KGP/P/21/018
Nr ewid. 85/2023/P/21/018/KGP

Informacja o wynikach kontroli

EFEKTY WYBRANYCH DZIAŁAŃ PAŃSTWA PODEJMOWANYCH W CELU ŁAGODZENIA SKUTKÓW EPIDEMII W GOSPODARCE

DEPARTAMENT GOSPODARKI,
SKARBU PAŃSTWA I PRYWATYZACJI

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa

Informacja o wynikach kontroli
Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce

p.o. Dyrektora Departamentu Gospodarki,
Skarbu Państwa i Prywatyzacji

Maciej Maciejewski

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 28.09.2023 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 5

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 11

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 15

4. WNIOSKI 31

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 34

5.1. Przygotowanie instrumentów pomocy finansowej 34
5.1.1. Działania ministra właściwego do spraw gospodarki przy opracowywaniu instrumentów pomocy 30
5.1.2. Udział ministra właściwego do spraw pracy przy opracowywaniu instrumentów pomocy 45
5.2. Wdrażanie i realizacja programów pomocowych 52
5.2.1. Polski Fundusz Rozwoju SA 52
5.2.2. Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy 59
5.2.3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych 62
5.3. Nadzór administracji rządowej nad realizacją przez PFR SA i urzędy pracy zadań związanych z udzielaniem pomocy przedsiębiorcom 66
5.3.1. Nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki nad realizacją zadań przez PFR SA 67
5.3.2. Nadzór ministra właściwego do spraw pracy nad realizacją zadań przez urzędy pracy 69
5.4. Efekty udzielonego wsparcia 83
5.4.1. Programy rządowe 83
5.4.2. Ustawowe instrumenty wsparcia 86

6. ZAŁĄCZNIKI 91

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 91
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 119
6.3. Narzędzia antycovidowej osłony przedsiębiorców w wybranych państwach europejskich 131
6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 141
6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 142
6.6. Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii do Informacji o wynikach kontroli 143
6.7. Stanowisko Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do Informacji o wynikach kontroli 147
6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii 151
6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej 153

Zdjęcie na okładce:
© – stock.adobe.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

CBA	Centralne Biuro Antykorupcyjne;
CEIDG	Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej;
COVID-19	od ang. *coronavirus disease 2019* ostra choroba zakaźna układu oddechowego wywołana zakażeniem wirusem SARS-CoV-2[1];
Decyzje Komisji Europejskiej dla programów rządowych	Decyzja Komisji Europejskiej z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA.56996 (2020/N) dla programu rządowego Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm, ze zm.; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 25 maja 2020 r. znak: C(2020) 3535 final dla programu rządowego Tarcza finansowa dla dużych firm w zakresie pożyczki płynnościowej nr SA.57306 (2020/N), ze zm.; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 29 maja 2020 r., znak: C(2020) 3656 final dla programu rządowego Tarcza dla dużych firm w zakresie pożyczki preferencyjnej nr SA.57054 (2020/N), ze zm.; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 11 czerwca 2020 r., znak C(2020) 4036 final dla programu rządowego Tarcza finansowa dla dużych firm w zakresie finansowania kapitałowego, ze zm.; decyzja Komisji Europejskiej z dnia 23 grudnia 2020 r., znak: C(2020) 9630 final, schemat pomocy publicznej nr SA.59763 (2020/N) dla programu rządowego Tarcza 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm, ze zm.;
Epidemia COVID-19	Epidemia zakaźnej choroby COVID-19 wywołanej przez koronawirusa SARS-CoV-2. W Polsce w okresie od 14 do 19 marca 2020 r. obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, a od 20 marca 2020 r. obowiązywał stan epidemii, wprowadzony rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. z 2022 r. poz. 340). Z dniem 16 maja 2022 r. stan epidemii został zniesiony na mocy rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. *w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* (Dz. U. poz. 1027);
FGŚP	Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych;
FP	Fundusz Pracy;
KAS	Krajowa Administracja Skarbowa;
KE	Komisja Europejska;
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy;
MRPiPS	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
MMiŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa;
MRiT	Ministerstwo Rozwoju i Technologii;
Pandemia COVID-19	Pandemia zakaźnej choroby COVID-19 wywołana przez koronawirusa SARS-CoV-2. Światowa Organizacja Zdrowia 11 marca 2020 r. z uwagi na skalę zachorowań uznała epidemię za pandemię;
PFR SA lub Spółka	Polski Fundusz Rozwoju SA;
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności;
PUP	Powiatowy Urząd Pracy;

[1] https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19

Tymczasowe Ramy Pomocy	Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2020 r. pn. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE z 2020 C 91 I/01);
Rozporządzenie nr 651/2014, w szczególności Załącznik I do rozporządzenia dotyczący definicji MŚP	Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, w szczególności w Załączniku I, zwanym także rozporządzeniem pomocowym, w którym implementowano Zalecenia nr 2003/361/WE Komisji Europejskiej dotyczące definicji MŚP (Dz. U. L 187 z 26.6.2014, s. 1);
RPO	Regionalny Program Operacyjny;
SP	Skarb Państwa;
Uchwały Rady Ministrów	Uchwała nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. *w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”,* ze zm.*;* uchwała nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. *w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”*, ze zm.*;* uchwała nr 2/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. *w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm”*, ze zm.;
UOKiK	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
Umowa o warunkach	umowa o warunkach i trybie przekazywania środków na realizację programów rządowych zawarta w dniu 27 kwietnia 2020 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA;
Umowa o zasadach	umowa o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych zawarta w dniu 27 kwietnia 2020 r. pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA;
Ustawa COVID-19	Ustawa 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.);
Ustawa o NIK	ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli* (Dz. U. z 2022 r. poz. 623);
Ustawa o sir	Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2023 r. poz. 1103);
Ustawa Prawo przedsiębiorców	Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.);
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy;
Zalecenie KE nr 2003/361/WE	Zalecenia nr 2003/361/WE Komisji Europejskiej z dnia 6 maja 2003 r. *dotyczącego definicji przedsiębiorstw mikro, małych i średnich*, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2005 r. (Dz. U. L 124 z 20.5.2003, str. 36–41) i zastąpiło Zalecenie KE nr 96/280/WE z dnia 3 kwietnia 1996 r. (Dz. U. L 107 z 30.4.1996, str. 4–9);
ZUS	Zakład Ubezpieczeń Społecznych.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy pomoc udzielana przez państwo stanowiła skuteczną ochronę gospodarki przed negatywnym wpływem epidemii wywołanej przez COVID-19?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy rzetelnie zostały rozpoznane potrzeby przedsiębiorców w kontekście skutków pandemii, a propozycje pomocy były adekwatne do tego rozpoznania?
2. Czy instrumenty wsparcia były wdrażane efektywnie, zgodnie z przepisami i czy zostały osiągnięte założone rezultaty?
3. Czy rzetelnie prowadzono analizy skutków udzielonego wsparcia?

Jednostki kontrolowane (łącznie 45)

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

Polski Fundusz Rozwoju SA

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Trzy wojewódzkie urzędy pracy

12 powiatowych urzędów pracy

Sześć urzędów marszałkowskich

20 Przedsiębiorców – beneficjentów instrumentów wsparcia.

Okres objęty kontrolą

2020–2021 (do 30 czerwca)

Pandemia COVID-19 była zjawiskiem o silnym negatywnym oddziaływaniu na gospodarkę światową, w tym i polską. Pierwsze zakażenia wirusem SARS-CoV-2 w państwach europejskich wykryto w styczniu i lutym 2020 r. W Polsce pierwszy potwierdzony przypadek stwierdzono w dniu 4 marca 2020 r. W dniu 2 marca 2020 r. została uchwalona ustawa *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*. Wprowadziła ona regulacje upoważniające organy administracji rządowej do wydawania decyzji i podejmowania działań dotyczących także przedsiębiorców.

Pierwsze restrykcje dotyczące działalności gospodarczej zostały wprowadzone w dniu 13 marca 2020 r. Były to m.in. ograniczenia w działalności galerii handlowych, pozbawienie możliwości stacjonarnej sprzedaży posiłków i napojów przez restauracje oraz dopuszczenie ich dostarczania tylko „na wynos", zakaz działalności siłowni, basenów, klubów tanecznych, klubów fitness, muzeów, bibliotek i kin. Kolejne ograniczenia, wywołujące dla przedsiębiorców skutki ekonomiczne w różnym zakresie, wprowadzono: 20 marca 2020 r. (w związku ze zniesieniem stanu zagrożenia epidemicznego i wprowadzeniem stanu epidemii na obszarze całego kraju), 31 marca 2020 r. oraz 10 kwietnia 2020 r. – na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii*[2]. Od 16 kwietnia 2020 r. rozpoczął się proces znoszenia i łagodzenia obostrzeń, w tym dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej.

Sytuacja w polskiej gospodarce w czasie epidemii determinowana była strukturą i kondycją sektora przedsiębiorstw niefinansowych, w którym mikro-, małe i średnie firmy (MŚP) stanowią ok. 99,8% całej zbiorowości firm. Według szacunków dokonanych przez PFR SA na początku epidemii, w Polsce MŚP dysponowały zasobami wystarczającymi do przetrwania bez przychodów przez czas nie dłuższy niż sześć tygodni.

W sytuacji, gdy Rada Ministrów nie wprowadziła stanu klęski żywiołowej, lecz ogłoszono stan epidemii[3], nie można było skorzystać z rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 22 listopada 2002 r. *o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela*[4]. Na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. uchwalonej przez Sejm RP na wniosek Rady Ministrów, wprowadzono regulacje pozwalające ograniczać swobodę działalności gospodarczej oraz ustanawiać inne ograniczenia wpływające negatywnie na wyniki ekonomiczne przedsiębiorców, analogiczne do istniejących rozwiązań dotyczących stanu klęski żywiołowej[5].

W celu ochrony gospodarki, przedsiębiorców ponoszących ekonomiczne skutki ograniczeń wprowadzonych przez państwo w związku z epidemią

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 marca 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem stanu epidemii* (Dz. U. poz. 566, ze zm.), uchylone z dniem 10 kwietnia 2020 r. rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 kwietnia 2020 r. *w sprawie ustanowienia określonych ograniczeń, nakazów i zakazów w związku z wystąpieniem epidemii* (Dz. U. poz. 658, ze zm.).

[3] Stan epidemii ogłoszony został z dniem 20 marca 2020 r. i odwołany 15 maja 2022 r.

[4] Dz. U. nr 233, poz. 1955.

[5] Art. 21 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej* zawiera listę takich ograniczeń.

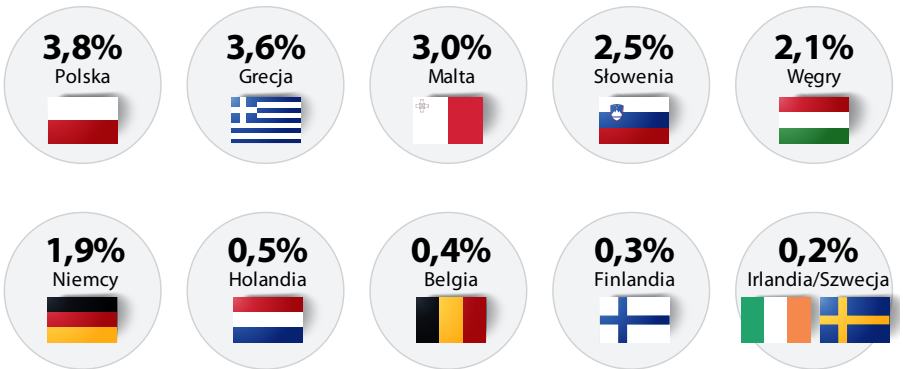
wywołaną przez COVID-19 władze publiczne (administracja rządowa oraz samorządy województwa) opracowały zestaw finansowych i pozafinansowych środków pomocowych dla przedsiębiorców. Pakiet rozwiązań obejmował zwrotne i bezzwrotne instrumenty wsparcia – m.in. ulgi podatkowe, zwolnienia ze składek ZUS, świadczenia postojowe, dofinansowania kosztów prowadzenia działalności gospodarczej i wynagrodzeń pracowników, subwencje finansowe oraz finansowanie płynnościowe/preferencyjne/inwestycyjne. Głównym deklarowanym celem tych działań była ochrona miejsc pracy, zachowanie płynności finansowej firm w stopniu pozwalającym na utrzymanie się na rynku oraz ograniczenie liczby ewentualnych upadłości.

Wsparcie przedsiębiorców finansowane było przede wszystkim z Funduszu Pracy, Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, ze środków ujętych poza budżetem państwa, tj. z emisji gwarantowanych przez Skarb Państwa obligacji PFR SA i ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19. Źródłem finansowania narzędzi pomocowych oferowanych przez samorządy województw były przede wszystkim środki pochodzące ze współfinansowania z budżetu Unii Europejskiej i wyasygnowane z Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020.

Według szacunków Ministerstwa Rozwoju i Technologii łączna wartość udzielonej pomocy na dzień 27 lipca 2021 r. wyniosła 236,06 mld zł[6].

Z opublikowanych przez Komisję Europejską we wrześniu 2021 r.[7] danych obejmujących 27 krajów UE oraz Wielką Brytanię, dotyczących udziału wydatków państwa w 2020 r. związanych z pandemią COVID-19 w stosunku do krajowego PKB w 2020 r. wynika, iż w Polsce i w Grecji udział ten był największy i wynosił odpowiednio 3,89% i 3,6%. W 2021 r.[8] w Polsce udział wydatków państwa na pomoc związaną z COVID-19 w stosunku do krajowego PKB w 2021 r. nie przekroczył 1%.

Infografika nr 1
Udział wydatków 27 krajów Unii Europejskiej i Wielkiej Brytanii w 2020 r. związanych z pandemią COVID-19 w stosunku do krajowego PKB w 2020 r.



Źródło: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-04/state_aid_scoreboard_note_2021.pdf

6 Dyrektor Departamentu Rozwoju Inwestycji w MRiT na Komisji Gospodarki i Rozwoju – podkomisji stałej do spraw makro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz rozwoju rzemiosła (nr 3) z dnia 12 stycznia 2022 r. podał, że wartość środków w ramach tarcz antykryzysowych uruchomionych dla ochrony miejsc pracy i gospodarki wyniosła ponad 240 mld zł.

7 https://poland.representation.ec.europa.eu/news/pomoc-panstwa-tabela-wynikow-2022-09-08_pl

8 https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-06/state_aid_scoreboard_note_2022.pdf

Z pierwszych narzędzi wsparcia przedsiębiorcy mogli skorzystać od 1 kwietnia 2020 r. Oferowały je powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy. Zakres tych narzędzi w kolejnych miesiącach był rozszerzany i obejmował:

- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne;
- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem, przestojem ekonomicznym lub obniżonym wymiarem czasu pracy oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne;
- pokrycie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej w związku ze spadkiem obrotu gospodarczego lub znacznego obniżenia przychodu przedsiębiorcy w następstwie wystąpienia COVID-19.

Za ich opracowanie odpowiadał minister właściwy do spraw pracy, a za wdrożenie dyrektorzy powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy.

Kontrolą NIK objęto działania ministra właściwego do spraw gospodarki, ministra właściwego do spraw pracy, trzech wojewódzkich urzędów pracy (w Katowicach, Poznaniu i w Warszawie), 12 powiatowych urzędów pracy (w Kołobrzegu, Krakowie, Lęborku, Legnicy, Lesznie, Ożarowie Mazowieckim, Opolu, Piasecznie, Pruszkowie, Pucku, Wałbrzychu i Warszawie), PFR SA, sześciu urzędów marszałkowskich (w Krakowie, Katowicach, Olsztynie, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu) oraz ZUS. Łączna wartość wsparcia w ramach skontrolowanych przez NIK narzędzi pomocowych wyniosła 130,5 mld zł. Kontrolą objęto także wsparcie finansowe udzielone 20 beneficjentom pomocy, którzy skorzystali z instrumentów wsparcia oferowanych przez urzędy pracy i PFR SA na łączną kwotę 3 016 712 757 zł[9], z czego kwota 702 621 893 zł stanowiła rozliczoną pomoc bezzwrotną (23,29%). Do zakończenia kontroli nierozliczone pozostawało przede wszystkim finansowanie z Tarczy 2.0 oraz w niektórych przypadkach z Tarczy DP.

Działalność podmiotów organizujących i udzielających pomocy przedsiębiorcom objęta była też innymi kontrolami NIK. W wyniku kontroli P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych NIK oceniła, że dysponent FP oraz FGŚP niedostatecznie sprawował kontrolę zarządczą w zakresie opracowania procedury wnioskowania oraz przekazywania środków Funduszy do urzędów pracy na finansowanie instrumentów wsparcia i ich rozliczanie.

Kontrolą komplementarną w stosunku do kontroli P/21/018 była kontrola P/22/059/LKA Wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19. Kontrolą objęto PFR SA oraz dwa podmioty zajmujące się wydobyciem węgla kamiennego w Polsce, tj. Polską Grupę Górniczą SA oraz Jastrzębską Spółkę Węglową SA, którym PFR SA udzielił wsparcia w ramach programu rządowego Tarczy finansowej PFR dla dużych firm.

[9] Największą pozycję w tej kwocie stanowiła zwrotna pożyczka w wysokości 1,8 mld zł dla PLL LOT, udzielona Spółce w ramach *Rządowego Programu wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT SA* – Program stanowił załącznik do uchwały nr 189/2020 Rady Ministrów z 21 grudnia 2020 r.

WNIOSEK SKIEROWANY W DNIU 16 CZERWCA 2023 R. PRZEZ PREZESA NIK DO TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO

Na podstawie art. 21a ust. 1 ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. *o systemie instytucji rozwoju* Rada Ministrów w dniach 27 kwietnia 2020 r. i 5 stycznia 2021 r. podjęła uchwały w sprawie przyjęcia rządowych programów wsparcia przedsiębiorców pn. Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0.

W związku z tym, że szereg regulacji zawartych w przyjętych przez Radę Ministrów w ww. programach rządowych budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP oraz z przepisami *ustawy o sir*, w dniu 16 czerwca 2023 r. Prezes Najwyższej Izby Kontroli wystąpił, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP, do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących rządowych programów pomocy dla przedsiębiorców w czasie epidemii COVID-19, m.in. w zakresie:

1. Przepis art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* nie przyznawał Radzie Ministrów uprawnienia do „przekazywania" czy „delegowania" na PFR SA praw i obowiązków wynikających z programów rządowych, w tym uprawnienia do kształtowania zasad udzielania pomocy o charakterze publicznoprawnym. Natomiast Rada Ministrów, wbrew treści upoważnienia ustawowego, przekazała PFR SA kompetencje w szerszym zakresie niż wynikało to z art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*, w tym również kompetencje, których przekazanie nie było dopuszczalne, bo dotyczyło czynności o charakterze władczym wobec obywateli, tj. jednostronnego kształtowania zasad udzielania pomocy o charakterze publicznoprawnym, które to czynności na zasadzie wyłączności powinny być realizowane przez organy władzy publicznej. Delegowanie powyższych kompetencji przez Radę Ministrów na rzecz PFR SA w programach rządowych nastąpiło z naruszeniem zasady działania organów władzy publicznej na podstawie prawa i w jego granicach oraz zakazem domniemania kompetencji i zasadą prawidłowej legislacji (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP).
2. W programach rządowych PFR SA, który nie jest organem administracyjnym otrzymał od Rady Ministrów możliwość działania zgodnie z Zasadą Racjonalnego Uznania, m.in. w zakresie przygotowywania, określania i uzgadniania warunków oraz zawierania wszelkich Dokumentów Wykonawczych, w tym uszczegółowienia wszelkich zasad realizacji Programu, m.in. trybu ubiegania się przez beneficjentów o skorzystanie ze wsparcia finansowego w ramach programu rządowego czy procedury weryfikacji warunków programu. Wprowadzenie takich regulacji w programach rządowych nastąpiło z przekroczeniem ustawowego upoważnienia zawartego w art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*, a w konsekwencji naruszeniem zasad wyrażonych w art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP, tj. zasady legalizmu i zakazu przekraczania kompetencji.
3. W ramach przewidzianej w programach rządowych Procedury Akceptacji PFR SA miał m.in. prawo, lecz nie obowiązek, poddać w każdym czasie akceptacji ministra właściwego do spraw gospodarki np. projekty Regulaminów ubiegania się o udział w programach rządowych czy wzory wniosków i umów z beneficjentami. PFR SA miał zatem autono-

mię w zakresie decydowania, które dokumenty czy regulacje chciałby poddać akceptacji Ministra. Pozostawienie takiej swobody w zakresie skorzystania przez PFR SA z Procedury Akceptacji wzbudza wątpliwość co do zgodności tych postanowień z Konstytucją oraz *ustawą o sir*. Żaden przepis *ustawy o sir* nie upoważnił Rady Ministrów do pozostawienia PFR SA swobody w zakresie stosowania lub odstąpienia od stosowania procedury umożliwiającej Radzie Ministrów kontrolę sposobu realizacji programu rządowego, co może świadczyć o wprowadzeniu takich regulacji w programach rządowych z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, a przez to z naruszeniem zasady legalizmu i zakazu przekraczania kompetencji (art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji RP) oraz z naruszeniem art. 21 ust. 2 *ustawy o sir.*

4. W programach rządowych nie określono precyzyjnie warunków i formy przyznawania przez PFR SA pomocy dla przedsiębiorców. Tymczasem obowiązek taki wynikał z art. 21a ust. 2 *ustawy o sir*. Ponadto art. 21a ust. 2b tej ustawy nakładał na podmioty ubiegające się o wsparcie obowiązek złożenia podmiotom udzielającym wsparcia „oświadczeń wymaganych do ustalenia możliwości objęcia przedsiębiorcy lub innego podmiotu wsparciem finansowym". W świetle zasady legalizmu, katalog oświadczeń powinien być określony w samym programie rządowym, a nie pozostawiony PFR SA do ustalenia w ramach własnego uznania. W opinii NIK przepisy w zakresie, w jakim umożliwiają PFR SA władcze rozstrzyganie o przyznaniu lub zwrocie pomocy finansowej w formie aktu o charakterze cywilnoprawnym, pozostają w sprzeczności zarówno z art. 21a ust. 2 i ust. 2b *ustawy o sir*, jak również z ww. normami konstytucyjnymi (art. 2 oraz art. 20 w zw. z art. 31 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).

5. Przepisy programów rządowych nie nakładały na PFR SA obowiązku sporządzenia uzasadnienia decyzji niekorzystnej dla beneficjenta programu, czy przedstawienia motywów tej decyzji w inny sposób. Treść przyjętych przez PFR SA regulaminów, które doprecyzowały zasady udzielania pomocy, również nie przewidywały obowiązku uzasadniania decyzji przez Spółkę. W konsekwencji, brak konieczności uzasadnienia merytorycznego decyzji PFR SA, w tym zwłaszcza decyzji dotyczącej odmowy udzielenia beneficjentowi programu wsparcia finansowego lub umorzenia przyznanej pomocy stanowi naruszenie szeregu norm konstytucyjnych opisanych szczegółowo we wniosku Prezesa NIK (art. 2, art. 7 i art. 61 ust. 1 w zw. z art. 31 ust. 3, art. 77 ust. 2 w zw. z art. 45 ust. 1, art. 78 Konstytucji RP).

2. OCENA OGÓLNA

Pomoc państwa udzielona przedsiębiorcom w celu ochrony gospodarki przyczyniła się do łagodzenia w krótkim czasie ekonomicznych skutków wprowadzanych ograniczeń w związku z epidemią wywołaną przez COVID-19. Łączna wartość finansowego wsparcia przedsiębiorców w latach 2020–2021, objęta nadzorem ministra właściwego do spraw gospodarki i ministra właściwego do spraw pracy, w ramach instrumentów poddanych kontroli NIK, wyniosła 107,3 mld zł. Przy zaangażowaniu tak dużych środków publicznych zaniechano dbałości o optymalne ich wykorzystanie.

Minister właściwy do spraw gospodarki i minister właściwy do spraw pracy nie zagwarantowali rzetelnego zaprojektowania pomocy oraz prawidłowego i skutecznego nadzoru, a także kontroli nad jej udzielaniem. Wobec braku analiz i oceny udzielanego wsparcia, nie eliminowano błędów w systemie pomocy. Podstawowymi wadami przygotowanych narzędzi było niepełne dostosowanie kryteriów pomocy do zakładanych celów, jakimi były ochrona miejsc pracy oraz zapewnienie płynności finansowej przedsiębiorcom w warunkach utraty przychodów.

W ocenie NIK nawet nieprzewidziany charakter zadań nie usprawiedliwiał niecelowego i w efekcie niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi. Nagłość zdarzeń nie uzasadniała działań naruszających przepisy i rezygnacji ze skutecznych mechanizmów kontroli.

Udzielona pomoc stanowiła ochronę gospodarki i przedsiębiorców ponoszących ekonomiczne skutki ograniczeń wprowadzanych przez państwo w związku z epidemią wywołaną przez COVID-19, jednak była ona realizowana z naruszeniem zasad dysponowania środkami publicznymi

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. W efekcie pomoc otrzymały także podmioty, które z uwagi na ich sytuację ekonomiczno-finansową nie wymagały wsparcia. Wprowadzone regulacje, oparte na oświadczeniach wnioskodawców, nie zobowiązywały urzędów pracy do weryfikacji spełnienia kryteriów uprawniających do skorzystania z pomocy. W szczególności dotyczyło to kryteriów spadku obrotów gospodarczych i spadku przychodów przedsiębiorstwa, które były nieweryfikowalne na poziomie urzędów pracy z uwagi na brak narzędzi, co umożliwiało udzielenie pomocy również przedsiębiorcom niespełniającym ustawowych przesłanek. Jednocześnie przepisy art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, 15gg *ustawy COVID-19* nie wymagały udowodnienia przez beneficjenta, że wykazany spadek obrotów był wyłącznie następstwem epidemii COVID-19.

W działaniach wojewódzkich urzędów pracy wystąpiły nieprawidłowości związane z udzielaniem wsparcia na podstawie oświadczeń beneficjentów. Zidentyfikowano u różnych wnioskodawców te same powtarzające się dane, w tym numery PESEL pracowników (wskazanych do wsparcia), dane osób zmarłych, te same numery rachunków bankowych oraz wielkości obrotów przedsiębiorcy (od których spadku uzależniono udzielenie wsparcia). Ustalono także, że WUP wypłacił przedsiębiorcom wsparcie pomimo wykazania przez wnioskodawców spadku obrotów gospodarczych w porównaniu do okresu, w którym nie figurowali w rejestrach publicznych (KRS i CEIDG). Nieprawidłowości polegały także na niewykonaniu, lub wykonaniu w niewielkim stopniu ustawowych zadań przeprowadzenia wstępnej i końcowej weryfikacji rozliczenia wypłaconej pomocy. Biorąc pod uwagę, iż była to praktycznie jedyna możliwość zweryfikowania, czy dany przedsiębiorca był uprawniony do otrzymania pomocy i wykorzystał ją prawidłowo, zaniechanie to stanowi ryzyko rozdysponowania pomocy nieuprawnionym podmiotom. Analiza przeprowadzona przez NIK wskazuje, że 93,5% zbadanych wniosków zawierało dane niezgodne ze stanem faktycznym.

OCENA OGÓLNA

W sytuacji, gdy na koniec 2021 r. w ramach weryfikacji końcowej wniosków pozostało do rozliczenia przez WUP 93,1% udzielonego wsparcia istnieje wysokie ryzyko nierozliczenia w terminie środków przekazanych przedsiębiorcom i odzyskania niezasadnie wydatkowanych środków. O aktualności tej oceny świadczą przekazane w ramach realizacji wniosków pokontrolnych dane. Przykładowo, w WUP w Poznaniu spośród 15 285 wniosków wymagających rozliczenia, na dzień 30 stycznia 2023 r. urząd dokonał końcowej weryfikacji tylko 981 (6,41%). Oznacza to, że do końcowej weryfikacji pozostało 14 407 wniosków, a maksymalny termin ostatnich rozliczeń upływa z końcem 2024 r.

Taka organizacja systemu wsparcia, w ramach którego wydatkowano ze środków Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych 34,1 mld zł, nie spełniała zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Warunki te wynikają z art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych.*

Minister właściwy do spraw gospodarki w przygotowywanych projektach programów rządowych oraz finalnie w umowach zawartych z PFR SA, dotyczących warunków powierzenia tej Spółce zadań związanych z realizacją ww. programów, nie zabezpieczył w prawidłowy sposób interesu Skarbu Państwa przy wydatkowaniu przez PFR SA środków w wysokości 73,2 mld zł. Minister wskazując jako podstawę prawną art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. *o systemie instytucji rozwoju*, w sposób nieuprawniony przekazał PFR SA, podmiotowi spoza sektora finansów publicznych, część uprawnień władczych przynależnych administracji rządowej. Jednocześnie nie zapewnił sobie właściwych narzędzi wpływu na kształt programów pomocowych, w tym prawa do akceptacji przygotowanych przez PFR SA kluczowych dokumentów, na podstawie których przedsiębiorcy wnioskowali o pomoc. Zaniechania ministra spowodowały także, że PFR SA nie ponosi odpowiedzialności za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów dotyczących realizacji ww. programów.

W projektach programów rządowych oraz w zawartych umowach minister nie powiązał wynagrodzenia PFR SA z liczbą beneficjentów, którym PFR SA udzielił pomocy finansowej oraz z wysokością subwencji wypłaconej beneficjentom programów, co może powodować, że wydatki na ten cel będą niewspółmiernie wysokie w porównaniu do skali i zakresu faktycznego zaangażowania PFR SA w realizację powierzonych jej zadań.

W umowach z PFR SA minister nie określił terminu zakończenia przez Spółkę wykonania zadań w ramach programów rządowych. Zakończenie wypłaty wynagrodzenia dla PFR SA będzie możliwe w przypadku uregulowania przez Spółkę wszelkich zobowiązań wobec jej wierzycieli, jak również odzyskania przez Spółkę wszelkich wierzytelności od jej dłużników. Taka konstrukcja umów powoduje, że nie można w sposób precyzyjny ustalić łącznych kosztów, jakie poniesie Skarb Państwa na obsługę programów rządowych, w tym m.in. kosztów z tytułu wynagrodzenia dla PFR SA. Może to prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez Ministra, reprezentującego Skarb Państwa w umowach z PFR SA w sytuacji, gdy wynagrodzenie Spółki nie jest uzależnione od skali realizowanych zadań.

Polski Fundusz Rozwoju SA, realizując trzy programy pomocy powierzone przez Radę Ministrów, część zadań dotyczących ustalenia przedmiotowego zakresu pomocy, wykonał w sposób niezgodny z uchwałami Rady Ministrów oraz decyzją Komisji Europejskiej. W regulaminie Tarczy 1.0 przedstawianym mikro, małym i średnim przedsiębiorcom PFR SA sformułował nietransparentne warunki ubiegania się o pomoc w kwe-

stii ustalenia statusu przedsiębiorcy i wartości należnej mu subwencji. W trakcie procesu rozdysponowywania środków pomocowych z Tarczy 1.0, w sytuacji gdy 208 przedsiębiorców otrzymało już subwencję finansową na łączą kwotę 332 406,9 tys. zł, PFR SA dokonał interpretacji pojęcia „przychodu" zawartego w uchwale Rady Ministrów, nadając mu znaczenie tożsame pojęciu „dochodu". Powodowało to żądanie przez PFR SA zwrotu pomocy i stworzyło ryzyko ponoszenia przez Spółkę kosztów uczestnictwa w postępowaniach sądowych, a także kosztów windykacji środków. Wydatki w tym zakresie będą ostatecznie finansowane przez Skarb Państwa, zgodnie z postanowieniami *umowy o warunkach* zawartej pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a PFR SA.

Minister właściwy do spraw pracy oraz **minister właściwy do spraw gospodarki** nie określili mechanizmów monitorowania i oceny skuteczności udzielanej pomocy. Nie sprawowali również skutecznego nadzoru w zakresie, w jakim wynikało to z ich obowiązków. **Minister właściwy do spraw pracy** nie prowadził żadnych kontroli w obszarze wykonywania przez urzędy pracy zadań związanych z dystrybucją środków publicznych, choć miał takie uprawnienia jako dysponent Funduszu Pracy oraz Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Nie zapewnił sobie szczegółowych informacji o stopniu rozliczania świadczeń przekazanych przedsiębiorcom. **Minister właściwy do spraw gospodarki,** w wyniku nieprawidłowości, które miały miejsce na etapie zawarcia umowy z PFR SA, nierzetelnie realizował wyznaczone mu przez Radę Ministrów zadania koordynacji i monitorowania realizacji programów, powierzonych PFR SA. Nie kontrolował też realizacji obowiązków wykonywanych przez PFR SA, ponieważ w umowach ze Spółką nie zapewnił sobie odpowiednich uprawnień, do czego był zobligowany postanowieniami programów rządowych. Minister tym samym nie zapewnił, by interes Skarbu Państwa był w pełni zabezpieczony. W efekcie powyższych zaniedbań brak pełnej wiedzy o skutkach działań powodował, że nie eliminowano wad wprowadzonego systemu pomocy.

Przez cały kontrolowany okres brak było na szczeblu rządowym szczegółowych, wieloaspektowych analiz skuteczności zastosowanych rozwiązań w obszarze rynku pracy i funkcjonowania przedsiębiorców w warunkach kryzysowych. Nie badano także efektywności udzielonej pomocy. Takie analizy pozwoliłyby sformułować wnioski na temat skuteczności przyjętych form interwencji państwa w sytuacjach kryzysowych, które mogłyby zostać wykorzystane w przypadku potrzeby opracowania kolejnych systemowych narzędzi wsparcia przedsiębiorców.

Zakres, skala oraz szczegółowe procedury wsparcia udzielanego przez samorządy województw, współfinansowanego ze środków europejskich, były ustalane indywidualnie przez zarządy poszczególnych województw. W przypadku niektórych samorządów wystąpiły nieprawidłowości, dotyczące w szczególności kryteriów udzielania pomocy oraz jej rozliczenia. Z Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2014–2020 wyasygnowano środki w wysokości 4,05 mld zł, a na dzień 30 czerwca 2021 r. wydatki do wypłaty wyniosły 3,0 mld zł.

Pomoc przedsiębiorcom w trakcie epidemii COVD-19 miała doraźny charakter i w krótkim czasie zapewniła środki na utrzymanie płynności oraz dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Władza publiczna, skupiając się na szybkości interwencji, zaniechała jednak działań, które zapewniłyby realizację celów pomocy przy optymalnym wykorzystaniu środków publicznych. Kontrola wykazała, że zakładane cele, zarówno w zakresie organizacji systemu zarządzania pomocą i kryteriów udzielanej pomocy, można było osiągnąć mniejszymi kosztami. Uwzględniając sytuację, w której realizowano pomoc, nie można usprawiedliwić braku dbałości o środki publiczne, przeznaczone na pomoc

dla przedsiębiorców. Zastosowanie nadzwyczajnych środków (uproszczone procedury, minimalizowanie wymaganych od wnioskodawców dokumentów) uzasadniało wdrożenie szczególnych mechanizmów kontroli w celu mitygowania ryzyka udzielenia pomocy w nieadekwatnym (zbyt szerokim) zakresie oraz skorzystania z niej przez podmioty nieuprawnione. Zaniechanie wprowadzenia adekwatnych mechanizmów kontroli oraz niekorzystanie z już istniejących w prawie regulacji to w ocenie NIK istotne czynniki wpływające na wzrost prawdopodobieństwa utraty środków publicznych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Nadzór nad procesem przekazywania pomocy przedsiębiorcom

Brak systemu zarządzania pomocą na poziomie administracji rządowej

Na poziomie administracji rządowej nie stworzono systemu zarządzania pomocą udzielaną przedsiębiorcom dotkniętym skutkami epidemii COVID-19. Nie było podmiotu odpowiedzialnego za planowanie i monitorowanie całego procesu pomocy dla przedsiębiorców.

Wyznaczony przez Radę Ministrów do koordynacji i monitorowania trzech programów rządowych, realizowanych przez PFR SA, **minister właściwy do spraw gospodarki** wykonał ten obowiązek nierzetelnie i nieskutecznie. Na etapie opracowywania projektów Tarcz i finalnie w umowach z PFR SA, tj. *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach*, minister wprowadził Zasadę Racjonalnej Uznaniowości, Procedurę Akceptacji oraz taką konstrukcję wynagrodzenia dla PFR SA i jej wypłaty dla PFR SA, które pozbawiły ministra uprawnień kontrolnych nad wykonywaniem zadań przez Spółkę.

Minister właściwy do spraw pracy zaprojektował takie mechanizmy udzielania pomocy, które nie zapewniły mu narzędzi skutecznego nadzoru nad wykonywaniem przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy zadań związanych z pomocą dla przedsiębiorców.

W efekcie działania obu ministrów były doraźne, przy czym działania ministra właściwego do spraw pracy polegały jedynie na wydawaniu instrukcji, wytycznych i interpretacji przepisów, które nie miały mocy wiążącej wobec urzędów pracy. Minister ten nie mógł wskutek powyższego egzekwować od urzędów pracy oczekiwanego sposobu wdrażania narzędzi wsparcia, mimo że finansował PUP i WUP koszty obsługi narzędzi wprowadzonych *ustawą COVID-19*. Tym samym, ani minister właściwy do spraw gospodarki ani minister właściwy do spraw pracy nie zabezpieczyli w wystarczającym stopniu interesów Skarbu Państwa.

