc mogła być kierowana do podmiotów których ogólna sytuacja ekonomiczno-finansowa na dzień składania wniosku nie zagrażała ówczesnie kontynuowaniu działalności gospodarczej, a w związku z tym utrzymaniu dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Wzmacniała tylko ryzyko udzielania przedsiębiorcom pomocy w szerszym zakresie niż wymagała tego sytuacja niektórych podmiotów.

(akta kontroli str. 608, 612, 642-649, 679-681, 725, 733, 757)

3. Minister dokonał nieuprawnionej interpretacji niektórych przepisów *ustawy COVID-19* określających warunki otrzymania pomocy, których spełnienie, tj. niezaleganie na koniec III kwartału 2019 r. z zobowiązaniami wobec państwa uzależniało jej przyznanie. Mimo kolejnych nowelizacji *ustawy COVID-19* przepis ten nie został zmieniony.

Zgodnie z zapisami art. 15zzb ust. 10 pkt 3, art. 15zcc ust. 8 pkt 3, 15g ust. 3, art. 15gg ust. 3 w zw. z art. 15g ust. 3, art. 15gga ust. 3 pkt 1, art. 15gga¹ ust. 1 w zw. z art. 15gga ust. 3 pkt 1 *ustawy COVID-19* przedsiębiorca, we wniosku o uzyskanie wsparcia oświadczał m.in. o niezaleganiu w regulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca III kwartału 2019 r. W interpretacjach przekazywanych do urzędów pracy w wortalu publicznych służb zatrudnienia – Minister dopuścił możliwość uznania powyższego warunku niezalegania z zobowiązaniami za spełniony również wtedy, gdy na dzień składania wniosku przedsiębiorca nie posiadał już zaległości, mimo że miał je na koniec III kwartału 2019 r., ale zostały one uregulowane (w okresie między 1 października 2019 r., a dniem złożenia wniosku). Interpretacje Ministerstwa umożliwiały przyjęcie korzystnych rozwiązań dla przedsiębiorców, którzy de facto złożyli we wniosku niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenia o niezaleganiu z powyższymi należnościami na dzień 30 września 2019 r., a także mieli je nieuregulowane na dzień złożenia wniosku i w chwili rozliczania wsparcia przez urzędy pracy. W tej sytuacji minister właściwy do spraw pracy w swych interpretacjach dopuścił uprzednie wezwanie przedsiębiorcy do uregulowania zaległości i dopiero w przypadku ich nieuregulowania zalecało wezwanie beneficjenta do zwrotu kwoty wsparcia (bez odsetek)

⁹² Wystąpienie pokontrolne z dnia 20 kwietnia 2021 r. skierowane do Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii, znak: KPS.410.001.03.2021.

⁹³ Pismo z 12 maja 2021 r., znak: DKT-II.0810.3.2021.

w terminie 30 dni od otrzymania wezwania. Według ministra właściwego do spraw pracy bezskuteczny upływ tego terminu powinien skutkować podejmowaniem dalszych działań wynikających z art. 481 § 1 kc.

W wyjaśnieniach Minister wskazywał⁹⁴, że głównym celem wprowadzonych instrumentów, była ochrona miejsc pracy- niedopuszczenie do upadłości pracodawcy, co skutkowałoby likwidacją miejsc pracy. W tej sytuacji uzasadnionym było rozszerzenie przepisów we wskazanych powyżej narzędziach wsparcia o zapis, iż warunek niezalegania zostanie spełniony również wtedy, gdy na dzień składania wniosku przedsiębiorca nie posiada zaległości, mimo że posiadał je wcześniej i zostały one uregulowane. W opinii NIK warunki udzielanego przedsiębiorcom wsparcia powinni być zgodne z przepisami *ustawy COVID-19*. Tymczasem interpretacja ministra właściwego do spraw pracy rozszerzała krąg uprawnionych beneficjentów do pomocy finansowej w zakresie terminu (daty) niezalegania przez przedsiębiorcę ze wskazanymi w ustawie zobowiązaniami wobec państwa. Stan ten nie został uregulowany w ramach nowelizacji powyższych przepisów. Interpretacja Ministra niemająca uzasadnienia w przepisach prawa nie spełniała zasady legalności.

(akta kontroli str. 742-757, 795)

OCENA CZĄSTKOWA

Udział ministra właściwego do spraw pracy, będącego jednocześnie dysponentem funduszy celowych FP i FGŚP, w opracowaniu projektów regulacji organizujących system wsparcia przedsiębiorców dotkniętych wskutek epidemii COVID-19, przyczynił się do niezwłocznego wejścia w życie *ustawy COVID-19* i uruchomienia instrumentów pomocowych po ogłoszeniu stanu epidemii, tj. w kwietniu 2020 r.

Przygotowane przez Ministra projekty instrumentów wsparcia nie zapewniały jednak pełnej zgodności z celami tej pomocy, które zakładały ochronę miejsc pracy. Konstrukcja kryteriów pomocy umożliwiała jej uzyskanie bez względu na aktualną w momencie składania wniosku sytuację zagrożenia dla działalności. Przedsiębiorca miał prawo złożyć wniosek o pomoc w 2021 r. wykazując, że spadek obrotów gospodarczych miał miejsce np. rok wcześniej, tj. w 2020 r., mimo że w momencie składania wniosku jego sytuacja była znacznie lepsza niż wskazują na to dane za 2020 r. i nie było zagrożenia dla kontynuowania jego działalności. Z uwagi na brak ścisłego powiązania pomocy z sytuacją ekonomiczno-finansową przedsiębiorstwa na moment składania wniosku, pomoc przedsiębiorcom, w ocenie NIK, była udzielana w szerszym zakresie, niż wymagała tego sytuacja niektórych podmiotów.

Minister, przed przystąpieniem do prac nad kolejnymi nowelizacjami *ustawy COVID-19* nie przeprowadzał analizy trafności kryteriów przyznania pomocy, które już zastosowano we wcześniej uruchomionych narzędziach pomocy dla beneficjentów, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Kryterium dotyczące spadku obrotów gospodarczych i spadku przychodu, które powielono przy konstrukcji nowych narzędzi, nie uwzględniało sytuacji ekonomiczno-finansowej przedsiębiorcy na moment składania wniosku i także nie pozwalało na skuteczną weryfikację spełnienia tego kryterium. Szczególnie weryfikacja nie była możliwa w przypadku pomocy udzielanej na podstawie art. 15gg *ustawy COVID-19*, bowiem dopuszczenie wykazania spadku obrotów gospodarczych w ciągu 30 dni kalendarzowych niepokrywających się z miesiącem kalendarzowym powodowało, że urzędy pracy udzielające pomocy nie były w stanie sprawdzić prawdziwości tych danych, minimalizując tym samym ryzyko wyłudzenia środków.

Minister dokonał nieuprawnionej interpretacji przepisów *ustawy COVID-19* warunkujących otrzymanie pomocy od niezalegania na koniec III kwartału 2019 r. z zobowiązaniami wobec państwa.

⁹⁴ M.in. w piśmie z 10 maja 2022 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK, podpisanym z upoważnienia przez Dyrektora BKIA w MRIPS.

2. Wdrażanie instrumentów wsparcia

Wsparcie informatyczne dla PUP i WUP

PUP przed wybuchem epidemii COVID-19 wykorzystywały przy obsłudze wniosków składanych przez przedsiębiorców system informatyczny - Oprogramowanie Syriusz^{STD} ⁹⁵ jego następujące funkcjonalności:

- świadczenia usług pośrednictwa pracy, w tym obsługi ofert pracy, organizacji giełd i targów pracy, rejestracji wniosków i umów o: zorganizowanie szkoleń, stażu lub przygotowania zawodowego, robót publicznych, prac interwencyjnych wraz z oferowanymi kursami lub miejscami pracy, stażu lub przygotowania zawodowego, refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy; udzielania grantów na organizację telepracy, dofinansowania wynagrodzenia dla bezrobotnych w wieku 50+, zwolnienia z opłacania składek na FP i FGŚP za zatrudnionych bezrobotnych do 30 roku życia, refundacji kosztów szkoleń ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego, udzielania pożyczek na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego, a następnie ich rozliczenia finansowego;
- rejestracji oświadczeń o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi, oświadczeń podmiotu działającego jako agencja pracy tymczasowej o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w charakterze pracownika tymczasowego, obsługi wniosków o wydanie zezwolenia lub przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium RP, wniosków podmiotu działającego jako agencja pracy tymczasowej o wydanie zezwolenia lub przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium RP i wydawanie decyzji administracyjnych dotyczących powyższych spraw;
- rejestracji powiadomień o podjęciu, niepodjęciu lub zakończeniu pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia wpisanego do ewidencji oświadczeń oraz oświadczeń podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi o zgłoszeniu się cudzoziemca w celu wykonywania pracy sezonowej;
- generowania sprawozdań statystyki publicznej i zestawień tworzonych na potrzeby własne urzędu, badań i analiz prowadzonych przez ministra właściwego ds. pracy lub wymaganych przez UE.

Także przed epidemią Oprogramowanie Syriusz^{STD} umożliwiało⁹⁶ PUP wymianę danych m.in. z: podmiotami zewnętrznymi obsługującymi płatności (powiązanie z systemami bankowości elektronicznej), urzędami skarbowymi (powiązanie z systemem e-Deklaracje) oraz Głównym Urzędem Statystycznym (wymiana zestawień statystycznych). Program ten umożliwiał także dostęp do danych osób fizycznych zgromadzonych w Systemie Rejestrów Państwowych (SRP)⁹⁷ oraz pozyskiwanie on-line danych z systemów: CEIDG, KRS, KRUS, Komendy Głównej Straży Granicznej, KAS oraz Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Przed ogłoszeniem stanu epidemii Oprogramowanie Syriusz^{STD} obsługiwało 17 następujących wniosków elektronicznych dostępnych w domenie internetowej Praca.gov.pl:

- wniosek o przelew świadczenia na konto (wzór PSZ-PSK);
- pismo do urzędu (wzór PSZ-PU);

⁹⁵ Oprogramowanie to dedykowany system teleinformatyczny wspomagający realizację statutowych zadań powiatowych urzędów pracy.

⁹⁶ Pismo z dnia 6 grudnia 2021 r., znak: BKA-II.081.43.7.2021.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

⁹⁷ W skład SRP wchodzi następujące rejestry: PESEL, Rejestr Dowodów Osobistych, Baza Usług Stanu Cywilnego, System Odznaczeń Państwowych, Centralny Rejestr Sprzeciwów, Rejestr Danych Kontaktowych.

- wniosek o przyznanie bonu zatrudnieniowego dla osoby bezrobotnej do 30 roku życia (wzór PSZ- WBZAT);
- wniosek o wydanie zaświadczenia (PSZ-WWZ);
- wniosek o zawarcie umowy o zorganizowanie stażu (PSZ-WZUZS);
- zgłoszenie oferty pracy (PSZ-ZOPP);
- zgłoszenie stażu lub praktyki (PSZ-ZOPS);
- zgłoszenie rozpoczęcia/wznowienia działalności gospodarczej (PSZ-ZRDG);
- oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi (PSZ-OPWP);
- oświadczenie podmiotu działającego jako agencja pracy tymczasowej o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi w charakterze pracownika tymczasowego (PSZ-WPA);
- powiadomienie o podjęciu/niepodjęciu pracy przez cudzoziemca na podstawie oświadczenia wpisanego do ewidencji oświadczeń (PSZ-PPPO);
- powiadomienie o zakończeniu pracy cudzoziemca na podstawie oświadczenia wpisanego do ewidencji oświadczeń (PSZ-PZPO);
- wniosek o wydanie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (PSZ-WZPS);
- wniosek podmiotu działającego jako agencja pracy tymczasowej o wydanie zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze pracownika tymczasowego (PSZ-WZPSA);
- oświadczenie podmiotu powierzającego wykonywanie pracy cudzoziemcowi o zgłoszeniu się cudzoziemca w celu wykonywania pracy sezonowej (PSZ-OZPS);
- wniosek o wydanie przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (PSZ-WPZPS);
- wniosek podmiotu działającego jako agencja pracy tymczasowej o wydanie przedłużenia zezwolenia na pracę sezonową cudzoziemca na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej w charakterze pracownika tymczasowego (PSZ-WPZPSA).

WUP przed wybuchem epidemii COVID-19 nie wykorzystywały przy obsłudze wniosków składanych przez przedsiębiorców systemu informatycznego WUP-VIATOR. System ten, w odróżnieniu od Oprogramowania Syriusz^{STD} funkcjonującego w PUP, nie był zintegrowany z platformą Praca.gov.pl.

(akta kontroli str. 44-46)

PUP i WUP od początku uruchomienia instrumentów wsparcia zgłaszały Ministerstwu (podczas spotkań roboczych i w ramach usługi helpdesk⁹⁸) propozycje udogodnień i automatyzacji w zakresie możliwości składania większości wniosków w postaci elektronicznej i wspomagania ich weryfikacji poprzez system. Urzędy postulowały, aby ograniczyć możliwość składania wniosków papierowych, bowiem ich obsługa była znacznie bardziej pracochłonna. Proponowane przez urzędy pracy zmiany Ministerstwo zgłaszało zewnętrznemu wykonawcy usług informatycznych w formie specyfikacji, następnie sporządzano projekty wstępne, które w dalszej kolejności implementowano w systemach teleinformatycznych Syriusz^{STD} oraz WUP-VIATOR. Według wyjaśnień Dyrektora BKiA w MRiPS⁹⁹ wprowadzane do ww. systemów zmiany

⁹⁸ Usługa wsparcia użytkowników dla każdego z systemów teleinformatycznych realizowana przez Sygnity SA.

⁹⁹ Pismo z 26 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.5.2021.RL, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

oparte były na przepisach prawnych regulujących kwestie udzielania pomocy w ramach poszczególnych instrumentów wsparcia. Ministerstwo, po rozpoczęciu wdrażania narzędzi, organizowało szkolenia i konsultacje online m.in. z PUP i WUP w celu wyjaśnienia bieżących zagadnień związanych z obsługą wniosków. Pytania i wątpliwości w zakresie eksploatacji teleinformatycznych systemów, w tym m.in. sposobu działania poszczególnych funkcjonalności, urzędy pracy mogły zgłaszać do zewnętrznego Wykonawcy poprzez helpdesk. Przeprowadzono szkolenia w zakresie obsługi wniosków i uruchamianych funkcjonalności. Na przykład w 2020 r. przeprowadzono dla WUP 13 szkoleń (zdalnie) i jedno w 2021 r.¹⁰⁰. W okresie uruchomienia narzędzi Ministerstwo odnotowało wzrost miesięcznej liczby zgłoszeń użytkowników do helpdesku, co przełożyło się w ocenie Dyrektora BKiA w MRiPS na sprawniejszą obsługę wniosków przez pracowników PUP i WUP.

(akta kontroli str. 147-168, 410-411)

W zakresie wniosków obsługiwanych przez PUP w Oprogramowaniu Syriusz^{STD} udostępniono poniższe funkcjonalności.

- Z dniem 3 czerwca 2020 r. – dodany został mechanizm automatycznej weryfikacji merytorycznej złożonych wniosków o tzw. pożyczkę CovPoz; według wyjaśnień Dyrektora Generalnej¹⁰¹ były to instrumenty określone w art. 15zzd i 15zzda *ustawy COVID-19*;

Proces wykorzystywał dane m.in.:

- z rejestrów centralnych CEIDG/KRS (weryfikacja zgodności danych podmiotu oraz warunków dotyczących okresu prowadzenia działalności),
- z rejestru centralnego prowadzonego przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej (weryfikacja czy udzielono wsparcia w innej jednostce),
- w lokalnej bazie danych (m.in. czy istnieje inny wniosek z danym rachunkiem bankowym lub czy dokonano już wypłaty na ten rachunek bankowy).

W systemie udostępnione zostały też mechanizmy umożliwiające sprawną obsługę dużej liczby wpływających wniosków o pożyczkę:

- automatyczne rozpatrywanie wniosków zweryfikowanych pozytywnie,
- automatyczne generowanie przesyłania wypłaty do systemu finansowo-księgowego dla tych wniosków.

Użytkownicy otrzymali ponadto dostęp do usługi weryfikacji w rejestrze centralnym (wywoływanej na życzenie), gdzie w dowolnym momencie można było sprawdzić:

- czy udzielono beneficjentowi wsparcia w innym urzędzie (dotyczy obsługi wszystkich rodzajów wsparcia w ramach *ustawy COVID-19* udzielanych przez PUP),
- jakie rodzaje wsparcia w ramach *ustawy COVID-19* podmiot już otrzymał (lista wszystkich wsparć udzielanych przez PUP oraz WUP).

- Z dniem 28 lipca 2020 r. – wprowadzono udogodnienia w zakresie wspomaganie weryfikacji danych oraz rozliczeń. Rozszerzono mechanizm automatycznej weryfikacji merytorycznej wniosków dotyczących pożyczek (art. 15zzd i 15 zzda *ustawy COVID-19*) o weryfikację czy rachunek bankowy podany na wniosku znajduje się na tzw. białej liście podatników VAT. Dodano mechanizm weryfikacji możliwości umorzenia pożyczki, sprawdzający wnioskodawcę w rejestrach CEIDG/KRS w zakresie spełnienia warunku prowadzenia

¹⁰⁰ Na podstawie wyjaśnień zewnętrznego Wykonawcy z dnia 25 marca 2022 r., pozyskanych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit f *ustawy NIK*, w kontroli Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie (KGP.410.007.05.2021).

¹⁰¹ Pismo z 10 lutego 2022 r., znak: BKA-II.081.1.6.2022.IK.

działalności w deklarowanym czasie od otrzymania wsparcia – na ostatni dzień miesiąca pobierania pomocy (art. 15ztc *ustawy COVID-19*).

- Z dniem 11 grudnia 2020 r. – wprowadzono możliwość weryfikacji daty prowadzenia działalności gospodarczej według kodu PKD według stanu na dzień 30 września 2020 r.
- Z dniem 15 stycznia 2021 r. – wprowadzono weryfikację zwolnienia z opłacania składek ZUS. Zaimplementowano funkcjonalność umożliwiającą sprawdzenie, czy wnioskodawca skorzystał ze zwolnienia w opłacaniu składek w ZUS, określonego w art. 31zo *ustawy COVID-19* (szczególnie istotne w przypadku udzielania przez PUP wsparcia z art. 15zbb, 15zbe i 15zbe²).
- Z dniem 8 czerwca 2021 r. – wprowadzono możliwość weryfikacji daty prowadzenia działalności gospodarczej według kodu PKD na dzień 31 marca 2021 r.

W zakresie wniosków obsługiwanych przez WUP w systemie WUP-VIATOR udostępniono następujące możliwości:

- Z dniem 26 czerwca 2020 r. – weryfikację danych z CEIDG, KRS. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej Ministerstwa¹⁰² w wersji tej uruchomiono usługi umożliwiające automatyczną weryfikację wniosku oraz automatyczne zapisanie wyniku weryfikacji w metryczce sprawy. Proces ten wykluczał możliwość błędów i skracał czas obsługi wniosku. W przypadku pierwszych instrumentów wsparcia, uruchomionych w kwietniu 2020 r., weryfikacja wniosków w zakresie danych z KRS lub CEIDG dokonywana była przez pracowników urzędów poza systemem.
- Z dniem 20 października 2020 r. – możliwość wywołania usług *ZUS U1-prawo/ZUS U7N*.
- Z dniem 18 grudnia 2020 r. – możliwość analizy poprawności danych opartej na rejestrach zewnętrznych CEIDG, KRS, AC. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej¹⁰³ zmiana ta polegała na dodaniu procesu weryfikacji dla wniosków o przyznanie świadczeń na podstawie art. 15gga *ustawy COVID-19* wprowadzonych w grudniu 2020 r., analogicznie jak dla wniosków z art. 15g oraz 15gg wprowadzonych w terminach wcześniejszych. Ponadto, dla wniosków z art. 15g i 15gg rozbudowana została weryfikacja instrumentów pomocy udzielonych w innych wojewódzkich urzędach pracy. Dodano możliwość sprawdzenia, czy nie udzielono nowego świadczenia z instrumentu na podstawie art. 15gga.
- Z dniem 30 stycznia 2021 r. – możliwość weryfikacji prowadzenia działalności gospodarczej według kodu PKD na dzień 30 września 2020 r. lub 30 listopada 2020 r.
- Z dniem 12 marca 2021 r. – możliwość weryfikacji końcowej wniosku. Według wyjaśnień Dyrektora Generalnej¹⁰⁴ dla wniosków o przyznanie świadczeń na podstawie art. 15gga umożliwiono wczytywanie do systemu WUP-VIATOR plików EXCEL z listą pracowników do rozliczenia. Uruchomiono weryfikację rozliczenia wstępnego wniosków z art. 15gga.
- Z dniem 24 kwietnia 2021 r. – możliwość weryfikacji daty prowadzenia działalności gospodarczej według kodu PKD na 31 marca 2021 r.

Od dnia 20 października 2020 r. na potrzeby realizacji zadań związanych z obsługą wniosków w ramach instrumentów wsparcia przewidzianych *ustawą COVID-19*

¹⁰² Pismo z 10 lutego 2022 r., znak: BKA-II.081.1.6.2022.IK.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

zapewniono WUP dostęp (przez system WUP-VIATOR) do usług ZUS w zakresie weryfikacji danych w ramach procedury U7N oraz U1¹⁰⁵.

W latach 2020-2021 rozbudowa oraz koszty wszystkich zmian funkcjonalnych, które były wdrażane od początku uruchomienia narzędzi wsparcia wyniosły: dla Oprogramowania Syriusz^{STD} - 3 792 tys. zł, natomiast dla systemu WUP-VIATOR - 1 205,2 tys. zł. W kwotach tych zawierają się m.in. koszty związane z modyfikacjami systemów, dotyczącymi procesów oceny, weryfikacji oraz rozliczenia pomocy udzielanej na podstawie ustawy COVID-19 odpowiednio: 581,5 tys. zł (Syriusz) oraz 261,7 tys. zł (WUP-VIATOR). W ramach systemu WUP-VIATOR zostały ponadto wykonane dwie zmiany, które obejmowały wykonanie kompleksowych funkcjonalności, które umożliwiały obsługę wniosków z art. 15gga oraz z art. 15gga¹ – koszt tych zmian wyniósł 207,5 tys. zł¹⁰⁶.

(akta kontroli str. 147-172, 179-184, 411-412, 754-757)

Rozpatrywanie wniosków, rozliczenie świadczeń i kontrola ich wydatkowania przez WUP

Po wprowadzeniu do porządku prawnego kolejnych instrumentów wsparcia Ministerstwo¹⁰⁷ przygotowywało i sukcesywnie przekazywało lub publikowało na stronie publicznych służb zatrudnienia (<http://psz.praca.gov.pl>) instrukcje¹⁰⁸ skierowane do WUP w zakresie rozpatrywania wniosków, wstępnej i końcowej weryfikacji rozliczenia środków przekazanych na podstawie ustawy COVID-19. Np. w lipcu 2020 r. na ww. stronie Ministerstwo opublikowało *Instrukcję mającą na celu usprawnienie procesu realizacji wniosków składanych do Wojewódzkiego Urzędu Pracy*. W instrukcji opisano zakres rozpatrywania wniosków, wstępnej i końcowej weryfikacji wsparcia w ramach poszczególnych instrumentów oraz udostępniono narzędzia ułatwiające rozliczenia. Niektóre WUP stosowały wprost tę instrukcję, inne natomiast wdrożyły autonomiczne, bardziej szczegółowe procedury.

Według wyjaśnień Minister¹⁰⁹, w związku z nagłą sytuacją związaną z wybuchem epidemii, globalnymi problemami przedsiębiorców i powierzeniem urzędowi pracy dodatkowych zadań z ustawy COVID-19, Minister wspomógł WUP przygotowując dla nich instrukcje o charakterze pomocniczym, pomimo, że nie był do tego zobligowany przepisami prawa. Dysponent FGŚP – jak wyjaśniła Minister – nie posiadał kompetencji do wprowadzania procedur w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego jakimi są WUP, gdyż w żaden sposób nie podlegały one ministrowi właściwemu do spraw pracy.

Według m.in. informacji uzyskanych od dyrektorów kilku WUP¹¹⁰ wynika, że pracodawcy:

- wskazywali w rozliczeniu osoby nieuprawnione do rozliczania, tj. np. byłych pracowników, pracowników przebywających na urloпах bezpłatnych, zasiłkach chorobowych, macierzyńskich i wychowawczych, studentów, osoby zatrudnione na nieoskładkowanych umowach zlecenia, osoby zmarłe;
- zastępowali (podmieniali) jednego pracownika innym pracownikiem;
- wnioskowali wielokrotnie na tych samych pracownikach.

¹⁰⁵ Usługa U7N to pobieranie z systemu ZUS informacji, czy pracodawca nie zalega z opłacaniem składek za osoby zgłoszone do ubezpieczenia (na dany dzień). Usługa U1 to pobieranie danych dot. okresu ubezpieczeń, podstawy ubezpieczeń społecznych, zasiłków i świadczeń wypłacanych przez ZUS z ubezpieczenia chorobowego i wypadkowego, świadczenia z ubezpieczenia rentowego i emerytalnego, w związku z weryfikacją okresów zatrudnienia osoby objętej wsparciem w ramach COVID-19.

¹⁰⁶ Pismo z dnia 28 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.13.22.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹⁰⁷ Najpierw MRPiPS, a następnie MRPiT.

¹⁰⁸ <https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiębiorcow/tarcza>

¹⁰⁹ Pismo z 25 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.12.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹¹⁰ Informacje pozyskane od WUP w toku kontroli na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

W tym zakresie Minister wyjaśniła¹¹¹, że pomoc skierowana do przedsiębiorców miała do nich docierać w jak najszybszym terminie dla ochrony miejsc pracy. WUP wnioskowały o największe uproszczenie wniosku o wypłatę świadczeń oraz rezygnację z załączników, co miało znacznie przyspieszyć udzielanie pomocy. Podstawą takiego działania miało być zastąpienie załączników i ich weryfikacji na etapie wnioskowania o środki, oświadczeniami przedsiębiorców składanymi pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Takie działania były zgodne z zasadą domniemania uczciwości przedsiębiorcy, która jest zawarta w art. 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*¹¹². W ww. wyjaśnieniach Minister wskazano też, że zastosowane uproszczenie nie oznacza, że całkowicie zrezygnowano z weryfikacji oświadczeń. Zostało to przeniesione na etap rozliczania przyznanego środków. W opinii NIK, stanowisko Ministra nie znajduje odzwierciedlenia w ustaleniach kontroli NIK. Kontrole nie potwierdzają, aby na jakimkolwiek etapie taka weryfikacja była przez WUP dokonywana.