Działania obu ministrów nie zagwarantowały, że wydatkowanie środków na wsparcie przedsiębiorców 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.

[str. 43, 45, 69, 71–72]

Analizy i konsultacje w zakresie rozpoznania potrzeb przedsiębiorców na etapie konstruowania narzędzi wsparcia

Brak analiz i konsultacji w zakresie potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców na etapie konstruowania narzędzi pomocowych na poziomie administracji rządowej i samorządowej

Ministrowie właściwi do spraw gospodarki oraz do spraw pracy nie przeprowadzali pogłębionych analiz, nie rozpoznawali potrzeb wśród przedsiębiorców, organizacji reprezentujących pracodawców. Zakres konsultacji i uzgodnień był niesformalizowany oraz ograniczony. **Minister właściwy do spraw pracy** nie konsultował z urzędami pracy kształtu opracowywanych narzędzi pomocowych i procesu ich wdrażania. Dla **ministra właściwego do spraw gospodarki** prace analityczne prowadził PFR SA, który oszacował m.in. wysokość kwot niezbędnych do sfinansowania pomocy dla przedsiębiorców w ramach instrumentów wsparcia na około 219,5 mld zł. PFR SA przygotował także, na podstawie własnych, autorskich analiz projekty dokumentów, które stanowiły dla ministra właściwego do spraw gospodarki podstawę prac nad projektami Programów Tarcz.

Spośród sześciu skontrolowanych urzędów marszałkowskich jeden nie dokonał ani analiz rozpoznania potrzeb, ani nie przeprowadzał konsultacji z przedsiębiorstwami lub instytucjami otoczenia biznesu. Trzy urzędy, pomimo braku analiz, decyzje o zakresie pomocy udzielanej z Regionalnych Programów Operacyjnych, podjęły na podstawie informacji od przedsiębiorców i/lub podmiotów podległych samorządowi województwa, bądź kluczowych w regionie instytucji otoczenia biznesu. W przypadku dwóch pozostałych, ustanowienie instrumentów pomocy zostało poprzedzone analizami zagrożeń dla lokalnej gospodarki, przy czym tylko w jednym z nich NIK stwierdził, że instrumenty były adekwatne do potrzeb przedsiębiorców. Każdy z Marszałków opracowywał instrumenty pomocowe kierując się zaleceniami/wytycznymi Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. [str. 34–35, 45–47]

Konstrukcja narzędzi pomocowych przez ministra właściwego do spraw pracy

Niepowiązanie kryteriów z celami udzielanej pomocy i z sytuacją przedsiębiorców na moment składania wniosku

W zaprojektowanych przez **ministra właściwego do spraw pracy**, a w konsekwencji w przyjętych w ustawie *COVID-19* instrumentach wsparcia, kluczowe kryteria udzielania pomocy dotyczące spadku obrotów gospodarczych oraz spadku przychodów nie były w pełni powiązane z celami udzielanej pomocy. Nie wprowadzono bowiem wymogu, by przedsiębiorcy mogli uzyskać pomoc jedynie w momencie, gdy była im niezbędna. Brak takiego wymogu powodował, że przedsiębiorca mógł złożyć wniosek o pomoc w 2021 r. w sytuacji bardzo dobrych wyników ekonomicznych, wskazując że spadki obrotów wystąpiły w 2020 r., czyli rok wcześniej. Niepowiązanie pomocy z sytuacją finansową przedsiębiorstwa na moment składania wniosku skutkował tym, że pomoc była udzielana w szerszym zakresie, niż wymagała tego sytuacja przedsiębiorcy. W efekcie środki publiczne zostały skierowane także do tych podmiotów, które w chwili wnioskowania o pomoc nie były w sytuacji wymagającej finansowego wsparcia przez państwo.

Spośród 20 skontrolowanych beneficjentów, czterech wnioskowało o pomoc i ją uzyskało w momencie, gdy ich sytuacja ekonomiczno-finansowa nie wykazywała tendencji zagrażających kontynuowaniu działalności. Składając wnioski o pomoc w 2021 r. wskazywali spadki obrotów/przychodów za 2020 r. Pomoc uzyskali w łącznej wysokości 16,3 mln zł. Wykazywali oni zysk na koniec 2020 r., a u jednego z nich zysk netto na koniec I półrocza 2021 r. wzrósł o 971,5% w stosunku do analogicznego okresu 2020 r.

Należy przy tym zauważyć, że jednocześnie przepisy art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, 15gg *ustawy COVID-19* nie wymagały udowodnienia przez beneficjenta, że wykazany spadek obrotów był wyłącznie następstwem epidemii COVID-19. Przyznawanie pomocy na podstawie oświadczeń, bez narzędzi ich weryfikacji mogło powodować, że podmiot wnioskujący o pomoc mógł określić spadek obrotów niewynikający wyłącznie z następstwa wystąpienia COVID-19, tj. z uwzględnieniem wpływu innych czynników, które realnie mogły mieć wpływ na ten spadek.

Na podstawie art. 15gg *ustawy COVID-19* jeden z przedsiębiorców złożył do WUP cztery wnioski: po dwa w 2020 r. i w 2021 r. i pozyskał 96,76 mln zł

na ochronę miejsc pracy. We wszystkich wnioskach, przedsiębiorca wskazywał na spadek obrotów gospodarczych o 25,61%. Zgodnie z przedłożonymi NIK zestawieniami, taki spadek nie wystąpił w żadnym z innych, trzydziestodniowych okresów przed złożeniem przez przedsiębiorcę wniosków. W okresie objętym kontrolą, u przedsiębiorcy nie wystąpił też spadek miesięcznych obrotów nie mniejszy niż o 15%, obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dwóch kolejnych miesięcy kalendarzowych.

W sprawozdaniu z działalności przedsiębiorcy za 2020 r. podano, że podmiot nie odczuł istotnie skutków epidemii COVID-19. Sklepy nie zostały zamknięte w wyniku wprowadzonych obostrzeń. W 2020 r. dostawy miały charakter ciągły, a w okresie kolejnych 12 miesięcy, przedsiębiorca przewidywał utrzymanie prawidłowej sytuacji finansowej, zachowanie bezpiecznej struktury majątkowo-kapitałowej i utrzymanie zdolności do regulowania zobowiązań. [str. 47–49]

Nieweryfikowalne przez urzędy pracy wartości spadku obrotów gospodarczych

Minister właściwy do spraw pracy w kilku zaprojektowanych narzędziach wsparcia[10] umożliwił wykazanie przez przedsiębiorcę spadku obrotów gospodarczych w okresach 30 bądź 60 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych (niepokrywających się z miesiącami) w stosunku do analogicznych wcześniejszych okresów. Tak skonstruowane kryterium utrudniało weryfikację prawdziwości oświadczenia złożonego przez przedsiębiorcę we wniosku o wsparcie. Urzędy pracy nie miały dostępu do danych źródłowych pozwalających na weryfikację tak podanych w oświadczeniach wnioskodawców obrotów. Jedyną możliwością rzetelnej weryfikacji byłyby kontrole na miejscu u beneficjentów, lecz skala działań nie pozwalała na to na etapie rozpatrywania wniosków.

Spośród skontrolowanych 20 beneficjentów, którzy skorzystali ze wsparcia wojewódzkich urzędów pracy na podstawie art. 15g i art. 15gg *ustawy COVID-19,* cztery podmioty wykazały spadek obrotów gospodarczych przyjmując do wyliczenia 30 bądź 60 następujących po sobie dni, tj. okresy niepokrywające się z miesiącami kalendarzowymi.

Ze względu na nieprzeprowadzanie przez **ministra właściwego do spraw pracy** analiz trafności kryteriów przyznawania pomocy, które zostały zastosowane w pierwszych narzędziach wsparcia przedsiębiorców, minister nie zidentyfikował ww. problemu i nie usunął przy kolejnych nowelizacjach *ustawy COVID-19* tych wad w konstrukcji narzędzi pomocowych. Działania ministra w tym zakresie NIK oceniła jako nierzetelne. [str. 49–50]

Uproszczenie przez ministra właściwego do spraw pracy procedury wnioskowania o środki w WUP

Minister właściwy do spraw pracy w maju 2020 r. w odpowiedzi na zgłoszenie Konwentu Dyrektorów WUP dotyczące problemu z wydłużającym się okresem oczekiwania przez przedsiębiorców na wypłatę środków i propozycje Konwentu Dyrektorów WUP w zakresie modyfikacji systemu udzielania pomocy, uprościł procedury wnioskowania. Dokonał m.in. zmiany wzoru wniosku, zrezygnował z obowiązku przedkładania załączników w postaci wykazu pracowników na rzecz rozpatrywania wniosków w oparciu o oświadczenia przedsiębiorców składane pod rygorem odpowiedzialności karnej.

[10] Określonych w art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15g i art. 15gg *ustawy COVID-19.*

Wprowadzone zmiany spowodowały, że w wojewódzkich urzędach pracy, zgodnie ze stanowiskiem ministra właściwego do spraw pracy, nie weryfikowano informacji zawartych w oświadczeniach wnioskodawców o braku zaległości podatkowych, zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne FGŚP, FP lub Fundusz Solidarnościowy, liczbie pracowników wykazywanych do objęcia wsparciem, a zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych, wysokości spadku obrotów gospodarczych/przychodów. Urząd weryfikował wnioski pod kątem spełnienia wymagań formalnych określonych w przepisach dla poszczególnych instrumentów wsparcia. Weryfikacja ta odbywała się z wykorzystaniem baz danych CEIDG, KRS i PKD.

Spośród skontrolowanych 20 beneficjentów, którzy skorzystali m.in. z narzędzi wojewódzkich urzędów pracy, jeden podmiot złożył niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o niezaleganiu z uregulowaniem zobowiązań podatkowych, na koniec III kwartału 2019 r., co było warunkiem uzyskania wsparcia w wysokości 284 868,96 zł. Kontrola przeprowadzona przez WUP we Wrocławiu u beneficjenta pomocy, na zlecenie NIK z art. 12 pkt 3 *ustawy o NIK* potwierdziła, że przedsiębiorca po uzyskaniu pomocy nadal zalegał z zobowiązaniem podatkowym. Wobec powyższego przedsiębiorca zwrócił dofinansowanie wraz z odsetkami w łącznej kwocie 333 518,96 zł.

Brak wymogów dokumentowania np. spadku obrotów gospodarczych/przychodów, niezalegania w opłacaniu zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne oraz nieposiadanie przez urzędy pracy narzędzi do weryfikacji niektórych kryteriów spowodowały, że ryzyko wypłaty środków podmiotom nieuprawnionym zmaterializowało się.

W ramach kontroli powiatowych i wojewódzkich urzędów pracy NIK na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* wystąpił do urzędów skarbowych i ZUS celem weryfikacji oświadczeń złożonych przez przedsiębiorców w zakresie:

- braku zaległości podatkowych, zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne FGŚP, FP lub Fundusz Solidarnościowy;
- liczby pracowników wykazywanych do objęcia wsparciem, a zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych;
- wysokości spadku obrotów gospodarczych/przychodów.

Na 720 zbadanych wniosków o dofinansowanie, w 673 co najmniej jedno z oświadczeń złożonych przez beneficjenta było niezgodne ze stanem faktycznym. Wskazane różnice w poszczególnych przypadkach skutkowały koniecznością zwrotu przyznanego wsparcia w części lub w całości. [str. 51–52, 69–77, 81–82]

Konstrukcja systemu wsparcia i narzędzi pomocowych przez ministra właściwego do spraw gospodarki

Minister właściwy do spraw gospodarki przekroczył normę kompetencyjną

W sposób nieuprawniony **minister właściwy do spraw gospodarki** ujął w projektach Programów Tarcz (uchwalonych przez Radę Ministrów) oraz przekazał w zawartych ze Spółką umowach część uprawnień władczych przynależnych administracji rządowej. W wyniku działania ministra Spółka otrzymała kompetencje do określania (kształtowania) zasad reali-

zacji Tarcz, w tym do ich uszczegółowiania, uzupełniania i modyfikowania na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości. W związku z powyższym zakres kompetencji ujęty w Programach Tarcz na rzecz PFR SA wykraczał poza upoważnienie ustawowe dla Rady Ministrów określone w art. 21a ust. 1 *ustawy o sir.*

W ramach Zasady Racjonalnej Uznaniowości PFR SA uzyskał możliwość działania „według swojego swobodnego uznania", które miało być ograniczane jedynie wymogami racjonalności, słusznych interesów zainteresowanych stron oraz najpełniejszej realizacji celów programów. Przy czym każdy z tych wymogów podlegał dodatkowo swobodnej ocenie PFR SA, tj. „według własnej profesjonalnej oceny", „zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem". Zapisy *umowy o warunkach* stanowiły, iż działanie PFR SA przy realizacji programów, w myśl Zasady Racjonalnej Uznaniowości stanowiło należyte wykonanie obowiązków Spółki i nie może skutkować odpowiedzialnością PFR SA za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umów zawartych pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a PFR SA. Postanowienie to zabezpieczało interes PFR SA, ale nie zabezpieczało w wystarczającym stopniu interesu SP. [str. 34–36, 42–43]

Niezapewnienie sobie przez ministra właściwego do spraw gospodarki narzędzi nadzoru nad realizacją zadań przez PFR SA w ramach ZRU i Procedury Akceptacji

Minister właściwy do spraw gospodarki, ujmując w projektach Programów Tarcz, i faktycznie przyznając PFR SA w *umowie o warunkach* i *umowie o zasadach*, kompetencje do wykonywania zadań związanych z realizacją tych Programów według Zasady Racjonalnej Uznaniowości nie zapewnił sobie prawa do weryfikacji korzystania przez Spółkę z tej Zasady. NIK nie podzielił stanowiska Dyrektora Generalnego w MRiT, iż przyznanie ministrowi właściwemu do spraw gospodarki prawa do weryfikacji korzystania przez Spółkę z tej Zasady wypaczałoby istotę stosunku cywilnoprawnego zawieranego pomiędzy PFR SA a beneficjentem Programu. W ocenie NIK, Rada Ministrów w przyjętych uchwałach powierzyła ministrowi koordynację i monitorowanie realizacji programów rządowych niezależnie od zastosowanych, prawnych uregulowań pomiędzy PFR SA a beneficjentami pomocy.

Obowiązek przedkładania ministrowi właściwemu do spraw gospodarki przez PFR SA dokumentów do akceptacji, nie obejmował kluczowych dokumentów, stanowiących podstawę udzielenia przedsiębiorcom wsparcia. Procedura Akceptacji została ukształtowana we wszystkich trzech projektach programów rządowych (w konsekwencji w Programach Tarcz) jako uprawnienie, a nie obowiązek PFR SA. Minister nie miał prawa bezpośredniego żądania od PFR SA przedłożenia do akceptacji Regulaminów ubiegania się o udział w programach. Stosowanie Procedury Akceptacji, podobnie jak Zasady Racjonalnej Uznaniowości, ograniczyło ministrowi możliwość sprawowania skutecznej koordynacji i monitorowania realizacji przez PFR SA Programów. Minister nie miał wpływu na podejmowanie kluczowych decyzji zarządczych oraz możliwości interwencji w sytuacjach nieprawidłowych działań Spółki związanych z wdrażaniem programów rządowych. Postanowienia umów ograniczyły jednocześnie odpowiedzialność Spółki wobec Skarbu Państwa za nienależytą realizację Tarcz. [str. 37–43]

Przygotowanie i realizacja przez PFR SA programów rządowych

Nieprawidłowa realizacja zadań przez PFR SA w Tarczy 1.0:
- nieuprawnione zawężenie przez PFR SA kręgu beneficjentów;
- niejednoznaczna metodyka obliczania liczby pracowników;
- brak definicji przychodu dla przedsiębiorców prowadzących działalność kantorową;
- odmowa udzielenia bądź umorzenia subwencji bez podania przyczyny.

- Polski Fundusz Rozwoju SA w sposób nieuprawniony dokonał w ramach Tarczy 1.0 samodzielnej modyfikacji kręgu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie finansowe oraz zasad jej udzielania. Wprowadził do Regulaminu Programu Tarcza 1.0 definicje mikroprzedsiębiorcy oraz MŚP niezgodne z definicjami przyjętymi w Programie Tarcza 1.0[11] i w decyzji Komisji Europejskiej[12]. PFR SA te definicje określił natomiast na podstawie przepisów Unii Europejskiej, tj. załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*. Konsekwencją wprowadzonej przez PFR SA zmiany była konieczność uwzględniania przez potencjalnych beneficjentów, przy ustalaniu danych w zakresie rocznego obrotu i sumy bilansowej również przedsiębiorstw powiązanych i partnerskich, a przy ustalaniu danych w zakresie liczby pracowników – również pracowników przedsiębiorstw powiązanych. Zmiana definicji mikroprzedsiębiorcy i MŚP spowodowała, że PFR SA żądał zwrotu otrzymanej pomocy od podmiotów, które spełniały warunki „mikroprzedsiębiorcy"/"MŚP" określone w Programie Tarczy 1.0, przyjętym uchwałą Rady Ministrów, a w wyniku modyfikacji zasad dokonanych przez PFR SA przestali spełniać te wymogi.

  Około 800 przedsiębiorców, zadeklarowało różny status przedsiębiorcy (mikroprzedsiębiorca lub MŚP) wnioskując o wsparcie do Tarcz 1.0 (w 2020 r.) i do Tarczy 2.0 (w 2021 r.) w sytuacji, gdy w obu programach należało określić status firmy według stanu na ten sam dzień, tj. 31 grudnia 2019 r. Rozbieżności w określaniu statusu nie powinny wystąpić, gdyby PFR SA ustanowił jednolite i czytelne zasady określania wielkości przedsiębiorstwa. Na konkretną wskazaną datę, przedsiębiorca mógł zadeklarować tylko jeden status swojej wielkości, albo mikroprzedsiębiorca albo MŚP.

- W Regulaminie Programu Tarcza 1.0[13] opracowanym przez PFR SA niejednoznaczna była metodyka obliczania liczby pracowników na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy oraz na potrzeby ustalenia wartości subwencji należnej przedsiębiorcy. W tym pierwszym przypadku, do liczby pracowników wliczano wyłącznie pracowników zatrudnianych na umowy o pracę (bez uwzględnienia pracowników pozostających na urlopach macierzyńskich, ojcowskich, rodzicielskich, wychowawczych i zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego). W tym drugim przypadku do wyliczenia wielkości należnej subwencji, należało także uwzględnić pracowników zatrudnianych na umowy cywilnopraw-

[11] Program Tarcza 1.0 stanowił załącznik do uchwały Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. Program Tarczy 1.0, definiował „mikroprzedsiębiorcę" oraz „małego i średniego przedsiębiorcę" na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* i wskazywał, że kierunki dopuszczalności pomocy zostały określone w *Tymczasowych Ramach Pomocy,* dokumencie opracowanym przez KE w związku z epidemią COVID-19.

[12] Z dnia 27 kwietnia 2020 r. znak: C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA. 56996 (2020/N).

[13] Obowiązującym od dnia 27 kwietnia 2020 r. do 27 maja 2020 r.

ne. Zastosowanie różnych sposobów obliczania poziomu zatrudnienia wprowadziło uprzywilejowanie beneficjentów zatrudniających osoby na umowy cywilnoprawne. Regulamin zrównywał każdą osobę zatrudnioną na podstawie umowy cywilnoprawnej (bez względu na faktyczny wymiar czasu pracy) z osobą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. Wprowadzenie dwóch odmiennych sposobów ustalenia liczby pracowników powodowało pomyłki i błędy w ustaleniu przez wnioskodawców statusu przedsiębiorstwa oraz w wyliczaniu wnioskowanej kwoty.

- W Regulaminie Programu Tarcza 1.0[14] PFR SA nie określił definicji przychodu dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży. Interpretację tego pojęcia Spółka przekazała w formie komunikatu trzy tygodnie po uruchomieniu programu, w trakcie naboru wniosków, wskazując, że za przychód należy uznać zrealizowany wynik w okresie miesięcznym, rozumiany jako różnica pomiędzy wartością sprzedaży a wartością zakupu danej waluty w tym miesiącu (czyli tzw. *spread*). Istotnie zmieniało to sytuację 208 przedsiębiorców, z którymi PFR SA zdążył zawrzeć 219 umów na łączną kwotę 332 406,9 tys. zł. W konsekwencji 168 przedsiębiorców w ramach 175 umów zwróciło subwencję (w całości lub częściowo) w łącznej kwocie 239 836,6 tys. zł, z czego zwrot należności w całości dotyczył 153 umów zawartych ze 147 przedsiębiorcami, na łączną kwotę 223 046,4 tys. zł. Na dzień 1 marca 2022 r. pozostała do zwrotu kwota wyniosła 92 570,2 tys. zł. Dotyczyła ona 44 przedsiębiorców, którzy nie zwrócili subwencji w ogóle oraz 22 przedsiębiorców, którzy dokonali jedynie częściowych zwrotów.
- Ustanowiona przez PFR SA w ramach umów z CBA i KAS procedura postępowania oraz zapisy Regulaminów Tarczy 1.0 i 2.0 umożliwiały Spółce odmowę przedsiębiorcy wypłaty subwencji finansowej lub jej umorzenia bez podania przyczyny. W projektach programów rządowych[15] (w konsekwencji w Programach przyjętych uchwałami Rady Ministrów) uprawniono PFR SA do odmowy wypłaty subwencji finansowej w przypadkach zaistnienia uzasadnionego podejrzenia wystąpienia „jakiegokolwiek rodzaju nadużyć" lub „jakiegokolwiek rodzaju nieprawidłowości lub nadużyć". W takich przypadkach PFR SA w celu ochrony tajemnicy postępowań prowadzonych przez CBA i KAS, odstępował od ujawniania przedsiębiorcy informacji na temat zidentyfikowanych ryzyk i w decyzji negatywnej powoływał się na postanowienia Regulaminów Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0. W konsekwencji przedsiębiorca nie mógł pozyskać informacji o tym, jakie były przyczyny odmowy i odwołać się od negatywnej decyzji. [str. 52–59]

[14] Obowiązującym od dnia 27 kwietnia 2020 r. do dnia 27 maja 2020 r.

[15] Rozdział 3 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0; punkt 3.1 Beneficjenci.

Działanie ministra właściwego do spraw pracy wobec urzędów pracy

Nieuprawniona interpretacja przepisów przez ministra właściwego do spraw pracy

Minister właściwy do spraw pracy dokonał interpretacji przepisów *ustawy COVID-19* w przekazywanych do urzędów pracy wyjaśnieniach, co było niezgodne z przepisami art. 15zzb ust. 10 pkt 3, art. 15zzc 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. 15gga[1] ust. 1 w zw. z art. 15gga ust. 3 pkt 1 *ustawy COVID-19*. Skutkowała ona rozszerzeniem, bez podstawy prawnej, pomocy przedsiębiorcom, którzy zalegali z zobowiązaniami wobec państwa na koniec III kwartału 2019 r., a uregulowali zobowiązania na dzień złożenia wniosku.

Interpretacja ministra dotyczyła przedsiębiorców, którzy złożyli we wniosku niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie o niezaleganiu z należnościami wobec państwa do dnia wskazanego w ustawie, 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 zalecał wezwanie beneficjenta do zwrotu kwoty wsparcia (bez odsetek) w terminie 30 dni od otrzymania wezwania. Minister nie podjął działań w celu zmiany przepisu w tym zakresie, w ramach kolejnych nowelizacji *ustawy COVID-19.* Interpretacja ministra niemająca uzasadnienia w przepisach prawa naruszała zasadę legalności działania organów władzy. [str. 50–51]

Działania przedsiębiorców wobec urzędów pracy

Niespełnienie przez beneficjentów obowiązku informowania urzędów pracy o zmianach w zatrudnieniu i terminowego złożenia rozliczenia

Spośród 20 skontrolowanych beneficjentów, trzech w trakcie korzystania z pomocy finansowej nie poinformowało urzędów pracy o okolicznościach mających wpływ na wysokość należnej przedsiębiorcy transzy pomocy, co było niezgodne z przepisem *ustawy COVID-19*. Konsekwencją niepoinformowania urzędów pracy był zwrot przez beneficjentów niewykorzystanych środków wraz z odsetkami.

Opóźnienia ze złożeniem rozliczenia lub w zwrocie niewykorzystanych środków do urzędów pracy NIK zidentyfikowała u pięciu na 20 beneficjentów. W jednym przypadku opóźnienie miało miejsce u przedsiębiorcy, który otrzymał wsparcie z powiatowego urzędu pracy, pozostałe opóźnienia dotyczyły czterech przedsiębiorców, którzy otrzymali pomoc z wojewódzkich urzędów pracy.

Spośród czterech przedsiębiorców, jeden uzyskał w 2020 r. dofinansowanie w trybie art. 15gg *ustawy COVID-19* w 2020 r. w łącznej kwocie 419 261,0 tys. zł (wykorzystał 95,5% przyznanych środków, tj. 400 242,4 tys. zł). Przedsiębiorca złożył do WUP dokumenty niezbędne do rozliczenia pomocy po terminie, tj. z opóźnieniem 377 dni w stosunku do 30-dniowego ustawowego terminu, a zwrotu niewykorzystanych środków w kwocie 19 018,7 tys. zł dokonał po 398 dniach. Skutkiem tego, że Dyrektor WUP nie zapewnił niezwłocznego skierowania wezwania do przedsiębiorcy do rozliczenia i zwrotu niewykorzystanych środków, przedsiębiorca przez ponad rok dysponował nienależnie uzyskanymi środkami. [str. 59–61]

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki wobec PFR SA

Minister właściwy do spraw gospodarki nie uzależnił wysokości wynagrodzenia dla PFR SA od zakresu i efektów działań Spółki w ramach Tarcz: 1.0, DP i 2.0

Minister właściwy do spraw gospodarki w projektach programów i w projekcie *umowy o warunkach* (i w konsekwencji w Programach Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0 i w zawartej umowie) nie uzależnił wysokości wynagrodzenia dla PFR SA ani:

- od faktycznego zakresu zaangażowania tej Spółki w powierzone jej zadania ani
- od osiąganych przez tę Spółkę efektów realizowanych zadań.

Minister, nie powiązał także wynagrodzenia dla PFR SA z liczbą beneficjentów, którym PFR SA udzielił pomocy finansowej oraz z wysokością subwencji wypłaconej beneficjentom tych Programów. Wynagrodzenie ustalono jako odsetek maksymalnej wysokości tzw. finansowania programowego jakie może być udzielone przez PFR SA wszystkim beneficjentom, w ramach trzech programów rządowych. W każdym przypadku kwota wynagrodzenia miała zostać powiększona o należną kwotę podatku VAT. Zgodnie z postanowieniami *umowy o warunkach* w pierwszym, trzyletnim okresie realizacji Tarcz wynagrodzenie dla PFR SA miało wynieść 0,2% w ujęciu rocznym, w drugim okresie (czwarty rok) 0,15%, zaś w trzecim (piąty rok i kolejne lata) 0,1% maksymalnej wartości Tarcz, która łącznie wynosi 100 mld zł. Wartość wynagrodzenia obliczana była dla Tarczy 1.0 od 62,0 mld zł, dla Tarczy DP od 25,0 mld zł, a dla Tarczy 2.0 od 13,0 mld zł. W ocenie NIK wydatki te mogą być niewspółmierne wobec skali i zakresu działania PFR SA. Zdaniem NIK takie postanowienia powodowałyby konieczność zapłaty wynagrodzenia dla PFR SA nawet w sytuacji, gdyby żadnemu podmiotowi nie udzielono żadnego wsparcia. Konsekwencje przyjętej konstrukcji wynagrodzenia obrazuje przykład Programu Tarczy DP.

Przy wyliczeniu wynagrodzenia dla PFR SA za realizację Tarczy DP w okresie 2020 – I kwartał 2022, od maksymalnej kwoty środków dostępnych w ramach tego Programu, tj. od kwoty 25,0 mld zł, wyniosło ono 118,6 mln zł (0,2% x 25 mld zł +VAT). Tymczasem z uwagi na małe zainteresowanie i liczne rezygnacje przedsiębiorców z udziału w Tarczy DP, w powyższym okresie, tj. 27 miesięcy wypłacono łącznie kwotę pomocy 5,8 mld zł[16]. Przy zastosowaniu umownego współczynnika 0,2% i przy uzależnieniu wysokości wynagrodzenia od wysokości subwencji wypłaconej beneficjentom w ramach tego Programu dawałoby kwotę 32,1 mln zł brutto, a nie 118,6 mln zł, tj. o 86,5 mln zł mniej.

W okresie 2020 – I kwartał 2022 wynagrodzenie pobierane przez PFR SA za realizację trzech Tarcz: 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0 wyniosło łącznie 474,4 mln zł[17]. W Raporcie PFR SA z dnia 26 kwietnia 2022 r. wskazano, że szacowane do 2030 r. łączne wynagrodzenie Spółki wyniesie 1,45 mld zł (1,45% wartości programów trzech Tarcz, po 150 mln zł rocznie). [str. 37–44]

[16] PFR SA w sprawozdaniu za I kwartał 2022 r. wykazał niższą kwotę udzielonego finansowania od początku realizacji Tarczy DP, tj. 3,9 mld zł, co przy zastosowaniu umownego współczynnika 0,2% dawałoby kwotę 21,45 mln zł brutto.

[17] Z czego wynagrodzenie z tytułu realizacji: Tarczy 1.0 wyniosło 316,2 mln zł, Tarczy DP wyniosło 118,6 mln zł, a Tarczy 2.0 wyniosło 39,6 mln zł.

Formuła poboru wynagrodzenia przez PFR SA niezgodna z przepisem ustawy o sir

Wbrew postanowieniu art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* minister właściwy do spraw gospodarki nie przekazywał PFR SA wynagrodzenia z tytułu realizacji programów rządowych. PFR SA zgodnie z zapisami Programów Tarcz i zawartą *umową o warunkach* pobierał środki na wynagrodzenie z własnych rachunków programowych poszczególnych Programów Tarcz ostatniego dnia roboczego każdego z kwartałów. Oznacza to także, że Spółka pobierała wynagrodzenie za realizację tych Programów, na miesiąc przed złożeniem z ich wykonania kwartalnego sprawozdania. [str. 44]

Brak możliwości precyzyjnego określenia kosztów, które SP poniesie na realizacje Tarczy 1.0, Tarczy DP, Tarczy 2.0 i na obsługę obligacji

Postanowienia dotyczące:

- konstrukcji wynagrodzenia dla PFR SA,
- nieokreślenia przez ministra właściwego do spraw gospodarki w umowach zawartych z PFR SA końcowego terminu zakończenia realizacji programów rządowych,

ukształtowały relacje pomiędzy Ministrem Rozwoju, reprezentującym Skarb Państwa a PFR SA w sposób niekorzystny dla Skarbu Państwa, szeroko zabezpieczały interes PFR SA.

Postanowienia te nie zapewniały ministrowi realizacji zasady określonej w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[18], tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

Brak w umowach zawartych z PFR SA wskazania końcowego terminu zakończenia realizacji programów rządowych ma bezpośredni wpływ m.in. na kwotę wynagrodzenia PFR SA. Określenie terminu wygaśnięcia umowy z PFR SA jedynie poprzez opisowe wskazanie zdarzeń, warunkujących to wygaśnięcie, powoduje brak możliwości precyzyjnego określenia łącznych kosztów, które Skarb Państwa poniesie w związku z realizacją programów rządowych i obsługą wyemitowanych obligacji. Działanie to może prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez ministra właściwego do spraw gospodarki, reprezentującego w ww. umowach Skarb Państwa. Możliwość wcześniejszego zakończenia powyższych umów jest istotnie ograniczona. Skarb Państwa ma prawo do wypowiedzenia umowy wyłącznie z ważnych powodów, które nie zostały precyzyjnie zdefiniowane w projektach umów, tj. *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach* (w konsekwencji w zawartych umowach). Zakończenie wypłaty wynagrodzenia dla PFR SA będzie możliwe w przypadku uregulowania przez Spółkę wszelkich zobowiązań wobec jego wierzycieli, jak również odzyskania przez Spółkę wszelkich wierzytelności od jej dłużników. Ze względu na zakres programów rządowych i liczbę objętych nimi przedsiębiorców może to oznaczać, że wynagrodzenie będzie wypłacane przez czas dłuższy niż trwała akcja udzielania pomocy. Taka konstrukcja nie motywuje także Spółki do szybkiego zakończenia realizacji tych programów.

Realizowane przez PFR SA programy rządowe: Tarcza 1.0, DP, 2.0, Program PLL LOT sfinansowane zostały emisją obligacji na kwotę 73,9 mld zł[19] o śred-

[18] Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

[19] Wartość nominalna obligacji wyemitowanych przez PFR SA.

nim ważonym oprocentowaniu 1,57%[20]. Od obligacji tych, w perspektywie do 2030 r. zapłacone zostanie – według szacunków PFR SA – 6,53 mld zł odsetek (8,8% wartości wyemitowanych obligacji). Szacowany łączny koszty obsługi ww. Programów do 2030 r., poza ww. odsetkami to 1,69 mld zł (1,69% wartość programów wsparcia szacowana na 100 mld zł), a pozostałe bezpośrednie koszty ministra właściwego do spraw gospodarki wyniosą 0,24 mld zł łącznie (0,24% wartości Programów). [str. 45, 59]

Nie w pełni skuteczny monitoring ministra właściwego do spraw gospodarki

Posiadane przez ministra właściwego do spraw gospodarki uprawnienia i kompetencje wobec PFR SA nie były rzetelnie wykorzystywane. Minister nie egzekwował od Spółki prawidłowego wykonania obowiązków sprawozdawczych wynikających z *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach*. Nie reagował na brak w przedkładanych przez PFR SA sprawozdaniach z Tarczy DP wymaganych wskaźników ewaluacyjnych dotyczących informacji o liczbie ochronionych miejsc pracy w efekcie realizacji Programu oraz o liczbie pracowników zatrudnianych przez firmy będące beneficjentami Tarczy DP. Miały one wpływ na realizację jednego z celów szczegółowych, tj. *stabilizacja finansowania dużych przedsiębiorstw celem ochrony miejsc pracy i bezpieczeństwa finansowego obywateli*. Trzy spośród siedmiu sprawozdań kwartalnych z realizacji Tarcz PFR SA złożył z nieznacznym opóźnieniem. PFR SA nie przedstawił także Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu Tarczy DP, które miało zawierać wnioski w zakresie aktualizacji Programu oraz jego dokumentacji prawnej. [str. 67–69]

Nadzór ministra właściwego do spraw pracy nad urzędami pracy

Minister właściwy do spraw pracy nie pozyskiwał informacji od WUP w sprawie rozliczania świadczeń

Minister właściwy do spraw pracy nie zapewnił sobie szczegółowych informacji od wojewódzkich urzędów pracy o stopniu rozliczania świadczeń przekazanych przedsiębiorcom. 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), istnieje ryzyko nierozliczenia środków publicznych przekazanych przedsiębiorcom w ustawowym terminie, tj. trzy lata od dnia upływu terminu do złożenia przez przedsiębiorców rozliczenia i dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w tym rozliczeniu. Według wyjaśnień ministra właściwego do spraw pracy z czerwca 2023 r. w zakresie realizacji wniosków pokontrolnych NIK, WUP rozliczyły pomoc na poziomie 30% w skali kraju, przy czym proces ten przebiega nierównomiernie w poszczególnych WUP. Termin rozliczenia udzielonej pomocy upływa na koniec 2024 r., przy czym dotyczy on pomocy udzielonej w 2021 r. [str. 59–62, 75–79]

Dane dotyczące rozliczeń końcowych w wybranych WUP

Obowiązek końcowego rozliczenia udzielonego wsparcia należał do poszczególnych WUP. W tym zakresie w objętych kontrolą wojewódzkich urzędach pracy ustalono, że w WUP Warszawa na dzień 30 marca 2022 r. nie przeprowadzono ani jednego końcowego rozliczenia wniosku. Na dzień 18 marca 2022 r. w WUP Poznań na 13 064 wniosków – rozliczeniu końcowemu poddano 184, zaś w WUP Katowice na 13 335 – końcowo rozliczono 54 wnioski. [str. 59–61]

[20] Średnia ważona oprocentowania wyemitowanych obligacji PFR SA z pominięciem wpływu tenoru obligacji.