Zdaniem NIK, skoro Minister opracował instrukcję postępowania, to celowym było umieszczenie w niej także wskazania, że w dyspozycji WUP znajduje się narzędzie, tj. WUP-VIATOR, przy którego pomocy pracownicy urzędu mogą w określonym zakresie weryfikować informacje i dane deklarowane przez przedsiębiorców we wnioskach o wypłatę świadczeń. Minister mógł zapewnić zawarcie tych istotnych informacji w instrukcji, gdyż na bieżąco zlecał podmiotowi zewnętrznemu dokonywanie modyfikacji tego systemu teleinformatycznego i wydatkował na ten cel środki finansowe. Wskazanie takie mogłoby przyczynić się do wyprzedzającej eliminacji wniosków niezrzetelnych i ograniczenia w ten sposób działań koniecznych do przeprowadzenia windykacji środków na etapie rozliczeń.

(akta kontroli str. 729-730)

Zgodnie z pierwotną treścią art. 15g ust. 17 *ustawy COVID-19* do wypłaty i rozliczania świadczeń odpowiednie zastosowanie miały przepisy art. 7-16 (z wyjątkami) ustawy z dnia 11 października 2013 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy*. Na rozliczenie świadczenia przyznanego przedsiębiorcy na podstawie art. 15g *ustawy COVID-19*, zgodnie umową, obowiązywał termin 30 dni. W sytuacji ciągłego wpływu dużej liczby wniosków o przyznanie pomocy z tego artykułu, Dyrektorzy WUP informowali dysponenta Funduszu, że nie są w stanie na bieżąco dokonywać rozliczeń, tj. sprawdzać prawidłowości wykorzystania środków FGŚP. W związku z powyższym, w ramach nowelizacji ustawy z dnia 19 czerwca 2020 r. *o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19*¹¹³, w art. 15g *ustawy COVID-19* wprowadzono ust. 17b ustalający dla WUP dwa etapy rozliczenia pomocy przekazanej beneficjentom, tj.:

- wstępną weryfikację rozliczenia środków i dokumentacji, potwierdzającą wykorzystanie pomocy zgodnie z przeznaczeniem (polegającą w szczególności na analizie: kompletności dokumentacji, prawidłowości złożonych przez beneficjentów oświadczeń oraz weryfikacji kwot przekazanych i faktycznie wykorzystanych środków) - „której dokonuje się” w terminie 60 dni od dnia upływu terminu do złożenia rozliczenia i dokumentacji; przepis ten został znówelizowany ustawą z dnia 2 grudnia 2021 r. *o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*

¹¹¹ Pismo z 25 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.12.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹¹² Dz. U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.

¹¹³ Dz. U. z 2022 r. poz. 2141.

oraz niektórych innych ustaw¹¹⁴ i obecnie brzmi: wstępnej weryfikacji (...) dokonuje się w terminie 60 dni od dnia złożenia prawidłowego i kompletnego rozliczenia i dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w rozliczeniu;

- końcową weryfikację pełnej dokumentacji, potwierdzającą wykorzystanie pomocy zgodnie z przeznaczeniem i ostateczne zatwierdzenie przekazanego rozliczenia otrzymanych środków – „która może zostać dokonana w okresie 3 lat” od dnia upływu terminu do złożenia rozliczenia i dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w rozliczeniu.

W odniesieniu do art. 15gg ustawy COVID-19 dwuetapowy sposób rozliczania świadczeń wprowadziła nowelizacja ustawy COVID-19 z dnia 9 grudnia 2020 r.¹¹⁵, w której zmieniono treść ust. 21 poprzez odwołanie się do przepisów art. 15g ust. 17b i 17c.

Powyższą ustawą z dnia 9 grudnia 2020 r. wprowadzono kolejne narzędzie pomocy państwa w postaci dofinansowania wynagrodzeń dla przedsiębiorców prowadzących działalność określoną wskazanymi w ustawie kodami PKD (art. 15gga). W art. 15gga dodano ust. 21 odwołując się do odpowiedniego stosowania przepisów art. 15g ust. 17b i 17c (dwuetapowy sposób rozliczania świadczeń przez WUP) oraz do art. 15gg ust. 22 (uprawnienie do kontroli).

W drodze nowelizacji ustawy COVID-19 z dnia 2 grudnia 2021 r.¹¹⁶, w art. 15g wprowadzono w ust. 17d przepis uprawniający WUP do przeprowadzania kontroli oraz postanowienia analogiczne, jak w art. 15gg ust. 22. W odniesieniu do narzędzia określonego w art. 15g warunki zwrotu świadczeń niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem wynikały z umów zawieranych z przedsiębiorcami przez dyrektorów WUP.

Znowelizowany przepis art. 15gg ust. 23 ustawy COVID-19 zobowiązywał dyrektora WUP do wydania decyzji o zwrocie w całości otrzymanej przez beneficjenta pomocy wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych (liczonymi od dnia przekazania środków wykorzystanych niezgodnie z warunkami określonymi w tej ustawie), jeśli beneficjent złożył oświadczenie dotyczące spełniania warunku spadku obrotów lub innych kryteriów niezgodnie ze stanem faktycznym lub nie sporządził na dzień złożenia wniosku wykazu pracowników objętych wnioskiem lub nie poddał się kontroli.

W ww. nowelizacji, w art. 15gg ust. 23a-d wprowadzono obowiązek wzywania przez dyrektorów WUP podmiotów, które nie rozliczyły się z pomocy w terminie 30 dni od zakończenia okresu pobierania świadczeń (ust. 19) lub nie złożyły dokumentów potwierdzających zatrudnienie pracowników (ust. 20), do spełnienia tych wymogów w dodatkowym terminie 30 dni od dnia otrzymania wezwania. Wskazano, że skutkiem niezastosowania się do tego wezwania przez przedsiębiorcę będzie konieczność zwrotu całości otrzymanej pomocy wraz z odsetkami.

Przepisy ustanawiające pomoc udzielaną na podstawie art. 15gga ustawy COVID-19 – wprowadzone ustawą nowelizującą z 9 grudnia 2020 r. – uregulowały jednocześnie kwestię zwrotu: całości otrzymanego świadczenia przysługującego pracownikowi, któremu wypowiedziano umowę o pracę w czasie objętym dofinansowaniem (ust. 16) oraz części świadczenia pobranego w nienależnej, nadmiernej wysokości lub wykorzystanego niezgodnie z przeznaczeniem (ust. 17). Do zwrotu całości otrzymanej pomocy wraz z odsetkami zobowiązany był przedsiębiorca, który złożył chociażby jedno z oświadczeń niezgodne ze stanem faktycznym lub nie poddał się kontroli (ust. 18). Dyrektorzy WUP zostali zobligowani na podstawie art. 15gga ust. 19 do wezwania przedsiębiorców, którzy w terminie 30 dni od zakończenia okresu dofinansowania nie rozliczyli się lub nie złożyli dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków

¹¹⁴ Dz. U. poz. 2317.

¹¹⁵ Dz. U. poz. 2255.

¹¹⁶ Dz. U. poz. 2317, która weszła w życie z dniem 16 grudnia 2021 r.

zgodnie z przeznaczeniem bądź nie zwrócili niewykorzystanych środków (art. 15gga ust. 15 pkt 3 lub 4). Dyrektorzy zostali ustawowo zobowiązani do samodzielnego wyznaczania dodatkowych terminów do spełnienia powyższych obowiązków. Konsekwencją niespełnienia przez beneficjentów obowiązków w dodatkowym terminie była konieczność zwrotu całości otrzymanej pomocy. *Ustawa COVID-19* nie zawiera przepisów, które umożliwiałyby odstępianie od obowiązku wezwania przedsiębiorcy przez dyrektora WUP na podstawie art. 15gga ust. 19.

Zastępca Dyrektora DF w MRiPS wyjaśnił¹¹⁷, że przepisy nie regulują długości wyznaczanych terminów, dając dyrektorom WUP elastyczność w tym zakresie w zależności od okoliczności zaistnienia konkretnego przypadku. Zdaniem wyjaśniającego jest to rozwiązanie racjonalne, pozwalające na dostosowanie terminu do sytuacji konkretnego przedsiębiorcy, a jednocześnie niegenerujące szkody po stronie FGŚP, ponieważ środki zwracane są wraz z odsetkami liczonymi od dnia ich przekazania. Departament Funduszy MRiPS nie przekazywał do WUP żadnych rekomendacji dotyczących dodatkowego terminu co, jak wyjaśniono, nie wyklucza, że urzędy te przyjęły wspólne założenia i jednolitą praktykę postępowania w tym zakresie.

Minister zauważyła¹¹⁸, że dyrektor WUP jest zobowiązany do przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy w każdym przypadku, jeśli na etapie rozliczenia środków pojawią się wątpliwości odnośnie wykorzystania środków FGŚP zgodnie z przeznaczeniem oraz z warunkami określonymi w przepisach prawa lub w umowie o wypłatę świadczeń.

(akta kontroli str. 603-611, 729-734, 752)

Finansowanie obsługi zadań nałożonych na WUP na podstawie ustawy COVID-19

W związku z epidemią na terenie Polski pomoc udzielana przedsiębiorcom na podstawie *ustawy COVID-19* była wielokrotnie rozszerzana. Wobec braku możliwości przewidzenia skali pomocy jaka będzie udzielona, wysokość przyznawanych WUP środków na koszty obsługi narzędzi wprowadzanych *ustawą COVID-19* dostosowywana była na bieżąco. Według wyjaśnień Minister¹¹⁹ i Zastępcy Dyrektora DF w MRiPS¹²⁰ wysokość przyznanych dla WUP limitów na koszty obsługi *ustawy COVID-19* w latach 2020-2022 wynikała ze zgłaszanych przez WUP, na poszczególne lata potrzeb i możliwości dysponowania środkami pochodzącymi m.in. z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (FPC), które były przekazywane do FGŚP sukcesywnie, w zależności od udzielanego przedsiębiorcom wsparcia. Ustalając limity dla WUP na poszczególne lata dysponent FGŚP uwzględniał maksymalną kwotę zabezpieczoną na ten cel w planie finansowym w danym roku budżetowym. I tak w planie finansowym FGŚP na 2020 r. ujęto kwotę 13,4 mln zł stanowiącą równowartość 0,5% kosztów realizacji *ustawy COVID-19* pochodzących z FGŚP, oszacowanych w OSR - dokumencie stanowiącym integralną część projektu ww. ustawy – w wysokości 2 689 mln zł. Na początkowym etapie rozdysponowano pomiędzy WUP kwotę 11,1 mln zł, kierując się proporcjami wykorzystywanymi przy ustalaniu limitów na zadania wynikającymi z ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*, gdyż brak było danych dotyczących realizacji *ustawy COVID-19*. Przekazana kwota okazała się niewystarczająca, ze względu na rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy, wprowadzenie kolejnych instrumentów wsparcia oraz z uwagi na rozpoczęcie etapu rozliczania udzielonej pomocy, co wymusiło zwiększenie obsady kadrowej, a także pozyskiwanie dodatkowych powierzchni biurowych. Biorąc pod uwagę liczbę

¹¹⁷ Pismo z 14 lutego 2022 r., znak: DF-VI.081.1.2022.PG.

¹¹⁸ Pismo z 25 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.12.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹¹⁹ Pismo z 10 maja 2022 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹²⁰ Pismo z 23 lutego 2022 r., znak DF-II.081.I.5.2022.AW.

rozpatrzonych wniosków w poszczególnych WUP, dysponent Funduszu przyznał urzędom pozostałe środki w ramach kwoty ujętej w planie finansowym FGŚP.

Ustawą z dnia 24 lipca 2020 r.¹²¹ wprowadzono do *ustawy COVID-19* – z mocą od 31 marca 2020 r. - przepisy umożliwiające przekazanie WUP środków na pokrycie kosztów związanych z obsługą zadań wprowadzanych kolejnymi Tarczami Antykryzysowymi. I tak stosownie do art. 31a ust. 4 *ustawy COVID-19* dysponent FGŚP został upoważniony do przekazania WUP środków na finansowanie kosztów obsługi powierzonych im zadań do wysokości 0,5% kwoty przekazanej łącznie na te zadania (dotyczy zadań określonych w art. art.: 15g, 15g¹, 15ga, 15gg, 15gga, 15gga¹ *ustawy COVID-19*).

W 2020 r. WUP na obsługę powyższych zadań wynikających z *ustawy COVID-19* otrzymały łącznie 14 503,3 tys. zł.

Limity dla poszczególnych WUP obejmowały wydatki na wynagrodzenia dla pracowników realizujących *ustawę COVID-19*, pochodne od wynagrodzeń oraz koszty rzeczowe bez wyodrębnienia kwot na poszczególne pozycje wydatków. Do decyzji dyrektorów WUP należał podział środków według zidentyfikowanych potrzeb w poszczególnych WUP¹²².

Minister wyjaśniła¹²³, że zależność pomiędzy liczbą rozpatrzonych wniosków oraz wysokością udzielonego wsparcia w 2020 r., a wysokością środków przyznawanych WUP na koszty obsługi w 2020 r. posłużyła do wyrównywania poziomu limitów przyznanych tym urzędem na początku epidemii i wejścia w życie *ustawy COVID-19*. Początkowo, wobec braku informacji o wielkości i dynamice udzielanej pomocy, limity na koszty obsługi WUP przyznano w oparciu o proporcje wykorzystywane przy określaniu limitów dla WUP na zadania ustawowe Funduszu, tj. z zakresu *ustawy o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*.