Minister właściwy do spraw pracy zaniechał kontroli w urzędach pracy

W latach 2020–2021 **minister właściwy do spraw pracy** nie prowadził kontroli w zakresie wykonywania przez powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy zadań związanych z pomocą udzielaną przedsiębiorcom na podstawie *ustawy COVID-19*[21]. W szczególności nie kontrolował w urzędach pracy prawidłowości i skuteczności wydatkowania środków oraz stopnia wykorzystywania przez urzędy ustawowych uprawnień do kontroli przedsiębiorców i rozliczenia przedsiębiorców z otrzymanej pomocy. Jako dysponent FP i FGŚP, minister właściwy do spraw pracy mógł w urzędach pracy przeprowadzać kontrole na podstawie art. 118a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,* art. 39a[22] ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*[23] oraz art. 31a[24] ust. 10 *ustawy COVID-19.* Przykładowo, nieprzeprowadzanie przez ministra właściwego do spraw pracy kontroli w WUP spowodowało, że Minister nie miał informacji, iż:

- nie zapewniono niezwłocznego kierowania wezwań do wszystkich przedsiębiorców, którzy wbrew obowiązkom wynikającym z umów o dofinansowanie i z przepisów *ustawy COVID-19* nie dokonali rozliczenia otrzymanej pomocy; w trzech skontrolowanych WUP 4653 przedsiębiorców nie zostało wezwanych do złożenia rozliczenia;
- nie zapewniono wszystkim przedsiębiorcom, którzy potrzebowali wsparcia, szybkiego jego uzyskania; w przypadku części wniosków działano nierzetelnie, nie dochowano miesięcznego terminu na ich rozpatrzenie, a środki finansowe zostały wypłacone po upływie miesiąca od złożenia wniosków;
- nie podejmowano działań egzekucyjnych, pomimo iż upłynęła data zwrotu środków przez beneficjentów. [str. 79–81]

Brak pogłębionych, wieloaspektowych analiz i ocen efektów udzielonej pomocy na poziomie rządowym

W latach 2020–2021 **minister właściwy do spraw gospodarki oraz minister właściwy do spraw pracy** nie przeprowadzali szczegółowych, wieloaspektowych analiz, ani ocen skuteczności oraz efektywności zastosowanych narzędzi pomocy. Działania w tym zakresie

---

[21] W art. 15zzd, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15g, art. 15gg, art. 15gga, art. 15zze[4], art. 15zze[4a] i art. 15gga[1] oraz w wydanych na podstawie *ustawy COVID-19* rozporządzeniach Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19*.

[22] 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.

[23] Dz. U. z 2023 r. poz. 1087.

[24] 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. 15g[1], art. 15ga ust. 1, art. 15gg ust. 1, art. 15gga ust. 1 oraz art. 15gga[1] 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*.

minister właściwy do spraw gospodarki zaplanował po zakończeniu realizacji programów rządowych. Ocena taka jest niezbędna do wypracowania modelu efektywnych programów pomocowych wymaganych w sytuacjach nadzwyczajnych tak, aby w razie konieczności podjęcia niezwłocznej interwencji państwa zapewnić efektywne i skuteczne wykorzystanie środków adekwatnie do potrzeb wynikających z danej sytuacji kryzysowej. [str. 69, 82–83]

Efekty pomocy udzielonej przedsiębiorcom

Efekty udzielonego wsparcia według danych ministra właściwego do spraw pracy

W latach 2020–2021 powiatowe (340) i wojewódzkie urzędy pracy (16)[25] wypłaciły przedsiębiorcom w ramach instrumentów objętych kontrolą NIK[26], środki w łącznej wysokości 34,1 mld zł (z tego PUP wypłaciły 55,9% środków, a WUP 44,1%), w 3 191 578 przypadkach[27], z tego PUP obsłużyło 95,5% przypadków, a WUP 4,5%.

Według danych ministra właściwego do spraw pracy w:

- 2020 r. pracodawcy zgłosili do urzędów pracy zamiar zwolnienia grupowo ponad 73 tys. pracowników, tj. ponad dwukrotnie więcej niż w 2019 r. Faktycznie zwolniono grupowo około 30 tys. osób. 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. Tym samym poziom zgłoszeń zwolnień grupowych był zbliżony do notowanego w 2019 r., a zwolnienia były o 1/3 niższe niż w 2019 r.;
- lutym 2022 r. stopa rejestrowanego bezrobocia 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 poziomie[28]. Według danych Eurostat w styczniu 2022 r. stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 2,8% wobec 6,2% (średnia) w UE. [str. 86–89]

Efekty udzielonego wsparcia według danych PFR SA

Polski Fundusz Rozwoju SA w Raporcie z dnia 26 kwietnia 2022 r. wskazał, że łączna wartość wypłaconych przedsiębiorcom subwencji finansowych w ramach trzech Tarcz wyniosła 73,2 mld zł, z czego w ramach

[25] https://www.gov.pl/web/rodzina/funkcjonowanie-wojewodzkich-i-powiatowych-urzedow-pracy

[26] Określonych w art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15zze[4], art. 15zze[4a], art. 15g, art. 15gg, art. 15gga, art. 15gga[1] ustawy *COVID-19* oraz w wydanych na jej podstawie rozporządzeniach Rady Ministrów w sprawie *wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19,* tj. 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.

[27] W przypadku powiatowych urzędów pracy pomoc kilkukrotnie mogła dotyczyć tych samych beneficjentów.

[28] 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%).

Tarczy 1.0 wypłacono subwencje w wysokości 60,3 mld zł, Tarczy DP – 5,8 mld zł, a Tarczy 2.0 – 7,1 mld zł. Subwencje wypłacono 353 tys. firm, co pozwoliło na wsparcie ochrony około 3,2 mln miejsc pracy. Wartość pomocy bezzwrotnej (umorzeń subwencji), łącznie w ramach trzech Tarcz wyniosła około 43,8 mld zł. Prognozowany zwrot udzielonych subwencji do PFR SA wyniesie około 29,4 mld zł. Na dzień 26 kwietnia 2022 r. zwrot z tych Tarcz wyniósł 8,3 mld zł. Kwota umorzeń w Tarczy 1.0 stanowiła 61%, natomiast prognozowana przez PFR SA wartość umorzeń dla Tarczy DP wynosiła 13,4%, a dla Tarczy 2.0 stanowiła 87,3% łącznej sumy wypłat dla przedsiębiorców.

Głównymi beneficjentami przyznanego wsparcia byli przedsiębiorcy z branż handlu hurtowego i detalicznego oraz napraw pojazdów, którzy otrzymali około 30% całości wsparcia z PFR SA, a następnie firmy reprezentujące przetwórstwo przemysłowe (20%), budownictwo (14%) oraz zakwaterowanie i gastronomię (11%)[29].

Z Raportu PFR SA wynika, iż na etapie wnioskowania o subwencję finansową w ramach Tarcz 1.0 i 2.0 PFR SA odrzucił wnioski 46,3 tys. przedsiębiorców (niecałe 10,5% z 442,1 tys. firm wnioskujących). Na etapie umorzeń subwencji decyzje odmowne z powodu ryzyka nadużyć podjęto wobec 2,4 tys. firm (0,5%), a 819 firm wezwano do zwrotu całości subwencji. Organy ścigania prowadziły w kwietniu 2022 r. około 500 spraw dotyczących podejrzenia wyłudzeń subwencji.

Według stanu na dzień 26 kwietnia 2022 r. spośród 353 tys. firm, które otrzymały wsparcie finansowe, w ramach Tarczy 1.0 i 2.0, 167 zostało lub jest likwidowanych, a 417 przechodzi restrukturyzację. [str. 83–85]

Efekty udzielonego wsparcia ze środków RPO

Według danych Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej zaplanowano na wydatkowanie z 16 RPO na lata 2014–2020 środków w łącznej wysokości 4,05 mld zł. W latach 2020–2021 (do 30 czerwca) wartość wydatków poniesionych do wypłaty ze środków RPO na lata 2014–2020 wyniosła 3,0 mld zł. Sześć skontrolowanych urzędów marszałkowskich w latach 2020–2021 (do 30 czerwca) ze środków RPO wypłaciło środki w łącznej wysokości 1 461 933,10 tys. zł[30], na podstawie 21,0 tys. zawartych umów. Działania były realizowane m.in. przez samorządowe jednostki organizacyjne poszczególnych województw i podmioty wybrane w drodze konkursu. Marszałkowie województw monitorowali efekty udzielonego wsparcia na podstawie składanych przez przedsiębiorców sprawozdań z realizacji programów i projektów.

Efekty udzielonego wsparcia przez ZUS

W latach 2020–2021 (do 30 czerwca) ZUS obsłużył 5892,3 tys. wniosków o świadczenia postojowe i zwolnienia z obowiązku opłacenia składek, a na ich podstawie udzielił wsparcia w łącznej wysokości 21 783 451,3 tys. zł. ZUS nie prowadził bieżącej analizy wpływu instrumentów pomocowych stosowanych w ramach kolejnych edycji Tarcz Anty-

[29] Pozostałe branże to: transport i gospodarka magazynowa – 8%, działalność profesjonalna, naukowa i techniczna – 4%, pozostała działalność usługowa – 2%, opieka zdrowotna i pomoc społeczna – 2%, pozostałe branże – 9%.

[30] Kwota ta nie uwzględnia wysokości środków przekazanych z RPO do urzędów pracy.

kryzysowych na sytuację finansowo-ekonomiczną beneficjentów. ZUS nie odnotował istotnych różnic w wysokości wpływów z wpłat od płatników składek w 2020 r. w porównaniu do 2019 r. (wpływy w 2020 r. były o 0,5% niższe od wpływów w 2019 r.). [str. 62–66]

Finansowe rezultaty kontroli NIK

Finansowe rezultaty kontroli NIK wyniosły łącznie 11 823 710 zł i zostały ustalone w ramach dwóch kontroli u beneficjentów oraz czterech kontroli urzędów pracy. Na powyższą kwotę finansowych rezultatów złożyły się sprawozdawcze skutki nieprawidłowości – 3 453 229 zł oraz korzyści finansowe – 8 370 481 zł.

W wyniku realizacji wniosku pokontrolnego kontrole PUP u przedsiębiorców spowodowały zwrot środków w wysokości 233 465,48 zł, a nienależnie pobrane środki w wysokości 305 423,91 zł są w trakcie procesu windykacji.

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych, Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego poinformował NIK[31], że spośród zawartych na podstawie art. 15zzb *ustawy COVID-19,* 464 umów, kontrolę przeprowadzono u 452 przedsiębiorców, a 12 nie poddało się kontroli. W wyniku podjętych działań u 116 przedsiębiorców stwierdzono nieprawidłowości na łączną kwotę środków do zwrotu (wraz ze zwrotem całości pomocy u przedsiębiorców, którzy nie poddali się kontroli) w wysokości 538 889,39 zł.

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych, WUP w Katowicach poinformował NIK, iż na dzień 31 sierpnia 2023 r.:

- do zwrotu całości otrzymanego dofinansowania z uwagi na stwierdzenie nienależnie pobranych środków, nierozliczenie otrzymanego dofinansowania bądź niezwrócenie niewykorzystanych środków, wezwanych zostało 950 beneficjentów[32] na łączną kwotę 52 398 745,40 zł;
- w przypadku 148 beneficjentów zostały złożone zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa – zawiadomienia te dotyczyły wniosków na podstawie których WUP wypłacił dofinansowanie w kwocie 20 602 312,48 zł;
- w wyniku złożonych zawiadomień, 16 spraw zostało przekazanych do sądu. W przypadku 29 zawiadomień wydane zostało postanowienie o umorzeniu postępowania, a pozostałe sprawy nadal są w toku;
- pozwy o wydanie nakazów zapłaty zostały wystosowane przeciwko 188 beneficjentom – łączna wartość przedmiotu sporu wyniosła 7 037 543,37 zł;
- do postępowania egzekucyjnego skierowanych zostało 91 wniosków na łączną kwotę 1 753 137,55 zł;
- WUP wydał 59 decyzji administracyjnych, a na ich podstawie 32 administracyjne tytuły wykonawcze na łączną kwotę 1 330 623,41 zł, które zostały skierowane do administracyjnego postępowania egzekucyjnego.

W ramach realizacji wniosków pokontrolnych, WUP w Poznaniu poinformował NIK, że na dzień 30 stycznia 2023 r.:

[31] Pismem z dnia 7 lipca 2023 r.

[32] Wezwania dotyczyły 1 141 złożonych wniosków.

- wstępnie zweryfikowanych zostało 10 209 z 15 285 wniosków, z czego w przypadku 362 wniosków nie złożono rozliczeń. Do wstępnej weryfikacji pozostało łącznie 5076 złożonych rozliczeń. Końcowo zweryfikowanych zostało łącznie 981 wniosków (w tym 103 wnioski po rezygnacji z dofinansowania i zwrocie całości środków z odsetkami). Do końcowej weryfikacji pozostało 14 407 rozliczeń;
- przekazano łącznie 269 spraw do radcy prawnego i wydano 27 decyzji zwrotowych.

4. WNIOSKI

Wyniki kontroli wskazują, że nie stworzono systemu zarządzania procesem wsparcia dla przedsiębiorców ponoszących ekonomiczne skutki ograniczeń wprowadzanych przez państwo w związku z epidemią wywołaną przez COVID-19. Nie było podmiotu odpowiedzialnego za całościowe planowanie i monitorowanie tego procesu w celu optymalnej alokacji zasobów oraz osiągania zakładanych celów.

Wyniki kontroli wskazują, że konieczne jest:

Prezes Rady Ministrów

1) Dokonanie analizy skuteczności całego procesu pomocy władz publicznych dla przedsiębiorców w okresie epidemii COVID-19. Analiza ta powinna obejmować ocenę adekwatności przyjętych środków do realizacji założonych celów, skuteczność i efektywność udzielonej pomocy oraz efekty makroekonomiczne (wpływ na gospodarkę oraz rynek pracy).
2) Wypracowanie na podstawie ww. analizy modelu działań instytucji państwa w sytuacjach nadzwyczajnych w odniesieniu do przedsiębiorców, obejmującego zasady zarządzania takimi procesami i procedowania w trybie nadzwyczajnym nad regulacjami z tym związanymi, a także schemat analizy ryzyka w zakresie minimalizowania prawdopodobieństwa nadużyć ze strony beneficjentów skutkujących utratą przez Skarb Państwa środków publicznych.

Wniosek *de lege ferenda*

Niezbędne jest wprowadzenie regulacji prawnych określających podstawy, zakres i tryb wyrównywania przedsiębiorcom strat, powstałych w następstwie ogłoszenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, o ile wiązałoby się to z wprowadzeniem ograniczeń negatywnie wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej.

Analogiczne regulacje obowiązują w sytuacji wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. *Ustawa z dnia 22 listopada 2002 r. o wyrównywaniu strat majątkowych wynikających z ograniczenia w czasie stanu nadzwyczajnego wolności i praw człowieka i obywatela* określa podstawy, zakres i tryb wyrównywania strat majątkowych, powstałych w następstwie ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela w czasie stanu nadzwyczajnego (stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej). W przypadku ogłoszenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego brakuje takich ramowych regulacji, w odniesieniu do podmiotów ponoszących szkody z powodu wprowadzenia ograniczeń wynikających z ogłoszenia takiego stanu. Doświadczenia z realizacji programów pomocowych w trakcie epidemii COVID-19 powinny być wykorzystane do ustalenia i wprowadzenia przepisami prawa podstawowych warunków realizacji zadań państwa w zakresie niezbędnej pomocy mającej na celu ochronę gospodarki, w tym działających podmiotów gospodarczych, przed zagrożeniami wynikającymi ze skutków stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemią.

Minister właściwy do spraw gospodarki

1) Zapewnienie w umowach zawieranych z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, dotyczących powierzenia takim podmiotom zadań publicznych, kontroli administracji rządowej nad realizacją takich zadań oraz narzędzi do ich rozliczenia pod względem celów i osiągniętych efektów.

2) Zapewnienie w stosunkach między podmiotami, udzielającymi pomocy w imieniu Skarbu Państwa, a beneficjentami tej pomocy zasad równorzędnej pozycji stron stosunku umownego, w celu ochrony autonomii jednostki przed nieuprawnioną ingerencją władzy publicznej.

Minister właściwy do spraw pracy

1) Zapewnienie skutecznego rozliczenia pomocy dla przedsiębiorców, udzielonej na podstawie *ustawy COVID-19*.

Dyrektorzy wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy

Istotne znaczenie ma także zrealizowanie wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK w jednostkowych wystąpieniach do urzędów pracy. Wniosek ten odnosi się także do pozostałych urzędów pracy, które realizowały zadania na podstawie *ustawy COVID-19*, a które w niniejszej kontroli nie zostały przez NIK skontrolowane.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy NIK wnosi o niezwłoczne, rzetelne rozliczanie pomocy udzielanej przedsiębiorcom na podstawie *ustawy COVID-19* oraz przeprowadzanie kontroli u beneficjentów. W przypadkach ujawnienia niezgodności zadeklarowanych danych ze stanem faktycznym – wszczęcie działań weryfikacyjno-windykacyjnych z jednoczesnym poinformowaniem właściwych organów o stwierdzonych nieprawidłowościach.

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Rozwoju i Technologii Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała o:

1) Podjęcie w stosunku do PFR SA działań w celu dokonania zmian w *umowie o warunkach* zawartej pomiędzy Skarbem Państwa a Polskim Funduszem Rozwoju SA dotyczących:
   a. zapewnienia Ministrowi prawa do kontroli PFR SA w zakresie zadań realizowanych przez Spółkę na podstawie tej umowy,
   b. uzależnienia wysokości wynagrodzenia PFR SA za działania prowadzone w ramach Tarcz 1.0, 2.0 i DP od faktycznego zakresu realizowanych przez Spółkę działań i ich efektów,
   c. dostosowania formuły wynagradzania PFR SA z tytułu realizacji Tarcz do wymogu określonego w art. 21a ust. 4 *ustawy o sir.*
2) Egzekwowanie od PFR SA obowiązku przekazywania sprawozdania z realizacji Tarczy DP zawierającego dane dotyczące dwóch wskaźników ewaluacyjnych: liczba zatrudnionych (wskaźnik nr 4) i liczba ochronionych miejsc pracy (wskaźnik nr 10).

W wystąpieniu pokontrolnym do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała 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.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie instrumentów pomocy finansowej

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki i ministra właściwego do spraw pracy przy opracowywaniu zbadanych przez NIK projektów regulacji na rzecz wsparcia przedsiębiorców, stanowiły doraźną ochronę gospodarki przed negatywnym wpływem epidemii wywołanej COVID-19. Biorąc pod uwagę nadzwyczajne okoliczności, szybkość działania na etapie konstruowania narzędzi pomocowych była istotnym atutem interwencji administracji rządowej wobec przedsiębiorców. Udzielanie tak rozległej i różnorodnej pomocy, zwiększało ryzyko popełniania błędów i występowania nieprawidłowości w proponowanych i wdrażanych rozwiązaniach. Niezbędne było zatem przeprowadzanie na bieżąco analiz adekwatności i efektywności zastosowanych narzędzi i na tej podstawie podejmowanie działań korygujących i minimalizujących ryzyka, czego obu ministrów nie prowadziło.

5.1.1. Działania ministra właściwego do spraw gospodarki przy opracowywaniu instrumentów pomocy

Opracowywanie przez ministra właściwego do spraw gospodarki ram prawnych dla konstrukcji systemu wsparcia przedsiębiorców

Minister prowadził działania związane ze zmianą ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. *o sir*. Nowelizacja z dnia 31 marca 2020 r., która weszła w życie w dniu 1 kwietnia 2020 r., stworzyła ramy prawne do konstrukcji systemu wsparcia przedsiębiorców realizowanego w ramach rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego przez PFR SA. System ten obejmował także emisję przez PFR SA obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych na finansowanie tego wsparcia. Rada Ministrów przyjęła projekt zmiany ustawy w dniu 31 marca 2020 r. w trybie obiegowym[33].

Zmiany wynikające z nowelizacji ustawy o sir

Nowelizacją *ustawy o sir* przypisano PFR SA nowe zadanie polegające na podejmowaniu działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych[34], w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19. Znowelizowane przepisy stworzyły także ramy prawne systemu wsparcia przedsiębiorców, na mocy których PFR SA udzielał finansowania w ramach programów rządowych.

Zgodnie z treścią oceny skutków regulacji nowelizowanej *ustawy o sir*, ewaluacja skuteczności przepisów dotyczących m.in. PFR SA, ma nastąpić po upływie co najmniej trzech lat. Taki okres, zdaniem ustawodawcy, jest zwykle potrzebny do oceny programów pomocowych i wsparcia rozwoju regionalnego.

Udział ministra właściwego do spraw gospodarki przy opracowywaniu projektów Programów, tj.: Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0

Minister właściwy do spraw gospodarki koordynował prace związane z przygotowaniem trzech projektów Programów, tj.: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0, w tym projektów dwóch umów pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA, tj. projektu *umowy o warunkach* oraz projektu

[33] https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=302.

[34] W rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym* (Dz. U. z 2023 r. poz. 122).

umowy o zasadach[35]. Prace prowadzone były w ministerstwie na podstawie ustnych poleceń kierownictwa oraz w ramach nieformalnego zespołu roboczego. Podstawą prac nad projektami Programów były projekty dokumentów przygotowane przez PFR SA w oparciu o autorskie analizy tej Spółki. Zespół prowadzący prace nad projektami Programów, oprócz pracowników ministerstwa, składał się z przedstawicieli m.in.: PFR SA, Ministerstwa Finansów, Komisji Nadzoru Finansowego, UOKiK, Prokuratorii Generalnej RP oraz Narodowego Banku Polskiego.

Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów argumentował[36], że nie był wnioskodawcą i nie prowadził procesu legislacyjnego m.in. w odniesieniu do projektów programów rządowych realizowanych przez PFR SA dla przedsiębiorców.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie przeprowadzał pogłębionych analiz, nie rozpoznawał potrzeb wśród organizacji reprezentujących przedsiębiorców przed podjęciem prac nad projektami programów rządowych.

Prace analityczne dla ministra właściwego do spraw gospodarki prowadził PFR SA, który oszacował m.in. wysokość kwot niezbędnych dla sfinansowania pomocy antycovidowej dla przedsiębiorców na około 219,5 mld zł, tj. 10% polskiego PKB. Do szacunku PFR SA wykorzystał metodologię tzw. luki finansowej, która uwzględnia m.in. utracone dochody sektora przedsiębiorstw i brak dostępnej płynności finansowej wynikającej ze spadku przychodów wywołanego epidemią COVID-19. Luki tej polskie małe i średnie firmy nie były w stanie sfinansować z kapitałów własnych, nie dysponowały bowiem rezerwami finansowymi. W PFR SA określono również grupę docelową odbiorców pomocy, przy założeniu, że zostanie ona ukierunkowana na utrzymanie miejsc pracy.

Programy rządowe: Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0

Pierwszorzędnym celem dostępnych dla przedsiębiorców od kwietnia 2020 r. Programów, tj. Tarcza 1.0 i Tarcza DP było utrzymanie miejsc pracy i ograniczenie liczby ewentualnych upadłości firm. Za cel Programu Tarcza 2.0, uruchomionego w styczniu 2021 r., przyjęto zapobieżenie znacznemu spadkowi przychodów i utracie płynności finansowej przedsiębiorstw, które mogłyby spowodować utratę miejsc pracy.

Rada Ministrów przyjęła i powierzyła PFR SA realizację, a ministrowi właściwemu do spraw gospodarki (w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, a w odniesieniu do Programu PLL LOT – z Ministrem Aktywów Państwowych) koordynację oraz monitorowanie, rządowych programów wsparcia przedsiębiorców:

- Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm – uchwała nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r.[37];

[35] Projekt *umowy o warunkach* stanowił w: projekcie Programu Tarcza 1.0 załącznik nr 5, a w projekcie Programu DP załącznik nr 7; projekt *umowy o zasadach* stanowił w: projekcie Programu Tarcza 1.0 załącznik nr 6, a w projekcie Programu DP załącznik nr 8.

[36] Pismo DP.1740.14.2021.MT(3) z dnia 4 stycznia 2021 r.

[37] Późniejsze zmiany wprowadzono uchwałami Rady Ministrów: nr 106/2020 z dnia 29 lipca 2020 r., nr 192/2020 z dnia 23 grudnia 2020 r., nr 3/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r., nr 15/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r., nr 42/2021 z dnia 26 marca 2021 r., nr 116/2021 z dnia 9 września 2021 r.

- Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm – uchwała nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r.[38];
- „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm" – uchwała nr 2/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r.[39];
- Program wsparcia Polskich Linii Lotniczych LOT SA – uchwała nr 189/2020 z dnia 21 grudnia 2020 r.

W programach określono cele programów, okres ich obowiązywania, beneficjentów wsparcia oraz instrumenty finansowe programów, wysokość wsparcia i warunki jego zwrotu, a także zasady monitoringu i współpracy. Częścią programów było także określenie roli PFR SA. Załącznikami do uchwał były projekty pierwszych planów finansowych programów rządowych. Opracowane dla trzech projektów Programów (w konsekwencji w Programach Tarcz) warunki otrzymania przez przedsiębiorców pomocy dotyczące prowadzonej działalności[40] oraz ramy (ograniczenia) związane z możliwością przeznaczenia środków pochodzących z subwencji finansowej w ocenie NIK nie budzą zastrzeżeń.

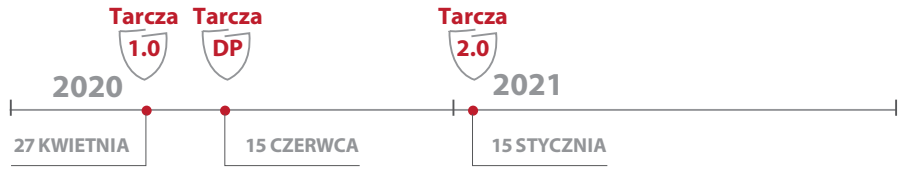
Od dnia 27 kwietnia 2020 r. PFR SA uruchomił dla MŚP pierwszy program rządowy *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm* (Tarcza 1.0). Duże firmy mogły wnioskować do PFR SA o wsparcie od 15 czerwca 2020 r. w ramach *Tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm* (Tarcza DP). Trzecią tarczę skierowaną do wybranych na podstawie PKD branż, tj. – *Tarczę finansową 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm* (Tarcza 2.0), Spółka uruchomiła od 15 stycznia 2021 r. Minister właściwy do spraw gospodarki zapewnił przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektów programów rządowych przeznaczonych dla przedsiębiorców: *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm*, *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm* oraz *Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm*. Podstawą prac nad projektami ww. Tarcz były projekty dokumentów przygotowane przez PFR SA w oparciu o autorskie analizy tej Spółki.

[38] Późniejsze zmiany wprowadzono uchwałami Rady Ministrów: nr 69/2020 z dnia 8 czerwca 2020 r., nr 193/2020 z dnia 23 grudnia 2020 r., nr 35/2021 z dnia 19 marca 2021 r., nr 82/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r., nr 117/2021 z dnia 9 września 2021 r.

[39] Zmiany wprowadzone uchwałami Rady Ministrów: nr 20/2021 z dnia 2 lutego 2021 r., nr 41/2021 z dnia 26 marca 2021 r., nr 83/2021 z dnia 29 czerwca 2021 r., nr 115/2021 z dnia 9 września 2021 r., nr 148/2021 z dnia 10 listopada 2021 r.

[40] M.in.: prowadzenie działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r. (oraz w dniu złożenia wniosku); niepozostawanie na dzień składania wniosku w likwidacji, upadłości lub restrukturyzacji; niezaleganie z płatnościami podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz na dzień składania wniosku; posiadanie rezydencji podatkowej na terenie EOG, rejestracja na terytorium RP; główny beneficjent rzeczywisty nie posiada rezydencji podatkowej w „raju podatkowym".

Infografika nr 2
Kalendarium uruchamianych przez PFR SA programów rządowych – Tarcz w latach 2020–2021



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Umowy ministra właściwego do spraw gospodarki z PFR SA

Realizując obowiązki wynikające z powyższych uchwał minister właściwy do spraw gospodarki, działając jako reprezentant Skarbu Państwa, w dniu 27 kwietnia 2020 r. zawarł z PFR SA dwie umowy:

- *o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych;*
- *o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych.*

W *umowie o warunkach* uregulowano kwestie finansowania programów oraz pokrywania przez Skarb Państwa kosztów ich obsługi, a także wynagrodzenia PFR SA za wykonywanie obowiązków wynikających z umowy. Przedmiotem *umowy o zasadach* były przede wszystkim wzajemne zasady odpowiedzialności dotyczące realizacji programów wsparcia oraz odpowiedzialności wynikającej z realizacji postanowień *umowy o warunkach.*

Ogólne warunki otrzymania pomocy z Programu Tarcza 1.0

Łączna wartość *Finansowania Programowego* **Tarczy 1.0** wyniosła 75 mld zł[41]. Instrumentem tego Programu były subwencje finansowe udzielane przedsiębiorcom na podstawie umowy na następujących warunkach:

- środki mogły być przeznaczone na pokrycie kosztów prowadzonej działalności gospodarczej, z wyłączeniem nabywania (przejęcia) w sposób bezpośredni lub pośredni innego podmiotu (tzw. zakaz akwizycji);
- możliwe było wykorzystanie do 25% wartości subwencji na przedterminową spłatę kredytów;
- wykluczono możliwość przeznaczenia środków na płatności do właściciela lub do osób albo podmiotów powiązanych z właścicielem przedsiębiorstwa;
- zwrot subwencji miał następować na warunkach ustalonych w Programie i umowie subwencji finansowej;
- udzielenie subwencji nie wymagało ustanawiania zabezpieczeń.

Termin udzielania finansowania upływał ostatecznie 31 grudnia 2020 r.[42]

Ogólnymi warunkami otrzymania pomocy w ramach Tarczy 1.0 było m.in.:

- prowadzenie działalności gospodarczej w dniu 31 grudnia 2019 r.;
- posiadanie rezydencji podatkowej na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i zarejestrowanie na terytorium RP, przy czym

[41] 75 mld zł łącznie dla Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 (75 mld zł dla Tarczy 1.0 od początku jej realizacji do momentu wdrożenia Tarczy 2.0, a następnie z tej kwoty przeznaczono 62 mld zł dla Tarczy 1.0 oraz 13 mld zł dla Tarczy 2.0).

[42] Pierwotnie w uchwale RM nr 50/2020 okres udzielania finansowania określono do dnia 31 lipca 2020 r. z możliwością przedłużenia do dnia 31 grudnia 2020 r.

główny beneficjent rzeczywisty[43] nie mógł mieć rezydencji podatkowej w tzw. „rajach podatkowych";
- spełnianie kryteriów zaliczenia do mikro-, małych- lub średnich przedsiębiorców w rozumieniu art. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*[44], tj. m.in. zatrudnianie co najmniej jednego i nie więcej niż dziewięciu pracowników (z wyłączeniem właściciela) w przypadku mikrofirmy;
- odnotowanie spadku obrotów gospodarczych (przychodów ze sprzedaży) o co najmniej 25% w dowolnym miesiącu po 1 lutego 2020 r. w porównaniu do poprzedniego miesiąca lub analogicznego miesiąca poprzedniego roku w związku z zakłóceniami w funkcjonowaniu gospodarki na skutek COVID-19;
- niepozostawanie na dzień składania wniosku w likwidacji, upadłości lub restrukturyzacji w rozumieniu ustawy z dnia 15 maja 2015 r. *Prawo restrukturyzacyjne*[45];
- niezaleganie z płatnościami podatków oraz składek na ubezpieczenie społeczne na dzień 31 grudnia 2019 r. oraz na dzień składania wniosku.

Otrzymana przez przedsiębiorcę subwencja finansowa miała podlegać zwrotowi w całości w przypadku zaprzestania lub zawieszenia działalności gospodarczej, otwarcia likwidacji lub postępowania upadłościowego lub restrukturyzacyjnego w ciągu 12 miesięcy od dnia przyznania subwencji. Jeżeli działalność gospodarcza byłaby prowadzona nieprzerwane przez okres 12 miesięcy od dnia przyznania subwencji to zwrotowi podlegało bezwarunkowo 25% jej kwoty, a zwrot pozostałej części uzależniony był od spełnienia szczegółowo określonych warunków dotyczących utrzymania zatrudnienia przez 12 miesięcy (dla mikrofirm) oraz zatrudnienia i wysokości poniesionej straty (dla MŚP). Podlegająca zwrotowi część subwencji miała być spłacana w 24 równych miesięcznych ratach, począwszy od 13 miesiąca kalendarzowego przypadającego po dacie wypłaty subwencji.

W styczniu 2021 r. uchwałą Rady Ministrów nr 3/2021 wprowadzono do Programu Tarcza 1.0 zmianę umożliwiającą całkowite zaniechanie zwrotu otrzymanej subwencji przez mikrofirmę i MŚP po spełnieniu wszystkich zobowiązań programowych oraz złożeniu udokumentowanego oświadczenia stwierdzającego utrzymanie zatrudnienia i poniesienie straty na sprzedaży. Zaniechanie zwrotu dotyczyło wybranych branż[46] uznanych za najbardziej dotknięte skutkami obostrzeń administracyjnych związanych z COVID-19, czego wyrazem było wskazanie konkretnych kodów PKD. Pierwotne założenia dotyczące rozliczeń subwencji sytuowały Program

[43] Beneficjent rzeczywisty to każda osoba fizyczna sprawująca bezpośrednio lub pośrednio kontrolę nad klientem poprzez posiadane uprawnienia, które wynikają z okoliczności prawnych lub faktycznych, umożliwiające wywieranie decydującego wpływu na czynności lub działania podejmowane przez klienta, lub każdą osobę fizyczną, w imieniu której są nawiązywane stosunki gospodarcze lub jest przeprowadzana transakcja okazjonalna (art. 2 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. *o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* Dz. U. z 2023 r. poz. 1124).

[44] Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

[45] Dz. U. z 2022 r. poz. 2309.

[46] Określonych w przywołanym rozporządzeniu kodami działalności według PKD.

Tarcza 1.0 jako instrument wsparcia o charakterze mieszanym (dotacyjno-pożyczkowym). Po zmianach wprowadzonych do tego Programu uchwałami Rady Ministrów: nr 3/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r. oraz nr 15/2021 z dnia 27 stycznia 2021 r. instrument ten nabrał charakteru dotacyjnego, ze względu na wprowadzenie możliwości całkowitego umarzania udzielonej subwencji.

Na mocy uchwały nr 106/2020 Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2020 r. do Programu Tarcza 1.0 PFR SA wprowadził procedurę odwoławczą[47] oraz postępowanie wyjaśniające[48]. Zmiana została wprowadzona w związku ze zdarzającymi się rozbieżnościami między danymi przedsiębiorców zawartymi w rejestrach publicznych a danymi przedkładanymi przez przedsiębiorców we wnioskach o uzyskanie subwencji. Procedura odwoławcza i postępowanie wyjaśniające nie obejmowały przypadków, w których przedsiębiorca otrzymał od PFR SA decyzję o odmowie udzielenia subwencji, na podstawie uzasadnionego podejrzenia wystąpienia jakiegokolwiek rodzaju nieprawidłowości lub nadużyć. W decyzji tej PFR SA powoływał się na postanowienie § 10 ust. 9 Regulaminu Programu Tarcza 1.0 lub § 11 ust. 11 Regulaminu Programu Tarcza 2.0, czyli na uprawnienie Spółki do odmowy udzielenia subwencji bez podania przyczyny odmowy. Z kolei uchwałą nr 192/2020 Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2020 r., w związku ze znaczną liczbą wniosków o subwencję finansową wpływających do PFR SA i brakiem możliwości ich terminowej realizacji, przedłużono termin na ich rozpatrzenie oraz termin na realizację wypłat subwencji do dnia 31 grudnia 2021 r.

Ogólne warunki otrzymania pomocy z Programu Tarczy DP

Łączna wartość *Finansowania Programowego* **Tarczy DP** wyniosła 25 mld zł[49]. Liczbę beneficjentów oszacowano na około 900 firm (25% z 3,5 tys. przedsiębiorstw). Podstawowym celem tego Programu była stabilizacja finansowa przedsiębiorstw i ochrona miejsc pracy.

W ramach Programu DP przewidziano trzy instrumenty:
Finansowanie płynnościowe[50] w pełni zwrotne i odpłatne, z budżetem całkowitym 10 mld zł. Ostateczny termin zawarcia umowy pożyczki to 31 grudnia 2021 r., a maksymalny termin wypłaty środków to 31 marca 2022 r. Kwota pożyczki powinna odpowiadać prognozowanej luce finanso-

[47] Od rozstrzygnięcia, które PFR SA podjął do dnia 31 lipca 2020 r., a które dotyczyło wypłaty subwencji finansowej w kwocie niższej niż wnioskowana przez beneficjenta Programu.

[48] Tj. procedurę, w toku której beneficjent Programu mógł zwrócić się do PFR SA do dnia 14 sierpnia 2020 r. z zapytaniem dotyczącym odmowy udzielenia subwencji finansowej lub błędu w złożonym wniosku o subwencję finansową PFR, który skutkował przyznaniem subwencji finansowej w kwocie rażąco niższej niż maksymalna kwota, o którą beneficjent mógł wnioskować.

[49] 75 mld zł łącznie dla Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 (75 mld zł dla Tarczy 1.0 od początku jej realizacji do momentu wdrożenia Tarczy 2.0, a następnie z tej kwoty przeznaczono 62 mld zł dla Tarczy 1.0 oraz 13 mld zł dla Tarczy 2.0).

[50] Z przeznaczeniem na: finansowanie kapitału obrotowego, w tym m.in.: 1) zobowiązań handlowych, 2) wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych, 3) zobowiązań publiczno-prawnych, 4) innych celów związanych z finansowaniem bieżącej działalności np. nakładów inwestycyjnych (za zgodą ze strony PFR SA). Finansowanie płynnościowe nie mogło być przeznaczone m.in. na: 1) dokonywanie jakichkolwiek dystrybucji, w tym ich zwrot lub spłatę, do właścicieli lub podmiotów powiązanych, 2) nabycie udziałów lub akcji w celu umorzenia, 3) fuzje i przejęcia, 4) obsługę odsetek, kuponów, płatności prowizji i opłat, spłatę, refinansowanie lub przedterminową spłatę obecnego zadłużenia finansowego pożyczkobiorcy.

wej, maksymalnie do 1 mld zł łącznie dla jednego pożyczkobiorcy. Kwota ta nie mogła również przekroczyć wyższej z dwóch kwot: dwukrotności rocznych kosztów wynagrodzeń pożyczkobiorcy za rok 2019 albo 25% łącznego obrotu pożyczkobiorcy w 2019 r. Podwyższenie przyznanej kwoty pożyczki było możliwe na indywidualny, uzasadniony wniosek pożyczkobiorcy. Początkowy maksymalny okres spłaty pożyczki to cztery lata od daty podpisania umowy, wydłużony następnie, w drodze zmiany regulaminu, do sześciu lat. PFR SA miał prawo do skrócenia okresu finansowania wnioskowanego przez pożyczkobiorcę.

Finansowanie preferencyjne[51] z możliwością częściowego umorzenia przyznanego wsparcia na określonych warunkach. Całkowity budżet to 7,5 mld zł. Było ono przyznawane przez PFR SA w ramach pożyczki:

1. preferencyjnej – w terminie do 30 września 2021 r., z możliwością wypłaty środków do 31 grudnia 2021 r., jeżeli umowa pożyczki zawierała warunki zawieszające wypłatę środków;
2. preferencyjnej 2.0 – w terminie do 31 grudnia 2021 r., z możliwością wypłaty środków do 31 marca 2022 r., jeżeli umowa zawierała warunki zawieszające wypłatę środków.

Finansowanie preferencyjne polegało na pożyczce, która podlegała umorzeniu do 75% jej wartości. Kwota umorzenia nie mogła przekraczać niższej z dwóch kwot 75% kwoty pożyczki albo 75% faktycznej szkody powstałej wskutek COVID-19. Kwota umorzenia miała być określana ex-post w oparciu o rzeczywiste dane finansowe, z opcjonalnym uwzględnieniem kryterium utrzymania zatrudnienia. Ostateczna decyzja dotycząca kwoty umorzenia leżała w gestii PFR SA. Decyzja o umorzeniu skorelowana została z utrzymaniem poziomu zatrudnienia oraz niepozostawaniem przez beneficjenta w stanie likwidacji, upadłości, czy restrukturyzacji. Ostateczny termin umorzeń określono na 30 września 2022 r.

Finansowanie inwestycyjne z wykorzystaniem instrumentów kapitałowych na zasadach rynkowych i w ramach pomocy publicznej, z budżetem 7,5 mld zł, mogło być realizowane w formach:

– obejmowanie lub nabywanie przez PFR SA instrumentów kapitałowych przedsiębiorstw na zasadach rynkowych w formie podwyższenia kapitału zakładowego beneficjenta bezpośrednio lub pośrednio, a także poprzez obligacje i pożyczki zamienne na akcje w spółkach publicz-

[51] Udzielone finansowanie preferencyjne mogło być przeznaczone na kapitał obrotowy, w szczególności w celu regulowania: 1) zobowiązań handlowych, w tym zakupu towarów i materiałów lub innych kosztów operacyjnych służących wytworzeniu produktu lub usługi, 2) wynagrodzeń, 3) zobowiązań publiczno-prawnych, 4) innych celów związanych z finansowaniem bieżącej działalności ustalonych w umowie pożyczki oraz zaakceptowanych przez pożyczkodawcę. W szczególności pokrycie niezbędnych nakładów inwestycyjnych ze środków z pożyczki wymagało analizy i zgody ze strony PFR SA. Finansowanie to nie mogło zostać przeznaczone na: 1) dokonywanie jakichkolwiek płatności, do właścicieli lub podmiotów powiązanych 2) nabycie udziałów lub akcji w celu umorzenia, 3) fuzje i przejęcia, 4) obsługę odsetek, kuponów, płatności prowizji i opłat, spłatę, refinansowanie lub przedterminową spłatę obecnego zadłużenia finansowego pożyczkobiorcy, 5) inne cele określone przez pożyczkodawcę w umowie pożyczki, w szczególności koszty doradcze w związku z pozyskaniem środków z pożyczki.

nych i niepublicznych[52]. Maksymalna kwota finansowania to 1 mld zł, w zależności od potrzeb i skali działania przedsiębiorstwa. Oprocentowanie miało być określane na zasadach rynkowych;

– obejmowanie lub nabywanie przez PFR SA instrumentów kapitałowych w ramach pomocy publicznej[53] w formie podwyższenia kapitału zakładowego beneficjenta bezpośrednio lub pośrednio przez PFR SA jako inwestora albo poprzez pożyczkę zamienną lub obligacje zamienne[54]. Maksymalna kwota finansowania to 1 mld zł[55]. Oprocentowanie pomocy wyliczane według odpowiednich algorytmów na podstawie średniej ceny akcji beneficjenta (spółek giełdowych) lub wyceny dokonanej przez doradcę finansowego, jeśli beneficjent nie jest notowany na rynku publicznym. Pożyczki zamienne oraz obligacje zamienne oprocentowane były według zmiennej stopy opartej o jednoroczny WIBOR powiększony o marżę. Konwersja instrumentów zamiennych na akcje może nastąpić, gdy beneficjent nie jest w stanie spłacić długu w terminie zapadalności (wynoszącym do siedmiu lat), lub gdy w pierwotnym terminie wymagalności trudno jest uzgodnić (ustalić) cenę akcji.

Ogólne warunki otrzymania pomocy z Programu Tarcza 2.0

Łączna wartość *Finansowania Programowego* **Tarczy 2.0** wynosiła 13 mld zł. Ustanowienie tego programu związane było z wprowadzeniem od jesieni 2020 r. ponownych ograniczeń w prowadzeniu niektórych rodzajów działalności gospodarczej (np.: kulturalna, rekreacyjna i sportowa, gastronomiczna, rozrywka oraz transport) w konsekwencji tzw. drugiej fali epidemii. Podstawą prac nad listą kodów PKD beneficjentów kolejnych programów rządowych realizowanych przez PFR SA było rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. *w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii* oraz konsultacje i korespondencja z przedsiębiorcami. Poza przedsiębiorcami bezpośrednio dotkniętymi ograniczeniami sanitarnymi, uwzględniane były również branże, które mimo nienałożenia na nie ograniczeń, zostały dotknięte skutkami gospodarczymi wynikłymi z zamknięcia innych działalności. Wielkość kwot wsparcia oraz liczbę zainteresowanych przedsiębiorców (a więc i łączny budżet Programu 2.0) oszacowano na podstawie analiz PFR SA, a lista branż (kodów PKD) przewidzianych do objęcia wsparciem powstała w wyniku prac sztabu kryzysowego.

Warunki otrzymania subwencji, to m.in.:

- prowadzenie działalności w ramach co najmniej jednego kodu PKD spośród wymienionych w załączniku do uchwały (lista ta w toku realizacji programu została rozszerzona z początkowych 45 do 62 branż);

[52] Instrument zamienny (inwestycja) został dodany uchwałą Rady Ministrów nr 69/2020 z dnia 8 czerwca 2020 r.

[53] Celem finansowania jest umożliwienie beneficjentowi przywrócenia stabilnej struktury finansowania, zachwianej, w szczególności poprzez konieczność ograniczenia lub wstrzymania produkcji lub świadczenia usług oraz wstrząsy popytowe będące skutkiem COVID-19.

[54] Polski Fundusz Rozwoju SA został uprawniony do objęcia i zakupu akcji zwykłych (preferowane) i uprzywilejowanych, o takich samych uprawnieniach jak dotychczasowe. PFR SA nie zakładał zakupu akcji bez prawa głosu. Przy wyższym ryzyku Spółka mogła wymagać preferencji w zakresie wypłaty dywidendy lub likwidacji.

[55] Wsparcie kapitałowe przekraczające 250 mln euro wymagać będzie obowiązku indywidualnej notyfikacji.

- zatrudnianie co najmniej jednego pracownika na dzień 31 grudnia 2019 r. albo na dzień 31 lipca 2020 r. (o ile w dniu 31 grudnia 2019 r. żaden pracownik nie był zatrudniony);
- poniesienie określonego spadku obrotów z prowadzonej działalności.

Program Tarcza 2.0 składał się z dwóch komponentów dla:

- Tarczy 2.0 dla mikrofirm, której celem było pokrycie m.in. kosztów: wynagrodzeń osób zatrudnionych, zakupu towarów i materiałów, usług obcych, obsługi finansowania zewnętrznego, najmu nieruchomości użytkowanej na cele prowadzenia działalności gospodarczej, wszelkich zobowiązań publicznoprawnych, zakupu sprzętu i innych środków trwałych. Kwota subwencji była iloczynem liczby zatrudnionych na dzień 30 września 2020 r. (nie więcej niż dziewięć) oraz kwoty dofinansowania odpowiadającej spadkowi obrotów;
- Tarczy 2.0 dla MŚP, której celem było finansowanie do 70% faktycznej straty brutto beneficjenta, poniesionej w okresie od 1 listopada 2020 r. do 31 marca 2021 r. Wysokość subwencji określana była na podstawie deklarowanej przez beneficjenta wysokości straty poniesionej w okresach kwalifikowanych. Beneficjent był uprawniony do rekompensaty tylko za okresy kwalifikowane, w których spadek obrotów gospodarczych wynosił co najmniej 30% w relacji do okresu referencyjnego.

Program obowiązywał do dnia 31 sierpnia 2021 r. (zakończenie udzielania subwencji finansowych).

Działania ministra właściwego do spraw gospodarki niezgodne z postanowieniami ustawy o sir

W zaprojektowanych przez ministra właściwego do spraw gospodarki projektach Programów i projektach umów: *o warunkach* oraz *o zasadach* (w konsekwencji w Programach uchwalonych przez Radę Ministrów i w zawartych umowach) minister przekazał na rzecz PFR SA kompetencje wobec beneficjentów, porównywalne do kompetencji władczych posiadanych przez organy administracji publicznej, w sytuacji gdy PFR SA jest jednostką spoza sektora finansów publicznych. Rada Ministrów, jako organ administracji publicznej, powierzyła PFR SA realizację programów rządowych, czyli zadań z zakresu administracji publicznej, w sytuacji gdy Spółka nie posiada statusu organu administracyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*[56].

Kompetencje, które otrzymała Spółka umożliwiały PFR SA określanie (kształtowanie) zasad realizacji Programów Tarcz, w tym ich uszczegółowianie, uzupełnianie i modyfikowanie na Zasadzie Racjonalnej Uznaniowości. Zakres kompetencji przekazanych PFR SA przez ministra właściwego do spraw gospodarki w projektach programów i ww. umów był szerszy i wykraczał poza kompetencje określone w art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*, który stał się podstawą dla przyjęcie przez Radę Ministrów uchwał programów rządowych. Art. 21a ust. 1 ww. ustawy upoważniał Radę Ministrów jedynie do powierzenia PFR SA realizacji rządowych programów udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. „Powie-

[56] Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

rzenie realizacji" nie jest zaś równoznaczne z upoważnieniem Spółki do ustalenia, uszczegółowienia czy modyfikowania zasad realizacji programów rządowych. Norma kompetencyjna powinna jednoznacznie wynikać z treści przepisu ustawowego, nie można jej domniemywać, ani konstruować w procesie wykładni prawa[57].

Zasada Racjonalnej Uznaniowości

Polski Fundusz Rozwoju SA miał prawo podjąć decyzję dotyczącą jakiegokolwiek aspektu określonej czynności faktycznej lub prawnej, w tym w szczególności dotyczącą podjęcia lub zaniechania podjęcia tej czynności, treści lub formy tej czynności oraz sposobu lub kosztu podjęcia tej czynności według swojego swobodnego uznania. Spółka uzyskała możliwość działania „według swojego swobodnego uznania", które miało być ograniczane jedynie wymogami racjonalności, słusznych interesów zainteresowanych stron oraz najpełniejszej realizacji celów Programów. Przy czym każdy z tych wymogów podlegał dodatkowo swobodnej ocenie PFR SA – „według własnej profesjonalnej oceny", „zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem".

Minister właściwy do spraw gospodarki nie zapewnił sobie w projektach Programów Tarcz i *umowie o warunkach* oraz *w umowie o zasadach* prawa do weryfikacji korzystania przez PFR SA z tej Zasady. Ograniczyło to możliwość skutecznego realizowania powierzonego ministrowi uchwałami Rady Ministrów zadania koordynacji i monitorowania realizowanych przez PFR SA trzech programów rządowych.

Zastosowanie Procedury Akceptacji w ograniczonym dla ministra właściwego do spraw gospodarki zakresie

Minister wprowadził do przygotowywanych projektów Programów Tarcz, Procedurę Akceptacji, która została ukształtowana jako uprawnienie, a nie obowiązek PFR SA. Minister nie miał prawa żądania od PFR SA przedłożenia mu do akceptacji kluczowych dokumentów, np. regulaminów ubiegania się o udział w programie, wzorów umów, wniosków o subwencję finansową.

Nieuzależnienie przez ministra właściwego do spraw gospodarki wysokości wynagrodzenia dla PFR SA od zakresu i efektów działań Spółki

Konstrukcja wynagrodzenia dla PFR SA nie uzależniała wysokości wynagrodzenia ani od faktycznego zakresu zaangażowania Spółki w powierzone jej zadania ani od osiąganych przez nią efektów z realizowanych zadań. Wynagrodzenie ustalono jako odsetek maksymalnej wysokości środków[58] jakie mogą być wypłacone przez PFR SA beneficjentom, w ramach poszczególnych programów rządowych. I tak, maksymalna wysokość środków dla Tarczy 1.0 wynosi 62 mld zł, dla Tarczy DP – 25 mld zł, a dla Tarczy 2.0 – 13 mld zł. Oznacza to, że w pierwszym, trzyletnim okresie realizacji Tarcz wynagrodzenie dla PFR SA wynosi 0,2% w ujęciu rocznym pomnożone przez maksymalną wysokość środków, oddzielnie dla każdego z programów Tarcz, w drugim okresie (tj. w czwartym roku) 0,15%, zaś w trzecim (piątym roku i w następnych latach) – 0,1% maksymalnej wartości poszczególnych Tarcz. Brak powiązania wysokości wynagrodzenia także ze skalą faktycznie udzielonej pomocy (czy to pod względem liczby beneficjentów, czy wartości wypłaconych przedsiębiorcom środków), może

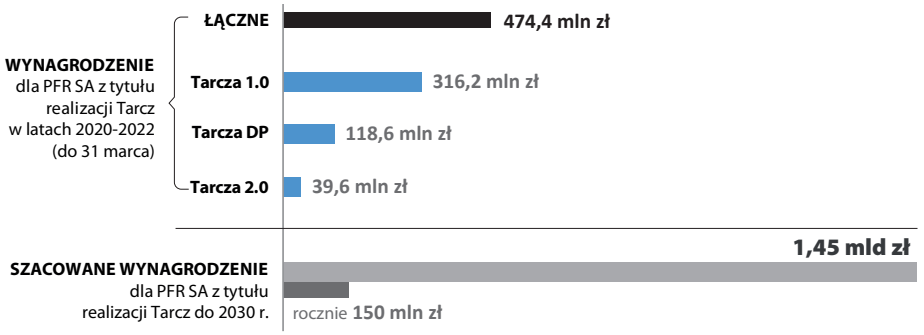
[57] Zob. J. Trzciński w głosie do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 4 lipca 2021 r. sygn. akt III ZP 12/01, „Rzeczpospolita" 2001, nr 12, s. 5.

[58] Powiększonej o VAT.

powodować, że wydatki na ten cel mogą być niewspółmierne wobec skali i zakresu działania Spółki.

W latach 2020–2022 (do 31 marca) wynagrodzenie pobierane przez PFR SA za realizację Tarcz: 1.0, DP i Tarczy 2.0 wyniosło łącznie 474,4 mln zł[59]. Szacowane przez PFR SA, w Raporcie Spółki z dnia 26 kwietnia 2022 r. wynagrodzenie PFR SA do 2030 r. wyniesie łącznie 1,45 mld zł, tj. 150 mln zł rocznie.

Infografika nr 3
Wynagrodzenie pobierane przez PFR SA w latach 2020–2022 (do 31 marca) za realizację Tarczy 1.0, Tarczy DP oraz Tarczy 2.0



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli oraz Raportu PFR SA z dnia 26 kwietnia 2022 r. (https://pfrsa.pl/dam/jcr:3d3827d4-9407-42b7-a6b6-6cc087dab4ee/Podsumowanie-Tarcza-Finansowa-PFR.pdf)

Formuła poboru przez PFR SA wynagrodzenia niezgodna z art. 21a ust. 4 ustawy o sir

Zgodnie z art. 21a ust. 4 *ustawy o sir* minister właściwy do spraw gospodarki miał przekazywać PFR SA środki na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez Spółkę w związku z realizacją programów rządowych. Zgodnie z projektem Programów Tarcz i projektami umów: *o warunkach* i *o zasadach* (w konsekwencji z Programami Tarcz i zawartymi umowami) PFR SA pobierał środki na wynagrodzenie z rachunków programowych poszczególnych programów rządowych ostatniego dnia roboczego każdego kwartału kalendarzowego, tj. na miesiąc przed datą zobowiązania Spółki do złożenia sprawozdania z realizacji programów rządowych. Przepis *ustawy o sir* nie precyzował procedury i sposobu przekazania wynagrodzenia, ani źródeł pochodzenia tych środków, ale „przekazanie" środków, w ocenie NIK, nie jest tożsame z ich „pobraniem", szczególnie gdy właścicielem rachunków programowych poszczególnych Tarcz nie jest minister właściwy do spraw gospodarki, a PFR SA. Tak zaprojektowane przez ministra właściwego do spraw gospodarki zasady poboru wynagrodzenia w Programach Tarcz i w umowach z PFR SA były niezgodne z zapisami ustawy. Nie zapewniały ministrowi właściwych i skutecznych narzędzi monitorowania i koordynowania działań PFR SA oraz nie zapewniały realizacji zasady określonej w art. 44 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*[60], tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów.

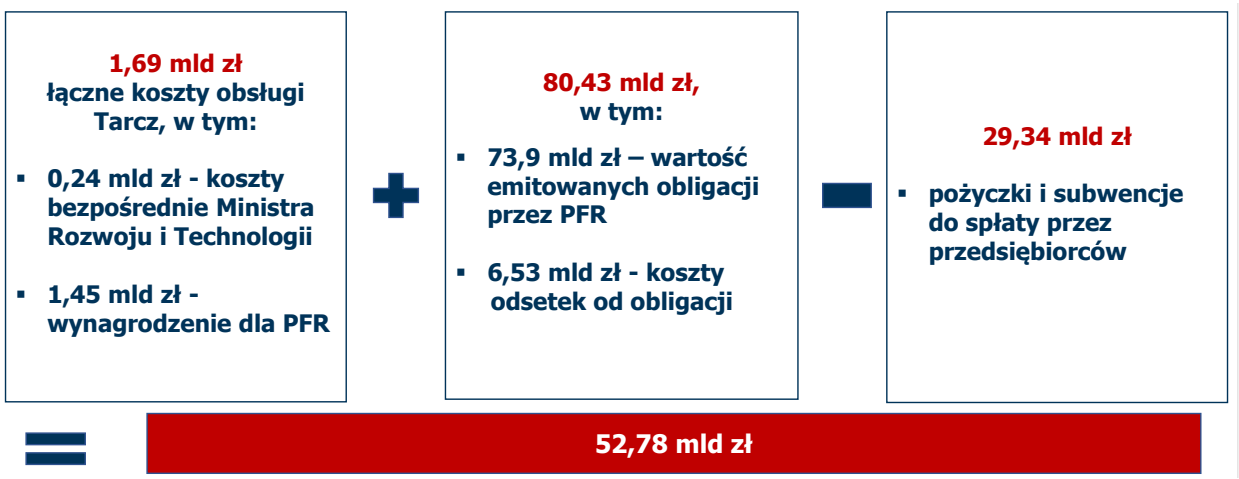
[59] Z czego wynagrodzenie z tytułu realizacji: Tarczy 1.0 wyniosło 316,2 mln zł, Tarczy DP wyniosło 118,6 mln zł, a Tarczy 2.0 wyniosło 39,6 mln zł.

[60] Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

Brak możliwości precyzyjnego określenia kosztów Skarbu Państwa na realizację Tarcz i obsługę obligacji PFR SA

Minister właściwy do spraw gospodarki nie wprowadził do projektów Programów Tarcz oraz do projektów umów: *o warunkach* i o *zasadach* pomiędzy Skarbem Państwa a PFR SA i w konsekwencji do zawartych umów końcowego terminu zakończenia realizacji programów rządowych, co ma bezpośredni wpływ m.in. na kwotę wynagrodzenia PFR SA. Określenie daty wygaśnięcia umowy ze Spółką jedynie poprzez opisowe wskazanie zdarzeń, warunkujących to wygaśnięcie, powoduje brak możliwości precyzyjnego określenia łącznych kosztów, które SP poniesie w związku z realizacją programów rządowych i obsługą wyemitowanych obligacji. Może to prowadzić do niegospodarności w wydatkowaniu środków przez ministra właściwego do spraw gospodarki, reprezentującego w ww. umowie Skarb Państwa. Możliwość wcześniejszego zakończenia umowy jest istotnie ograniczona. Skarb Państwa ma prawo do wypowiedzenia umowy wyłącznie z ważnych powodów, które nie zostały precyzyjnie zdefiniowane w projektach umów (w konsekwencji w zawartych umowach).

Infografika nr 4
Szacowana kwota potencjalnych kosztów realizacji Tarcz w latach 2020–2030



Źródło: opracowane własne NIK na podstawie wyników kontroli i Raportu PFR SA. Raport z dnia 26 kwietnia 2022 r. https://pfrsa.pl/dam/jcr:3d3827d4-9407-42b7-a6b6-6cc087dab4ee/Podsumowanie-Tarcza-Finansowa-PFR.pdf

Brak w umowie o warunkach pomiędzy ministrem właściwym do spraw gospodarki a PFR SA szczegółowych zasad kontroli Spółki

Minister właściwy do spraw gospodarki wbrew postanowieniom zawartym w trzech uchwałach Rady Ministrów dla Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0 nie zapewnił sobie w *umowie o warunkach* z PFR SA uprawnień kontrolnych. Tym samym minister ograniczył sobie możliwości zastosowania wobec PFR SA – narzędzia kontroli, niezbędnego do realizacji powierzonego mu zadania koordynacji i monitorowania działań PFR SA w ramach programów rządowych.

5.1.2. Udział ministra właściwego do spraw pracy przy opracowywaniu instrumentów pomocy

Udział ministra właściwego do spraw pracy w przygotowaniu regulacji prawnych dotyczących pomocy finansowej

Na etapie tworzenia pierwszych instrumentów wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią COVID-19 minister właściwy do spraw pracy przygotował regulacje prawne i następnie współdziałał z innymi członkami Rady Ministrów w procesie legislacyjnym, koordynowanym przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Na skutek dalszych ograniczeń w pro-

wadzeniu działalności gospodarczej wprowadzane były przy współudziale Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii kolejne instrumenty wsparcia objęte kontrolą.

W drugiej połowie 2021 r. Minister Rodziny i Polityki Społecznej 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*[61].

Projekty przepisów opracowane przez ministra właściwego do spraw pracy

Spośród instrumentów objętych kontrolą Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej – jako minister właściwy do spraw pracy – opracował projekty następujących przepisów *ustawy COVID-19* realizowanych przez:

- powiatowe urzędy pracy ze środków FP
  - art. 15zzb – dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców;
  - art. 15zzc – dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców samozatrudnionych niezatrudniających pracowników;
  - art. 15zzd – pożyczka bezzwrotna na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla mikroprzedsiębiorców.

Przedsiębiorcy mogli korzystać z pomocy w ramach tych instrumentów w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 10 czerwca 2021 r.

- wojewódzkie urzędy pracy ze środków FGŚP
  - art. 15g – dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy oraz na opłacenie składek na ubezpieczenia społeczne należnych od pracodawcy;
  - art. 15gg – 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 ww. przepisów zostały opracowane z inicjatywy Kierownictwa MRPiPS. Były one przekazywane do ministra właściwego do spraw gospodarki, który jako minister wnioskodawca prowadził procesy legislacyjne w sprawie zmian *ustawy COVID-19*.

Projekty przepisów opracowane przez ministra właściwego do spraw pracy

Opracowanie kolejnych objętych kontrolą projektów przepisów *ustawy COVID-19* nastąpiło w Ministerstwie Rozwoju, Pracy i Technologii, w okresie, gdy działem administracji rządowej „praca" kierował Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (tj. od 7 października 2020 r. – 11 sierpnia 2021 r.)[62]. Były one realizowane przez:

[61] Dz. U. poz. 2317.

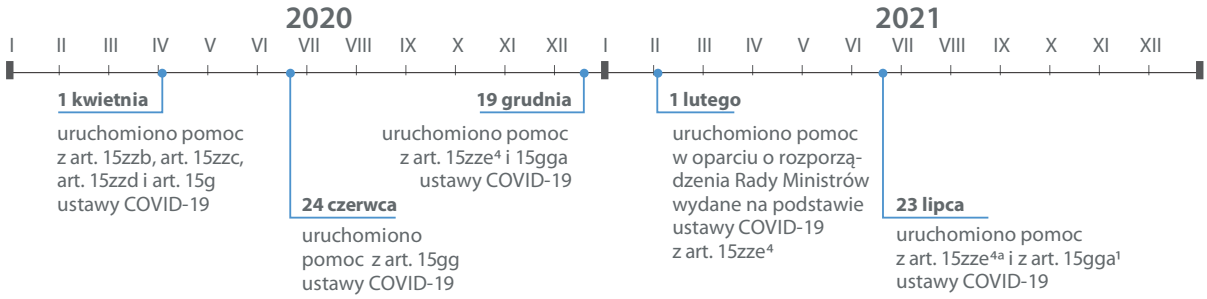
[62] Instrumenty określone w art. 15zze[4] i art. 15gga zostały wprowadzone do *ustawy COVID-19* na podstawie poselskich projektów zmieniających *ustawę COVID-19*. Procesy legislacyjne

- powiatowe urzędy pracy ze środków FP
  - art. 15zze[4] – jednorazowe dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez mikro lub małych przedsiębiorców;
  - art. 15zze[4a] – jednorazowe dotacje na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne;
- wojewódzkie urzędy pracy ze środków FGŚP
  - art. 15gga – dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników w przypadku znacznego obniżenia przychodu przedsiębiorcy;
  - art. 15gga[1] – dofinansowanie wynagrodzeń pracowników przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne.

Spośród ww. instrumentów, najszybciej, tj. od 1 kwietnia 2020 r. przedsiębiorcy mogli skorzystać z pomocy przewidzianej w art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd i art. 15g *ustawy COVID-19*. Pomoc z art. 15gg uruchomiono od 24 czerwca 2020 r., a pomoc z art. 15zze[4] i 15gga od 19 grudnia 2020 r. Od 23 lipca 2021 r. udostępniono przedsiębiorcom pomoc z art. 15zze[4a] i z art. 15gga[1] *ustawy COVID-19*.

Infografika nr 5

Kalendarium uruchamianych przez urzędy pracy instrumentów pomocowych objętych kontrolą NIK w ramach ustawy COVID-19



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Niepowiązanie kryteriów udzielania pomocy finansowej z art. 15zzb, 15zzc, 15g, art. 15gg, ustawy COVID-19 z celami wsparcia

Zaprojektowane przez ministra właściwego do spraw pracy i przyjęte następnie w *ustawie COVID-19* formy pomocy określone w art. 15g, art. 15zzb, art. 15gg *ustawy COVID-19* dla pracodawców oraz w art. 15zzc *ustawy COVID-19* dla samozatrudnionych w celu ochrony miejsc pracy - zostały skonstruowane w oparciu o kryteria, które nie były w pełni powiązane z celami udzielanego wsparcia. 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 tym, 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 zobowią-

dotyczące wprowadzenia przepisów art. 15zze[4a] i art. 15gga[1] były prowadzone przez ministra właściwego do spraw gospodarki – jako ministra wnioskodawcę, będącego jednocześnie ministrem właściwym do spraw pracy (projekt UD 197).

zań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne oraz brak w urzędach pracy narzędzi do weryfikacji tych kryteriów. Działania ministra właściwego do spraw pracy były w ocenie NIK nierzetelne w tym zakresie.

W przygotowanych przez ministra właściwego do spraw pracy projektach regulacji prawnych wprowadzających ww. cztery instrumenty pomocy przyjęto[63], że przedsiębiorca ma wykazać spadek obrotów gospodarczych o 15% bądź o 25% z okresu wskazanego po dniu 31 grudnia 2019 r., tj. odpowiednio z dowolnego kalendarzowego okresu dwumiesięcznego/jednomiesięcznego, bądź z dowolnego okresu 60/30 kolejno następujących po sobie dni kalendarzowych. 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 półtora roku wcześniej, tj. na początku 2020 r., mimo że w momencie składania wniosku czyli pod koniec 2021 r. jego sytuacja finansowa była znacznie lepsza niż w 2020 r. i nie było już zagrożenia dla utrzymania poziomu zatrudnienia. Dodatkowo umożliwienie wykazania przez przedsiębiorcę procentowanego spadku obrotów gospodarczych w ciągu 30/60 kolejnych dni, 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, co skutkowało zwiększeniem ryzyka przyznania pomocy nieuprawnionym podmiotom.

Przykład

Zgodnie z art. 15gg ust. 1 *ustawy COVID-19* o pomoc mogły się ubiegać podmioty, u których wystąpił spadek obrotów gospodarczych w następstwie wystąpienia COVID-19. W art. 15g ust. 9 pkt 2 *ustawy COVID-19* przyjęto, że przez spadek obrotów gospodarczych rozumie się spadek sprzedaży towarów lub usług, w ujęciu ilościowym lub wartościowym nie mniejszy niż o 25%, obliczony jako stosunek obrotów z dowolnie wskazanego miesiąca kalendarzowego, przypadającego po dniu 31 grudnia 2019 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku, w porównaniu do obrotów z miesiąca poprzedniego. W przepisie tym przyjęto, że 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. Wybór okresu porównawczego do ustalenia tego spadku pozostawiony został wnioskującemu.

Na podstawie powyższych przepisów Spółka łącznie złożyła do WUP cztery wnioski: po dwa w 2020 r. i w 2021 r. i pozyskała 96,76 mln zł. Wnioski dotyczyły różnych pracowników. We wszystkich wnioskach, celem ubiegania się o pomoc

[63] W art. 15zzb ust. 3, art. 15zzc ust. 2, art. 15g ust. 9 oraz art. 15gg ust. 1 *ustawy COVID-19*.

finansową, Spółka wskazywała na spadek obrotów gospodarczych o 25,61%, który wystąpił w okresie jednego miesiąca „niekalendarzowego" liczonego od 15 marca 2020 r. do 13 kwietnia 2020 r., w porównaniu do okresu jednego miesiąca „niekalendarzowego" licznego od 14 lutego 2020 r. do 14 marca 2020 r. (okres porównawczy). Zgodnie z przedłożonymi zestawieniami, taki spadek nie wystąpił w żadnym z innych, trzydziestodniowych okresów przed złożeniem wniosków. W okresie objętym kontrolą, w Spółce nie wystąpił też spadek miesięcznych obrotów nie mniejszy niż o 15%, obliczony jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dwóch kolejnych miesięcy kalendarzowych.

Ogólna sytuacja ekonomiczna Spółki nie zagrażała ówcześnie kontynuowaniu działalności gospodarczej, ani utrzymaniu dotychczasowego poziomu zatrudnienia.

W sprawozdaniu z działalności Zarządu za 2020 r. podano, że podmiot nie odczuł istotnie skutków epidemii COVID-19 – sklepy nie zostały dotknięte zamknięciami wprowadzanymi przez polski rząd. W 2020 r. działalność gospodarcza Spółki, w tym dostawy, miały charakter ciągły, a w okresie kolejnych 12 miesięcy, Spółka przewidywała utrzymanie prawidłowej sytuacji finansowej, zachowanie bezpiecznej struktury majątkowo-kapitałowej i utrzymanie zdolności do regulowania zobowiązań.

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 podzieliła stanowiska przedstawionego przez Ministra RiPS, że przepisy *ustawy COVID-19* pozwalające na zastosowanie wyliczenia spadku obrotów w okresach niebędących miesiącami kalendarzowymi, lecz w okresach 30 kolejno następujących po sobie dni – stanowiły normę szczególną skierowaną do ograniczonego kręgu beneficjentów. Z analizy przepisów tej ustawy nie wynikało, 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, na co wskazywał Minister RiPS. Ze wsparcia uzyskanego na podstawie wyliczeń spadku obrotów gospodarczych w okresach niekalendarzowych miesięcy skorzystali także ci przedsiębiorcy, którzy na rynku działali od wielu lat.

Przykład

Wśród skontrolowanych 20 przedsiębiorców, którzy skorzystali z pomocy uzależnionej od spadku obrotów gospodarczych – cztery podmioty celem uzyskania pomocy z art. 15g i art. 15gg *ustawy COVID-19* wykazały taki spadek przyjmując do wyliczenia 30 bądź 60 następujących po sobie dni (miesiące niekalendarzowe). Wykazane przez te podmioty spadki obrotów wyniosły: 89,9%, 53,1%, 26,5%, 16,6%. Przedsiębiorcy działali na rynku od 2001 r., 2005 r. i 2009 r., więc swoją działalność rozpoczęli kilkanaście lat przed wprowadzeniem stanu epidemii.

Brak analizy adekwatności kryteriów

Spadek obrotów gospodarczych jako kryterium udzielania pomocy zostało zastosowane w pierwszych narzędziach wsparcia w art. 15g, art. 15zzb i art. 15zzc *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. 15gga[1], art. 15zze[4], 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-19*[64].

NIK nie podzielił argumentacji Ministra RiPS, iż zastosowane w przypadku kolejnych instrumentów wsparcia wskazane powyżej dodatkowe mechanizmy zwiększały efektywność udzielanego wsparcia. 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 ówcześnie kontynuowaniu działalności gospodarczej, a w związku z tym utrzymaniu dotychczasowego poziomu zatrudnienia.

Nieuprawniona interpretacja przepisów określających warunki otrzymania pomocy finansowej

Minister właściwy do spraw pracy dokonał nieuprawnionej interpretacji 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. 15zzc 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. 15gga[1] 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, FGŚP, FP lub Fundusz Solidarnościowy do końca III kwartału 2019 r. W interpretacjach przekazywanych do urzędów pracy w wortalu publicznych służb zatrudnienia – minister właściwy do spraw pracy 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 takie 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

[64] 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. z 2022 r. poz. 1291), 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.

pracy. W tej sytuacji dopuszczono uprzednie wezwanie przedsiębiorcy do uregulowania zaległości i dopiero w przypadku ich nieuregulowania zalecało wezwanie beneficjenta do zwrotu kwoty wsparcia (bez odsetek) 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 RiPS wskazywał, że głównym celem wprowadzonych instrumentów, była ochrona miejsc pracy – niedopuszczenie do upadłości pracodawcy, co skutkowałoby likwidacją miejsc pracy. Stwierdził, że 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. NIK wyraziła opinię, że warunki udzielanego przedsiębiorcom wsparcia powinny być zgodne z przepisami *ustawy COVID-19.* Tymczasem interpretacja ministra właściwego do spraw pracy rozszerzała krąg uprawnionych beneficjentów do pomocy finansowej, a stan ten nie został uregulowany w ramach nowelizacji powyższych przepisów. Interpretacja Ministra niemająca uzasadnienia w przepisach prawa nie spełniała zasady legalności.

Weryfikacja oświadczeń składanych przez przedsiębiorców w zakresie wsparcia finansowego z art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zze[4], art. 15zze[4a], art. 15g, art. 15gga, art. 15gga[1] ustawy COVID-19

Przedsiębiorcy składający wnioski o wsparcie finansowe na podstawie art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zze[4], art. 15zze[4a], art. 15g, art. 15gga, art. 15gga[1] *ustawy COVID-19* oświadczali 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 oświadczeń składanych przez przedsiębiorców – zarówno na etapie rozpatrywania wniosków jak i rozliczania udzielonej pomocy. Urzędy pracy nie dysponowały narzędziami, które umożliwiałyby weryfikację oświadczeń składanych przez wnioskodawców.

Przykład

W ramach kontroli 20 beneficjentów zidentyfikowano przypadek, w którym podmiot złożył do WUP w 2020 r. na podstawie art. 15gg *ustawy COVID-19* cztery wnioski wskazując marzec 2020 r. jako miesiąc, w którym nastąpił spadek przychodów w stosunku do lutego 2020 r, w wysokości rzekomo przekraczającej ustawowe 25%. Tymczasem kontrola wykazał, iż spadek we wskazanym okresie wynosił wówczas 6,8%, co oznacza, że nie była spełniona ustawowa przesłanka dotycząca wysokości spadku przychodów. Spadek przychodów nastąpił w kwietniu 2020 r. w stosunku do marca 2020 r. i wyniósł 60%. Spółka na podstawie art. 15gg *ustawy COVID-19* otrzymała łącznie 10 295 751,69 zł.

Podmiot, który złożył oświadczenie np. dotyczące spełnienia warunku spadku obrotów/przychodów niezgodnie ze stanem faktycznym był przepisami 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. 15zze[3] *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 KAS i Państwowej Inspekcji Pracy i ZUS. Dyrektor WUP mógł 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.