Po wprowadzeniu do *ustawy COVID-19* przepisów art. 31a ust. 4 podjęto działania mające na celu wyrównanie dysproporcji w przyznanych WUP limitach na koszty obsługi, powstałych w trakcie udzielania wsparcia. Do tego celu posłużyły dane z lipca 2020 r. dotyczące liczby rozpatrzonych w poszczególnych WUP wniosków i kwot udzielonej pomocy oraz wysokości przyznanych wcześniej limitów. W celu określenia wspólnego punktu odniesienia dla WUP obliczono średni koszt obsługi jednego wniosku, który wahał się w poszczególnych urzędach od 100 zł do 250 zł. Dla WUP o najniższym koszcie rozpatrzenia jednego wniosku limit został zwiększony w ramach możliwości dokonania takiego zwiększenia, ograniczonego ogólną kwotą środków zabezpieczonych w planie finansowym FGŚP na koszty obsługi *ustawy COVID-19* do wysokości 13 445 tys. zł. Dla WUP, w których koszt rozpatrzenia jednego wniosku wahał się od 100 zł do 137 zł zwiększono limit środków na koszty obsługi tak, aby koszt rozpatrzenia jednego wniosku wzrósł do 156 zł. Na kolejnym etapie wyrównywania dysproporcji, dysponent Funduszu wystąpił do WUP z prośbą o przesłanie informacji o kwocie kosztów planowanych do poniesienia ponad poziom przyznanego na ten cel limitu środków w 2020 r. W październiku 2020 r. niektóre WUP złożyły zapotrzebowania na dodatkowe środki w 2020 r. na łączną kwotę 4 980,3 tys. zł. W oparciu o dane z października 2020 r. dla WUP, które zgłosiły zapotrzebowania na dodatkowe środki - uwzględniając liczbę rozpatrzonych przez poszczególne WUP wniosków - zwiększono limity środków o kwotę 2 127,5 tys. zł. Ponieważ w planie finansowym FGŚP ogólna kwota środków zabezpieczonych na koszty obsługi zadań

¹²¹ Ustawa o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1423 ze zm.), art. 4 pkt 6.

¹²² WUP przekazywały co miesiąc informacje o bieżących kosztach obsługi Funduszu, wykazując m.in. wydatki w ramach przyznanego limitu w podziale na wynagrodzenia dla pracowników obsługujących realizację *ustawy COVID-19*, pochodne od wynagrodzeń i koszty rzeczowe.

¹²³ Pismo z 10 maja 2022 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

została zwiększona do kwoty 15 573 tys. zł, jako kryterium przyznania dodatkowych środków dla WUP, które zgłosiły zapotrzebowania na środki, przyjęto jednostkowy koszt rozpatrzenia jednego wniosku na poziomie 155 zł.

Dalej Minister wyjaśniła, iż w 2021 r. w związku z nowelizacją *ustawy COVID-19* wprowadzającą nowy instrument wsparcia oraz wydłużającą okres udzielania pomocy do 30 czerwca 2021 r., a także z uwagi na rozpoczęcie etapu rozliczania udzielonej przedsiębiorcom pomocy - generowane były przez WUP dodatkowe koszty obsługi, związane między innymi z koniecznością utrzymania zwiększonej obsady kadrowej realizującej zadania wynikające z ww. ustawy, jak również utrzymania dodatkowych powierzchni biurowych. Wówczas jako kryterium przyznania środków na koszty obsługi w 2021 r. przyjęto jednostkowy koszt rozpatrzenia jednego wniosku na poziomie 280 zł. WUP przesłały do DF w MRPIIT informacje o zapotrzebowaniu na środki z przeznaczeniem na koszty obsługi *ustawy COVID-19* w 2021 r. na łączną kwotę 40 087 tys. zł. Po analizie złożonych zapotrzebowań na środki oraz biorąc pod uwagę liczbę rozpatrzonych wniosków w poszczególnych WUP, a także wysokość przyznanych na 2020 r. dla WUP limitów, rozdysponowano środki na koszty obsługi w 2021 r. w łącznej kwocie 15 394 tys. zł. Z uwagi na to, że na początku 2021 r. nie zostały jeszcze przekazane do WUP przez dysponenta Funduszu środki na wypłaty świadczeń z tytułu *ustawy COVID-19*, w celu zachowania płynności realizacji zadania, ustalone zostały dla urzędów limity na koszty obsługi na poziomie zbliżonym do kwoty limitów przyznanych w 2020 r.

W związku z tym, że w planie finansowym FGŚP na 2021 r. ogólna kwota środków zabezpieczonych na koszty obsługi COVID-19 została zwiększona do kwoty 19 900 tys. zł, WUP, które zgłosiły zapotrzebowania na dodatkowe środki na koszty obsługi, zostały zwiększone limity do ogólnej kwoty 18 541,5 tys. zł (w ramach 0,5% kwoty przekazanej przez dysponenta Funduszu na realizację zadań *ustawy COVID-19* w 2021 r.).

W 2022 r. dla WUP zostały przyznane limity na koszty obsługi *ustawy COVID-19* na łączną kwotę 31 835,1 tys. zł, zgodnie z potrzebami zgłoszonymi przez te urzędy. Środki niewykorzystane przez WUP na koszty obsługi w latach 2020-2022 do wysokości 0,5% kwoty przekazanej przez dysponenta FGŚP na realizację zadań *ustawy COVID-19*, mogą zostać przeznaczone na powyższy cel w kolejnych latach.

Minister właściwy do spraw pracy jako dysponent FGŚP nie miał szczegółowych informacji o tym, w jaki sposób przekazane do WUP środki na obsługę realizacji zadań *ustawy COVID-19* wpłynęły na sprawność rozliczania świadczeń przekazanych przedsiębiorcom. WUP nie były zobowiązane do przekazywania takich danych, również w okresowej sprawozdawczości WUP, a Minister o takie dane nie występował.

Z puli środków – przeznaczonych na sfinansowanie kosztów obsługi rozwiązań określonych przepisami art. 31a ust. 4 *ustawy COVID-19* - w latach 2020-2021 WUP otrzymały łącznie 43,3% środków należnych na podstawie art. 31a ust. 4 *ustawy COVID-19*. Procentowo największe środki otrzymały WUP: w Opolu – 69,2% (903 tys. zł z maksymalnej należnej kwoty w wysokości 1,3 mln zł), w Gdańsku - 66% (2,5 mln zł z maksymalnej należnej kwoty w wysokości 3,8 mln zł), w Kielcach – 61,2% (984 tys. zł z maksymalnej należnej kwoty w wysokości 1,6 mln zł), w Lublinie – 55,9% (1,2 mln zł z maksymalnej należnej kwoty w wysokości 2,2 mln zł), w Krakowie – 54,8% (3,3 mln zł z maksymalnej należnej kwoty 6,1 mln zł), we Wrocławiu – 50,1% (2,8 mln zł z maksymalnej należnej kwoty 5,7 mln zł). Pozostałe środki zostaną rozdysponowane w kolejnych latach (do 2024 r.) stosownie do postanowień przepisu 31a ust. 4 *ustawy COVID-19*.

Minister wyjaśniła¹²⁴, że wielkość kwoty przyznanej na koszty obsługi dla WUP w 2021 r. była zdeterminowana wysokością kwot przyznanych na realizację ustawy COVID-19 z FPC i związanymi z tym możliwymi do dokonania zmianami w planie finansowym FGŚP na 2021 r. Podkreśliła, że środki na koszty obsługi obejmują zarówno koszty związane z wypłatami świadczeń, ostatecznym rozliczeniem przedsiębiorców oraz kontrolami przedsiębiorców które możliwe są do przeprowadzenia w okresie trzech lat. Pozostałe środki na koszty obsługi rozwiązań przewidzianych w ustawie COVID-19 będą przekazywane do WUP w kolejnych latach do wysokości kwot wynikających z zapisów art. 31a ustawy COVID-19. Z uwagi na skomplikowany charakter powierzonych zadań, czasochłonność rozliczeń - środki na koszty obsługi będą szacowane co roku, na etapie prac nad projektem planu finansowego FGŚP. WUP, które udzieliły największego wsparcia - zważywszy na złożony proces rozliczenia przedsiębiorców - będą potrzebowały w kolejnych latach najwięcej środków na koszty obsługi tego zadania.

Minister zauważyła¹²⁵ ponadto, że sprawy organizacyjne są poza właściwością ministra właściwego do spraw pracy. Za organizację pracy w WUP odpowiada dyrektor WUP oraz marszałek województwa. Zgodnie z art. 41 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa¹²⁶ do zadań zarządu województwa należy m.in.: kierowanie, koordynowanie i kontrolowanie działalności wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych.

(akta kontroli str. 599-615, 724-757, 854)

Wykazy pracowników uprawnionych do świadczenia (tzw. kalkulator)¹²⁷

Do rozpatrzenia wniosku i uzyskania przez przedsiębiorcę dofinansowania na podstawie 15zzb ustawy COVID-19 obowiązkowe było przedłożenie wraz z wnioskiem tzw. kalkulatora. Zawierał on imienną listę pracowników wraz z numerem PESEL lub numerem dowodu tożsamości, danymi o wykształceniu, wieku (poniżej lub powyżej 30 lat), kwocie wynagrodzenia brutto oraz informację o zwolnieniu z opłacania składek ZUS (art. 31zo ustawy COVID-19). Kalkulator został opracowany przez Departament Informatyki MRPIPS, jako pomoc dla przedsiębiorców zainteresowanych wsparciem na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19. Kalkulator był narzędziem porządkującym informacje o przedsiębiorcy i pracownikach, którzy mieli zostać objęci dofinansowaniem oraz ułatwiającym pracodawcom wykonanie obliczeń potrzebnych do złożenia wniosku.

Przedłożenie wykazu pracowników – kalkulatora - razem z wnioskiem o wypłatę świadczeń było wymagane dla instrumentów pomocowych wprowadzonych na podstawie art. 15g ustawy COVID-19. Stosownie do art. 15g ust. 17 do wypłaty i rozliczania wypłaconych świadczeń miały zastosowanie odpowiednio m.in. przepisy ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy¹²⁸ (z wyjątkami). I tak przepis art. 11 tej ustawy stanowi, że środki FGŚP są przekazywane na rachunek bankowy przedsiębiorcy na podstawie umowy o wypłatę świadczeń oraz wykazu pracowników uprawnionych do świadczeń. Przepis ten przewiduje składanie wykazu pracowników co miesiąc.

Minister wyjaśniła¹²⁹, że skala codziennego wpływu do WUP wniosków o przyznanie dofinansowania nie pozwalała na rozpatrywanie ich na bieżąco, włącznie z dokonaniem merytorycznej weryfikacji danych zawartych w załącznikach do wniosku, tj. m.in. danych dotyczących pracowników wskazanych do dofinansowania zawartych

¹²⁴ Pismo z 25 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.12.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹²⁵ Pismo z 28 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.13.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹²⁶ Dz. U. z 2022 r. poz. 2094.

¹²⁷ Kalkulator to plik w formie xlsx.

¹²⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 669.

¹²⁹ Pismo z 28 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.13.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

w kalkulatorze. Biorąc to pod uwagę uznano, że weryfikacja wykazu pracowników sporządzonego przez przedsiębiorcę i udostępnianego dyrektorowi WUP na jego żądanie może się odbywać na etapie rozliczenia środków.

Stanowisko w zakresie możliwości rezygnacji z załącznika do wniosku - m.in. kalkulatora wyraziła Podsekretarz Stanu Alina Nowak w MRPiPS¹³⁰ w odpowiedzi na jeden z siedmiu problemów zgłoszonych przez Konwent Dyrektorów WUP w piśmie z dnia 11 maja 2020 r.¹³¹ Wobec zgłoszonego problemu nr 1 dotyczącego kwestii wydłużającego się okresu oczekiwania przez przedsiębiorców na wypłatę dofinansowania po złożeniu wniosku o udzielenie pomocy, Konwent zaproponował m.in:

- oparcie procesu przyznawania pomocy na maksymalnie uproszczonym wniosku zawierającym kwotę wnioskowanego dofinansowania, oraz oświadczenie przedsiębiorcy, że spełnia wszystkie warunki przyznania pomocy;
- rezygnację z załączników a w szczególności z porozumienia. Wniosek powinien zawierać oświadczenie, że pracodawca zawarł porozumienie z pracownikami spełniające wymogi prawa i przesłać jego treść do Państwowej Inspekcji Pracy, a wysokość dofinansowania została przez niego wykazana we wniosku zgodnie z wymogami prawa i przyjmuje za to odpowiedzialność;
- po złożeniu wniosku WUP dokonywałby wyłącznie weryfikacji podmiotu przedsiębiorcy tak aby uzyskać zapewnienie, że podane informacje i oświadczenia są wiarygodne.

Minister ustosunkowując się do propozycji Konwentu wyjaśniła, iż przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* wprowadziły zasadę domniemania uczciwości przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 10 ust. 1 organy kierują się w swojej działalności zasadą zaufania wobec przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów. Art. 27 tej ustawy wprowadza zasadę szybkości postępowania stanowiąc, iż organy działają w sprawach związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia. Tym samym, przepisy ustawy, jak Minister wyjaśniła, przemawiają za dopuszczeniem rozpatrywania wniosków w oparciu o oświadczenia przedsiębiorcy, bez konieczności dołączania porozumienia oraz wykazu pracowników (kalkulatora) i ich weryfikacji na tym etapie. Oświadczenia wnioskodawca składa pod rygorem odpowiedzialności karnej. Minister przyznała w piśmie, że wprowadzenie rozwiązania, w tym m.in. poprzez rezygnację z dołączania wykazu pracowników znacznie skróci rozpatrywanie wniosków i przekazywanie pomocy przedsiębiorcom. Weryfikacja wykazu pracowników, udostępnionego dyrektorowi WUP na jego żądanie może odbywać się na etapie rozliczenia wniosku. Przy czym Minister nadmieniła, iż dyrektor WUP posiada również uprawnienia do przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli w zakresie przestrzegania postanowień umowy, wydatkowania środków z Funduszu zgodnie z przeznaczeniem, właściwego dokumentowania i rozliczania otrzymanych i wydatkowanych środków. Argumenty te stanowiły podstawę do przygotowania przez Ministerstwo nowego wzoru wniosku oraz umowy.

Kolejne instrumenty wsparcia finansowane ze środków FGŚP, wprowadzone na podstawie art. 15gg i art. 15gga *ustawy COVID-19*, zostały już oparte na oświadczeniach składanych przez przedsiębiorcę pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń lub zatajenie prawdy. W odniesieniu do wykazu pracowników było to oświadczenie o sporządzeniu wykazu na dzień złożenia wniosku i zobowiązanie się do przedłożenia go na żądanie uprawnionych organów. Przepisy art. 15gg ust. 9 pkt 7 oraz art. 15gga ust. 6 pkt 6 *ustawy COVID-19* umożliwiały dyrektorom

¹³⁰ Pismo Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 21 maja 2020 r., znak: DF-III.058.34.2020.PG.

¹³¹ Pismo znak: ZA.0020.02.12.2020.GP.

WUP żądanie przedłożenia wykazu na każdym etapie procedowania wniosku o wypłatę świadczeń czy rozliczenia wypłaty.

System monitorowania udzielanej przez PUP i WUP pomocy przedsiębiorcom

Bezpośrednią obsługę wniosków o wsparcie udzielane na podstawie art. 15zzb, 15zzc, 15zzd, 15zze, art. 15zze⁴ i art. 15zze^{4a} ustawy COVID-19 prowadziły PUP, które przekazywały do Statystyk Centralnych¹³² codzienne sprawozdania dotyczące poszczególnych instrumentów wsparcia. Głównym celem wsparcia udzielanego przez te powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy była – ogólnie sformułowana - ochrona miejsc pracy poprzez dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Wobec ww. celu monitorowane były w Ministerstwie zmiany poziomu rejestrowanego bezrobocia oraz zgłoszenia zwolnień i zwolnienia grupowe. Nie ustalono natomiast innych, szczegółowych mierników. Według wyjaśnień Dyrektora BKiA¹³³ do dnia 23 listopada 2021 r. objętych dofinansowaniem zostało 3 875 765 miejsc pracy. Dalej Dyrektor wskazał, iż pracownicy ministerstw obsługujących w kontrolowanym okresie działająca praca mieli dostęp do danych ze sprawozdań z poziomu tzw. systemu analityczno-raportowego CeSAR. Na podstawie tych danych przygotowywano codzienne zestawienia służące monitorowaniu skali udzielanej pomocy w ramach poszczególnych instrumentów wsparcia oraz stopnia realizacji wniosków wpływających do PUP. Na podstawie danych m.in. na temat bezrobocia rejestrowanego można było wnioskować o wpływie wsparcia na sytuację na rynku pracy, jak również porównywać zmiany, które zaszły w zakresie podstawowych wskaźników opisujących sytuację na rynku pracy (współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia, stopa bezrobocia¹³⁴) w Polsce i innych krajach UE.

Natomiast Departament Funduszy MRIPS poprzez system WUP-VIATOR monitorował codziennie m.in. dane o liczbie wniosków rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie, wnioskowanej kwocie wsparcia oraz o liczbie pracowników objętych wnioskami w ramach każdego instrumentu (art. 15g, 15gg, 15gga ustawy COVID-19).

Wojewódzkie urzędy pracy przekazywały dysponentowi FGŚP kwartalne *Informacje dla ministra właściwego do spraw pracy dotyczące wykorzystania środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na wypłaty świadczeń w związku z art. 15g, 15ga, 15gg i 15gga ustawy COVID-19 z uwzględnieniem kwoty wydatkowanych środków oraz liczby osób objętych wsparciem w podziale na poszczególne instrumenty udzielonej pomocy*. Ponadto urzędy te przekazywały kwartalne informacje o liczbie podmiotów, które skorzystały z pomocy w ramach ustawy COVID-19 z uwzględnieniem kodów PKD. Minister właściwy do spraw pracy na podstawie raportów pobieranych z systemu CeSAR nie miał możliwości monitorowania i weryfikowania na ile udzielona przez urzędy pomoc finansowa przyczyniła się do kontynuowania prowadzenia działalności gospodarczej, a w ilu przypadkach beneficjenci zakończyli lub zawiesili prowadzenie działalności gospodarczej.

¹³² Statystyki Centralne to komponent Oprogramowania Syriusz^{STD} umożliwiający pozyskiwanie, weryfikację i scalenie na poziomie centralnym sprawozdań statystyki publicznej, tworzonej przez urzędy pracy.

¹³³ Pismo z 6 grudnia 2021 r., znak: BKA-II.081.43.7.2021.IK.

¹³⁴ Osoby biernie zawodowo stanowiły w IV kwartale 2020 r. 43,5% ogółu ludności w wieku 15 lat i więcej (aktywne – 56,5%). Odsetek ten był nieco niższy w odniesieniu do sytuacji obserwowanej w poprzednim kwartale, jak również w stosunku do analogicznego okresu 2019 r. (odpowiednio spadek o 0,1 p. proc. i o 0,5 p. proc.). W IV kwartale 2020 r. populacja osób biernych zawodowo liczyła 13 170 tys. i ukształtowała się na poziomie nieco niższym względem III kwartału 2020 r. (spadek o 22 tys., tj. o 0,2%) i IV kwartału 2019 r. (spadek o 143 tys., tj. o 1,1%). W IV kwartale 2021 r. osoby aktywne zawodowo stanowiły 58,0% ludności w wieku 15–89 lat. Wskaźnik ten zmniejszył się w porównaniu z III kwartałem 2021 r. o 0,2 p. proc. W IV kwartale 2021 r. liczba osób aktywnych zawodowo w wieku 15–89 lat wyniosła 17 278 tys., z tego: 16 780 tys. stanowili pracujący, natomiast 497 tys. - bezrobotni. Populacja biernych zawodowo w analogicznej grupie wieku liczyła 12 529 tys. W porównaniu z III kwartałem 2021 r. liczba osób aktywnych zawodowo zmniejszyła się o 64 tys., tj. o 0,4%, a biernych zawodowo zwiększyła się o 54 tys., tj. o 0,4%. Dane pozyskane ze strony:

<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy>.

(akta kontroli str. 46-47, 52-53, 146)

Weryfikacja prawidłowości udzielania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników oraz wykorzystania jej zgodnie z przeznaczeniem należy do kompetencji dyrektora WUP (art. 15g ust. 17b, art. 15gg ust. 21, art. 15gga ust. 21 *ustawy COVID-19*).

Zgodnie z postanowieniami art. 15zzb ust. 12 i ust. 5 *ustawy COVID-19*, przedsiębiorca nie mógł otrzymać dofinansowania, jeżeli te same koszty zostały albo zostaną sfinansowane z innych środków publicznych. Dofinansowanie nie mogło być też przyznane na okres dłuższy niż trzy miesiące. Podmiot ubiegający się o wsparcie oświadczał we wniosku, pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia, że nie otrzymał dofinansowania na ten sam cel z innych środków publicznych¹³⁵. W sytuacji otrzymania wniosku od tego samego podmiotu, pracownicy urzędu weryfikowali umieszczone w nim nazwiska. Załącznik do wniosku o dofinansowanie z art. 15zzb zawierał imienną listę pracowników objętych umową o dofinansowanie. Pozwalało to, w koniecznych sytuacjach, na zweryfikowanie osób ujętych we wszystkich wnioskach złożonych przez tego samego pracodawcę. Wykluczało to możliwość świadomego udzielenia przez PUP wsparcia z art. 15zzb *ustawy COVID-19* dwukrotnie temu samemu pracodawcy dla tych samych pracowników.

Wsparciem ze strony Ministerstwa było udostępnienie urzędom pracy w systemach Syriusz^{STD} oraz WUP-VIATOR funkcjonalności umożliwiającej weryfikację czy dany podmiot złożył już wcześniej pozytywnie rozpatrzone wnioski w tym samym lub innym urzędzie pracy.

(akta kontroli str. 46-50, 52-53: pliki od 001 do 004)

Według wyjaśnień Dyrektora BKiA w MRiPS¹³⁶ Ministerstwo monitorowało przede wszystkim kwoty wypłacanych świadczeń, liczbę wpływających wniosków do WUP oraz tempo ich rozpatrywania. W sytuacji odnotowania zbyt długiego czasu rozpatrywania wniosków na spotkaniach z dyrektorami WUP ustalano przyczyny tego stanu i konieczne działania sanacyjne.

(akta kontroli str. 49-51)

Kontrole Ministra PUP i WUP w zakresie sprawności i legalności przekazywania środków pomocowych

W planach kontroli Ministerstwa na lata 2020-2021 ujęto 27 tematów kontroli. Nie było wśród nich zagadnień związanych z przekazywaniem w tych latach przez PUP i WUP beneficjentom środków pomocowych w ramach tzw. Tarcz Antykryzysowych. Brak było także, pośród tematów kontroli, zagadnień związanych z wydatkowaniem przez urzędy pracy tychże środków.

W latach 2020-2021 Ministerstwo nie przeprowadzało kontroli wykonywania przez PUP i WUP zadań związanych z pomocą udzielaną przedsiębiorcom w ramach tzw. Tarcz Antykryzysowych. Nie przeprowadzono również kontroli doraźnych dotyczących powyższych zagadnień. Według wyjaśnień Dyrektora BKiA w MRiPS¹³⁷ brak kontroli odnoszących się do instrumentów pomocowych związanych z Tarczą Antykryzysową w roku 2020 oraz w I połowie 2021 r. spowodowany był niewystarczającą liczbą kontrolerów zatrudnionych w Wydziale Kontroli ds. Pracy, która wahała się w przedziale 9-10 osób. W dniu 17 listopada 2021 r. w wydziale tym zatrudnionych było siedmiu kontrolerów. Zgodnie z § 13 regulaminu wewnętrznego BKiA, do zadań wydziału należy prowadzenie kontroli organów i jednostek organizacyjnych podległych ministrowi lub przez niego nadzorowanych, kontroli podmiotów, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której minister jest dysponentem

¹³⁵ Podobne regulacje dotyczą pomocy udzielanej na podstawie art. 15zzc ust. 10 *ustawy COVID-19*.

¹³⁶ Pismo z 6 grudnia 2021 r., znak: BKA-II.081.43.7.2021.IK.

¹³⁷ Pismo z 17 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.3.2021.RL.

oraz podmiotów realizujących zadania finansowane ze środków FP i FGŚP, których minister jest dysponentem, kontroli na podstawie przepisów szczególnych oraz kontroli wewnętrznych w ministerstwie. Dyrektor BKiA poinformował, że rozważy zasygnalizowanie Dyrektorowi Generalnemu MRiPS potrzebę zwiększenia obsady kadrowej Wydziału Kontroli ds. Pracy.

Ustalenie zostało opisane w części dotyczącej nieprawidłowości.

(akta kontroli, 25-27, 29-38)

W przygotowanym i zaakceptowanym w dniu 27 stycznia 2022 r. *Rocznym Planie Kontroli Zewnętrznych MRiPS na rok 2022* zaplanowano 11 kontroli. Jedną z nich jest *Wykorzystanie środków Funduszu Pracy na realizację wybranych zadań wynikających z ustawy COVID-19*. Przedmiotowa kontrola zaplanowana była do przeprowadzenia w drugim, trzecim oraz czwartym kwartale 2022 r. w trzech PUP. Departament Funduszy zgłaszał potrzebę przeprowadzenia kontroli w WUP. Temat nie został uwzględniony w *Rocznym Planie*. Dyrektor BKiA poinformował¹³⁸, że w związku z ustaleniami niniejszej kontroli NIK rozważana jest zmiana planu kontroli na drugą połowę 2022 roku i uwzględnienie kontroli wybranych WUP.

(akta kontroli str. 58, 141: pliki od 001 do 017, 171-175)

Zgodnie z *ustawą COVID-19* za realizację instrumentów pomocowych określonych w art. 15zzb, 15zzc, 15zzd, 15zzda, 15zze, 15zze⁴, 15zze^{4a} odpowiada starosta, natomiast realizację instrumentów wskazanych m.in. w art. 15g, 15gg, 15gga, 15gga¹ powierzono dyrektorom WUP. Ustawodawca nie wskazał Ministra Rodziny i Polityki Społecznej jako organu odwoławczego od negatywnie rozpatrzonych wniosków.

Ministerstwa obsługujące ministra właściwego do spraw pracy od początku uruchomienia tzw. Tarczy Antykryzysowej monitorowały dane statystyczne w zakresie wniosków o wsparcie składanych do wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, w tym dane na temat liczby wniosków rozpatrzonych pozytywnie oraz negatywnie. Nie ustanowiono natomiast obowiązku analizowania przez Ministra przyczyn nieudzielenia pomocy na podstawie złożonych wniosków. Według wyjaśnień Dyrektora BKiA w MRiPS¹³⁹ brak jest podstawy prawnej przekazywania do Ministerstwa przez starostów bądź dyrektorów WUP dokumentacji dotyczącej negatywnie ocenionych wniosków wraz z uzasadnieniem oceny. W związku z powyższym MRiPS nie przeprowadzało analizy odrzuconych przez wojewódzkie i powiatowe urzędy pracy wniosków w zakresie instrumentów pomocowych, ich uzasadnienia oraz racjonalności tych uzasadnień.