5.2. Wdrażanie i realizacja programów pomocowych

5.2.1. Polski Fundusz Rozwoju SA

Zautomatyzowany proces rozpatrywania wniosków w ramach Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0.

Weryfikacji podlegały dane oświadczone przez przedsiębiorców na użytek wyliczenia wartości subwencji finansowej

Sprawnie rozpatrywane były wnioski o wsparcie w ramach programów rządowych realizowanych przez PFR SA, tj. Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0. Do dnia 26 kwietnia 2022 r. pomoc w łącznej wysokości 67,4 mld zł otrzymało 395,8 tys. firm. W przypadku ponad 90% wniosków, decyzje były podejmowane i wypłacono subwencję finansową w ciągu jednego dnia od złożenia wniosku przez przedsiębiorcę. Przy pomocy 17 banków współpracujących ze Spółką na potrzeby realizacji obu programów, rozpatrywano miesięcznie w ramach Tarczy 1.0 około 50 tys. wniosków. Było to możliwe dzięki zautomatyzowaniu procesu obsługi wniosków oraz dopuszczeniu, na mocy uchwał Rady Ministrów, możliwości dokonywania oceny wniosków na podstawie oświadczenia wnioskodawców. Dane wnioskodawców, o liczbie osób zatrudnionych i zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych oraz o poziomie obrotów (przychodów ze sprzedaży) na użytek obliczenia wysokości należnej subwencji finansowej, były weryfikowane z informacjami zawartymi odpowiednio w bazach danych ZUS i KAS. Procedura rozpatrywania wniosków dla Programu Tarczy DP nie była zautomatyzowana.

Statystyki dla Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0

W ramach Tarczy 1.0 od kwietnia 2020 r. do czerwca 2021 r. wpłynęło łącznie 549 776 wniosków o udzielenie subwencji, złożonych przez 387 820 MMiŚP, przy czym 94 801 podmiotów składało wniosek więcej niż jeden raz (59 939 podmiotów czyniło to dwukrotnie, 20 536 – trzykrotnie, a 7237 – czterokrotnie; od pięciu do dziesięciu razy wnioski składało 6662 podmiotów, od 11 do 20 razy 402 podmioty, od 21 do 30 razy 21 podmiotów, od 31 do 40 razy – trzy podmioty, a jeden podmiot składał wnioski 41 razy).

Spośród złożonych wniosków 417 206 (75,9%) przyjętych zostało przez PFR SA w terminie jednego dnia od chwili podpisania przez beneficjenta, a 131 243 (23,9%) w terminie od dwóch do pięciu dni. Pozostałe przyjęto w terminie od sześciu do dziesięciu dni (951 wniosków), od 11 do 30 dni – 314 wniosków, od 31 do 60 dni – 54 wnioski, a osiem wniosków wpłynęło

do PFR SA w terminie dłuższym niż 60 dni od daty podpisania. W skrajnym przypadku od złożenia wniosku do jego wpłynięcia do PFR SA upłynęło 195 dni. Spośród przyjętych wniosków, decyzja o sposobie rozpatrzenia wniosku w 93,9% przypadków została wydana w ciągu jednego dnia, 4380 w ciągu dwóch dni, 6510 w ciągu trzech dni, od czterech do siedmiu dni – 14 028 decyzji, od ośmiu do 14 dni – 52 decyzje, od 15 do 16 dni – sześć decyzji.

Wśród złożonych wniosków bez zmian z tzw. statusem GRANTED, uzyskały subwencję 218 404 podmioty, na łączną kwotę 42 209 760 tys. zł. Dwóm spośród nich kwoty subwencji zostały zmienione. 134 791 podmiotów uzyskało subwencję w zmienionej wysokości. Podmioty te wnioskowały o subwencje w łącznej kwocie 23 015 905,4 tys. zł, a uzyskały 18 777 212,9 tys. zł. Odrzuconych zostało 196 581 wniosków.

Od stycznia do września 2021 r. w ramach Tarczy 2.0 wpłynęło łącznie 78 510 wniosków złożonych przez 54 269 MMiŚP, przy czym 14 074 podmioty składały wniosek więcej niż jeden raz. Dwa razy wniosek składało 8977 podmiotów, trzykrotnie 2850 podmiotów, a czterokrotnie 157 podmiotów. Od pięciu do dziesięciu razy wnioski składały 1022 podmioty, od 11 do 20 razy – 67 podmiotów, a jeden podmiot złożył 23 wnioski.

Spośród złożonych wniosków 60 886 (77,5%) zostało przyjętych przez PFR SA w terminie jednego dnia od podpisania przez beneficjenta, 17 543 od dwóch do pięciu dni, 46 – od sześciu do dziesięciu dni, 24 wnioski – od 11 do 30 dni, od 31 do 37 dni – dziewięć wniosków. W dwóch skrajnych przypadkach od złożenia wniosku do jego wpłynięcia do PFR SA upłynęło 118 dni oraz 167 dni. Spośród przyjętych wniosków, decyzja o sposobie rozpatrzenia w 5,7% przypadków została wydana tego samego lub następnego dnia, 1244 w ciągu dwóch dni, 1745 – w ciągu trzech dni, od czterech do siedmiu dni trwało wydanie decyzji w 8174 przypadkach, od ośmiu do 14 dni wydano 8333 decyzje, od 15 do 30 dni – 98, a powyżej 30 dni – cztery decyzje. W skrajnym przypadku od wpłynięcia wniosku do PFR SA do wydania decyzji upłynęło 56 dni. Subwencję w kwocie niezmienionej w stosunku do wniosku (status GRANTED), uzyskały 37 244 podmioty (łącznie 5 602 503 777 zł), natomiast 11 531 podmiotów, które wnioskowały łącznie o 2 320 849,9 tys. zł, uzyskało ostatecznie 1 533 717,3 tys. zł. Odrzuconych zostało 29 735 wniosków.

W ramach Tarczy 2.0 40 601 mikroprzedsiębiorcom oraz 7076 przedsiębiorcom MŚP udzielono subwencji finansowej odpowiednio w kwocie 3 323 923,1 tys. zł oraz 3 811 096,9 tys. zł.

Status wnioskodawcy w Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 nie podlegał weryfikacji PFR SA

Status (mikroprzedsiębiorca/MŚP) wnioskodawca deklarował we wniosku o subwencję finansową. Tego oświadczenia Spółka nie weryfikowała. Według wyjaśnień PFR SA nie istniała baza, w której możliwe było zweryfikowanie sumy bilansowej przedsiębiorstwa. Weryfikacji podlegała jedynie liczba osób zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych, obroty lub przychody przedsiębiorcy. W ocenie NIK, brak możliwości weryfikacji statusu przedsiębiorstwa stwarzał ryzyko udzielania pomocy podmiotom nieuprawnionym do otrzymania tej pomocy.

Nieuprawnione wprowadzenie przez PFR SA do Regulaminu Programu Tarcza 1.0 definicji „mikroprzedsiębiorcy" i „małego i średniego przedsiębiorcy" (MŚP)

W sposób nieuprawniony PFR SA wprowadził do Regulaminu Programu Tarcza 1.0 definicje „mikroprzedsiębiorcy" oraz „MŚP". Definicje te były niezgodne z definicjami zawartymi w Programie Tarczy 1.0 przyjętym uchwałą Rady Ministrów[65] oraz w decyzji KE zatwierdzającej pomoc udzielaną z Tarczy 1.0[66].

Zgodnie z uchwałą RM dla Programu Tarcza 1.0 beneficjentami są mikro-, mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy *Prawo przedsiębiorców*. W treści Programu[67] określono, iż kierunkowe warunki dopuszczalności pomocy zostały określone w *Tymczasowych Ramach Pomocy*, tj. w Komunikacie KE z dnia 20 marca 2020 r.[68], który ustanowił nowe zasady prawne pomocy państwa w dobie trwającego kryzysu gospodarczego wywołanego epidemią COVID-19. Decyzja KE zatwierdzającą Program Tarczy 1.0[69], także wskazywała, iż beneficjentami mogli być mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa w rozumieniu ustawy *Prawo przedsiębiorców*.

Wbrew ww. uchwale RM i decyzji KE, PFR SA do Regulaminu Programu Tarcza 1.0, który opracował i udostępnił w dniu 27 kwietnia 2020 r. wprowadził pojęcie „mikroprzedsiębiorców" oraz „małych i średnich przedsiębiorców" (MŚP), uwzględniające definicje „mikroprzedsiębiorstwa" oraz „MŚP" z rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu*. Konsekwencją wprowadzonych przez PFR SA zmian była konieczność uwzględniania przez przedsiębiorców, przy ustalaniu danych w zakresie rocznego obrotu i sumy bilansowej również danych przedsiębiorstw powiązanych i partnerskich, a przy ustalaniu danych w zakresie liczby pracowników – również pracowników przedsiębiorstw powiązanych. Stosowanie definicji wynikającej z rozporządzenia nr 651/2014 zawężało krąg beneficjentów w stosunku do definicji wynikającej z *ustawy Prawo przedsiębiorców* i regulacji zawartych w *Tymczasowych Ramach Pomocy*.

PFR SA nie był uprawniony do samodzielnej modyfikacji kręgu beneficjentów pomocy oraz zasad jej udzielania. Nie mógł przyjmować w Regulaminie definicji odmiennej niż ta, która została określona w uchwale Rady Ministrów i w decyzji KE i faktycznie dokonywać w ten sposób zmiany kręgu beneficjentów lub zasad udzielania pomocy. PFR SA mógł dokonać zmian w tym zakresie wyłącznie po uprzednim wprowadzeniu stosownych zmian przez ministra właściwego do spraw gospodarki do Programu Tarczy 1.0 i zatwierdzeniu tych zmian przez Radę Ministrów.

Polski Fundusz Rozwoju SA zamieścił w Internecie dezinformujące wobec późniejszej praktyki Spółki, wyjaśnienia dotyczące ustalania statusu przed-

[65] Uchwała Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r.

[66] Decyzja z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak: C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA.56966 (2020/N).

[67] Rozdział 1 Podstawowe informacje o Programie.

[68] Pn. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19.

[69] W przypisie 10 pkt 16 decyzji KE nr SA.56996 (2020/N).

siębiorstwa dla Tarczy 1.0 (tzw. Q&A). Spółka w Internecie na zapytanie *Czy na potrzeby weryfikacji statusu mikrofirmy i MŚP należy uwzględnić wartości zatrudnienia, przychodów i sumy bilansowej właściciela lub spółek zależnych wnioskodawcy?* udzieliła odpowiedzi negatywnej. Wskazała, że *Kryterium skali zatrudnienia oraz skali finansowej odnosi się wyłącznie do przedsiębiorcy, bez uwzględnienia jego właściciela i spółek zależnych*".

Przykład

Z danych przedłożonych przez PFR SA wynika, że około 800 przedsiębiorców, którzy otrzymali wsparcie z Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0, zadeklarowało różny status przedsiębiorcy w ramach poszczególnych Tarcz, pomimo iż w obu programach przedsiębiorcy mieli zadeklarować swój status na ten sam dzień, tj. 31 grudnia 2019 r., przy czym w ramach Tarczy 2.0 dopuszczono wyjątek, że w przypadku braku pracowników na 31 grudnia 2019 r. istniała możliwość wykazania stanu zatrudnienia na 31 lipca 2020 r. Oznacza to, że sformułowane przez PFR SA wymagania co do sposobu ustalania statusu przedsiębiorcy były różne w ramach obu Programów i w przypadkach, gdy podmioty osiągały wartości graniczne (w zakresie liczby zatrudnionych i danych finansowych), rozbieżności te mogły powodować (i w powyższych 800 przypadkach spowodowały) zakwalifikowanie podmiotów do różnych grup przedsiębiorstw (zadeklarowanie przez przedsiębiorstwa różnego statusu w przypadku różnych Programów).

Niezapewnienie przez PFR SA spójności oświadczeń pomiędzy wnioskiem beneficjenta a umową o subwencję finansową

Treść oświadczenia o posiadaniu przez przedsiębiorcę statusu „mikroprzedsiębiorcy", „małego i średniego przedsiębiorcy" (MŚP) umieszczona we wniosku o subwencję finansową PFR do Tarczy 1.0[70] nie była tożsama z treścią jednego z oświadczeń przedsiębiorcy wygenerowanego w umowie subwencji finansowej[71]. We wniosku treść oświadczenia odwoływała się do definicji ustawy *Prawo przedsiębiorców,* a w umowie subwencji finansowej treść jednego z oświadczeń odwoływała się do definicji zawartej w *rozporządzeniu nr 651/2014,* tj. definicji węższej, eliminującej z grona „mikroprzedsiębiorców" i „małych i średnich przedsiębiorców" powiązanych z innymi podmiotami w sposób określony w *rozporządzeniu*. Jednocześnie w umowie subwencji finansowej wskazano, iż złożenie ww. oświadczenia jest wiążące dla przedsiębiorcy i nie może stanowić przedmiotu odwołania.

Niezapewnienie przez PFR SA spójności oświadczeń zawartych we wniosku o subwencję finansową, z oświadczeniami zawartymi w umowie subwencji finansowej oraz wewnętrzna niespójność oświadczeń w samej umowie subwencji finansowej było działaniem nierzetelnym, mogącym wprowadzić przedsiębiorców w błąd, w kwestii jak faktycznie należało definiować status „mikroprzedsiębiorcy" i „małego i średniego przedsiębiorcy". Takie rozbieżności spowodowały składanie przez część beneficjentów oświadczeń zgodnych z definicjami wynikającymi z przepisów ustawy *Prawo przedsiębiorców*, ale niezgodnych *z rozporządzeniem nr 651/2014*. To z kolei wpłynęło na podejmowanie przez PFR SA działań w kierunku wyjaśnienia, a następnie windykacji środków przekazanych tym przedsiębiorcom

[70] Punkt pierwszy i drugi wniosku, w części *Oświadczenia wstępne (wymagane).*

[71] § 2 ust. 19 umowy o subwencję finansową do Tarczy 1.0.

w ramach Tarczy 1.0. Jedna spójna, precyzyjna definicja przedsiębiorcy stosowana konsekwentnie we wszystkich dokumentach dotyczących realizacji Tarczy 1.0 mogłaby zapobiec tego typu sytuacjom. Nieprawidłowość w tym zakresie NIK stwierdziła w ramach zbadanej próby w ośmiu spośród 13 przypadków.

Niejednoznaczna metodyka obliczania liczby pracowników na potrzeby określania statusu przedsiębiorcy i wartości subwencji finansowej należnej przedsiębiorcy w Programie Tarczy 1.0

Polski Fundusz Rozwoju SA w Regulaminie Programu Tarcza 1.0 obowiązującym od dnia 27 kwietnia do 27 maja 2020 r., niejednoznacznie przedstawił metodykę obliczania liczby pracowników na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy oraz na potrzeby ustalenia wartości subwencji należnej potencjalnemu beneficjentowi. W tym pierwszym przypadku, zgodnie z definicjami „mikroprzedsiębiorcy" i „MŚP" do liczby pracowników wliczano wyłącznie pracowników zatrudnianych na umowy o pracę (bez uwzględnienia pracowników pozostających na urlopach macierzyńskich, ojcowskich, rodzicielskich, wychowawczych i zatrudnionych w celu przygotowania zawodowego). W drugim przypadku do wyliczenia wielkości należnej subwencji, zgodnie z definicją „Pracownika" należało uwzględnić także pracowników zatrudnianych na umowy cywilnoprawne.

Zastosowanie różnych sposobów obliczania poziomu zatrudnienia dla potrzeb określenia statusu przedsiębiorcy oraz dla potrzeb ustalania wysokości subwencji wprowadziło uprzywilejowanie beneficjentów zatrudniających osoby na umowy cywilnoprawne. Regulamin zrównywał bowiem każdą osobę zatrudnioną na podstawie umowy cywilnoprawnej (bez względu na faktyczny wymiar czasu pracy) z osobą zatrudnioną na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy. W praktyce mikroprzedsiębiorca zatrudniający jedną osobę na pełny etat i dziewięć osób na umowę cywilnoprawną, np. w wymiarze dwóch godzin dziennie, mógłby otrzymać wyższą subwencję, obliczoną jak dla małego i średniego przedsiębiorcy (przy spełnieniu kryteriów finansowych w zakresie obrotów), natomiast beneficjent zatrudniający również jedną osobę na pełny etat, ale 16 osób także na podstawie umów o pracę na pół etatu – mógłby z kolei zakwalifikować się do niższej kwotowo subwencji dla mikroprzedsiębiorców lub też otrzymać niższy poziom subwencji dla MŚP (jeśli spełniałby kryteria finansowe w zakresie obrotów), pomimo *de facto* wyższego poziomu zatrudnienia.

Wprowadzenie dwóch odmiennych sposobów ustalenia liczby pracowników (jednego – na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy, a drugiego – na potrzeby ustalenia wartości należnej mu subwencji) wprowadzało niepewność co do konieczności uwzględnienia w liczbie zatrudnionych osób pracujących na umowy cywilnoprawne. Powodowało także pomyłki i błędy w ustaleniu przez wnioskodawców statusu przedsiębiorstwa oraz obliczenia wnioskowanej kwoty. Niewłaściwe określenie statusu przedsiębiorcy wiązało się z kolei z błędnym przypisaniem do odpowiedniej grupy, a co za tym idzie, mogło spowodować zawyżenie lub zaniżenie należnej kwoty subwencji. Program miał bowiem służyć przede wszystkim przedsiębiorcom, którzy odczuli negatywne skutki epidemii COVID-19, bez uprzywilejowania żadnej z grup przedsiębiorstw.

Brak definicji przychodu dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży – Tarcza 1.0

Polski Fundusz Rozwoju SA nie określił w Regulaminie Programu Tarcza 1.0[72] definicji przychodu dla przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży. Interpretację tego pojęcia przekazał w formie komunikatu, trzy tygodnie po uruchomieniu Programu, tj. w trakcie naboru wniosków wskazując, że za przychód należy uznać zrealizowany wynik w okresie miesięcznym, rozumiany jako różnica pomiędzy wartością sprzedaży a wartością zakupu danej waluty w tym miesiącu (czyli tzw. *spread*). Przedsiębiorcy ubiegając się o wsparcie w ramach Programu Tarcza 1.0, przed opublikowaniem ww. komunikatu, wykazywali zgodnie z dyspozycją § 4 ust. 1 pkt a Regulaminu Programu Tarcza 1.0 – *Finansowanie Programowe dla Mikroprzedsiębiorców*, spadek przychodów ze sprzedaży (obrotów) przyjmując, iż przychodem jest wyrażona w złotych suma wpływów ze sprzedaży walut w określonym miesiącu. Wykazywane kwoty liczonych w ten sposób rocznych obrotów sytuowało niektórych spośród tych przedsiębiorców w grupie „małych i średnich przedsiębiorców (MŚP)", a nie „mikroprzedsiębiorców", gdyż suma ich rocznych obrotów przekraczała w skali roku kwotę 2 mln euro, a więc kwotę rozgraniczającą obydwie grupy podmiotów gospodarczych, wskazaną w Regulaminie Programu Tarcza 1.0. Zaliczenie do grupy „małych i średnich przedsiębiorców (MŚP)" uprawniało przedsiębiorców prowadzących ww. działalność do otrzymania znacząco większej kwoty subwencji niż miałoby to miejsce, gdyby byli zaklasyfikowani do grupy „mikroprzedsiębiorców". Jeden z takich przedsiębiorców, na podstawie wniosku o subwencję finansową PFR z dnia 11 maja 2020 r. i decyzji PFR SA z dnia 12 maja 2020 r., otrzymał subwencję w wysokości 3,5 mln zł – właściwą dla przedsiębiorcy MŚP, podczas gdy maksymalna kwota przewidziana dla mikroprzedsiębiorcy wynosiła 324 tys. zł.

Polski Fundusz Rozwoju SA publikując ww. komunikat z dnia 17 maja 2020 r. dokonał nie tyle interpretacji pojęcia „przychód", lecz wprowadził pojęcie „dochodu", powszechnie rozumianego w rachunkowości jako różnica pomiędzy przychodami i kosztami uzyskania przychodu. W tej działalności głównym przychodem są wpływy ze sprzedaży wartości dewizowych (w tym zwłaszcza walut), a podstawowym kosztem uzyskania przychodu – koszt nabycia wartości dewizowych od klientów sprzedających. Różnica między tymi wartościami to dochód, określany w działalności kantorowej jako *spread.*

Przykład

Przedsiębiorca prowadzący działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, został wezwany, pismem z dnia 31 lipca 2020 r., do zwrotu środków pochodzących z subwencji udzielonej w ramach Programu 1.0, w związku z nieprawidłowym ustaleniem wartości przychodu za 2019 r. W wezwaniu wskazano, że jako przychód z działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży należało wykazać różnicę między wartością

[72] Obowiązującym od dnia 27 kwietnia 2020 r. do dnia 27 maja 2020 r.

sprzedaży waluty a wartością jej zakupu (tj. *spread*). W wezwaniu PFR SA powołał się na zapisy Regulaminu Programu 1.0 wprowadzone w dniu 28 maja 2020 r., podczas gdy umowa subwencji została podpisana z tym beneficjentem 30 kwietnia 2020 r., a pozytywna decyzja o przyznaniu subwencji została wydana w dniu 26 maja 2020 r., a więc w okresie obowiązywania pierwszego Regulaminu Programu 1.0, który nie zawierał zapisów regulujących kwestię sposobu ustalania przychodu z działalności w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży.

Przykład

W wezwaniu do zwrotu środków subwencji z dnia 5 listopada 2020 r., skierowanym do innego przedsiębiorcy prowadzącego działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, PFR SA powołał się na zapisy Regulaminu Programu 1.0 wprowadzone w dniu 28 maja 2020 r. (§ 11 ust. 13 i § 16 ust. 1) oraz na komunikat (ogłoszony w dniu 17 maja 2020 r.), wskazując na nieprawidłowe ustalenie przychodu za rok 2019, tj. niewskazanie jako przychodu różnicy między wartością sprzedaży waluty a wartością jej zakupu. Tymczasem umowa subwencji finansowej została podpisana z tym beneficjentem w dniu 11 maja 2020 r., pozytywna decyzja o przyznaniu subwencji została wydana w dniu 12 maja 2020 r., a więc w dacie obowiązywania pierwszego Regulaminu Programu 1.0, który został zmieniony w dniu 28 maja 2020 r.

Niezapewnienie prawa do informacji o przyczynach odmowy przez PFR SA udzielenia lub umorzenia pomocy z Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0

Ustanowiona przez PFR SA w ramach umów z CBA i KAS procedura postępowania oraz zapisy Regulaminów Tarczy 1.0 i 2.0 umożliwiały Spółce odmowę przedsiębiorcy wypłaty subwencji finansowej lub jej umorzenia bez podania przyczyny. W projektach programów[73] (w konsekwencji w Programach przyjętych uchwałami Rady Ministrów) uprawniono Spółkę do odmowy wypłaty subwencji w przypadkach zaistnienia uzasadnionego podejrzenia wystąpienia „jakiegokolwiek rodzaju nadużyć" lub „jakiegokolwiek rodzaju nieprawidłowości lub nadużyć". Wobec powyższego PFR SA w celu ochrony tajemnicy postępowań prowadzonych przez CBA i KAS, odstępował od ujawniania przedsiębiorcy informacji na temat zidentyfikowanych ryzyk i w decyzji negatywnej powoływał się na postanowienia Regulaminów. PFR SA nie otrzymywał szczegółowych informacji o przyczynach negatywnej rekomendacji ww. instytucji, a jedynie informację o istnieniu ryzyka w formacie »prawda/fałsz«. W konsekwencji przedsiębiorca nie mógł pozyskać od PFR SA informacji o tym, jakie były przyczyny odmowy udzielenia mu pomocy.

W ramach Tarczy 1.0 i 2.0, przed rozpoczęciem procedury umorzeń, PFR SA przekazał do CBA pełną listę około 348 tys. beneficjentów uprawnionych do ubiegania się o umorzenie wraz z harmonogramem zapadalności decyzji o umorzeniu. CBA zidentyfikowało ryzyko nadużyć u 2373 podmiotów (około 0,7%). Do dnia 30 czerwca 2021 r. CBA otrzymało 517 wniosków z Tarczy DP, z których zakwestionowano 39. W stosunku do dwóch przedsiębiorców blokada została wycofana w wyniku ponownej weryfikacji.

[73] Rozdział 3 Załącznika do uchwały Rady Ministrów dla Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0; punkt 3.1 Beneficjenci.

Umarzanie subwencji w ramach Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0, w tym na podstawie PKD

Do końca 2021 r. wydano decyzje dotyczące umorzenia subwencji udzielonych dla 335,6 tys.[74] przedsiębiorców, którzy otrzymali dofinansowanie w ramach Programu 1.0 oraz 87[75] przedsiębiorcom – beneficjentom Programu DP. Do końca I kwartału 2022 r. w trakcie przygotowania był proces umorzeń w ramach Programu 2.0.

Jednostkowe kontrole NIK dotyczące stosowania zasad Programu Tarcza 2.0 wykazały, iż powstał problem niespójności pomiędzy działalnością gospodarczą faktycznie prowadzoną, a zadeklarowaną w ewidencji. Niespójność polegała głównie na tym, że faktyczna działalność przedsiębiorcy była inna (miała inny kod PKD) niż wskazana np. w CEIDG. Niespójności tej przedsiębiorcy w trakcie działalności na ogół nie korygowali. PKD był także podstawą do całkowitego umorzenia przedsiębiorcy subwencji finansowej.

Koszty działań PFR SA

Polski Fundusz Rozwoju SA prawidłowo zarządzał środkami pozyskanymi w drodze emisji obligacji dokonując lokat czasowo niewykorzystywanych środków po analizie najkorzystniejszych możliwości osiągnięcia odsetek z założonych depozytów. Według stanu na koniec I kwartału 2022 r. suma przychodów z tytułu odsetek od lokat przekroczyła 29,6 mln zł. Wypłaty środków z poszczególnych Programów Tarcz mieściły się w limitach ustanowionych rządowymi programami.

5.2.2. Powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy

Obsługa wniosków przez PUP i WUP

System obsługi wniosków przez urzędy pracy nie był aż tak zautomatyzowany jak w PFR SA. W 15 skontrolowanych urzędach pracy (3 WUP i 12 PUP) terminy rozpatrywania wniosków i wypłaty środków były znacznie dłuższe. W momencie uruchamiania pomocy urzędy pracy sygnalizowały brak przygotowania organizacyjno-kadrowego do realizacji tego rodzaju zadań i do obsługi tej skali napływających wniosków. Jednakże terminowość ich rozpatrywania zależała przede wszystkim od sprawności organizacyjnej urzędu, tj. od decyzji i zmian wprowadzanych na bieżąco przez Dyrektorów tych urzędów, adekwatnie do sytuacji. Na przykład dwóm urzędom spośród 15 skontrolowanych udało się pozyskać na określony czas oddelegowanych z innych urzędów pracowników do pracy z wnioskami, a jeden z tych urzędów dodatkowo wdrożył autorskie rozwiązanie informatyczne w zakresie automatycznej weryfikacji części wniosków umożliwiając ich sprawną obsługę.

Do 12 skontrolowanych powiatowych urzędów wpłynęło łącznie 509 279, z czego rozpatrzonych zostało 495 428 wniosków, w tym zaakceptowanych było 443 743, zaś rozpatrzonych negatywnie 51 685. W konsekwencji PUP zawarły łącznie 395 848 umów o udzielenie wsparcia z beneficjentami. Łączna kwota wypłaconego wsparcia wyniosła 2 755 495,9 tys. zł.

[74] Odmówiono umorzenia 1640 przedsiębiorcom, umorzenie do 25% subwencji otrzymało 16 przedsiębiorców, umorzenie powyżej 25% do 50% subwencji zastosowano wobec 54,6 tys. firm, powyżej 50% do 75% umorzenia otrzymało 232,8 tys. przedsiębiorców, umorzenie od powyżej 75% do 100% otrzymało 5 tys. beneficjentów, a całkowite umorzenie (100% subwencji) zastosowano wobec 46,5 tys. spółek.

[75] Odmówiono umorzenia czterem beneficjentom, jednemu przyznano umorzenie w wysokości powyżej 25% do 50%, a wobec 82 beneficjentów zastosowano umorzenie w wysokości od 50% do 75% subwencji.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trzech skontrolowanych wojewódzkich urzędach pracy, łączna liczba wniosków wyniosła 67 210, z czego rozpatrzonych zostało 52 145 wniosków, w tym zaakceptowanych było 48 478, zaś rozpatrzonych negatywnie zostało 3670. W konsekwencji WUP zawarły łącznie 26 399 umów o udzielenie wsparcia z beneficjentami (instrument pomocy z art. 15gg nie wymagał konieczności zawarcia umowy). Łączna kwota wypłaconego wsparcia wyniosła 7 664 683 tys. zł.

Badaniem objęto próbę łącznie 720 wniosków przedsiębiorców z objętych kontrolą urzędów pracy o udzielenie wsparcia na podstawie *ustawy COVID-19*. W przypadku 673 wniosków o dofinansowanie na 720 zbadanych co najmniej jedno z oświadczeń złożonych przez beneficjenta było niezgodne ze stanem faktycznym, tj. oświadczenie o braku zaległości podatkowych, zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenia zdrowotne FGŚP, FP lub Fundusz Solidarnościowy, o liczbie pracowników wykazywanych do objęcia wsparciem, a zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych czy wysokości spadku obrotów gospodarczych/przychodów. Wskazane różnice w poszczególnych przypadkach skutkowały koniecznością zwrotu przyznanego wsparcia w części lub w całości.

Wniosków rozpatrywanych powyżej 30 dni było 297, natomiast wypłaconych powyżej 30 dni 219. Należy również zwrócić uwagę na kwestię końcowych rozliczeń udzielonego wsparcia, których obowiązek przeprowadzenia należał do WUP, gdzie w przypadku WUP Warszawa na dzień 30 marca 2022 r. końcowo nie rozliczono ani jednego wniosku, na dzień 18 marca 2022 r. w WUP Poznań na 13 064 wniosków – rozliczono 184, zaś w WUP Katowice na 13 335 – rozliczono 54 wnioski.

Przeprowadzona w WUP Katowice weryfikacja zgodności zadeklarowanych przez beneficjentów danych we wnioskach o udzielenie wsparcia w trybie art. 15g *ustawy COVID-19* wykazała, że spośród 40 wniosków objętych próbą 29 było niezasadnych, co skutkowało wypłatą 2313,6 tys. zł. Na podstawie pozostałych 11 prawidłowych wniosków wypłacono 337 tys. zł.

15 z 45 wniosków stanowiących próbę kontrolną w WUP Warszawa nie spełniało kryteriów do uzyskania pomocy na podstawie kontrolowanych narzędzi wsparcia z *ustawy COVID-19*. Skutkowało to wypłatą 432 578,6 tys. zł, co stanowiło 93,8% łącznej kwoty pomocy udzielonej 45 beneficjentom. Niezasadność wypłaty wskazanego wsparcia wynikała najczęściej z zaległości podatkowych, niezgodności w zakresie obrotów, zaległości wobec ZUS, ilości wykazywanych pracowników w poszczególnych miesiącach, bądź z uzyskanego zwolnienia z opłacania składek ZUS.

Z 20 skontrolowanych beneficjentów, jeden nie był uprawniony do uzyskania pomocy z WUP z uwagi na nieuregulowane zobowiązania podatkowe. Oświadczenie, które złożył we wniosku nie było zgodne ze stanem faktycznym. Kontrola przeprowadzona przez WUP we Wrocławiu na zlecenie NIK z art. 12 pkt 3 *ustawy o NIK* potwierdziła ustalenia kontroli. Spółka zwróciła dofinansowanie wraz z odsetkami.

Kontrola wykazała również przypadki wnioskowania przez beneficjentów o uzyskanie dofinansowania dla dwóch osób zmarłych, powtarzające się we wnioskach te same nr PESEL, rachunki bankowe, niezgodności w zakresie obrotów, czy zawyżania miesięcznego wynagrodzenia brutto. W związku ze stwierdzonym ryzykiem powstania znacznej szkody w mieniu publicznym, które wynikało z udzielenia przez WUP w Katowicach dofinansowania na ochronę miejsc pracy nieuprawnionym podmiotom, na podstawie art. 51 ust. 1 *ustawy o NIK* zawiadomiono Dyrektora WUP o dokonanych ustaleniach. Skutkowało to skierowaniem przez WUP w Katowicach do Prokuratury zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, jak również zobligowaniu WUP w Katowicach do pilnej weryfikacji pozostałych wniosków i sporządzenia zawiadomień do organów ścigania.

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

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. 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, które były przekazywane do FGŚP sukcesywnie, w zależności od udzielanego przedsiębiorcom wsparcia. Ustalając limity dla WUP na poszczególne lata minister właściwy do spraw pracy uwzględniał maksymalną kwotę zabezpieczoną na ten cel w planie finansowym w danym roku budżetowym. Na 2020 r. ujęto kwotę 13,4 mln zł stanowiącą równowartość 0,5% kosztów realizacji *ustawy COVID-19* pochodzących z FGŚP, oszacowanych w ocenie skutków regulacji do 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, m.in. ze względu na rozszerzenie kręgu podmiotów uprawnionych do skorzystania z pomocy oraz wprowadzenie kolejnych instrumentów wsparcia. Biorąc pod uwagę liczbę rozpatrzonych wniosków w poszczególnych WUP, dysponent Funduszu przyznał urzędom pozostałe środki w ramach kwoty ujętej w planie finansowym FGŚP.

Ustawą zmieniającą[76] 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[77]. W 2020 r.

[76] Art. 4 pkt 6 ustawy z dnia 24 lipca 2020 r. *o zmianie ustawy o delegowaniu pracowników w ramach świadczenia usług oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1423, ze zm.).

[77] Dotyczy zadań określonych w art. 15g, 15g[1], 15ga, 15gg, 15gga, 15gga[1] *ustawy COVID-19*.

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.

Dystrybucja dla WUP środków finansowania obsługi pomoc z ustawy COVID-19

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 ml 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*. Wielkość kwoty przyznanej na koszty obsługi dla WUP w 2021 r. była zdeterminowana wysokością kwot przyznanych na realizację *ustawy COVID-19* z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i związanymi z tym możliwymi do dokonania zmianami w planie finansowym FGŚP na 2021 r. Koszty obsługi obejmowały koszty związane z wypłatami świadczeń oraz ostatecznym rozliczeniem przedsiębiorców.

5.2.3. Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Skontrolowane instrumenty wsparcia przedsiębiorców realizowane przez ZUS

Zakład Ubezpieczeń Społecznych, na podstawie przepisów *ustawy COVID-19* oraz ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2*[78], udzielał wsparcia przedsiębiorcom oraz osobom wykonującym umowy cywilnoprawne które ze względu na ograniczenia i przestoje związane z COVID-19, utraciły możliwość prowadzenia działalności czy zarobkowania. Wsparcie miało formę finansowania świadczeń postojowych oraz zwolnienia płatników z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne. Świadczenia postojowe przeznaczone były dla/na:

- osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą w wysokości 1300 zł lub 2080 zł[79] (jednokrotnie, art. 15zq *ustawy COVID-19*) wraz z kontynuacją wypłat w wysokości 1300 zł lub 2080 zł (maksymalnie dwa razy, art. 15zr *ustawy COVID-19*);
- agentów turystycznych, pilotów wycieczek i przewodników turystycznych w wysokości 2080 zł (branżowe, jednokrotnie, art. 15zq *ustawy COVID-19*);

[78] Dz. U. z 2023 r. poz. 201, ze zm.

[79] Świadczenie co do zasady wynosiło 2080 zł (80% minimalnego wynagrodzenia). Jeżeli przedsiębiorca rozliczał podatek na zasadach karty podatkowej i był zwolniony z opłacania podatku VAT świadczenie postojowe wynosiło 1300 zł.

- dodatkowe świadczenie postojowe w wysokości 1300 zł lub 2080 zł (branżowe, jednokrotnie, art. 15zs[1] *ustawy COVID-19*) oraz kontynuację (maksymalnie dwukrotnie);
- jednorazowe dodatkowe świadczenie postojowe dla osób prowadzących pozarolniczą działalność w wysokości 1300 zł lub 2080 zł (branżowe, art. 15zs[2] *ustawy COVID-19*);
- branżowe maksymalnie udzielane pięć razy w wysokości 1300 zł lub 2080 zł;
- płatników z określonych branż, tj. sklepików szkolnych w wysokości 2080 zł (maksymalnie pięć razy, art. 15zs[4] *ustawy COVID-19*).

Osób fizycznych, tj.:

- osób, które wykonują umowy cywilnoprawne w wysokości do 1299,99 zł lub 2080 zł (jednorazowo, art. 15zq *ustawy COVID-19*) wraz z kontynuacją wypłat w wysokości do 1299,99 zł lub 2080 zł (maksymalnie 2 razy, art. 15zq *ustawy COVID-19*);
- jednorazowe dodatkowe świadczenie postojowe dla osób wykonującym umowy cywilnoprawne w wysokości do 1299,99 zł lub 2080 zł (branżowe, jednokrotnie, art. *15zs[3] ustawy COVID-19*).