(akta kontroli str. 27-28)

Zapytania urzędów pracy i pracodawców dotyczące instrumentów pomocowych

DRP w Ministerstwach obsługujących u ministra właściwego do spraw pracy wdrażanie programów pomocowych w PUP, nie rozpatrywał skarg w trybie kpa¹⁴⁰, dotyczących instrumentów wsparcia dla podmiotów poszkodowanych wskutek epidemii COVID-19. Do DRP wpływały natomiast pisma zawierające uwagi, wnioski i zapytania m.in. od przedsiębiorców, PUP oraz Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców.

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 8 listopada 2021 r. udzielono przedsiębiorcom oraz PUP około 1 600 odpowiedzi pisemnych. Ponadto MRiPS udzieliło 3 555 odpowiedzi na pytania PUP dotyczące stosowania *ustawy COVID-19*, w tym 874 w formie

¹³⁸ Pismo z 28 marca 2022 r., znak: BKA-II-081.1.13.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹³⁹ Pismo z 17 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.3.2021.RL.

¹⁴⁰ Ustawa z 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.).

FAQ¹⁴¹ oraz 2 681 odpowiedzi w tzw. tygodniowych zestawieniach. Od dnia 1 kwietnia 2020 r. została uruchomiona skrzynka e-mail, na którą wpływały zapytania z PUP składane na formularzach zapytania. Wydziały w DRP przygotowywały odpowiedzi, a następnie zbiorcze pytania i odpowiedzi posortowane w okresach tygodniowych lub dwutygodniowych, które były publikowane w formie elektronicznej w wortalu publicznych służb zatrudnienia¹⁴², do którego dostęp miały urzędy pracy. Odpowiedzi na pytania były publikowane sukcesywnie, częściami, do momentu odpowiedzi na wszystkie pytania z danej partii¹⁴³.

(akta kontroli str. 17-18)

Przekazywane przez przedsiębiorców i powiatowe urzędy pracy zapytania i propozycje zmian w ustawie były analizowane i posłużyły do opracowania m.in. następujących nowelizacji przepisów w *ustawie COVID-19*:

- 1) w zakresie art. 15zzd rozszerzono o podmioty niezatrudniające pracowników krąg mikroprzedsiębiorców uprawnionych do skorzystania z pożyczki do 5 tys. zł;
- 2) w zakresie art. 15zzb oraz art. 15zzc zaprzestano kończenia naborów wniosków z wpływem 14-dniowego terminu i przekształcono je w nabory ciągłe, trwające do czasu ogłoszenia ich zakończenia przez dyrektora urzędu pracy;
- 3) środki przyznane na podstawie art. 15zzb, art. 15zzc oraz art. 15zzd nie podlegają egzekucji sądowej ani administracyjnej – są wolne od zajęcia na podstawie sądowego lub administracyjnego tytułu wykonawczego, z wyjątkiem (w zakresie art. 15zzb) egzekucji prowadzonej na rzecz osób, na których wynagrodzenia i należne od tych wynagrodzeń składki na ubezpieczenia społeczne to dofinansowanie zostało przekazane;
- 4) uwzględniono sytuację śmierci wnioskodawcy, który otrzymał pożyczkę w ramach art. 15zzd oraz dofinansowanie w ramach art. 15zzc, zwalniając spadkobierców z konieczności zwrotu przyznanych środków.

(akta kontroli str. 18-19)

DF w Ministerstwach obsługujących ministra właściwego do spraw pracy (tj. w MRPiPS, MRPiT, MPiPS), który koordynował pomoc ze środków FGŚP w WUP, nie otrzymał skarg na wprowadzane instrumenty wsparcia dla podmiotów poszkodowanych wskutek epidemii COVID-19. Pisma wpływające od przedsiębiorców były wnioskami o wyjaśnienie przepisów dotyczących wprowadzonych instrumentów. W pierwszej kolejności przedsiębiorcy kierowali zapytania do dyrektorów WUP, jednakże niekiedy przedsiębiorcy byli odsyłani do Ministerstwa bądź sami przedsiębiorcy weryfikowali odpowiedź uzyskaną z WUP.

(akta kontroli str. 20-22)

DRP w Ministerstwach obsługujących ministra właściwego do spraw pracy od początku realizacji wsparcia w ramach art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15zze⁴ oraz art. 15zze^{4a} *ustawy COVID-19* odpowiadał na pytania zarówno przedsiębiorców, jak i PUP. Przekazywane pytania w ramach art. 15zzb i art. 15zzc *ustawy COVID-19* dotyczyły m.in.: obliczania spadku obrotów gospodarczych, zawieszenia działalności gospodarczej, prawidłowego wypełnienia kalkulatora, form zatrudnienia i umów o pracę, łączenia wsparcia z różnych instrumentów, zwrotu proporcjonalnego, umorzeń, rozkładania spłat na raty, odroczenia spłaty należności, odsetek, składanych przez przedsiębiorców oświadczeń (w tym dotyczącymi zaległości w opłacie

¹⁴¹ Z ang. *frequently asked questions* – często zadawane pytania – zbiory często zadawanych pytań i odpowiedzi na nie, mające na celu udzielenie danemu użytkownikowi serwisu internetowego pomocy bez konieczności angażowania do tego jakichkolwiek osób.

¹⁴² MRiPS prowadzi wortal publicznych służb zatrudnienia. To strona www.psz.gov.pl, która powstała z myślą o osobach bezrobotnych, poszukujących pracy oraz pracodawcach i przedsiębiorcach.

¹⁴³ Pismo z 15 listopada 2021 r., znak: BKA-II.081.43.2.2021.RL.

składek ZUS za III kwartał 2019 r.), obliczania dofinansowania w sytuacji korzystania przez pracowników ze zwolnień lekarskich, urlopu wypoczynkowego, zastępowania pracownika, który odszedł z pracy nowym pracownikiem, nieutrzymania poziomu zatrudnienia, dofinansowania w sytuacji korzystania z PFRON, zatrudniania osób wieku 55+ i 60+, studentów, młodocianych, rolników, łączenia spółek, delegowania pracowników, korzystania ze wsparcia przez żłobki i przedszkola niepubliczne, kontroli czy formularza rozliczeniowego.

(akta kontroli str. 56)

Pytania w odniesieniu do art. 15zzd, art. 15zze⁴ oraz art. 15zze^{4a} ustawy COVID-19 dotyczyły m.in. stanu zatrudnienia u mikroprzedsiębiorcy, umorzenia pożyczki, podpisu elektronicznego wniosku i umowy, średniorocznego zatrudnienia, zalegania ze składkami ZUS, terminu wypłaty pożyczki/dotacji, kwestii, do jakiego urzędu składać wnioski, łączenia wsparcia otrzymanego z PUP z innymi formami wsparcia, kwalifikowania wsparcia do pomocy publicznej, kwalifikowania przedsiębiorcy, który nigdy nie zatrudniał pracowników do kategorii mikroprzedsiębiorców, uprawnienia spółek cywilnych do ubiegania się o pożyczkę/dotację, zawieszania działalności gospodarczej, uprawnień rolników, komorników i współników spółki cywilnej do korzystania z pożyczki/dotacji, zasad obliczania 3-miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej, uprawnienia przedsiębiorstwa w zarządzie sukcesyjnym do otrzymania pożyczki, kwestii naliczania odsetek, kontroli udzielonego wsparcia przeprowadzanych przez urzędy pracy, egzekucji sądowej lub administracyjnej środków pochodzących z pomocy, sytuacji spadkobierców w przypadku śmierci wnioskodawcy, który otrzymał wsparcie, oceny spełnienia warunku w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej oznaczonej według PKD, składanych oświadczeń, ustalenia spadku przychodów.

(akta kontroli str. 56-57, 59-60: pliki od 001 do 616)

Według wyjaśnień Dyrektora BKiA w MRiPS¹⁴⁴ pytania oraz kwestie budzące wątpliwości, tematy dotyczące interpretacji zapisów ustawy i propozycje ewentualnych zmian w ustawie były na bieżąco konsultowane i omawiane z urzędami pracy na telekonferencjach. W sytuacji, gdy wiele pism wpływających do DRP dotyczyło jednej kwestii, która nie wymagała zmian w ustawie, a jedynie przekazania dodatkowych informacji, wytycznych czy interpretacji istniejących przepisów, DRP opracowywał wyjaśnienia, które zamieszczał w intranecie PSZ. Zapytania budzące wątpliwości konsultowane były z kierownictwem Ministerstwa. Przekazywane przez przedsiębiorców i powiatowe urzędy pracy zapytania i propozycje zmian były omawiane w DRP i posłużyły m.in. do opracowania zmian w *ustawie COVID-19*.

Wideokonferencje z WUP odbywały się od 1 kwietnia 2020 r. kilka razy w tygodniu, a następnie w każdy czwartek i były organizowane przez przewodniczącego Konwentu Dyrektorów WUP. Omawiano zagadnienia związane z realizacją zadań wynikających z *ustawy COVID-19*, które były problematyczne dla WUP. Odbywały się także wideokonferencje prawników obsługujących oraz księgowych WUP – za organizację tych spotkań odpowiadały WUP.

(akta kontroli str. 57-58, 802)

Minister wskazała¹⁴⁵, że wojewódzkie urzędy pracy mogą zwracać się do Ministerstwa o wsparcie polegające na wyjaśnianiu problemów prawnych związanych np. z interpretacją przepisów *ustawy COVID-19*. Występowanie przed sądami pozostaje jednakże w zakresie kompetencji dyrektorów WUP, którzy zostali wyposażeni w zdolność sądową oraz pracowników WUP świadczących pomoc prawną na rzecz WUP.

(akta kontroli str. 802-803)

¹⁴⁴ Pismo z 14 grudnia 2021 r., znak: BKA-II.081.43.8.2021.IK.

¹⁴⁵ Pismo z 10 maja 2021 r., znak: BKA-II.081.1.18.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Minister właściwy do spraw pracy, działając jako dysponent FP i FGŚP¹⁴⁶, nie prowadził w latach 2020-2021 kontroli w zakresie wykonywania przez PUP i WUP zadań związanych z pomocą udzielaną przedsiębiorcom na utrzymanie miejsc pracy, określonych w *ustawie COVID-19* w art. 15zzd, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15g, art. 15gg, art. 15gga, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a} i art. 15gga¹ oraz w wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19¹⁴⁷. W szczególności Minister nie kontrolował prawidłowości i skuteczności wydatkowania środków pomocowych przez urzędy pracy oraz stopnia wykorzystywania przez te urzędy ustawowych uprawnień do kontroli przedsiębiorców i rozliczenia przedsiębiorców z przekazanej pomocy. Kontrole takie Minister mógł przeprowadzać, jako dysponent FP i FGŚP, na podstawie art. 118a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* art. 39a¹⁴⁸, ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o *ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*¹⁴⁹ oraz art. 31a¹⁵⁰ ust. 10 *ustawy COVID-19*. Minister ma obowiązek dbałości o to, aby wydatkowanie środków publicznych odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 44 *ustawy o finansach publicznych*, w tym zwłaszcza z zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. W wyniku kontroli Minister mógłby zidentyfikować problemy, przeanalizować przyczyny i sformułować wnioski. Od początku realizacji pomocy, czyli od kwietnia 2020 r. do 6 października 2020 r. był to Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Od 7 października 2020 r. do 12 sierpnia 2021 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii a od 12 sierpnia 2021 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

NIK przyjmuje argumentację zawartą w wyjaśnieniach Ministerstwa, że brak kontroli wynikał z ograniczonej liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne w kolejnych Ministerstwach, obsługujących ministra właściwego ds. pracy. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Minister w latach 2020-2021 w ogóle nie zaplanował w planach kontroli Ministerstwa kontroli urzędów pracy i ich nie przeprowadził. Ujął tego rodzaju kontrole dopiero w planie kontroli MRiPS na 2022 r. i tylko w ograniczonym podmiotowo zakresie (trzy PUP na 340 PUP realizujących pomoc¹⁵¹, pomijając pomoc udzielaną przez 16 WUP). W opinii NIK przeprowadzanie takich kontroli, przynajmniej na wytypowanej próbie urzędów pracy o liczebności dostosowanej do możliwości Ministerstwa, byłoby celowe ze względu na skalę finansowania pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych ekonomicznymi skutkami epidemii COVID-19 oraz biorąc

¹⁴⁶ Od 6 października 2020 r. do 12 sierpnia 2021 r. dział administracji rządowej „praca” był włączony do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Przed i po tym terminie komórki organizacyjne obsługujące sprawy działu „praca” podlegały/podlegają Ministerstwu Rodziny i Polityki Społecznej (wcześniej: Ministerstwu Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej).

¹⁴⁷ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁴⁸ Dysponent Funduszu może przeprowadzać u marszałka województwa kontrole w zakresie:

- 1) wydatkowania środków Funduszu zgodnie z przeznaczeniem;
- 2) przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu;
- 3) właściwego dokumentowania oraz rozliczania otrzymanych i wydatkowanych środków Funduszu;
- 4) prawidłowości dochodzenia roszczeń na rzecz Funduszu;
- 5) prawidłowości wykonania planu finansowego.

Kontrolowany jest obowiązany udostępnić wszelkie dokumenty i udzielać wyjaśnień w sprawach objętych zakresem kontroli.

¹⁴⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 7.

¹⁵⁰ Minister właściwy do spraw pracy - dysponent Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych może przeprowadzać w wojewódzkich urzędach pracy kontrole realizacji zadań, o których mowa w art. 15g ust. 1 i 1a, art. 15g¹, art. 15ga ust. 1, art. 15gg ust. 1, art. 15gga ust. 1 oraz art. 15gga¹ ust. 1. Do przeprowadzania kontroli stosuje się odpowiednio przepisy art. 39a-39d ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. o *ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*.

¹⁵¹ <https://www.gov.pl/web/rodzina/funkcjonowanie-wojewodzkie-i-powiatowych-urzedow-pracy>

pod uwagę dokonanie przez Ministra uproszczeń w procedurze weryfikacji spełniania przez beneficjentów kryteriów otrzymania dofinansowania, a wręcz rezygnacji z obowiązku załączania niektórych załączników – kalkulatora na etapie składania wniosku przez beneficjenta.

Minister, działając jako dysponent FGŚP, w całym okresie objętym kontrolą nie kontrolował WUP, ale także nie monitorował w WUP terminów rozpatrzenia i rozliczenia wniosków o świadczenie pomocy. Zastępca Dyrektora DF w MRiPS wyjaśnił¹⁵², że dyrektorzy urzędów – w celu usprawnienia realizacji zadań - powinni akceptować wnioski o udzielenie pomocy w możliwie krótkim czasie, co zostało wskazane w instrukcjach ministra właściwego do spraw pracy przekazywanych do WUP, np. w instrukcji z grudnia 2020 r. dotyczącej usprawnienia realizacji zadań wynikających z art. 15gga *ustawy COVID-19*. Na potwierdzenie, że Ministerstwo nie prowadziło monitoringu w ww. zakresie, Dyrektor BKiA poinformował¹⁵³, że w MRiPS nie ma możliwości wygenerowania z systemu WUP-VIATOR jakiegokolwiek zestawienia wniosków, w tym wniosków o pomoc z art. 15g, 15gg, 15gga, 15gga¹ *ustawy COVID-19*, dla których upłynął 30 dniowy termin rozliczenia, z uwagi na brak dostępu do danych gromadzonych w tym systemie. Dalej wyjaśnił, że administratorem danych przetwarzanych w systemie WUP-VIATOR są wojewódzkie urzędy pracy, w związku z powyższym Minister nie ma możliwości przy użyciu tego systemu, monitorowania stanu realizacji zadań powierzonych WUP (w tym opóźnień w ich realizacji). Jednocześnie zauważył, że zagadnienia związane z realizacją przez WUP zadań finansowanych ze środków FGŚP podlegają kontroli Ministra, a propozycję przeprowadzenia takich kontroli DF zgłaszał do planu kontroli zewnętrznych na 2022 r. Nie zostały one przyjęte w tym planie, lecz w miarę możliwości będą proponowane Kierownictwu MRiPS do zatwierdzenia.

Minister nie miał również szczegółowych informacji o tym, w jaki sposób przekazane do WUP środki na finansowanie kosztów obsługi zadań nałożonych urzędom *ustawą COVID-19* wpłynęły na sprawność rozliczania świadczeń przekazanych przedsiębiorcom. Zastępca Dyrektora DF wyjaśnił¹⁵⁴, że zadania wynikające z *ustawy COVID-19* realizują dyrektorzy WUP, którzy decydują o sposobie wykorzystania środków otrzymanych na realizację zadań w zależności od bieżących potrzeb, zapewniając np. zwiększenie obsady kadrowej (np. poprzez zatrudnienie dodatkowych pracowników na umowy cywilnoprawne), zakup niezbędnych materiałów czy pozyskanie dodatkowej powierzchni biurowej. Dysponent Funduszu nie ingeruje w niezależność kompetencyjną dyrektorów WUP, w tym politykę kadrowo-płacową urzędu. NIK nie w pełni podziela przedstawioną argumentację. Fakt niezależności organizacyjnej dyrektorów WUP od dysponenta środków FGŚP nie oznacza, że dysponent nie powinien podejmować działań w celu pozyskania informacji czy zadania finansowane ze środków publicznych są realizowane przez WUP w sposób należyty, zgodny z oczekiwaniami w zakresie sprawności (terminowości) rozliczania pomocy udzielonej przedsiębiorcom. Zagwarantowanie sobie w tym zakresie odpowiedniej informacji jest wyrazem dbałości o przestrzeganie przy wydatkach ze środków publicznych zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Dążenie do przestrzegania tej zasady nie musi oznaczać ingerencji w wyłączne kompetencje dyrektorów WUP, lecz powinno skłaniać Ministra do stosownej reakcji jeśli sprawność działania urzędu, pomimo otrzymania środków na jej utrzymanie, jest niewystarczająca.

¹⁵² Pismo z 11 lutego 2022 r., znak: DF-VI.081.1.2022.PG.

¹⁵³ Pismo z 2 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.8.2022.IK.

¹⁵⁴ Pismo z 23 lutego 2022 r., znak: DF-II.081.1.5.2022.AW.

W ocenie NIK fakt, iż głównymi wykonawcami zadań związanych z udzielaniem pomocy przedsiębiorcom są dyrektorzy WUP, nie zwalniał Ministra z obowiązku dbałości o to, aby wydatkowanie środków publicznych odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych, w tym zwłaszcza z zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Praktyczna realizacja przepisów prawa wymaga posiadania zarówno informacji o zamierzonym sposobie wykonania zadań przez realizatora, jak i informacji o faktycznej skuteczności przyjętych rozwiązań, w tym np. o terminowości załatwiania wpływających wniosków oraz – co szczególnie ważne na obecnym etapie – o rozliczaniu udzielonej pomocy. Z uwagi na zakres i warunki udzielanej pomocy problem rozliczeń przyznanych świadczeń dotyczy w szczególności WUP. Czas na takie działania urzędów pracy wynosi trzy lata i jest liczony odpowiednio: od dnia upływu terminu złożenia rozliczenia bądź od dnia zakończenia okresu pobierania świadczeń. Do końca 2021 r. pozostało nierozliczonych przez WUP 93,1% przypadków wsparcia, z łącznej liczby w 144 562 przypadków pomocy udzielonej z FGŚP w ramach instrumentów objętych kontrolą. Zdaniem NIK istnieje uzasadnione istotne ryzyko nieprzeprowadzenia przez WUP w ustawowym terminie rzetelnych weryfikacji rozliczeń przedkładanych przez beneficjentów pomocy.

(akta kontroli str. 608, 612, 642-649, 725, 733, 757)

CENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia brak przeprowadzenia kontroli ze strony Ministra¹⁵⁵ nad wykonywaniem przez PUP i WUP zadań związanych z pomocą udzielaną przedsiębiorcom na utrzymanie miejsc pracy, które zostały na urzędy pracy nałożone na podstawie ustawy COVID-19, w tym nad skutecznością i prawidłowością wydatkowania oraz rozliczania środków z FP oraz FGŚP w ramach działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce. Minister nie przeprowadzał w latach 2020-2021 instytucjonalnej kontroli urzędów pracy oraz nie prowadził szczegółowego monitoringu realizacji zadań w powyższym zakresie przez urzędy pracy, równoległe upraszczając procedurę weryfikacji spełniania przez beneficjentów kryteriów otrzymania dofinansowania, a wręcz wyrażając zgodę na rezygnację z obowiązku załączania niektórych załączników – kalkulatora na etapie składania wniosku przez beneficjenta. Wspomagał natomiast urzędy pracy pod względem organizacyjnym i logistycznym, m.in. poprzez modernizację systemów informatycznych dostosowując je do potrzeb wynikających z konieczności obsługi w krótkim czasie znaczącej liczby wniosków o udzielenie pomocy oraz wypłat dotacji.

Minister podejmował starania o unifikację procedur pomocowych, m.in. poprzez udostępnianie instrukcji postępowania oraz aplikacji informatycznych uprawniających działania (kalkulator). Nie objęły one wskazania, choć w ocenie NIK byłoby to celowe, że w dyspozycji WUP znajduje się narzędzie, przy pomocy którego pracownicy urzędu mogą w określonym (aczkolwiek ograniczonym) zakresie weryfikować informacje podawane przez przedsiębiorców dotyczące zatrudnienia. Zdaniem NIK, w sytuacji gdy Minister podejmował działania i opracowywał instrukcje dla urzędów, to informacje w nich zawarte powinny być precyzyjne, aby mogły spełnić cel unifikowania procedur pomocowych. Instrukcje te nie dotyczyły na przykład kwestii wyliczeń spadku przychodu w art. 15gga i art. 15zze⁴ ustawy COVID-19, tj. nie wskazywały, czy należy go odnieść do działalności objętej symbolem PKD, czy do całej działalności przedsiębiorcy.

NIK nie zgłasza zastrzeżeń do działalności Ministra, jako dysponenta funduszy celowych, odnośnie do redystrybucji środków finansowych do PUP i WUP, na podstawie zgłaszanych przez urzędy pracy zapotrzebowań. NIK ocenia jednak negatywnie

¹⁵⁵ Do 6 października 2020 r. był to Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Od 6 października 2020 r. Minister Rozwoju, Pracy i Technologii a następnie od 12 sierpnia 2021 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej.

pod względem rzetelności brak kontroli nad działaniami PUP i WUP, w tym w obszarze finansowania zadań ze środków funduszy celowych, których dysponentem był minister właściwy do spraw pracy. Minister ma bowiem obowiązek dbałości o to, aby wydatkowanie środków publicznych odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 44 ustawy o finansach publicznych, w tym zwłaszcza z zasadą optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Tymczasem kontrola NIK ujawniła istotne ryzyko nieprzeprowadzenia w ustawowym terminie rzetelnych weryfikacji przedkładanych przez beneficjentów rozliczeń otrzymanej pomocy.

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

3. Efekty udzielonego wsparcia

Objęte kontrolą instrumenty wsparcia określone w *ustawie COVID-19* oraz w wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19¹⁵⁶ miały na celu przede wszystkim złagodzenie negatywnego oddziaływania skutków epidemii na rynek pracy, utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorców (art. 15zzb, art. 15g, art. 15gg, art. 15gga, art. 15gga¹), a także wsparcie przedsiębiorców w finansowaniu bieżących kosztów prowadzonej działalności gospodarczej (art. 15zzc, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a}). Pożyczka dla mikroprzedsiębiorcy do 5 tys. zł (art. 15zzd) z przeznaczeniem na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności miała również służyć zapobieżeniu utracie miejsc pracy. Była najpopularniejszą formą wsparcia - z tej formy pomocy skorzystało najwięcej firm. Wsparcia w formie pożyczki (art. 15zzd) w latach 2020-2021 udzielono w 1 878,8 tys. przypadkach, w tym: w 2020 r. – 1 863,4 tys., a w 2021 r. – 15,4 tys. Z danych posiadanych przez DRP MRiPS wynikało, że do końca roku 2021 r. umorzono ponad 95% udzielonych pożyczek, co oznacza, że taki odsetek beneficjentów kontynuował działalność minimum trzy miesiące od dnia jej udzielenia. Zgodnie z celem tego i innych instrumentów wsparcia, według wprowadzonych przepisów, ochrona miejsc pracy dotyczyła tylko okresu dofinansowania i w tym zakresie spełniła założone cele¹⁵⁷.

Minister na podstawie sprawozdawczości, zbierał i analizował m.in. informacje na temat poziomu rejestrowanego bezrobocia w Polsce i skali zgłoszeń zwolnień oraz zwolnień grupowych, a także dane dotyczące stopy bezrobocia rejestrowanego ogłaszanej przez GUS oraz zharmonizowanej stopy bezrobocia w Unii Europejskiej publikowanej przez Eurostat.

Głównym wskaźnikiem przyjętym przez Ministerstwo do oceny stopnia skuteczności wykorzystywanych narzędzi wsparcia była stopa bezrobocia w Polsce, a dla porównania również stopa bezrobocia w krajach UE. Sytuacja była analizowana na bieżąco po publikowaniu danych przez GUS i Eurostat. Według wyjaśnień Minister¹⁵⁸ w badanym okresie nie doszło do masowych zwolnień pracowników. Pracodawcy mogli utrzymać miejsca pracy, a pracownicy tym samym zostali ochronieni przed utratą zatrudnienia. Minister stwierdziła, że niekorzystane zmiany u przedsiębiorców spowodowane epidemią COVID-19 były widoczne przede wszystkim w 2020 r., a w 2021 r. sytuacja wyraźnie poprawiła się. Stopa rejestrowanego bezrobocia w końcu lutego 2022 r. wyniosła 5,5%, tj. w urzędach pracy zarejestrowanych było 923 tys. bezrobotnych. W porównaniu do stanu z końca lutego 2020 r. (przed epidemią COVID-19) liczba zarejestrowanych bezrobotnych wzrosła o 3,0 tys. osób (o 0,3%), a stopa bezrobocia rejestrowanego była na tym samym poziomie¹⁵⁹. Według danych Eurostat

¹⁵⁶ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁵⁷ Pismo z 16 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.10.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹⁵⁸ Pismo z 16 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.10.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹⁵⁹ Według danych opublikowanych na stronie stat.gov.pl rejestrowane bezrobocie w Polsce w okresie październik 2021 r. – luty 2022 r. osiągnęło poziom notowany przed epidemią w okresie styczeń-marzec 2020 r. (5,4%-5,5%).

w styczniu 2022 r. stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 2,8% wobec 6,2% (średnia) w UE.