Do dnia 30 czerwca 2021 r. złożonych zostało 3,8 mln wniosków o świadczenie postojowe (w tym 3,1 mln przez przedsiębiorców oraz 0,7 mln na rzecz osób wykonujących umowy cywilnoprawne). Pozytywnie rozpatrzonych zostało 3,6 mln wniosków, w tym 3,0 mln od przedsiębiorców oraz 0,6 mln od osób wykonujących umowy cywilnoprawne. Do dnia 30 czerwca 2021 r. wypłacono świadczenia postojowe w łącznej wysokości 6,4 mld zł, w tym 5,4 mld przedsiębiorcom oraz 1,0 mld zł na rzecz osób fizycznych wykonujących umowy cywilnoprawne.

Na podstawie art. 31zo *ustawy COVID-19* zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne za miesiące: marzec – maj 2020 r. przysługiwało płatnikom, którzy zgłosili do ubezpieczenia mniej niż 50 ubezpieczonych[80] (do liczby tej nie byli wliczani pracownicy młodociani). Zwolnienie to przysługiwało także osobom wykonującym działalność gospodarczą oraz osobom duchownym.

Zwolnienie za miesiące lipiec – wrzesień 2020 r. przysługiwało na podstawie art. 31zo ust. 8 *ustawy o COVID-19* płatnikom sektora turystycznego, hotelarskiego, organizacji i obsługi targów, konferencji, wystaw, osobom świadczącym usługi na rzecz muzeów oraz prowadzącym muzeum, jeśli rodzaj przeważającej działalności oznaczony był wskazanym w przepisach kodem PKD na określony w przepisach dzień.

Na podstawie art. 31zo ust. 10 *ustawy COVID-19* zwolnienie za listopad 2020 r. przysługiwało przedsiębiorcom, którzy na dzień 30 września 2020 r. prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną uprawniającym kodem PKD.

[80] Zwolnienie przysługiwało w wysokości 100% płatnikom, płatnikom zatrudniającym od jednego do dziewięciu ubezpieczonych, natomiast zwolnienie w wysokości 50% – od 10 do 49 ubezpieczonych (wyjątek stanowiły spółdzielnie socjalne, które otrzymywały zwolnienie w wysokości 100%).

Zwolnienie za miesiące grudzień 2020 r. – kwiecień 2021 r. przysługiwało na podstawie § 10 rozporządzenia Rady Ministrów *w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19* (grudzień 2020 r. – styczeń 2020 r.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. o tym samym tytule (grudzień 2020 r. – styczeń 2021 r.). Uprawnionymi byli przedsiębiorcy, którzy na dzień 30 listopada 2020 r. lub 31 marca 2021 r. prowadzili przeważającą działalność gospodarczą oznaczoną uprawniającym kodem PKD.

Do 30 czerwca 2021 r. zarejestrowanych zostało 2,7 mln wniosków, z których rozpatrzono 2,5 mln. W odniesieniu do 2,4 mln wniosków wydano decyzję pozytywną. Umorzono lub zwolniono przedsiębiorców z obowiązku opłacania składek w łącznej wysokości 15,4 mld zł (w tym m.in.: 13,3 mld zł za miesiące marzec – kwiecień 2020 r., 83 mln zł za lipiec – sierpień 2020 r., 218,4 mln zł za listopad 2020 r. oraz 1,6 mld zł za okres od grudnia 2020 r. do kwietnia 2021 r.).

Wypłata przez ZUS świadczenia postojowego nieuprawnionym podmiotom

W wyniku błędu w regułach weryfikacji danych dotyczących wniosków o świadczenie postojowe w zakresie systemowego sprawdzenia podlegania ubezpieczeniom z innego tytułu, nastąpiła bezzasadna wypłata świadczeń postojowych w wysokości 1112,3 tys. zł dla 540 wnioskodawców. ZUS wydał decyzje zobowiązujące do zwrotu świadczenia, na podstawie których zwrócono 852,7 tys. zł.

Błędne decyzje ZUS przyznające nienależne świadczenie postojowe lub zwolnienie z opłacania składek

Dodatkowo na podstawie raportów przekazywanych przez oddziały ZUS, w związku z wdrożeniem wytycznych Prezesa ZUS do dnia 26 lutego 2021 r. zidentyfikowanych zostało 375 podmiotów i 2855 osób, które uzyskały nienależne decyzje o przyznaniu świadczenia postojowego lub zwolnienia z opłacania składek na kwotę 11 900 tys. zł (około 8600 tys. zł dotyczyło świadczenia postojowego oraz 3300 tys. zł zwolnienia z opłacania składek).

Do dnia 30 czerwca 2021 r. do ZUS wpłynęło 371,9 tys. wniosków o ulgę. W ich uzasadnieniach wnioskodawcy wskazali trudną sytuację związaną z COVID-19. 293,2 tys. wniosków dotyczyło odroczenia terminu płatności (pozytywnie lub częściowo pozytywnie rozpatrzonych zostało 198,8 tys. wniosków), a 78,7 tys. wniosków dotyczyło rozłożenia należności z tytułu składek na raty (61,6 tys. wniosków rozpatrzonych pozytywnie lub częściowo pozytywnie). W związku z pozytywnym rozpatrzeniem wniosków odroczono termin płatności 9 562 303,4 tys. zł oraz rozłożono na raty należności w łącznej wysokości 4 444 550,6 tys. zł. Dodatkowo wpłynęło 27,5 tys. wniosków o odstąpienie od pobierania odsetek za zwłokę, z czego 26,9 tys. zostało rozpatrzonych pozytywnie, a łączna kwota ulgi wyniosła 35 960,6 tys. zł.

Postępowania odwoławcze w ramach skontrolowanych instrumentów wsparcia przedsiębiorców realizowane przez ZUS

Do dnia 30 czerwca 2021 r. zostało wydanych 194,8 tys. decyzji o odmowie wypłaty świadczenia postojowego. Od wydanych decyzji wpłynęło 9,4 tys. odwołań, w tym 2 tys. zostało uznanych przez ZUS za zasadne, wobec czego nastąpiła zmiana decyzji i wypłata świadczenia.

W tym samym okresie wydanych zostało 250,7 tys. decyzji o odmowie zwolnienia z obowiązku opłacania składek. Od wydanych decyzji wpłynęło 63,6 tys. odwołań, z czego 30,6 tys. zostało uznanych przez ZUS na zasadne i nastąpiła zmiana wydanej decyzji poprzez zwolnienie ze składek.

W wyniku utrzymania przez ZUS w mocy odmów prawa do świadczenia postojowego do ZUS wpłynęło 8,9 tys. odwołań z czego, na koniec 30 czerwca 2020 r., 0,7 tys. zostało uwzględnionych przez ZUS, a 7,8 tys. zostało przekazanych do sądu. Pozostałe skargi załatwiono w inny sposób lub były w trakcie rozpatrywania. W wyniku prowadzonych przez sądy postępowań zapadło 3,6 tys. orzeczeń korzystnych dla ZUS, 0,2 tys. na korzyść skarżącego, a 4 tys. pozostawało nierozstrzygniętych. Średni czas od wpływu skargi do ZUS do przekazania jej do właściwego sądu wynosił 25 dni.

Do ZUS, na dzień 30 czerwca 2020 r., wpłynęło 4,7 tys. skarg na decyzje odmawiające prawa do zwolnienia z opłacania składek, z czego cztery zostały uwzględnione przez ZUS, a 4,6 tys. zostało przekazanych do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego. Pozostałe znajdowały się w trakcie rozpatrywania. Na podstawie przekazanych do WSA skarg, zapadło 0,9 tys. rozstrzygnięć na korzyść ZUS oraz 0,6 tys. rozstrzygnięć na korzyść skarżącego. Pozostałe były w toku postępowania. Średni czas przekazania skarg do WSA wynosił 32 dni.

Opóźnienia ZUS w przekazywaniu skarg do WSA

Spośród 4585 skarg na decyzje ZUS dotyczące zwolnienia z obowiązku opłacania składek, co najmniej 823 przekazanych zostało do właściwego wojewódzkiego sądu administracyjnego w terminie dłuższym niż 30 dni, co było niezgodne z art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*[51]. W przypadku skarg na decyzje dotyczące ustalenia prawa do świadczenia postojowego ich przekazanie do właściwego sądu co najmniej 600 spośród 7820 skarg trwało dłużej niż 30 dni, co było niezgodne z art. 83 ust. 7 *ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych*[81].

Niezgodność danych zawartych w elektronicznej bazie danych Systemu Obsługi Prawnej ze stanem faktycznym

Na podstawie analizy 30 spraw objętych badaniem NIK ustalono, że w dziewięciu przypadkach data zakończenia lub rozpoczęcia sprawy w elektronicznej bazie danych Systemu Obsługi Prawnej ZUS była niezgodna ze stanem faktycznym, tj. z dokumentacją sprawy.

Naruszenie przepisu kpa

Spośród 30 spraw objętych badaniem NIK, w jednym przypadku stwierdzono podpisanie decyzji w I i II instancji przez tę samą osobę, co stanowiło naruszenie art. 24 § 1 pkt 5 kpa. Zgodnie z tym przepisem pracownik organu administracji publicznej podlega wyłączeniu w postępowaniu w sprawie, w której brał udział w wydaniu zaskarżonej decyzji.

Naruszenie przepisu rozporządzenia Rady Ministrów

Do dnia 30 listopada 2021 r. ZUS nie zaktualizował informacji dotyczącej udzielonej pomocy jednemu z 54 poddanych analizie podmiotów i nie przekazał jej Prezesowi UOKiK, pomimo iż zmiana nastąpiła w dniu 11 sierpnia 2021 r. Działanie to stanowi naruszenie § 8a ust. 1 rozporzą-

[81] Dz. U. z 2021 r. poz. 423, ze zm.

dzania Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. *w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych sektora finansów publicznych*[82]. Dane zostały zaktualizowane 1 grudnia 2021 r.

Niepodjęcie przez ZUS współpracy z KAS

W związku z koniecznością wypłaty świadczeń bez zbędnej zwłoki, weryfikacja oświadczeń prowadzona przez ZUS, w przypadku wniosków rozpatrywanych pozytywnie w części dotyczącej spadku przychodów (na podstawie oświadczenia), co do zasady nie podlegała weryfikacji, o której mowa w art. 15zy (w zakresie świadczeń postojowych) oraz 31zu (w zakresie zwolnień z obowiązku opłacania składek), z danymi posiadanymi przez KAS.

Brak analiz dotyczących wpływu pomocy na sytuację przedsiębiorców i badań w zakresie trwałości udzielonego przez ZUS wsparcia

ZUS nie prowadził bieżącej analizy wpływu instrumentów wsparcia stosowanych w ramach kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych na sytuację finansowo-ekonomiczną ich beneficjentów.

W przypadku tych instrumentów ustawodawca określił warunki, jakie musiały być spełnione na dzień rozpatrywania wniosku, aby pomoc mogła zostać udzielona (m.in. na podstawie złożonego pod groźbą odpowiedzialności karnej oświadczenia). W przepisach regulujących instrument wsparcia nie określono natomiast żadnych wymagań, które powinny zostać spełnione przez beneficjenta po uzyskaniu pomocy. W związku z powyższym ZUS nie badał trwałości udzielonej pomocy.

5.3. Nadzór administracji rządowej nad realizacją przez PFR SA i urzędy pracy zadań związanych z udzielaniem pomocy przedsiębiorcom

Realizacja zadań przez PFR SA oraz powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy nie była skutecznie nadzorowana, koordynowana i monitorowana odpowiednio przez ministra właściwego do spraw gospodarki i ministra właściwego do spraw pracy. Działania ministra właściwego do spraw gospodarki na etapie wdrażania i realizacji pomocy były wyznaczone regulacjami programów rządowych przyjętych uchwałami Rady Ministrów oraz zapisami dwóch umów podpisanych z PFR SA, tj. *umowy o warunkach* i *umowy o zasadach*. Dotyczyły one wprowadzenia przez Ministra Rozwoju do projektów Programów Tarcz regulacji w zakresie Zasady Racjonalnej Uznaniowości, Procedury Akceptacji, procedury odmowy przedsiębiorcom wypłaty subwencji oraz konstrukcji wynagrodzenia dla PFR SA, a także nieuwzględnienia w umowach z PFR SA uprawnień kontrolnych ministra wobec działań Spółki. Ograniczenia ministra wynikały z nieprawidłowości popełnionych przez ministra właściwego do spraw gospodarki na etapie przygotowywania projektów Programów Tarcz i projektów umów z PFR SA, w konsekwencji przyjętych przez Radę Ministrów uchwał i zawartych przez Ministra Rozwoju umów ze Spółką. Minister właściwy do spraw pracy nie miał zagwarantowanych narzędzi ani możliwości faktycznego sprawowania

[82] Dz. U. z 2016 r. poz. 1871, ze zm.

działań nadzorczych w stosunku do urzędów pracy. Nie mógł egzekwować od urzędów pracy oczekiwanego sposobu wdrażania i realizacji instrumentów pomocowych.

5.3.1. Nadzór ministra właściwego do spraw gospodarki nad realizacją zadań przez PFR SA

Na podstawie art. 2a *ustawy COVID-19* oraz przepisów uchwał Rady Ministrów[83] ustanawiających programy rządowe, koordynację i monitorowanie realizacji programów powierzono ministrowi właściwemu do spraw gospodarki w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Działania ministra właściwego do spraw gospodarki w tym zakresie nie były prowadzone rzetelnie.

Nierzetelny monitoring ministra właściwego do spraw gospodarki wobec PFR SA

W okresie objętym kontrolą działania koordynacyjne i monitoringowe ministra właściwego do spraw gospodarki skupiały się na przyjmowaniu sprawozdań kwartalnych z realizacji przez PFR SA poszczególnych programów rządowych. Minister właściwy do spraw gospodarki, na etapie konstruowania projektów Programów Tarcz i na etapie opracowywania projektów umów z PFR SA, tj. *umowy o warunkach* oraz *umowy o zasadach* ograniczył sobie narzędzia niezbędne do skutecznego monitorowania powierzonego ministrowi przez Radę Ministrów zadania koordynacji i monitorowania zadań realizowanych przez Spółkę. Minister m.in. nie wprowadził do projektu *umowy o warunkach* (w konsekwencji do zawartej umowy) z PFR SA:

- uprawnienia do weryfikowania i oceny decyzji podejmowanych przez PFR SA w ramach Zasady Racjonalnej Uznaniowości;
- szczegółowych zasad kontroli Ministra nad realizacją przez PFR SA zadań związanych z realizacją programów rządowych.

Nie miał prawa, pomimo zapisów uchwał Rady Ministrów powierzających ministrowi koordynację i monitorowanie działań PFR SA, bezpośredniego żądania od Spółki przedłożenia określonych dokumentów do akceptacji, w tym dokumentów, stanowiących podstawę wypłaty beneficjentom pomocy, tj. Regulaminy ubiegania się o udział w programie, wzory umów, wniosków o subwencję finansową.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie egzekwował od PFR SA terminowego i kompletnego składania ministrowi sprawozdań z realizacji Tarcz

W § 3.2 *umowy o warunkach* określono, że w terminie 30 dni po zakończeniu każdego kwartału kalendarzowego, PFR SA ma przekazywać ministrowi właściwemu do spraw gospodarki sprawozdania dotyczące realizacji programów, wysokości kosztów programowych, przychodów programowych odpowiednio poniesionych i uzyskanych w poprzednim kwartale kalendarzowym. Sprawozdawczość ma zawierać wskaźniki ewaluacyjne dotyczące rezultatów programów i ich oddziaływania na gospodarkę oraz sektor przedsiębiorstw, w szczególności:

[83] Uchwała nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm"; uchwała nr 2/2021 Rady Ministrów z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm"; uchwała nr 51/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego Tarcza Finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla Dużych Firm.

- wartość udzielonych subwencji finansowych;
- liczbę beneficjentów programu i udzielonych subwencji finansowych;
- informacje o zatrudnionych pracownikach przez beneficjentów programu;
- wartość nieegzekwowanych subwencji finansowych;
- wartość zaciągniętych zobowiązań przez PFR SA w związku z realizacją programu;
- informacje o innych kosztach realizacji programu.

Z analizy sekwencji dat sprawozdań składanych przez PFR SA wynika, że były one sporządzone (data na dokumencie) w ostatnim dniu roboczym 30-dniowego, umownego okresu przeznaczonego na ich opracowanie, natomiast były wysyłane i/lub wpływały do ministra w pierwszych dniach roboczych po umownej cezurze:

- sprawozdania z realizacji przez PFR SA programów rządowych za II kw. 2020 r. są datowane na dzień 30 lipca 2020 r. – zostały przesłane do Ministerstwa w terminie drogą elektroniczną;
- sprawozdania za III kw. 2020 r. są datowane na dzień 30 października 2020 r. – zostały przekazane przez PFR SA pismem z dnia 30 października 2020 r., a wpłynęły do MRPiT w dniu 9 listopada 2020 r.;
- sprawozdania za IV kw. 2020 r. są opatrzone datą 29 stycznia 2021 r., ale zostały przekazane pismem z dnia 3 lutego 2021 r. i wpłynęły w dniu 4 lutego 2021 r.;
- sprawozdania za I kw. 2021 r. datowano 30 kwietnia 2021 r. i przekazano do Ministerstwa w dniu 7 maja 2021 r.;
- sprawozdania za II kw. 2021 r. z dnia 30 lipca 2021 r. zostały przekazane pismem z dnia 3 sierpnia 2021 r. i wpłynęły w dniu 4 sierpnia 2021 r.

Sprawozdania zawierały podstawowe wskaźniki dotyczące udzielonej pomocy, w tym m.in. salda funduszy specjalnych, koszty finansowania zewnętrznego (np. związane z emisją i naliczaniem odsetek od obligacji), przychody z odsetek od lokat założonych przez PFR SA, kwoty pobieranego przez PFR SA wynagrodzenia oraz wskaźniki ewaluacyjne programów dotyczące ich rezultatów i oddziaływania na gospodarkę.

Aczkolwiek kontrola nie ujawniła negatywnych konsekwencji powyższych, nieznacznych opóźnień, to jednak brak w umowie zapisów dyscyplinujących PFR SA w zakresie przestrzegania terminów sprawozdawczych (np. sankcji finansowych) faktycznie deprecjonuje znaczenie tego obowiązku. O ile utrwalenie się praktyki przekazywania sprawozdań w ostatnim dopuszczalnym terminie, a nawet po jego upływie, mogło wynikać z nadmiernie napiętego harmonogramu prac nad ich sporządzeniem, to możliwe było przedstawienie Radzie Ministrów stosownych propozycji modyfikujących zasady programowe, a następnie rzetelne egzekwowanie znowelizowanych zasad.

Nie w pełni skuteczny monitoring ministra właściwego do spraw gospodarki dotyczący złożenia przez PFR SA sprawozdania do Rady Ministrów

Minister nie wyegzekwował od PFR SA obowiązku Spółki do przedstawienia Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Tarczy DP, w terminie 45 dni od dnia rozpoczęcia tego programu. Obowiązek monitorowania realizacji programu przez ministra właściwego do spraw gospodarki obejmował także zobowiązanie PFR SA do przedstawienia Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji programu w terminie 45 dni od dnia jego rozpoczęcia. Zobowiązanie to zawarte w treści programu rządowego, nie zostało ujęte w żadnej z umów podpisanych pomiędzy PFR SA a ministrem właściwym do spraw gospodarki. Termin 45 dni upływał dla Programu Tarczy DP odpowiednio w dniu 11 czerwca 2020 r. Pierwsze sprawozdanie, w odróżnieniu do sprawozdań kwartalnych, miało mieć szczególny charakter. Powinno zawierać w szczególności wnioski w zakresie aktualizacji programu oraz dokumentacji prawnej. Pomimo iż, Rada Ministrów nie sprecyzowała jak należy rozumieć „rozpoczęcie programu", to zapis Programu Tarczy DP jednoznacznie zobowiązywał PFR SA do przedłożenia sprawozdania w terminie 45 dni. Niezależnie od interpretacji tego zapisu, minister właściwy do spraw gospodarki był zobowiązany uchwałą Rady Ministrów nr 51/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. do monitorowania realizacji programu i mógł spowodować, aby PFR SA przedłożył Radzie Ministrów stosowne sprawozdania celem wypełnienia obowiązku ujętego w uchwałach.

Minister właściwy do spraw gospodarki nie przeprowadzał kontroli

Wobec braku odpowiednich zapisów w *umowie o warunkach* z PFR SA minister nie przeprowadzał w Spółce kontroli realizacji zadań związanych z pomocą przedsiębiorcom poszkodowanym z powodu epidemii COVID-19. W *umowie o zasadach* zawartej z PFR SA także nie zapewnił sobie uprawnienia do wykonywania takich kontroli. Brak w projektach umów i w zawartych umowach z PFR SA narzędzia w formie kontroli spowodował, że monitoring nad działaniami PFR SA był sprawowany przez ministra nierzetelnie. Minister nie wykonywał również audytów dotyczących możliwości sprawnego udzielania pomocy w ramach Tarcz PFR SA przez komórki organizacyjne ministerstwa.

Minister nie dokonywał oceny skuteczności realizowanych przez PFR SA programów rządowych

Minister właściwy do spraw gospodarki nie dokonywał oceny skuteczności realizowanych przez PFR SA programów wsparcia, a szczegółową ocenę efektywności przyjętych rozwiązań, jak wyjaśnił NIK, zaplanował po zakończeniu ich realizacji. Ze względu na zapisy zawarte w ocenie skutków regulacji dla zmian wprowadzanych do *ustawy o sir*, w których minister przewidział przeprowadzenie ewaluacji skuteczności przepisów dotyczących PFR SA po upływie co najmniej trzech lat, podjęcie takich działań w 2023 r. w ocenie NIK jest zasadne i celowe.

5.3.2. Nadzór ministra właściwego do spraw pracy nad realizacją zadań przez urzędy pracy

Możliwości obsługi spraw przez urzędy pracy przed epidemią COVID-19

Powiatowe urzędy pracy przed wybuchem epidemii COVID-19 wykorzystywały funkcjonalności systemu informatycznego – Oprogramowanie Syriusz[STD]84 przy obsłudze spraw/zgłoszeń/wniosków składanych przez

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

przedsiębiorców, w tym wniosków elektronicznych dostępnych w domenie internetowej Praca.gov.pl.

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

Implementowanie do systemów zmian zgłaszanych przez urzędy pracy w celu usprawnienia obsługi wniosków o pomoc z ustawy COVID-19

Urzędy pracy od początku uruchomienia instrumentów wsparcia zgłaszały ministerstwu obsługującemu ministra właściwego do spraw pracy propozycje udogodnień i automatyzacji w zakresie możliwości składania większości wniosków w postaci elektronicznej i wspomagania ich weryfikacji poprzez system. Urzędy pracy postulowały, aby ograniczyć możliwość składania wniosków w wersji papierowej. Proponowane przez urzędy pracy zmiany ministerstwo zgłaszało zewnętrznemu wykonawcy usług informatycznych. Były one następnie implementowane w systemach teleinformatycznych Syriusz^{STD} oraz WUP-VIATOR.

Organizowanie szkoleń i konsultacji dla urzędów pracy w zakresie obsługi wniosków o pomoc z ustawy COVID-19

Ministerstwo, po rozpoczęciu wdrażania narzędzi, organizowało szkolenia i konsultacje online z PUP i WUP w celu wyjaśnienia bieżących zagadnień związanych z obsługą wniosków o pomoc z *ustawy COVID-19*. 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. Przeprowadzano szkolenia w zakresie obsługi wniosków i uruchamianych funkcjonalności.

Przykład

W 2020 r. przeprowadzono dla wojewódzkich urzędów pracy 13 szkoleń (zdalnie) i jedno w 2021 r.

W okresie uruchomienia narzędzi ministerstwo odnotowało wzrost miesięcznej liczby zgłoszeń użytkowników do helpdesku, co przełożyło się w ocenie MRiPS na sprawniejszą obsługę wniosków przez pracowników PUP i WUP.

Zmiany systemu Syriusz^{STD} umożliwiające obsługę wniosków o pomoc z ustawy COVID-19 przez PUP

W celu obsługi wniosków o pomoc udzielaną przez PUP na podstawie *ustawy COVID-19*, w funkcjonującym w urzędach Oprogramowaniu Syriusz^{STD} w okresie od czerwca 2020 r. do czerwca 2021 r. udostępniono nowe funkcjonalności, w tym dodano m.in. mechanizmy weryfikacji:

- merytorycznej złożonych wniosków o tzw. pożyczkę CovPoz – proces wykorzystywał dane np. z rejestrów centralnych CEIDG/KRS, z lokalnej bazy danych (weryfikowano m.in. czy istnieje inny wniosek z danym rachunkiem bankowym lub czy dokonano już wypłaty na ten rachunek bankowy);
- możliwości umorzenia pożyczki, sprawdzający wnioskodawcę w rejestrach CEIDG/KRS w zakresie spełnienia warunku prowadzenia działalności w deklarowanym czasie;
- umożliwiającej sprawdzenie, czy wnioskodawca skorzystał ze zwolnienia w opłacaniu składek w ZUS, określonego w art. 31zo *ustawy COVID-19;*
- daty prowadzenia działalności gospodarczej według kodu PKD na dzień 31 marca 2021 r.

Zmiany systemu WUP-VIATOR umożliwiające obsługę wniosków o pomoc z ustawy COVID-19 przez WUP

W celu obsługi wniosków o pomoc z *ustawy COVID-19* udzielaną przez WUP, w systemie informatycznym WUP-VIATOR udostępniono funkcjonalności, które umożliwiały m.in:

- weryfikację od 26 czerwca 2020 r. danych z CEIDG, KRS;
- weryfikację beneficjentów i zgłoszonych przez nich do dofinansowania pracowników w usłudze *ZUS U1-prawo/ZUS U7N*;
- weryfikację danych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej według kodu PKD na dzień 30 września 2020 r. lub 30 listopada 2020 r.;
- weryfikację końcową wniosku; dla wniosków o przyznanie świadczeń na podstawie art. 15gga umożliwiono wczytywanie do systemu WUP-VIATOR plików EXCEL z listą pracowników do rozliczenia.

Koszty rozbudowy i zmian systemów umożliwiających obsługę wniosków o pomoc z ustawy COVID-19

W latach 2020–2021 rozbudowa oraz koszty wszystkich zmian funkcjonalnych, które były wdrażane od początku uruchomienia narzędzi wsparcia wyniosły: dla Oprogramowania Syriusz^{STD} – 3792 tys. zł, natomiast dla systemu WUP-VIATOR – 1205,2 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^{STD}) oraz 261,7 tys. zł (WUP-VIATOR). W ramach systemu WUP-VIATOR zostały ponadto wykonane dwie zmiany na kwotę 207,5 tys. zł, które obejmowały wykonanie kompleksowych funkcjonalności umożliwiających obsługę wniosków z art. 15gga i z art. 15gga^1 *ustawy COVID-19*.

Wsparcie ministra właściwego do spraw pracy w formie instrukcji dla WUP dotyczących rozpatrywania wniosków, wstępnej i końcowej weryfikacji rozliczenia środków przekazanych z ustawy COVID-19

Po wprowadzeniu do porządku prawnego kolejnych instrumentów wsparcia ministerstwa obsługujące ministra właściwego do spraw pracy przygotowywały i sukcesywnie przekazywały lub publikowały na stronie publicznych służb zatrudnienia (http://psz.praca.gov.pl) pomocnicze instrukcje[85] skierowane do WUP w zakresie rozpatrywania wniosków, wstępnej i końcowej weryfikacji rozliczenia środków przekazanych na podstawie *ustawy COVID-19*.

Przykład

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. Minister wyjaśnił, że w związku z nagłą sytuacją związaną z wybuchem epidemii, globalnymi problemami przedsiębiorców i powierzeniem urzędom pracy dodatkowych zadań z *ustawy COVID-19*, wspomógł wojewódzkie urzędy pracy przygotowując dla nich instrukcje o charakterze pomocniczym, pomimo, że nie był do tego zobligowany przepisami prawa. Dysponent FGŚP – jak wyjaśnił 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.

[85] https://psz.praca.gov.pl/dla-pracodawcow-i-przedsiebiorcow/tarcza

Z informacji uzyskanych od dyrektorów kilku WUP[86] wynika, że pracodawcy:

- wskazywali w rozliczeniu osoby nieuprawnione do rozliczania, tj. np. byłych pracowników, pracowników przebywających na urlopach 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 pracowników.

W tym zakresie minister wyjaśnił, że pomoc skierowana do przedsiębiorców miała do nich docierać w jak najszybszym terminie dla ochrony miejsc pracy. Dyrektorzy WUP poprzez Konwent Dyrektorów WUP wnioskowali 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 według ministra były zgodne z zasadą domniemania uczciwości przedsiębiorcy, która jest zawarta w art. 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców*[87]. Minister wskazał też, że zastosowane uproszczenie nie oznaczało, że całkowicie zrezygnowano z weryfikacji oświadczeń, gdyż weryfikacja została przeniesiona na etap rozliczania wniosków. 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.

W opinii NIK celowe było, żeby minister właściwy do spraw pracy w opracowanej instrukcji postępowania, umieścił także wskazanie, że w dyspozycji WUP znajduje się narzędzie, tj. WUP-VIATOR, przy pomocy którego 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 nierzetelnych i ograniczenia w ten sposób działań koniecznych do przeprowadzenia windykacji środków na etapie rozliczeń.

Zmiany w zakresie uproszczenia rozliczania świadczeń udzielonych przez WUP na podstawie ustawy COVID-19

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,

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

[87] Dz. U. z 2023 r. poz. 221, ze zm.

obowiązywał termin 30 dni. W sytuacji ciągłego wpływu dużej liczby wniosków o przyznanie pomocy z tego artykułu, dyrektorzy WUP informowali ministra właściwego do spraw pracy, że nie są w stanie na bieżąco dokonywać rozliczeń, tj. sprawdzać prawidłowości wykorzystania środków z 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*[88], 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 znowelizowany 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 oraz niektórych innych ustaw*[89] 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., 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., w art. 15g wprowadzono w ust. 17d przepis uprawniający WUP do przeprowadzania kontroli oraz postanowienia analogiczne, jak w art. 15gg ust. 22. W odnie-

[88] Dz. U. z 2022 r. poz. 2141.

[89] Dz. U. poz. 2317.

sieniu do narzędzia określonego w art. 15g warunki zwrotu świadczeń niewykorzystanych zgodnie z przeznaczeniem wynikały z umów zawieranych z przedsiębiorcami przez dyrektorów WUP.

Zmiany w zakresie uprawnień dla dyrektorów WUP wobec beneficjentów naruszających warunki udzielenia pomocy z art. 15gg ustawy COVID-19

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, 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.

Ustanowienie uprawnień dla dyrektorów WUP wobec beneficjentów naruszających warunki wsparcia z art. 15gga ustawy COVID-19

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);
- 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[90] do wezwania przedsiębiorców, którzy w terminie 30 dni od zakończenia okresu dofinansowania nie rozliczyli się lub nie złożyli dokumentów potwierdzających wykorzystanie środków zgodnie z przeznaczeniem bądź nie zwrócili niewykorzystanych środków (art. 15gga ust. 15 pkt 3 lub 4). Zostali także 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 odstąpienie od obowiązku wezwania przedsiębiorcy przez dyrektora WUP na podstawie art. 15gga ust. 19. W opinii Dyrektora w Ministerstwie Rodziny i Polityki Społecznej przepisy nie regulowały długości wyznaczanych terminów, dając dyrektorom WUP elastyczność w tym zakresie, w zależności od okoliczności zaistnienia konkretnego przypadku. Zdaniem wyjaśniającego racjonalność tego rozwiązania pozwalała na dostosowanie terminu do sytuacji konkretnego przedsię-

[90] Na podstawie art. 15gga ust. 19 *ustawy COVID-19.*

biorcy, a jednocześnie rozwiązanie to nie generowało szkody po stronie FGŚP, ponieważ zwrot środków następował wraz z odsetkami liczonymi od dnia ich przekazania. Departament Funduszy MRiPS nie przekazywał do WUP żadnych rekomendacji dotyczących dodatkowego terminu co, jak wyjaśniono, nie wykluczało, że urzędy te przyjęły wspólne założenia i jednolitą praktykę postępowania w tym zakresie. Minister dodatkowo zauważył, 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.

Brak szczegółowych informacji na temat wpływu otrzymanych środków przez WUP na sprawność rozliczania świadczeń z ustawy COVID-19

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. Według ministerstwa zadania wynikające z *ustawy COVID-19* realizują dyrektorzy WUP, którzy decydują o sposobie wykorzystania środków otrzymanych na realizację zadań. Dysponent Funduszu nie ingeruje w niezależność kompetencyjną dyrektorów WUP, w tym politykę kadrowo-płacową urzędu. NIK nie w pełni podzieliła przedstawioną argumentację. Niezależność organizacyjna dyrektorów WUP od dysponenta środków FGŚP nie oznaczała, 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.

Fakt, iż głównymi wykonawcami zadań związanych z udzielaniem pomocy przedsiębiorcom byli dyrektorzy WUP, nie zwalniał ministra z obowiązku dbałości o to, aby wydatkowanie środków publicznych odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 44 ust. 3 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.

Opracowanie przez ministra właściwego do spraw pracy tzw. kalkulatora niezbędnego do rozpatrzenia wniosku o pomoc z ustawy COVID-19

Przedłożenie wykazu pracowników – kalkulatora - razem z wnioskiem o wypłatę świadczeń było wymagane dla instrumentów pomocowych wprowadzonych na podstawie art. 15g *ustawy COVID-19*. Kalkulator zawierał 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*). Został opracowany przez Departament Informatyki MRPiPS, jako pomoc dla przedsiębiorców zainteresowanych wsparciem na podstawie art. 15zzb *ustawy COVID-19*. Był narzędziem porządkującym informacje o przedsiębiorcy i pracownikach, którzy mieli zostać objęci dofinansowaniem oraz ułatwiającym pracodawcom wykonanie obliczeń potrzebnych do złożenia wniosku.

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 pracy*[91] (*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 wyjaśnił, 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 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 MRPiPS w odpowiedzi na jeden z siedmiu problemów zgłoszonych przez Konwent Dyrektorów WUP w maju 2020 r. Wobec zgłoszonego jednego z problemów 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;

[91] Dz. U. z 2019 r. poz. 669.

- 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 wyjaśnił, 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 opartych na oświadczeniach 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 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. 15zze[4] i art. 15zze[4a] *ustawy COVID-19*

prowadziły PUP, które przekazywały do Statystyk Centralnych[92] codzienne sprawozdania dotyczące poszczególnych instrumentów wsparcia. Głównym celem wsparcia udzielanego przez PUP 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 Biura Kontroli i Audytu Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej do dnia 23 listopada 2021 r. objętych dofinansowaniem zostało 3 875 765 miejsc pracy. Dalej Dyrektor wskazał, iż pracownicy ministerstw obsługujących w kontrolowanym okresie dział praca mieli dostęp do danych ze sprawozdań z poziomu tzw. systemu analityczno-raportowego CeSAR[93]. 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 bezrobocia[94]) 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

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

[93] Centralny System Analityczno-Raportowy.

[94] Osoby bierne 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.

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.

Weryfikacja prawidłowości udzielania dofinansowania do wynagrodzeń pracowników oraz wykorzystania jej zgodnie z przeznaczeniem należała 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. Dofinasowanie 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 publicznych[95]. 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 rozpatrzony wniosek w tym samym lub innym urzędzie pracy.

Według wyjaśnień Dyrektora BKiA w MRiPS 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.

Nieprzeprowadzanie kontroli PUP i WUP w zakresie sprawności i legalności przekazywania środków pomocowych

Minister właściwy do spraw pracy nie skorzystał z uprawnień do kontroli wykonania przez PUP i WUP zadań związanych z pomocą udzielaną przedsiębiorcom na utrzymanie miejsc pracy. Miało to negatywne skutki w zakresie nadzoru ministra nad skutecznością i prawidłowością wydatkowania oraz rozliczania środków wydatkowanych z FP oraz FGŚP. 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,

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

na podstawie art. 118a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* art. 39a[96], ustawy z dnia 13 lipca 2006 r. *o ochronie roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawcy*[97] oraz art. 31a ust. 10 *ustawy COVID-19*[98]. Minister ma obowiązek dbałości o to, aby wydatkowanie środków publicznych odbywało się zgodnie z zasadami ustalonymi w art. 44 ust. 3 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 przyjęła argumentację zawartą w wyjaśnieniach ministerstwa, że brak kontroli wynikał z ograniczonej liczby pracowników wykonujących czynności kontrolne w kolejnych ministerstwach, obsługujących ministra właściwego do spraw pracy. 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 pomoc[99], pomijając pomoc udzielaną przez 16 WUP). 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 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.

---

[96] 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.

[97] Dz. U. z 2023 r. poz. 1087.

[98] 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. 15g[1], art. 15ga ust. 1, art. 15gg ust. 1, art. 15gga ust. 1 oraz art. 15gga[1] 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*.

[99] https://www.gov.pl/web/rodzina/funkcjonowanie-wojewodzkich-i-powiatowych-urzedow-pracy

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.

Wyjaśnianie zagadnień urzędom pracy i pracodawcom w zakresie instrumentów pomocowych z ustawy COVID-19

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 8 listopada 2021 r. udzielono przedsiębiorcom oraz PUP około 1600 odpowiedzi pisemnych na kierowane uwagi, wnioski i zapytania. Ponadto MRiPS udzieliło 3555 odpowiedzi na pytania PUP dotyczące stosowania *ustawy COVID-19*, w tym 874 w formie FAQ[100] oraz 2681 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. Zbiorcze pytania i odpowiedzi sortowano i publikowano w formie elektronicznej w wortalu publicznych służb zatrudnienia[101], do którego dostęp miały urzędy pracy.

Przekazywane przez przedsiębiorców i PUP zapytania i propozycje zmian w ustawie były analizowane i posłużyły do opracowania nowelizacji przepisów w *ustawie COVID-19*.

Departament Funduszy w ministerstwach obsługujących ministra właściwego do spraw pracy (tj. w MRPiPS, MRPiT, MPiPS) nie otrzymywał skarg na wprowadzane instrumenty wsparcia dla podmiotów ponoszących ekonomiczne skutki ograniczeń wprowadzanych przez państwo w związku epidemią COVID-19.

Pytania w odniesieniu do art. 15zzd, art. 15zze[4] 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 wniosek, 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 wspólników spółki cywilnej do korzystania z pożyczki/dotacji, zasad obliczania 3-miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej, uprawnienia przedsiębiorstwa w zarządzie sukcesyjnym do otrzymania

[100] 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.

[101] 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.

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.

Ministerstwo przeprowadzało wideokonferencje z WUP od 1 kwietnia 2020 r. kilka razy w tygodniu, a następnie w każdy czwartek 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.

Wojewódzkie urzędy pracy mogły także zwracać się do ministerstwa o wsparcie polegające na wyjaśnianiu problemów prawnych związanych np. z interpretacją przepisów *ustawy COVID-19*. Występowanie przed sądami pozostawało jednakże w zakresie kompetencji dyrektorów WUP, którzy zostali wyposażani w zdolność sądową oraz pracowników WUP świadczących pomoc prawną na rzecz WUP.

Brak pogłębionych analiz skuteczności i zasadności wsparcia

Minister właściwy do spraw pracy 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. W związku z powyższym zakres danych był niewystarczający do dokonania pełnej oceny skuteczności i zasadności udzielanego wsparcia finansowego w świetle założonych celów.

O ile brak było możliwości kompleksowego rozpoznawania potrzeb przedsiębiorców na etapie projektowania pierwszych narzędzi wsparcia, tj. w I połowie 2020 r. (w tym art. 15zzd), to 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*. 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 ówcześnie kontynuowaniu działalności gospodarczej, a w związku z tym utrzymaniu dotychczasowego poziomu zatrudnienia. Wzmacniała tylko ryzyko skorzystania z pomocy przez podmioty nieuprawnione.

Doraźny charakter pomocy i sposoby monitorowania rynku pracy

Zgodnie z celem instrumentów wsparcia objętych kontrolą, według wprowadzonych przepisów ochrona miejsc pracy dotyczyła tylko okresu dofinansowania. Pomoc ta była więc wsparciem doraźnym i w tym zakresie spełniła założone cele. 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. Minister na podstawie sprawozdawczości, zbierał i analizował także informacje na temat skali zgłoszeń zwolnień oraz zwolnień grupowych i skalę umorzeń pożyczek udzielonych z art. 15zzd *ustawy o COVID-19*.

Pomoc natomiast nie obejmowała dalszych etapów działalności przedsiębiorców. Minister właściwy do spraw pracy wyjaśnił, że analizy np. w zakresie przeżywalności przedsiębiorstw w średniej i dłuższej perspektywie czasowej pozostawały poza kompetencjami MRiPS.

5.4. Efekty udzielonego wsparcia

Niezwłoczne działania ministrów właściwych do spraw gospodarki i pracy związane z opracowaniem różnych instrumentów pomocowych, skierowanych do szerokiego kręgu odbiorców miały doraźny charakter i w krótkim czasie zapewniły środki na utrzymanie płynności oraz dotychczasowego poziomu zatrudnienia u przedsiębiorców. Kontrola wykazała, że zakładane cele, zarówno w zakresie organizacji systemu zarządzania pomocą i kryteriów udzielanej pomocy, można było osiągnąć mniejszymi kosztami.

5.4.1. Programy rządowe

Efekty udzielonego wsparcia

Łączna wartość wypłaconego wsparcia w ramach Tarczy 1.0, Tarczy 2.0 oraz Tarczy DP wyniosła 73,2 mld zł dla 353 tys. firm, co pozwoliło na wsparcie ochrony około 3,2 mln miejsc pracy. Wartość pomocy bezzwrotnej (umorzeń subwencji), stanowiąca w praktyce dotacje dla firm, wyniosła na dzień 26 kwietnia 2022 r. łącznie w ramach trzech Tarcz około 43,8 mld zł. Prognozowany zwrot udzielonych subwencji do PFR SA wyniesie około 29,4 mld zł, natomiast rzeczywisty zwrot na dzień 26 kwietnia 2022 r. osiągnął pułap 8,3 mld zł (skumulowany zwrot z Tarcz 1.0, 2.0 oraz DP). Kwoty umorzeń w ramach poszczególnych Tarcz stanowiły od 13,4% (wartość prognozowana dla Tarczy DP), poprzez 61% (Tarcza 1.0) do 87,3% (wartość prognozowana dla Tarczy 2.0) łącznej sumy wypłat dla przedsiębiorców. Głównymi beneficjentami przyznanego wsparcia byli przedsiębiorcy z branż handlu hurtowego i detalicznego oraz napraw pojazdów, którzy otrzymali około 30% całości wsparcia z PFR SA, a następnie firmy reprezentujące przetwórstwo przemysłowe (20%), budownictwo (14%) oraz zakwaterowanie i gastronomię (11%).

Do końca 2021 r. spośród ponad 353 tys. firm, które otrzymały wsparcie w ramach Tarcz 1.0 i 2.0 w likwidacji znajdowało się 167 przedsiębiorstw, a 417 dalszych objętych zostało restrukturyzacją. Oznacza to, że okres epidemii przetrwało 99,95% podmiotów, które otrzymały pomoc. Według szacunków PFR SA ponad 90% beneficjentów utrzymało „przedepidemiczny" poziom zatrudnienia. W okresie od marca 2020 r. do lutego 2022 r. zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw wzrosło z 6446 tys. osób do 6475 tys. osób. W tym samym okresie o około 129 tys. (tj. ok. 5,2%) wzrosła liczba aktywnych jednoosobowych działalności gospodarczych. Ich liczba zwiększyła się z 2 467 227 w dniu 1 marca 2020 r. do 2 569 634 w dniu 17 grudnia 2021 r. Stopa bezrobocia w Polsce w grudniu 2021 r. (3,1%) była tylko nieznacznie wyższa od poziomu sprzed epidemii (2,9% w marcu 2020 r.). Poziom stopy bezrobocia w Polsce w grudniu 2021 r. był

ponad dwukrotnie niższy niż przeciętna dla wszystkich krajów UE (6,4%). W porównaniu do okresu sprzed epidemii wzrósł wskaźnik płynności finansowej I stopnia[102] przedsiębiorstw niefinansowych z 38,9% w I kwartale 2020 r. do 42,7% w I kwartale 2022 r. Zwiększył się też w tym okresie wskaźnik płynności finansowej II stopnia[103] ze 100,3% do 108%. Wzrosła rentowność obrotu netto[104] z 2,4% do 6,1%, w tym zwłaszcza w sektorze zakwaterowania i gastronomii (jednego z najbardziej odczuwających skutki obostrzeń) z (-) 7,9% do 2,7%, przy czym w I kwartale 2021 r. poziom ten wynosił (-) 18,9%.

Tarcze PFR SA w liczbach

Tarcza 1.0: liczba firm wnioskujących – 387,8 tys.
liczba wniosków – 549,8 tys.
liczba pozytywnych decyzji – 348,1 tys.
liczba wspartych firm – 348,1 tys.
liczba chronionych pracowników – 3,13 mln
łączna wysokość wsparcia – 60,3 mld zł
średnia kwota subwencji dla mikrofirm – 69 tys. zł
średnia kwota subwencji dla MŚP – 576 tys. zł
kwota umorzeń – 36,8 mld zł (61% łącznej kwoty subwencji)
liczba postępowań wyjaśniających na etapie wniosku – 19,8 tys.
liczba postępowań wyjaśniających na etapie rozliczeń – 42,8 tys.

Tarcza 2.0: liczba firm wnioskujących – 54,3 tys.
liczba wniosków – 78,5 tys.
liczba pozytywnych decyzji – 47,7 tys.
liczba wspartych firm – 47,7 tys.
liczba chronionych pracowników – 0,4 mln
łączna wysokość wsparcia – 7,1 mld zł
średnia kwota subwencji dla mikrofirm – 81 tys. zł
średnia kwota subwencji dla MŚP – 530 tys. zł
kwota umorzeń (prognoza) – 6,2 mld zł (87,3% subwencji)
liczba postępowań wyjaśniających na etapie wniosku – 5,0 tys.

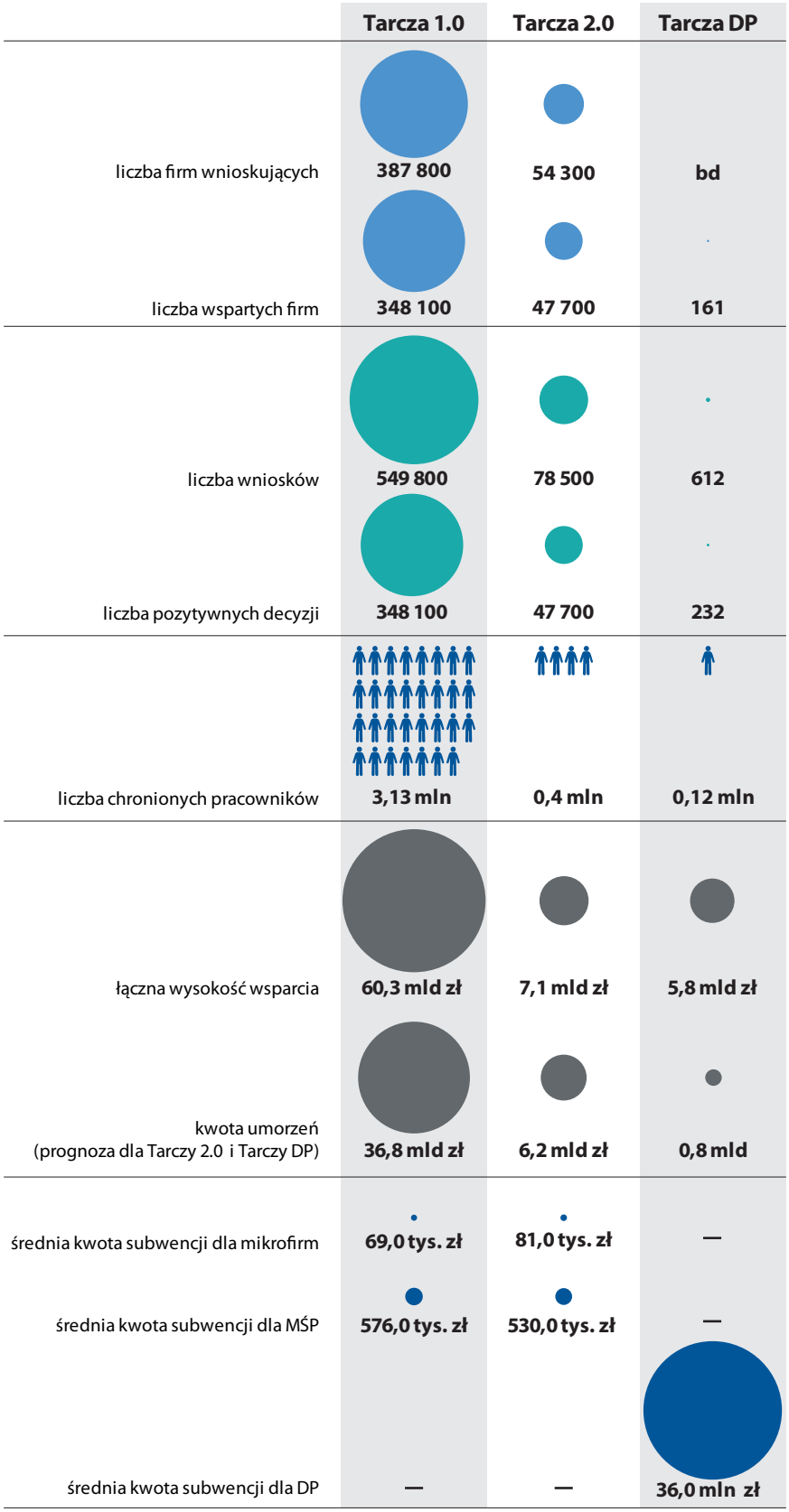
Tarcza DP: liczba wniosków – 612
liczba pozytywnych decyzji – 232
liczba wspartych firm – 161
liczba chronionych pracowników – 120 tys.
łączna wysokość wsparcia – 5,8 mld zł
średnia kwota subwencji – 36,0 mln zł
kwota umorzeń (prognoza) – 0,8 mld zł (13,4% subwencji).

[102] Relacja inwestycji krótkoterminowych (aktywa finansowe, gotówka w kasie i na rachunkach bankowych) do zobowiązań krótkoterminowych.

[103] Relacja inwestycji i należności krótkoterminowych do zobowiązań krótkoterminowych.

[104] Relacja wyniku finansowego netto do przychodów ogółem.

Infografika nr 6
Tarcze PFR SA w liczbach na dzień 26 kwietnia 2022 r.



Źródło: PFR SA. Raport z dnia 26 kwietnia 2022 r. https://pfrsa.pl/dam/jcr:3d3827d4-9407-42b7-a6b6-6cc087dab4ee/Podsumowanie-Tarcza-Finansowa-PFR.pdf

5.4.2. Ustawowe instrumenty wsparcia

Niezwłoczne działania ministra właściwego do spraw pracy, nakierowane na stworzenie dostosowanych do sytuacji epidemii różnych instrumentów doraźnej pomocy m.in. dla pracodawców i zatrudnianych przez nich pracowników oraz przedsiębiorców samozatrudnionych – wpłynęły na możliwość kontynuowania działalności gospodarczej i utrzymania miejsc pracy w okresie pobierania dofinansowania.

Skuteczność udzielonej pomocy

Do dnia 23 listopada 2021 r. objętych doraźnym dofinansowaniem zostało łącznie 3 875 765 miejsc pracy, na podstawie instrumentów wprowadzonych *ustawą COVID-19*. Stopa bezrobocia w Polsce w lutym 2022 r. kształtowała się na poziomie sprzed epidemii. Wskazanym przez ministerstwo wyznacznikiem 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.

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 poziomie[105]. Według danych Eurostat w styczniu 2022 r. stopa bezrobocia w Polsce wyniosła 2,8% wobec 6,2% (średnia) w UE.

Z informacji przekazanych przez Ministra RiPS 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 około 30 tys. osób, a dokonane zwolnienia stanowiły około 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.

Łączna wysokość świadczeń udzielonych przedsiębiorcom w latach 2020–2021

W latach 2020–2021 urzędy pracy wypłaciły przedsiębiorcom – w ramach instrumentów objętych kontrolą, tj. określonych w art. 15g, art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15gg, art. 15gga, art. 15zze[4], art. 15zze[4a], art. 15gga[1] *ustawy COVID-19* oraz w rozporządzeniach Rady Ministrów wydanych na podstawie art. 15zze[5] *ustawy COVID-19* – środki w łącznej wysokości 34,1 mld zł.

Skala wsparcia udzielonego przedsiębiorcom w latach 2020–2021 przez PUP na podstawie skontrolowanych narzędzi

W latach 2020–2021, w ramach instrumentów pomocowych objętych kontrolą, tj. z art. 15zzb, art. 15zzc, art. 15zzd, art. 15zze[4], 15zze[4a] *ustawy COVID-19* oraz na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów uprawniających do udzielenia pomocy, na zasadach określonych w art. 15zze[5] *ustawy COVID-19*,

[105] 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%).

PUP udzieliły przedsiębiorcom pomocy w 3 047 056 przypadkach (pomoc kilkukrotnie mogła dotyczyć tych samych beneficjentów). 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 pomocy[106] w ramach wyżej wymienionych instrumentów. W 2020 r. przedmiotem rozliczeń 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:

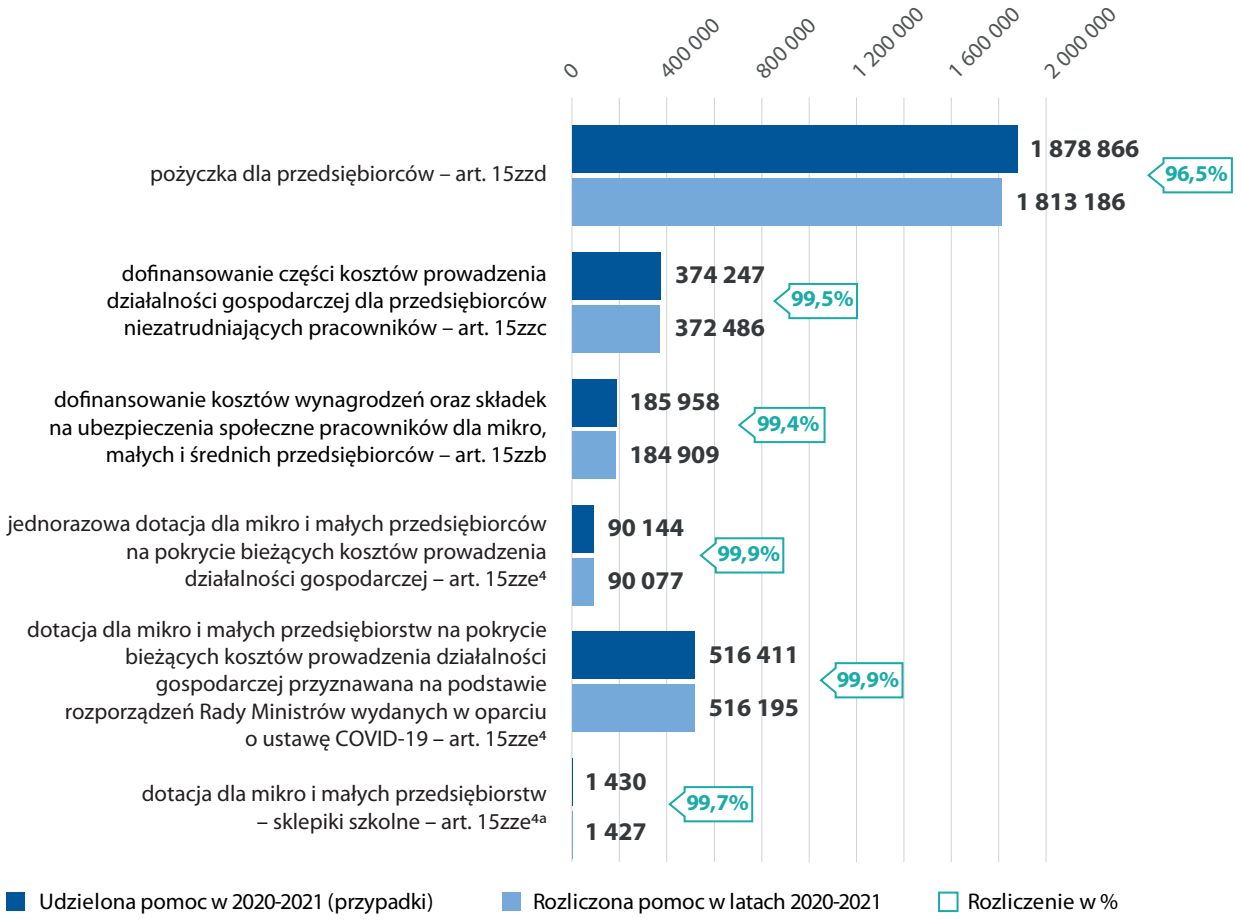
- pożyczka dla mikroprzedsiębiorców – art. 15zzd:
  - udzielono pomocy w 1 863 439 przypadkach w 2020 r. i w 15 427 przypadkach w 2021 r.,
  - rozliczono 1 797 815 przypadków udzielonej pomocy w 2020 r. i 15 371 przypadków pomocy w 2021 r. (96,50%),
- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności 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. (99,52%),
- dofinansowanie kosztów wynagrodzeń oraz składek na ubezpieczenia społeczne pracowników dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców – art. 15zzb:
  - 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. (99,43%),
- jednorazowa dotacja dla mikro i małych przedsiębiorców na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej – art. 15zze[4]:
  - 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. (99,92%),
- dotacja dla mikro i małych przedsiębiorstw na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej – rozporządzenia wydane na podstawie *ustawy COVID-19* (art. 15 zze[4]):
  - 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]:

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

– udzielono pomocy w 1430 przypadkach w 2021 r.,
– rozliczono 1427 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.

Infografika nr 7
Wsparcie udzielone przedsiębiorcom w latach 2020–2021 przez powiatowe urzędy pracy na podstawie skontrolowanych przez NIK narzędzi pomocowych z ustawy COVID-19



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli u ministra właściwego do spraw pracy.

W ramach poszczególnych instrumentów lub grup instrumentów[107] finansowanie przedstawia się następująco:
– wsparcie z art. 15zzd – 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. 15zzb i art. 15zzc – 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. 15zze[4] (ustawa) i rozporządzeń Rady Ministrów na podstawie art. 15zze[5] 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.

[107] Niektóre dane były generowane w MRiPS łącznie dla kilku instrumentów pomocy.

Do końca 2021 r. PUP rozliczyły 2978,3 tys. przypadków udzielonej pomocy, tj. 97,74%.

Skala wsparcia udzielonego przedsiębiorcom w latach 2020–2021 przez WUP na podstawie skontrolowanych narzędzi

W latach 2020–2021, w ramach instrumentów pomocowych objętych kontrolą (art. 15g, art. 15gg, art. 15gga i art. 15gga[1]), WUP udzieliły przedsiębiorcom pomocy w 144 165 przypadkach. W 2020 r. pomocą objęto 61 878 przypadków, a w 2021 r. – 82 287 przypadków.

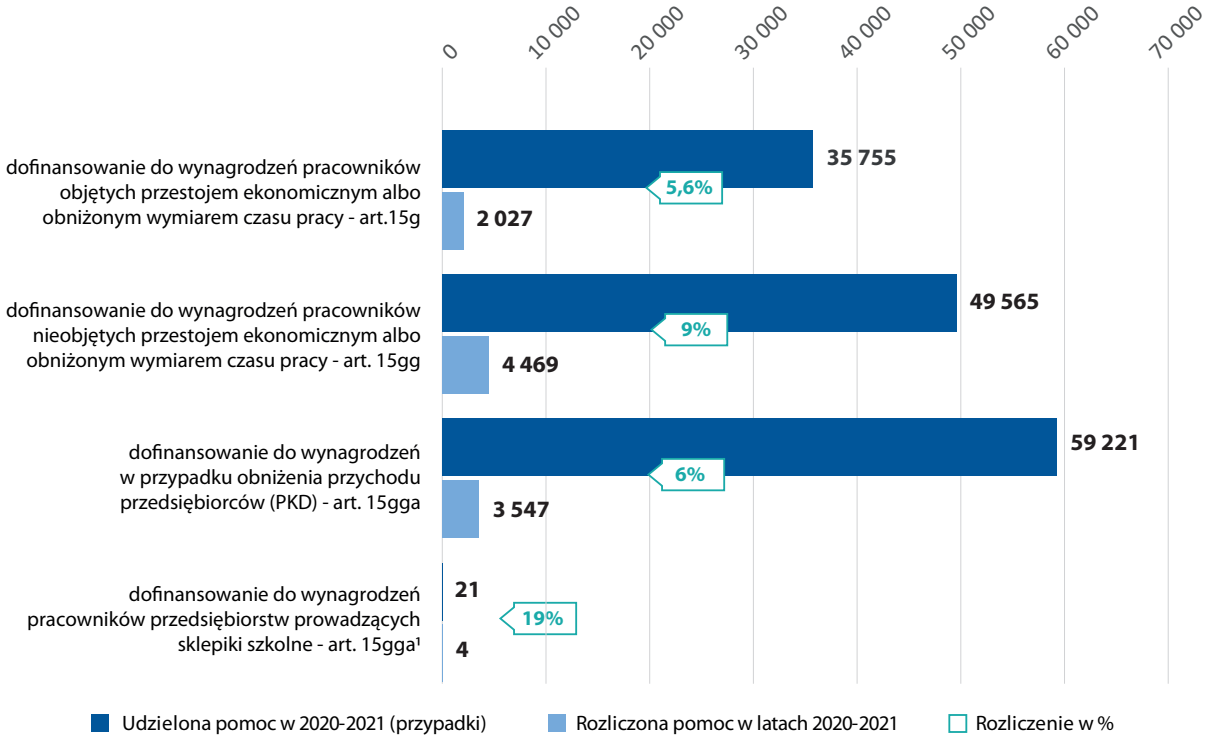
W latach 2020–2021 WUP rozliczyły 10 047 (6,9%) przypadków pomocy udzielonej w ramach instrumentów objętych kontrolą NIK. W 2020 r. rozliczono 4512 przypadków wsparcia, a w 2021 r. – 5535 przypadków.

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

- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników objętych przestojem 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 1946 przypadkach w 2020 r. i 81 przypadkach w 2021 r. (5,67%),
- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem 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 2565 przypadkach w 2020 r. i w 1904 przypadkach w 2021 r. (9,0%),
- dofinansowanie do wynagrodzeń w przypadku obniżenia przychodu przedsiębiorców (PKD) – art. 15gga:
  - udzielono pomocy w jednym przypadku w 2020 r. i w 59 220 przypadkach w 2021 r.,
  - rozliczono jeden przypadek w 2020 r. i 3546 przypadków w 2021 r. (6,0%),
- dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników przedsiębiorstw prowadzących sklepiki szkolne – art. 15gga[1]:
  - udzielono pomocy w 21 przypadkach w 2021 r.,
  - rozliczono cztery przypadki wsparcia (19,0%).

Infografika nr 8

Wsparcie udzielone przedsiębiorcom w latach 2020–2021 przez wojewódzkie urzędy pracy na podstawie skontrolowanych przez NIK narzędzi pomocowych z ustawy COVID-19



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli u ministra właściwego do spraw pracy.

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 nie dysponowało takimi danymi w podziale na poszczególne instrumenty.

Do końca 2021 r. WUP rozliczyły 10 047, tj. 6,9% powyższych przypadków pomocy. W 2020 r. rozliczono 4512 przypadków wsparcia, a w 2021 r. – 5535 przypadków.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy pomoc udzielana przez państwo stanowiła skuteczną ochronę gospodarki przed negatywnym wpływem epidemii wywołanej przez COVID-19?

Cele szczegółowe

1. Czy rzetelnie zostały rozpoznane potrzeby przedsiębiorców w kontekście skutków pandemii, a propozycje pomocy były adekwatne do tego rozpoznania?
2. Czy instrumenty wsparcia były wdrażane efektywnie, zgodnie z przepisami i czy zostały osiągnięte założone rezultaty?
3. Czy rzetelnie prowadzono analizy skutków udzielonego wsparcia?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 45 jednostek, w tym Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, Polski Fundusz Rozwoju SA, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, trzy wojewódzkie urzędy pracy, 12 powiatowych urzędów pracy, sześć urzędów marszałkowskich oraz 20 przedsiębiorców – beneficjentów instrumentów wsparcia.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* uzyskano informacje, materiały i wyjaśnienia od:

- Ministra Rodziny i Polityki Społecznej o sposobie monitorowania funkcjonowania systemów informatycznych: Oprogramowanie Syriusz^{STD} (w powiatowych urzędach pracy) i WUP-VIATOR (w wojewódzkich urzędach pracy) pod kątem występowania nieprawidłowości i oszustw, na etapie weryfikacji wniosków o przyznanie wsparcia i wywiązywania się beneficjentów z ustawowych obowiązków[108];
- urzędów skarbowych, ZUS oraz od wybranych przez NIK w ramach próby beneficjentów w zakresie spełnienia warunków uzyskania świadczeń z urzędów pracy, w ramach narzędzi pomocowych objętych kontrolą NIK;
- Dyrektora Departamentu Monitorowania Pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o podmiotach, które w latach 2020–2021 (do 30 czerwca) udzieliły przedsiębiorcom pomocy publicznej w celu przeciwdziałania skutkom epidemii COVID-19, na podstawie danych Systemu Monitorowania i Harmonogramowania Pomocy Publicznej (SHRIMP);
- Dyrektora Departamentu Regionalnych Programów Operacyjnych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej o wysokości środków w poszczególnych Regionalnych Programach Operacyjnych zaplanowanych i wydatkowanych na wsparcie przedsiębiorców dotkniętych skutkami COVID-19 oraz o podmiotach zaangażowanych w realizację instrumentów pomocowych;
- Dyrektora Departamentu Wspierania Polityk Gospodarczych Ministerstwa Finansów dotyczące części instrumentów pomocowych, które zostały uruchomione w latach 2020–2021 w związku ze zwalczaniem skutków COVID-19 w Polsce;
- Dyrektora Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o instrumentach pomocy uruchomionych przez ZUS w latach 2020–2021 w związku ze zwalczaniem skutków COVID-19, wartościach wypłaconych środków oraz łącz-

[108] Kontrola u ministra właściwego do spraw pracy rozpoczęła się od listopada 2021 r.

nej liczbie podmiotów objętych wsparciem, w podziale na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców oraz inne podmioty;
- Dyrektora Polskiego Instytutu Ekonomicznego w sprawie wykonanych przez Instytut opracowań dotyczących efektów tarcz antykryzysowych w latach 2020–2021 (do października);
- Dyrektora Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych o przygotowanych dla ministra właściwego do spraw pracy analizach dotyczących *badania kondycji przedsiębiorstw społecznych, w tym spółdzielni socjalnych, w kontekście skutków epidemii* oraz *rynku pracy w okresie pandemii COVID-19*;
- podmiotu obsługującego system informatyczny WUP-VIATOR, który był wykorzystywany do obsługi wniosków o wypłatę dofinansowania w ramach instrumentów pomocowych;
- 13 niekontrolowanych WUP, m.in. w zakresie: weryfikacji wniosków, rozliczania, wewnętrznych procedur, najczęstszych uchybień, błędów i nieprawidłowości beneficjentów na etapie składania wniosków i rozliczania uzyskanej pomocy;
- wybranych beneficjentów, którzy uzyskali wsparcie z Tarczy 1.0 i/lub Tarczy 2.0.

W trakcie kontroli w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f *ustawy o NIK* banki zaangażowane przez PFR SA w procedurę związaną z udzielaniem, monitorowaniem i rozliczaniem przedsiębiorcom subwencji finansowej udostępniły kontrolerom NIK dokumenty i informacje objęte tajemnicą bankową, w rozumieniu art. 104 *ustawy Prawo bankowe*, w zakresie niezbędnym do prawidłowego przeprowadzenia kontroli.

Działanie na podstawie art. 49a ustawy o NIK

W trakcie kontroli w trybie art. 49a *ustawy o NIK* uzyskano od Prezesa Prokuratorii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej opinię prawną w sprawie przepisów art. 15gg *ustawy COVID-19*.

Działanie na podstawie art. 11 ustawy o NIK

Po analizie wyników kontroli, Prezes NIK na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 188 pkt 1 i 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 11 pkt 1 i 3 *ustawy o NIK* skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego wnosząc o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących rządowych programów pomocy realizowanych dla przedsiębiorców w czasie epidemii COVID-19.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W trakcie kontroli w trybie art. 12 pkt *3 ustawy o NIK* Delegatura we Wrocławiu zleciła Dyrektorowi Dolnośląskiego WUP przeprowadzenie kontroli doraźnej u beneficjenta w zakresie spełnienia warunków przyznania i wykorzystania świadczeń z art. 15g *ustawy COVID-19* przeznaczonego na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników objętych przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy.

Okres objęty kontrolą

1 stycznia 2020 r. – 30 czerwca 2021 r. z uwzględnieniem zaistniałych zdarzeń oraz dowodów wytworzonych przed i po tym okresie, jeżeli mają wpływ na ocenę kontrolowanej działalności.

Pozostałe informacje

Kontrola podjęta została z inicjatywy własnej NIK. Ministerstwo Rozwoju i Technologii oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej skontrolowano ze względu na to, iż kierujący nimi ministrowie uczestniczyli w przygotowaniu aktów prawnych, na podstawie których udzielane

było wsparcie dla przedsiębiorców. Polski Fundusz Rozwoju SA, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, urzędy pracy byli realizatorami ustanowionych programów pomocowych, a urzędy marszałkowskie opracowywały i realizowały pomoc dla przedsiębiorców. Próbę przedsiębiorców-beneficjentów pomocy wytypowano do kontroli kierując się przede wszystkim kryterium wysokości kwoty otrzymanej pomocy. Kontrolę przeprowadzono w okresie od 16 sierpnia 2021 r. do 12 kwietnia 2022 r.

Wyniki kontroli przedstawiono w 45 wystąpieniach. Do ośmiu wystąpień kierownicy podmiotów kontrolowanych złożyli łącznie 62 zastrzeżenia. W procedurze rozpatrywania zastrzeżeń uwzględniono 14 zastrzeżeń, 24 uwzględniono w części, a 24 oddalono.

Prezes Zarządu PLL LOT SA złożył zastrzeżenia po terminie wynikającym z art. 54 ust. 1 *ustawy o NIK*, a p.o. Dyrektor KGP postanowieniem nr KGP.410.007.15.2021 z dnia 17 października 2022 r. odmówił przyjęcia zgłoszonych zastrzeżeń, jako wniesionych po terminie.

W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano łącznie 39 wniosków pokontrolnych.

Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zarówno minister właściwy do spraw pracy, Prezes PFR SA, Prezes ZUS, marszałkowie województw jak i powiatowe oraz wojewódzkie urzędy pracy przyjęły i przystąpiły do realizacji wniosków sformułowanych w wystąpieniach pokontrolnych. Spośród 39 sformułowanych wniosków pokontrolnych 14 zostało zrealizowanych, 15 pozostawało w realizacji, a 10 nie zostało zrealizowanych. Spośród 10 niezrealizowanych wniosków pokontrolnych 4 wnioski zostały sformułowane w wystąpieniu do Ministra Rozwoju i Technologii, który poinformował NIK w trybie art. 62 *ustawy o NIK*, że ich realizacja nie jest obecnie uzasadniona.