Z informacji przekazanych przez Ministra RiPS¹⁶⁰ w 2020 r. pracodawcy zgłosili do urzędów pracy zamiar zwolnienia grupowo ponad 73 tys. pracowników, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w 2019 r. Faktycznie zwolniono grupowo ok. 30 tys. osób, a dokonane zwolnienia stanowiły ok. 41% zapowiadanych zwolnień grupowych. W 2021 r. skala zapowiadanych i zrealizowanych zwolnień grupowych była około dwukrotnie niższa niż w 2020 r. Zakłady pracy zgłosiły zamiar zwolnienia grupowo 32,8 tys. pracowników, a zwolniły 16,4 tys. osób, co oznacza, że poziom zgłoszeń zwolnień grupowych był zbliżony do notowanego w 2019 r., a zwolnienia były o 1/3 niższe niż w 2019 r. Zwolnienia grupowe stanowiły 50% zapowiadanych zgłoszeń zwolnień grupowych.

(akta kontroli str. 710-722)

Minister właściwy do spraw pracy nie gromadził danych ani nie analizował skuteczności zastosowanych rozwiązań mierzonej np. liczbą przedsiębiorców, którzy pomimo wsparcia zakończyli prowadzenie działalności gospodarczej. Nie badał efektywności wsparcia poszczególnych instrumentów. Minister RiPS wyjaśniła¹⁶¹, że tego rodzaju analizy, np. w zakresie przeżywalności przedsiębiorstw w średniej i dłuższej perspektywie czasowej pozostają poza kompetencjami MRiPS. Jednocześnie wskazała, że rozpoczęcie prac mających na celu przyszłą ewaluację Tarczy Antykryzysowej (w tym narzędzi poddanych kontroli NIK), zarówno na obecnym etapie, jak i po wygaśnięciu pandemii COVID-19 i zakończeniu funkcjonowania obecnych instrumentów pomocowych, planuje minister właściwy do spraw gospodarki. Ewaluacja ta mogłaby posłużyć wypracowaniu na przyszłość rekomendacji dotyczących poprawy efektywności wsparcia udzielanego przedsiębiorcom i pracownikom, zaś doświadczenia wynikające z analizy udzielonego wsparcia mogłyby być wykorzystane przy ewentualnych kolejnych sytuacjach kryzysowych.

(akt kontroli str. 710-723)

Najwyższa Izba Kontroli, po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w cz. 31 *Praca* sformułowała wniosek pokontrolny dotyczący wzmocnienia kontroli zarządczej w zakresie prac legislacyjnych, weryfikacji prawidłowości wprowadzonych rozwiązań, prawidłowości wydatkowania i rozliczania środków przeznaczonych na przeciwdziałanie negatywnym skutkom epidemii w ramach instrumentów określonych w *ustawie COVID-19*, w zakresie sprawozdawczości, a także analiz dotyczących rozpoznania potrzeb oraz skuteczności udzielanego wsparcia.

W odpowiedzi na powyższy wniosek Minister Rozwoju, Pracy i Technologii poinformował¹⁶² o podjętych działaniach polegających na wzmocnieniu kontroli zarządczej m.in. poprzez modyfikację obowiązującego formularza wniosku/zapotrzebowania WUP na środki z FGŚP w związku z realizacją *ustawy COVID-19* i zmianę częstotliwości (z rocznej na kwartalną) przekazywania ministrowi właściwemu do spraw pracy przez WUP informacji dotyczącej wykorzystania środków z FGŚP na wypłatę świadczeń z art. 15g, art. 15ga, art. 15gg i art. 15gga, z uwzględnieniem kwoty wydatkowanych środków, liczby osób objętych wsparciem w podziale na poszczególne instrumenty wsparcia oraz liczby podmiotów według PKD.

Ponadto, Minister poinformował, że w przypadku kolejnych instrumentów wsparcia (w tym w szczególności dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności mikro – i małego przedsiębiorcy) wprowadzono dodatkowe mechanizmy zwiększające efektywność wsparcia, w tym:

¹⁶⁰ Pismo z 16 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.10.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

¹⁶¹ Ibidem.

¹⁶² Pismo z dnia 12 maja 2021 r., znak: DKT-II.0810.3.2021.

- ograniczenie wsparcia tylko do branż bezpośrednio lub najmocniej dotkniętych obostrzeniami w prowadzeniu działalności;
- powiązanie udzielenia dotacji z wystąpieniem spadku obrotów o co najmniej 40%;
- uniemożliwiono ubieganie się o wsparcie przedsiębiorcom, którzy zmienili wstecz daty prowadzenia działalności i co do których mogłoby zachodzić przypuszczenie, iż powodem tej zmiany była chęć uzyskania nienależnej pomocy.

W odniesieniu do ww. wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK po kontroli wykonania budżetu państwa w 2020 r. w cz. 31 *Praca*, w trakcie niniejszej kontroli NIK, Minister Rodziny i Polityki Społecznej wyjaśniła¹⁶³, że w momencie projektowania wsparcia - wprowadzanego pod presją czasu z uwagi na ograniczenia w funkcjonowaniu podmiotów gospodarczych w związku z epidemią COVID-19, nie było możliwości kompleksowego rozpoznawania potrzeb oraz skuteczności udzielanego wsparcia. Minister stwierdziła, że w przypadku części instrumentów decyzje o udzielanym wsparciu, tj. sklepiki szkolne czy dyskoteki, były uzależnione od wprowadzonych ograniczeń dla danych grup podmiotów (branż) i stąd pomoc była skierowana na prowadzących działalność w określonych kodach PKD.

Minister dodatkowo wskazała, że Ministerstwo monitoruje skuteczność udzielonej pomocy przede wszystkim poprzez sytuację na rynku pracy, a ponadto w oparciu o informacje dotyczące zwrotów środków. Ponadto zauważyła, że w przygotowanej przez MRiPS nowelizacji *ustawy COVID-19*, która weszła w życie 16 grudnia 2021 r., wprowadzono m.in. następujące rozwiązania:

- w odniesieniu do art. 15gg i art. 15gga ograniczono listę okoliczności, których zaistnienie uprawnia do żądania od beneficjentów zwrotu całości przyznanego dofinansowania oraz dookreślono przypadki, w których zwrot wsparcia jest proporcjonalny; doprecyzowano przepisy o zwrotach środków w celu usprawnienia procedury rozliczania wsparcia przez WUP i ograniczenia liczby przyszłych sporów pomiędzy urzędami a beneficjentami;
- dodano przepisy umożliwiając PUP i WUP występowanie do innych instytucji publicznych o informacje umożliwiające zweryfikowanie beneficjentów, w szczególności pod kątem tzw. podwójnego finansowania (wcześniej umożliwiono pozyskiwanie informacji z ZUS lub innych rejestrów publicznych).

NIK przychyliła się do argumentacji Ministra w zakresie braku możliwości kompleksowego rozpoznawania potrzeb przedsiębiorców na etapie projektowania pierwszych narzędzi wsparcia, tj. w I połowie 2020 r., natomiast zauważa, że istniała konieczność dokonywania, na dalszym etapie działań Ministra, oceny skuteczności i efektywności udzielanego wsparcia, w podziale na poszczególne narzędzia i uwzględnienia wyników tej bieżącej oceny przy konstruowaniu kolejnych narzędzi pomocy w oparciu o rzetelne przesłanki oraz modyfikacji wprowadzonych wcześniej instrumentów w *ustawie COVID-19*. W opinii NIK tworzenie nowych narzędzi wsparcia, bez wcześniejszej ich analizy, ograniczonych do określonych branż (wybranych według PKD), według kryterium spadku przychodów, zamiast spadku obrotów gospodarczych, nie wyeliminowało przypadków, w których pomoc była kierowana do podmiotów których ogólna sytuacja ekonomiczna w 2021 r., w porównaniu z 2020 r. nie zagrażała ówczesnie kontynuowaniu działalności gospodarczej, a w związku z tym utrzymaniu dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Wzmacniała tylko ryzyko skorzystania z pomocy przez podmioty nieuprawnione.

(akta kontroli str. 679-681)

¹⁶³ Pismo z 10 marca 2022 r., znak: BKA-II.081.1.9.2022.IK, podpisane z upoważnienia przez Dyrektora BKiA.

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Niezwłoczne działania – nakierowane na stworzenie dostosowanych do sytuacji epidemii różnych instrumentów pomocy, skierowanych do szerokiego kręgu odbiorców, tj. zarówno dla pracodawców i zatrudnianych przez nich pracowników, jak i przedsiębiorców samozatrudnionych – wpłynęło na możliwość kontynuowania działalności gospodarczej i utrzymania miejsc pracy w okresie pobierania dofinansowania. W latach 2020-2021 urzędy pracy wypłaciły przedsiębiorcom w ramach instrumentów określonych w art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15gg, art. 15gga, art. 15zze⁴, art. 15zze^{4a}, art. 15gga¹ ustawy COVID-19 oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19¹⁶⁴ środki w łącznej wysokości 34,1 mld zł. Do dnia 23 listopada 2021 r. objętych dofinansowaniem zostało 3 875 765 miejsc pracy. Stopa bezrobocia w Polsce w lutym 2022 r. kształtowała się na poziomie sprzed epidemii. Wskazany przez Ministerstwo wskaźnikiem skuteczności wdrożonych działań osłonowych jest wysoki, 95% wskaźnik umorzeń pożyczek udzielonych na podstawie art. 15zzd ustawy COVID-19. Warunkiem umorzenia była kontynuacja działalności gospodarczej przez trzy miesiące od uzyskania wsparcia. Ochrona miejsc pracy dotyczyła tylko okresu dofinansowania i w tym zakresie spełniła założone cele i nie obejmowała dalszych etapów działalności przedsiębiorców.

Minister nie przeprowadzał jednak szczegółowych, wieloaspektowych analiz skuteczności i zasadności pomocy udzielonej przedsiębiorcom z FP i FGŚP, w podziale na poszczególne narzędzia wsparcia i ich wpływu na rynek pracy. Urząd obsługujący Ministra¹⁶⁵ monitorował bowiem tylko ogólne dane statystyczne dotyczące rynku pracy, w tym poziomu bezrobocia oraz zwolnień grupowych, a także informacje o skali umorzeń pożyczek, stanowiących wskaźnik liczby beneficjentów (mikroprzedsiębiorców) kontynuujących działalność gospodarczą przez minimum trzy miesiące od dnia udzielenia pomocy. W ocenie NIK zakres danych był niewystarczający do dokonania pełnej oceny skuteczności i zasadności udzielanego wsparcia finansowego w świetle założonych celów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące uwagi i wnioski:

Uwagi

Przy projektowaniu wsparcia dla przedsiębiorców kryteria udzielania pomocy powinny być tak ustalone, aby były one powiązane z celami jej udzielania i były możliwe do skutecznego i sprawnego zweryfikowania. W szczególności należy mieć na uwadze, aby przy opracowywaniu kryteriów w nowych rozwiązaniach pomocowych zapewnić taki sposób ich formułowania, który uwzględni poniższe założenia. Zdaniem NIK kryteria powinny:

- odnosić się do całokształtu sytuacji ekonomicznej wnioskodawcy na moment składania wniosku,
- być ściśle powiązane z celami udzielanej pomocy.

¹⁶⁴ Rozporządzenia Rady Ministrów wymienione w przypisie nr 3 na str. 2 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁶⁵ Do 6 października 2020 r. było to MRPiPS, a następnie od 12 sierpnia 2021 r. MRiPS (w okresie od 7 października 2020 r. do 11 sierpnia 2021 r. – MRPiT).

Ponadto powinna istnieć możliwość przeprowadzenia szybkiej i skutecznej weryfikacji spełnienia przez wnioskodawcę kryteriów, poprzez dostępne narzędzia weryfikacji. Alternatywnie powinien zostać wprowadzony wymóg dotyczący konieczności udokumentowania spełnienia przez wnioskodawców kryteriów wymaganych przepisami prawa do otrzymania wsparcia.

Nierzetelne skonstruowanie kryteriów udzielania pomocy może bowiem skutkować przyznaniem środków publicznych podmiotom, którym pomoc, zgodnie z celami jej przyznawania, nie powinna być przekazana.

NIK zwraca uwagę na potrzebę:

- 1) przeprowadzenia przez Ministra analiz oraz rozpoznania potrzeb i oczekiwań wśród przedsiębiorców w zakresie oczekiwanych przez te podmioty narzędzi rynku pracy;
- 2) niedokonywania przez Ministra nieuprawnionej interpretacji przepisów ustawowych - w przypadku konieczności uelastycznienia przepisów należy podjąć niezwłoczne działania w celu ich nowelizacji.

Wnioski

Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o:

- 1) Podjęcie w porozumieniu z urzędami pracy i nadzorującymi ich organami samorządowymi działań zapewniających skuteczność procesu weryfikacji dokumentacji przedkładanej przez beneficjentów pomocy niezbędnej do ostatecznego rozliczenia przekazanej pomocy finansowej i ewentualnego podjęcia działań windykacyjnych/egzekucyjnych nienależnie uzyskanych środków.
- 2) Przeprowadzenie w urzędach pracy, w szczególności w wojewódzkich urzędach pracy, kontroli udzielanej pomocy na podstawie *ustawy COVID-19*, i dokonanie oceny w zakresie:
 - wydatkowania zgodnie z przeznaczeniem środków FP oraz FGŚP, przyznanych na podstawie *ustawy COVID-19*,
 - przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków FP oraz FGŚP,
 - właściwego dokumentowania oraz rozliczania otrzymanych i wydatkowanych przez urzędy pracy środków z FP oraz FGŚP, w podziale na poszczególne instrumenty wsparcia,
 - prawidłowości dochodzenia roszczeń wobec beneficjentów, którzy uzyskali pomoc z FP oraz FGŚP.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

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

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

Warszawa, 12 kwietnia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