Wykaz jednostek kontrolowanych

W kontroli uczestniczyły: Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji, Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny oraz siedem delegatur.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki Kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	Waldemar Buda
2.		Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	Marlena Maląg
3.		Polski Fundusz Rozwoju SA	Paweł Borys
4.		Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	Gustaw Marek Brzezin
5.		Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Witold Kozłowski
6.		Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie	Tomasz Sieradz
7.		Urząd Pracy m.st. Warszawy	Monika Fedorczuk
8.		Grodzki Urząd Pracy w Krakowie	Marek Cebulak
9.		Enter Air sp. z o.o.	Grzegorz Połaniecki
10.		Empik SA	Ewa Szmidt-Bielcarz
11.		Poczta Polska SA	Tomasz Zdzikot
12.		PKP Cargo SA	Władysław Szczepkowski
13.		Auchan Polska sp. z o.o.	Benoit Francois Lheureux
14.		Venezia Oganowska Nachiło sp. jawna	Iwona Oganowska Wojciech Nachiło
15.		Polskie Linie Lotnicze LOT SA	Rafał Milczarski
16.	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	Gertruda Uścińska
17.	Delegatura NIK w Gdańsku	Powiatowy Urząd Pracy w Pucku	Hanna Czapp
18.		Powiatowy Urząd Pracy w Lęborku	Małgorzata Dominiecka
19.		Archeological Paths Grzegorz Popławski[109]	Grzegorz Popławski
20.		Filip Wójcikiewicz HLT	Filip Wójcikiewicz
21.	Delegatura NIK w Katowicach	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	Grzegorz Sikorski
22.		Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Jakub Chełstowski
23.		Epo-Trans Logistic SA	Piotr Ozimek
24.		Exact Systems sp. z o.o.	Paweł Gos
25.		Kar-tel sp. z o.o.	Zbigniew Kałuża

[109] W okresie objętym kontrolą przedsiębiorca działający pod firmą Archeological Paths Grzegorz Popławski zmienił firmę na AP Grzegorz Popławski.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki Kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
26.	Delegatura NIK w Opolu	Powiatowy Urząd Pracy w Opolu	Irena Lebiedzińska
27.	Delegatura NIK w Poznaniu	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak
28.		Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	Barbara Kwapiszewska
29.		Powiatowy Urząd Pracy w Lesznie	Anna Szyszka
30.		Kompleks Sportowo-Rekreacyjny Termy Maltańskie sp. z o. o.	Jerzy Krężlewski
31.		Skup Sprzedaż Pierza i Puchu Exp.-Imp. Olszewski Paweł	Paweł Olszewski
32.	Delegatura NIK w Szczecinie	Powiatowy Urząd Pracy w Kołobrzegu	Ewelina Karewicz
33.		„Sandra" J. Zalewski sp. jawna	Janusz Zalewski
34.		Jacek Matyjasik Firma Handlowo-Usługowa w Pyrzycach	Jacek Matyjasik
35.	Delegatura NIK w Warszawie	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik
36.		Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego	Anna Raszkiewicz
37.		Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie	Robert Radziwonka
38.		Powiatowy Urząd Pracy w Piasecznie	Krystyna Zwolińska
39.		AB Foto sp. z o.o.	Mariusz Bosak
40.		Kross SA	Zarząd Spółki
41.		G.H. „Multibrand" sp. z o.o.	Rafał Kosoń
42.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Cezary Przybylski
43.		Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy	Grażyna Laurowska
44.		Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu	Marzena Radochońska
45.		Adsystem sp. z o.o.	Łukasz Wagemann

Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	W formie opisowej	▪ Przygotowanie i przedłożenie Radzie Ministrów projektów programów rządowych przeznaczonych dla przedsiębiorców dotkniętych skutkami epidemii COVID-19, tj.: Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich przedsiębiorstw (Tarcza 1.0), Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm (Tarcza DP) oraz Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm (Tarcza 2.0) w ciągu półtora miesiąca od uchwalenia *ustawy COVID-19;* ▪ prowadzenie działań związanych z nowelizacją *ustawy o sir*, która stworzyła ramy prawne do konstrukcji systemu wsparcia przedsiębiorców realizowanego przez PFR SA. System ten obejmował także emisję przez PFR SA obligacji na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych na finansowanie tego wsparcia.	▪ Przekazanie na rzecz PFR SA na podstawie art. 21a *ustawy o sir* w przygotowywanych projektach Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP, Tarcza 2.0 (w konsekwencji w Programach przyjętych uchwałami Rady Ministrów) oraz w projektach umów, tj. *umowy o warunkach i trybie przekazania środków na realizację programów rządowych i umowy o zasadach współpracy przy realizacji programów rządowych* (w konsekwencji w zawartych umowach pomiędzy Ministrem Rozwoju a PFR SA) kompetencji do: – określania (kształtowania) zasad realizacji Programów, w tym kompetencji do ich uszczegółowiania, uzupełniania i modyfikowania na zasadzie Racjonalnej Uznaniowości (ZRU), nie zapewniając sobie jednocześnie prawa do weryfikacji korzystania przez PFR SA z tej Zasady, – wydawania przez PFR SA przedsiębiorcom odmownej decyzji wypłaty lub umorzenia udzielonej subwencji bez wskazania powodów tej odmowy i bez możliwości odwołania się przedsiębiorcy od decyzji. Dotyczyło to przypadków uzyskania przez PFR SA od CBA i KAS negatywnej rekomendacji wydanej dla danego przedsiębiorcy, w sytuacji gdy art. 21a *ustawy o sir* nie przewidywał takich kompetencji dla PFR SA. ▪ zastosowanie w przygotowywanych projektach Programów rządowych oraz w projekcie *umowy o warunkach* (w konsekwencji w Programach i zawartej umowie) Procedury Akceptacji, która pozwalała PFR SA opracowywać regulaminy poszczególnych Programów i inne Dokumenty Wykonawcze udostępniane przedsiębiorcom, bez wymogu ich akceptacji ze strony ministra; minister uzależnił akceptację Dokumentów Wykonawczych stanowiących podstawę udzielenia przedsiębiorcom wsparcia od woli ich przedłożenia przez PFR SA; ▪ nieuzależnienie wynagrodzenia PFR SA od faktycznego zakresu zaangażowania Spółki w powierzone jej zadania oraz od osiąganych efektów tych zadań; ▪ zastosowanie w projektach Programów: Tarcza 1.0, Tarcza DP i Tarcza 2.0 (w konsekwencji w Programach) oraz w projekcie *umowy o warunkach* (w zawartej umowie) zapisów, wbrew postanowieniu art. 21a ust. 1 *ustawy o sir*, że PFR SA będzie pobierał środki na wynagrodzenie z rachunków programowych poszczególnych Programów jeszcze przed datą złożenia do ministra kwartalnych sprawozdań z ich realizacji;

1.	Ministerstwo Rozwoju i Technologii	W formie opisowej		▪ niewprowadzenie do projektów Programów oraz do projektów umów zawartych pomiędzy Skarbem Państwa a PFR SA i w konsekwencji do zawartych umów końcowej daty (roku) zakończenia realizacji programów rządowych; ▪ niezapewnienie właściwych i skutecznych narzędzi monitorowania i koordynowania pomocy w ramach Programów Tarcz oraz realizacji zasady określonej w art. 44 ustawy *o finansach publicznych* , tj. zasady optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; ▪ nierzetelne realizowanie zadania koordynacji i monitorowania realizacji Programów Tarcz, powierzonych ministrowi uchwałami Rady Ministrów; ▪ niezapewnienie przez ministra, wbrew postanowieniom kontrolnym, odpowiednich uprawnień kontrolnych, i tym samym spowodowanie, że interes SP nie został w pełni zabezpieczony; ▪ nieegzekwowanie od PFR SA obowiązku przekazania Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu DP; ▪ nieegzekwowanie od PFR SA obowiązku przekazywania pełnego zakresu danych i informacji dotyczących zatrudnienia u beneficjentów Tarczy DP (wskaźnik nr 4 i nr 10); ▪ nieprzeprowadzenie całościowej analizy efektów realizowanych przez PFR SA programów rządowych.
2.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	W formie opisowej	▪ Działania ministra 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;	▪ Zaprojektowanie w instrumentach wsparcia kryteriów pomocy, które nie były w pełni powiązane z celami jej udzielania, w szczególności z sytuacją przedsiębiorców stwierdzoną na moment składania wniosku; kryterium odnoszące się do wysokości spadku obrotów gospodarczych, a w kolejnych narzędziach do spadku przychodów, przy braku w urzędach pracy narzędzi weryfikacji tego kryterium oraz 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; pomoc była udzielana przedsiębiorcom w szerszym zakresie, niż wymagała tego sytuacja niektórych podmiotów; ▪ nieprzeprowadzanie w trakcie konstruowania pierwszych i kolejnych narzędzi wsparcia rozpoznania potrzeb i oczekiwań w zakresie rynku pracy, w tym trafności zaprojektowanych kryteriów pomocy;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
2.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	W formie opisowej	▪ na etapie tworzenia pierwszych instrumentów wsparcia przedsiębiorców w związku z epidemią minister przygotował określone regulacje prawne, 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; ▪ minister jako dysponent FP oraz FGŚP zapewnił z tych funduszy środki finansowe powiatowym i wojewódzkim urzędom pracy dla przedsiębiorców na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników i pokrycie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej; ▪ dokonywanie stopniowej modyfikacji i rozbudowy systemów informatycznych użytkowanych przez powiatowe urzędy pracy (Oprogramowania Syriusz[STD]) oraz przez wojewódzkie urzędy pracy (WUP-VIATOR); ▪ monitorowanie danych dotyczących rynku pracy, w tym poziomu bezrobocia oraz zwolnień grupowych, a także skalę umorzeń pożyczek udzielonych z art. 15zzd *ustawy COVID-19*; monitorowanie to było niewystarczające dla oceny skuteczności udzielonej pomocy, szczególnie w odniesieniu do poszczególnych narzędzi wsparcia przedsiębiorców.	▪ upraszczanie części procedur wdrażania instrumentów wsparcia; przygotowana 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, tym samym utraty nienależnie pobranych środków publicznych; ▪ wprowadzone regulacje, na podstawie projektów przygotowanych przez Ministra, nie zobowiązywały urzędów pracy do weryfikacji następczej spełnienia kryteriów uprawniających do skorzystania z pomocy, w tym w szczególności kryterium spadku obrotów gospodarczych/spadku przychodów przedsiębiorstw; 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*; ▪ umożliwienie urzędom pracy dostępu do baz danych w celu weryfikacji danych przedsiębiorców, tj.: CEIDG, KRS, PKD, było pomocne, lecz nie minimalizowało ryzyka związanego z udzielaniem pomocy podmiotom nieuprawnionym; rodzaj i zakres danych możliwy do pozyskania z tych baz był niewystarczający do weryfikacji informacji zawartych w oświadczeniach wnioskodawców, tj. do dokonania oceny przedsiębiorców pod kątem spełnienia kryteriów przyznania pomocy; 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*; ▪ dokonanie nieuprawnionej interpretacji przepisów ustawy *COVID-19* skutkującej rozszerzeniem zakresu pomocy przedsiębiorcom, którzy ustawowo zalegali z zobowiązaniami wobec państwa na koniec III kwartału 2019 r., pomimo kolejnych nowelizacji ustawy *COVID-19* przepis ten nie został zmieniony; ▪ Minister ze względu na ustawowe regulacje, nie miał bezpośredniego ani pośredniego władczego wpływu na sposób wykonania ustawowych zadań przez urzędy pracy; nie zwalniało to ministra z obowiązku dbałości, aby wydatkowanie środków publicznych z FP i FGŚP, 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; ▪ nieprzeprowadzenie przez Ministra w latach 2020–2021 żadnych kontroli w zakresie wykonywania przez urzędy pracy zadań nałożonych na nich na podstawie *ustawy COVID-19*;

2.	Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej	W formie opisowej		▪ niezapewnienie przez Ministra szczegółowych informacji o stopniu rozliczania przez urzędy pracy świadczeń dla przedsiębiorców; brak rozliczenia przez WUP do końca 2021 r. 93,1% udzielonego wsparcia (z łącznej liczby 144 562 przypadków pomocy udzielonej z FGŚP w ramach instrumentów objętych kontrolą NIK), stworzyło wysokie ryzyko nierozliczenia środków publicznych przekazanych przedsiębiorcom; nieprzeprowadzanie w latach 2020–2021 wieloaspektowych analiz skuteczności zastosowanych rozwiązań w obszarze rynku pracy, w tym w zakresie efektywności udzielonej pomocy, w podziale na narzędzia wsparcia.
3.	Polski Fundusz Rozwoju SA	W formie opisowej	▪ Działania PFR SA związane z udzielaniem pomocy dla przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi skutkami wprowadzanych ograniczeń w związku z epidemią wywołaną przez COVID-19, w ramach programów rządowych, doprowadziły do niezwłocznego wsparcia podmiotów prowadzących działalność gospodarczą; ▪ według Raportu PFR SA z dnia 26 kwietnia 2022 r. podsumowującego efekty Tarcz Finansowych realizowanych przez Spółkę w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce, łączna wartość wypłaconych przedsiębiorcom subwencji finansowych w ramach Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0 wyniosła 73,2 mld zł; subwencje wypłacono 353 tys. firm; ▪ według stanu na dzień 1 marca 2022 r. Spółka prowadziła 831 postępowań w celu odzyskania środków udzielonych subwencji (w stosunku do 819 firm); kwota subwencji finansowej przyznanej 819 firmom wyniosła 406 262 tys. zł i stanowiła około 0,7% łącznej kwoty wsparcia wypłaconego beneficjentom Tarczy 1.0 (około 60 300 000 tys. zł); kwota zwrócona przez beneficjentów wyniosła 269 526 tys. zł, tj. 66,3% wartości udzielonych subwencji; do zwrotu pozostawała kwota 136 736 tys. zł; ▪ PFR SA przekazywał do CBA listy wnioskodawców w celu ich zweryfikowania pod względem potencjalnych nadużyć; podjęta z inicjatywy PFR SA współpraca z tym organem, podobnie jak z ABW, prowadzona była na podstawie zawartych umów;	▪ Sposób wykonania części zadań w Tarczy 1.0 powierzonych Spółce na podstawie *ustawy o sir* uchwałą Rady Ministrów oraz umowami zawartymi pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Ministra Rozwoju jako kierującego działem gospodarka a PFR SA, nie był zgodny z Dokumentem Programowym Tarczy 1.0 i decyzją Komisji Europejskiej; PFR SA przygotował Dokumenty Wykonawcze do poszczególnych Programów, na podstawie których przedsiębiorcy wnioskowali o wypłatę subwencji, w tym m.in.: regulaminy ubiegania się o udział w Programach, wzory wniosków o subwencję finansową PFR i wzory umów subwencji finansowej do poszczególnych Tarcz. Dokumenty te nie podlegały akceptacji ministra ani Rady Ministrów, i tak: – na etapie opracowywania Regulaminu do Programu Tarcza 1.0 PFR SA wprowadził odmienną od definicji przyjętej w Programie rządowym wprowadzonym uchwałą nr 50/2020 Rady Ministrów z dnia 27 kwietnia 2020 r. i w decyzji Komisji Europejskiej, definicje „mikroprzedsiębiorcy" oraz definicje „małego i średniego przedsiębiorcy (MŚP)", które zawężały krąg podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie finansowe. Definicje te określił na podstawie przepisów Unii Europejskiej, tj. załącznika I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, podczas gdy Program Tarczy 1.0, przyjęty uchwałą Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. definiował „mikroprzedsiębiorcę" oraz „małego i średniego przedsiębiorcę" na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo przedsiębiorców* i wskazywał, że kierunki dopuszczalności pomocy zostały określone w Tymczasowych Ramach Pomocy. Komisja Europejska decyzją z dnia 27 kwietnia 2020 r., znak C(2020) 2822 final, schemat pomocy publicznej nr SA.56996 (2020/N) zatwierdziła Program i pomoc publiczną udzielaną w ramach tego Programu. Zmiana definicji mikroprzedsiębiorcy oraz MŚP dokonana przez PFR SA w Regulaminie Programu Tarcza 1.0 spowodowała, że PFR SA żądał zwrotu otrzymanej pomocy od podmiotów, które spełniały warunki „mikroprzedsiębiorcy"/„małego i średniego przedsiębiorcy" określone w Programie Tarcza 1.0, przyjętym uchwałą Rady Ministrów;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
3.	Polski Fundusz Rozwoju SA	W formie opisowej	▪ według danych prezentowanych w Raporcie przez PFR SA, w ramach: – Tarczy 1.0 do dnia 26 kwietnia 2022 r. pomoc w łącznej wysokości 60,3 mld zł otrzymało 348,1 tys. firm, co odpowiadało założeniom programu rządowego (75,0 mld zł dla 350 tys. przedsiębiorców); w przypadku ponad 90% wniosków, w ramach Tarczy 1.0 decyzje podejmowano i wypłacano subwencję w ciągu jednego dnia od złożenia wniosku przez przedsiębiorcę; przy pomocy banków współpracujących ze Spółką na potrzeby realizacji programów, rozpatrywano miesięcznie w ramach Tarczy 1.0 około 50 tys. wniosków; – Tarczy 2.0 w kwocie 7,1 mld zł otrzymało z kolei prawie 48 tys. firm; było to możliwe dzięki zautomatyzowaniu procesu obsługi wniosków oraz dopuszczeniu, na podstawie zapisów uchwały Rady Ministrów, możliwości oceny ich zasadności w oparciu o oświadczenia wnioskodawców; dane o liczbie osób zatrudnionych zgłoszonych do ubezpieczeń społecznych oraz o poziomie obrotów (przychodów ze sprzedaży) były weryfikowane z informacjami zawartymi odpowiednio w bazach danych ZUS i KAS; – Tarczy DP PFR SA udzielił wsparcia finansowego w wysokości 5,8 mld zł dla 161 przedsiębiorstw; ▪ PFR SA wykonując obowiązki sprawozdawcze określone w ww. umowach zbierał i przedstawiał ministrowi w kwartalnych sprawozdaniach dane, dotyczące m.in. liczby beneficjentów, którym wypłacono pomoc, liczby i wartości podpisanych umów i wypłaconej pomocy, naliczonych odsetek (w przypadku pożyczek), kwot spłat kapitału i odsetek, a także toczących się spraw sądowych.	▪ PFR SA nie zapewnił przedsiębiorcom transparentnych warunków korzystania z pomocy; w Dokumentach Wykonawczych dla Programu Tarcza 1.0 nie ustalił jednoznacznych zasad określania statusu przedsiębiorstwa, co miało istotny wpływ na kwalifikowanie podmiotów do skorzystania ze wsparcia i określenie kwoty subwencji finansowej, co spowodowało m.in., że niektórzy przedsiębiorcy, wnioskując o przyznanie środków, nie byli w stanie prawidłowo określić swojego statusu jako podmiotu uprawnionego do skorzystania z pomocy; nieprawidłowości te stwarzały ryzyko ponoszenia przez PFR SA kosztów uczestnictwa w postępowaniach sądowych, a także kosztów windykacji środków. Wydatki te będą ostatecznie finansowane przez Skarb Państwa, zgodnie z postanowieniami *umowy o warunkach*, jako koszty zewnętrzne PFR SA; – Polski Fundusz Rozwoju SA nie zapewnił by treść oświadczenia dotyczącego statusu „mikroprzedsiębiorcy", „małego i średniego przedsiębiorcy" ujętego we wniosku o subwencję finansową PFR dla Tarczy 1.0 była tożsama z treścią oświadczenia wygenerowanego w umowie subwencji finansowej dla tego Programu. Niezapewnienie przez PFR SA spójności oświadczeń było w ocenie NIK nierzetelnym działaniem mogącym wprowadzić przedsiębiorców w błąd w kluczowej dla wnioskodawcy kwestii, tj. warunku, jaki przedsiębiorca musi spełnić, aby wziąć udział w Programie Tarcza 1.0 i móc otrzymać wybraną formę wsparcia; – w Regulaminie Programu Tarcza 1.0 PFR SA zastosował także odmienne metodyki obliczania liczby pracowników – jedną na potrzeby ustalenia statusu przedsiębiorcy, inną zaś dla ustalenia należnej kwoty subwencji; przy określaniu statusu przedsiębiorcy należało brać pod uwagę wyłącznie pracowników zatrudnionych na umowy o pracę, a dla obliczenia wysokości należnej kwoty subwencji, poza osobami zatrudnionymi na umowy o pracę, istniała możliwość wliczania osób zatrudnionych na umowy cywilnoprawne; z jednej strony umożliwiało to otrzymanie wyższej kwoty subwencji niż była przewidziana dla mikroprzedsiębiorcy, a z drugiej uprzywilejowywało tych beneficjentów, którzy zatrudniali pracowników na podstawie umów cywilnoprawnych;

3.	Polski Fundusz Rozwoju SA	W formie opisowej		– w odniesieniu do prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży PFR SA dokonał, korzystając z Zasady Racjonalnej Uznaniowości, w drodze opublikowania komunikatu, w trakcie trwającego naboru wniosków do Programu Tarcza 1.0, interpretacji pojęcia „przychodu" ustalonego jako kryterium w Programie Tarcza 1.0, zawartego w uchwale RM, nadając mu znaczenie tożsame pojęciu „dochodu", co istotnie zmieniało sytuację części przedsiębiorców, ograniczając w ten sposób wysokość subwencji możliwej do uzyskania przez tych przedsiębiorców lub ich jej pozbawiając. W Regulaminie Programu Tarcza 1.0 stanowiącym podstawę do ubiegania się przedsiębiorców o wsparcie, w tym prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży, nie było postanowień definiujących przychody ze sprzedaży (lub obroty) w działalności kantorowej jako spread; problem dotyczył 219 umów zawartych z przedsiębiorcami prowadzącymi działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży na łączną kwotę 332 406,9 tys. zł; powstanie roszczeń o zwrot nienależnie pobranych kwot wsparcia przez przedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie kupna i sprzedaży wartości dewizowych oraz pośrednictwa w ich kupnie i sprzedaży było konsekwencją dokonania przez PFR SA (począwszy od 17 maja 2020 r.) nie tyle interpretacji pojęcia „przychód", lecz wprowadzenia pojęcia „dochodu", powszechnie rozumianego w rachunkowości jako różnica pomiędzy przychodami i kosztami uzyskania przychodu; – koszty sporów sądowych zgodnie z zawartymi z PFR SA umowami będzie ponosił Skarb Państwa, za wyjątkiem sytuacji, w których SP udowodni PFR SA, że roszczenia osób trzecich w związku z powstałą szkodą były wynikiem m.in. zawinionego niewykonania lub nienależytego wykonania przez PFR SA umów lub innych dokumentów zawartych między PFR SA i tymi osobami trzecimi; ▪ zgodnie z *umową o warunkach* Skarb Państwa zobowiązał się do zapłaty na rzecz PFR SA wynagrodzenia; w latach 2020–2022 (do 31 marca) według sprawozdań PFR SA z realizacji programów rządowych, tj. Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0 wynagrodzenie pobierane przez PFR SA wyniosło łącznie 474 428,6 tys. zł; wynagrodzenie było obliczone i pobierane jako procent docelowej, maksymalnej wartości Tarcz, tj. łącznej wartości finansowania programowego określonej w Programach, przyjętych uchwałami Rady Ministrów i powiększone o podatek VAT; w pierwszym, trzyletnim okresie realizacji Tarcz wynagrodzenie wynosi 0,2% w ujęciu rocznym, w drugim okresie (czwarty rok) 0,15%, zaś w trzecim (począwszy od piątego roku) 0,1% maksymalnej wskazanej powyżej wartości Tarcz;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
3.	Polski Fundusz Rozwoju SA	W formie opisowej		▪ okres obowiązywania umów pomiędzy PFR SA a Ministrem Rozwoju w sprawie realizacji programów pomocowych dla przedsiębiorców, był uzależniony od wystąpienia określonych zdarzeń, co uniemożliwia precyzyjne ustalenie łącznych kosztów pokrywanych przez Skarb Państwa, w tym wynagrodzenia, jakie będzie poniesione na rzecz PFR SA; w okresie od II kwartału 2022 r. do końca 2030 r., czyli terminu wymagalności obligacji wyemitowanych w ramach ostatniej emisji, wynagrodzenie Spółki może wynieść około 1 230 000 tys. zł (z VAT); ▪ według danych PFR SA podanych w Raporcie na dzień 26 kwietnia 2022 r. programy wsparcia realizowane przez PFR SA, tj. Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0 i Program PLL LOT sfinansowane zostały emisją obligacji na kwotę 73,9 mld zł o średnim ważonym oprocentowaniu 1,57%.; od obligacji tych, w perspektywie do 2030 r. zapłacone zostanie – według szacunków PFR SA – 6,53 mld zł odsetek (8,8% wartości wyemitowanych obligacji); przewidywane przez PFR SA koszty obsługi Tarcz do 2030 r., poza ww. odsetkami, to 1,69 mld zł (1,69% wartości programów wsparcia szacowanych na 100 mld zł), w tym łączne wynagrodzenie PFR SA – 1,45 mld zł (1,45% wartości programów, 150 mln zł rocznie), a pozostałe bezpośrednie koszty Ministerstwa Rozwoju i Technologii, w tym głównie wynagrodzenie dla banków za emisję obligacji (poza odsetkami), koszty obsługi systemu „Arka" Krajowej Izby Rozliczeniowej SA, wyniosą 0,24 mld zł łącznie (0,24% wartości programów); ▪ poza wynagrodzeniem Skarb Państwa pokrywał Spółce tzw. koszty zewnętrzne związane z realizacją Tarcz: 1.0, DP i Tarczy 2.0, tj. opłaty bankowe i skarbowe oraz opłaty za postępowania upadłościowe, a także koszty usług świadczonych przez Krajową Instytucję Rozliczeniową oraz koszty związane z emisją obligacji, usług outsourcingowych (w Programie DP) i koszty windykacji; według sprawozdań PFR SA do końca marca 2022 r. wyniosły one 28 300,0 tys. zł. Skarb Państwa poniósł także, zgodnie z umową o warunkach, koszty finansowania zewnętrznego PFR SA, stanowiące odsetki od obligacji wyemitowanych przez Spółkę, które zgodnie z danymi ze sprawozdań PFR SA do końca I kwartału 2022 r. dla Tarczy 1.0, DP i Tarczy 2.0 wyniosły łącznie 2120,9 mln zł;

3.	Polski Fundusz Rozwoju SA	W formie opisowej		▪ postanowienia zawartych przez PFR SA z ministrem właściwym do spraw gospodarki umów nie uwzględniały prawa ministra do kontroli sposobu realizacji przez PFR SA powierzonych zadań; w umowach przewidziano wprawdzie mechanizmy sprawozdawczości, jednak nie służyły one sprawowaniu kontroli ministra nad bieżącymi działaniami PFR SA; jednocześnie PFR SA nie ponosił odpowiedzialności wobec SP za realizację Programów, poza dwoma sytuacjami z PFR SA zdjęta została odpowiedzialność i ryzyko związane z wykonywaniem powierzonych programów rządowych, co wynikał z zapisów Tarczy 1.0 oraz umowy o warunkach PFR SA; PFR SA miał prawo lecz nie obowiązek przekazywania Ministrowi do akceptacji dokumenty, które opracował; z Zasady tej PFR SA kilkukrotnie skorzystał kierując do Ministra zapytania dotyczące m.in. dopuszczenia do udziału w Tarczy 1.0 i Tarczy 2.0 określonych grup bądź indywidualnych przedsiębiorców; ▪ PFR SA niewłaściwie wywiązywał się wobec Ministra Rozwoju z obowiązków sprawozdawczych określonych w *umowie o warunkach*; nie dotrzymywał umownego terminu złożenia trzech spośród siedmiu sprawozdań z realizacji Tarczy 1.0, Tarczy DP i Tarczy 2.0; nie zrealizował zobowiązania do terminowego przedstawienia Radzie Ministrów pierwszego sprawozdania z realizacji Programu DP, wynikającego z postanowień Programu Tarczy DP przyjętego przez Radę Ministrów; ▪ Polski Fundusz Rozwoju SA dopiero po roku od rozpoczęcia udzielania pomocy, tj. w 2021 r., podjął audyt wewnętrzny realizacji zadań w ramach Tarczy 1.0 ograniczając możliwość zidentyfikowania i wcześniejszego wyeliminowania potencjalnych nieprawidłowości w działaniach Spółki na etapie opracowywania Dokumentów Wykonawczych dla Programu Tarcza 1.0 i wdrażania tego narzędzia; ▪ PFR SA nie będąc zobowiązanym zapisami umów podpisanych z Ministrem Rozwoju nie prowadził systemowego monitoringu makroekonomicznych efektów realizowanych przez siebie rządowych programów pomocowych dla przedsiębiorców, to jest nie badał wpływu udzielanej pomocy na gospodarkę.
4.	Zakład Ubezpieczeń Społecznych	W formie opisowej	▪ Podejmowanie przez ZUS szeregu działań umożliwiających obsługę Tarcz Antykryzysowych i niezwłoczne udzielenie wsparcia przedsiębiorcom; odformalizowanie organizacji w Centrali i oddziałach ZUS, w tym poprzez powołanie interdyscyplinarnych zespołów, które pozwoliło na oddelegowanie pracowników z różnych obszarów do obsługi zadań związanych z udzielaniem wsparcia; ▪ powołanie Sztabu Kryzysowego w celu poprawy przepływu informacji w ZUS; ▪ wdrożenie narzędzi IT oraz ich ciągła modyfikacja w tempie determinowanym kolejnymi nowelizacjami przepisów prawa.	▪ Ograniczenie działalności kontrolnej i przesunięcie pracowników wykonujących dotychczas kontrole płatników składek do realizacji zadań w innych komórkach organizacyjnych ZUS; ▪ niepodjęcie przez ZUS do dnia 1 października 2021 r. współpracy z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej celem weryfikacji przedstawionego przez wnioskodawców spadku przychodów, który był jednym z warunków przyznania pomocy; ▪ nieprowadzenie przez ZUS analizy efektów udzielonej pomocy oraz jej trwałości, co wynikało m.in. z charakteru obsługiwanych przez ZUS instrumentów, w których wsparcie udzielane było po spełnieniu przez wnioskodawców określonych prawnie przesłanek, bez wskazywania warunków, które miały być spełnione w przyszłości.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
5.	Urząd Marszałkowski Województwa Warmińsko-Mazurskiego	W formie opisowej	▪ Podejmowanie działań związanych z udzieleniem wsparcia przedsiębiorcom dotkniętym negatywnymi skutkami epidemii COVID-19 zapewniło właściwe ukierunkowanie pomocy; ▪ działania w zakresie przygotowania, naboru oraz wykonania umów o dofinansowanie były realizowane zgodnie z regulacjami określonymi w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014–2020 i uchwałami podjętymi przez Zarząd Województwa.	▪ Skuteczność pomocy była obniżona z powodu nierzetelnego przygotowania procedur naboru jednego z instrumentów pomocowych (nabór o granty), w którym nie dostosowano systemu informatycznego do liczby wnioskodawców, w sytuacji gdy przyjęto kolejność złożenia wniosku jako kryterium rozstrzygające; w efekcie unieważniono nabór i przygotowano go na innych zasadach; ▪ długotrwałość niektórych procedur związanych z udzieleniem pomocy.
6.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	W formie opisowej	▪ Przygotowanie instrumentów wsparcia finansowanych głównie z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 zostało poprzedzone prognozami wpływu epidemii na sytuację gospodarczą przedsiębiorstw; ▪ założenia pomocy opracowano i konsultowano ze środowiskami przedsiębiorców oraz z naukowcami z małopolskich uczelni.	▪ długotrwałość procedur związanych z udzieleniem pomocy; ▪ problemy z funkcjonowaniem infrastruktury informatycznej; ▪ niewystarczające działania w zakresie kontroli i monitoringu osiągania celów Małopolskiej Tarczy Antykryzysowej; ▪ zaniechania lub zbyt niski stopień kontroli utrzymania działalności gospodarczej przez samozatrudnionych w okresie trzech miesięcy od otrzymania pomocy.
7.	Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie	W formie opisowej	▪ Podjęcie niezbędnych działań w celu realizacji zadań związanych z obsługą wniosków przedsiębiorców o udzielenie pomocy na utrzymanie miejsc pracy, które zostały na WUP nałożone na podstawie ustawy *COVID-19*; ▪ dokonywanie weryfikacji spełnienia przez beneficjentów warunków otrzymania pomocy zgodnie z przyjętymi zasadami dla danej formy wsparcia.	▪ Nieprzygotowanie kadrowe WUP do realizacji zadań związanych z obsługą instrumentów pomocowych; działania Dyrektora WUP podejmowane w celu usprawnienia obsługi wniosków nie zapobiegły powstaniu znacznych opóźnień przy ich rozpatrywaniu, dokonywaniu wypłat i przeprowadzaniu weryfikacji wstępnej; ▪ niewykonanie przez WUP ustawowych zadań przeprowadzenia wstępnej weryfikacji rozliczenia środków (wobec 4 031 przedsiębiorców), którzy złożyli rozliczenie z pomocy otrzymanej na podstawie art. 15gga i art. 15gga1 ustawy *COVID-19*; ▪ niezapewnienie wszystkim przedsiębiorcom, którzy potrzebowali wsparcia, szybkiego jego uzyskania; w przypadku części wniosków działano nierzetelnie, nie dochowano miesięcznego terminu na ich rozpatrzenie, a środki finansowe zostały wypłacone po upływie miesiąca od złożenia wniosków; ▪ niezapewnienie niezwłocznego kierowania wezwań do wszystkich przedsiębiorców, którzy wbrew obowiązkom wynikającym z umów o dofinansowanie i z przepisów ustawy *COVID-19* nie dokonali rozliczenia otrzymanej pomocy (4 031 przedsiębiorców nie zostało wezwanych do złożenia rozliczenia);

7.	Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie	W formie opisowej		▪ niedokonanie żadnej końcowej weryfikacji rozliczenia, pomimo iż na dzień zakończenia kontroli, na podstawie 22 077 wniosków o udzielenie wsparcia przewidzianego w art. 15g, 15gg, 15gga i 15gga1 ustawy *COVID-19*, WUP wypłacił pomoc w wysokości około 3,6 mld zł; wraz z upływem czasu zwiększa się ryzyko braku możliwości przeprowadzenia skutecznej egzekucji środków finansowych przekazanym w szczególności beneficjentom nieuprawnionym do otrzymania takiej pomocy; ▪ zidentyfikowane przez NIK w trakcie kontroli przypadki potwierdzają potrzebę niezwłocznego podjęcia działań kontrolnych oraz rozliczenia przekazanej pomocy; przyjęty przez WUP sposób procedowania zwiększał ryzyko wypłaty środków podmiotom, które nie kwalifikowały się do otrzymania wsparcia; nieskorzystanie z uprawnień kontrolnych było działaniem nieprawidłowym; ograniczenie się do weryfikacji prawidłowości podawanych przez przedsiębiorców danych na etapie rozliczenia końcowego stwarza z kolei ryzyko niewywiązania się WUP z tego obowiązku w ustawowym terminie; ▪ nierzetelne prowadzenie przez WUP analizy ryzyka w obszarze realizacji zadania przyznawania świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków FGŚP.
8.	Urząd Pracy m.st. Warszawy	W formie opisowej	▪ Przeprowadzenie zmian organizacyjno-kadrowych, w tym czasowe pozyskanie oddelegowanych przez Prezydenta m.st. Warszawy pracowników do realizacji zadań obsługi przedsiębiorców korzystających z pomocy covidowej oraz wdrożenie autorskiego rozwiązania informatycznego w zakresie automatycznej weryfikacji z art. 15zzd i art. 15zzc ustawy *COVID-19* umożliwiły ich sprawną obsługę; ▪ monitorowanie przez Urząd wypełniania przez beneficjentów warunków wykorzystania otrzymanego wsparcia; kierowanie wezwań do zwrotu pomocy; zgłaszanie do odpowiednich służb zajmujących się zwalczaniem przestępczości spraw budzących szczególne zastrzeżenia.	▪ Przypadki wystąpienia niezgodności pomiędzy danymi zadeklarowanymi przez przedsiębiorców we wnioskach, a danymi pozyskanymi przez NIK od podmiotów zewnętrznych lub od przedsiębiorców wskazują na pilną potrzebę przygotowania i realizacji przez Urząd systemowych działań (opartych o analizę ryzyka) w zakresie weryfikacji oświadczeń złożonych przez przedsiębiorców na etapie wnioskowania o pomoc; ▪ niepodjęcie działań przez Urząd wobec beneficjentów, w okresie poprzedzającym kontrolę NIK, w zakresie weryfikacji spełnienia przez te podmioty ustawowych warunków otrzymania wsparcia; w trakcie kontroli NIK, działania w tym zakresie Urząd podjął, ale w stosunku do ograniczonej grupy przedsiębiorców, która skorzystała z jednego z narzędzi wsparcia oferowanego w ramach ustawy *COVID-19*.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
9.	Grodzki Urząd Pracy w Krakowie	W formie opisowej	▪ Przeprowadzenie zmian organizacyjno-kadrowych, w tym czasowe pozyskanie oddelegowanych z Urzędu Miasta Krakowa pracowników do realizacji zadań obsługi przedsiębiorców w ramach wybranych narzędzi wsparcia przyczyniło się do uzyskania przez przedsiębiorców pomocy finansowej w okresie epidemii.	▪ Zidentyfikowane przez NIK przypadki wystąpienia niezgodności pomiędzy danymi zadeklarowanymi przez przedsiębiorców we wnioskach w zakresie wysokości obrotów, ubezpieczenia pracowników, a danymi pozyskanymi przez NIK od podmiotów zewnętrznych (KAS, ZUS) wskazują na potrzebę kontroli oświadczeń beneficjentów w tym zakresie; ▪ rozpatrywanie w 2020 r. wniosków z opóźnieniem wynikającym z nieprzygotowania Urzędu do realizacji zadań; obsługa w okresie kwiecień-wrzesień 2020 r. wniosków przekraczała możliwości kadrowe Urzędu.
10.	Enter Air sp. z o.o.	Pozytywna	▪ Wykorzystanie środków pomocowych z PFR SA i WUP oraz dotychczasowe wykonanie przez Spółkę obowiązków w zakresie rozliczenia środków uzyskanych z WUP były prawidłowe; ze względu na wstępny etap procesu rozliczenia pomocy uzyskanej z PFR SA obecnie nie jest możliwe dokonanie pełnej oceny tego rozliczenia; ▪ Spółka spełniała warunki uczestnictwa w Programie PFR SA, a także warunki otrzymania wsparcia z WUP; ▪ dane podane we wnioskach do PFR SA i WUP były zgodne ze stanem faktycznym i sytuacją ekonomiczno-finansową udokumentowaną przez Spółkę; ▪ wykorzystanie środków z obu instrumentów wsparcia zgodnie z celami, na które zostały przeznaczone.	
11.	Empik SA	Pozytywna	▪ Działania związane z wnioskowaniem oraz wykorzystaniem środków z PFR SA były prowadzone prawidłowo, a w ramach rozliczenia pomocy Spółka przekazała niezbędne dokumenty; ▪ dane zawarte we wnioskach o pomoc do PFR SA i WUP były zgodne ze stanem faktycznym, a sytuacja ekonomiczno-finansowa Spółki spełniała przesłanki do otrzymania wsparcia. ▪ wykorzystanie pomocy zgodnie z celami na które były przeznaczone.	▪ Pomoc udzielona przez WUP nie została dotychczas w pełni rozliczona.

12.	Poczta Polska SA	Negatywna	▪ Spółka przedkładała wymagane dokumenty i wykorzystała otrzymane środki zgodnie z przeznaczeniem.	Spółka błędnie obliczyła wartość podstawy przyznania dotacji, co powodowało uzyskanie zawyżonej wartości pomocy o około 2111,8 tys. zł; niepoinformowanie WUP o wstrzymaniu wypłaty premii regulaminowej za sierpień 2020 r., co skutkowało zwiększeniem wartości niewykorzystanych przez Spółkę środków finansowych, należnych WUP, wymagających zwrotu na rachunek bankowy z którego otrzymano środki, wraz z odsetkami w wysokości jak dla zaległości podatkowych, liczonych począwszy od przekazania środków stosownie do art. 15gg ust. 23 ustawy *COVID-19*; złożenie rozliczenia oraz zwrot niewykorzystanych środków nastąpiły z ponad rocznym opóźnieniem, co oznacza, że w tym czasie Spółka dysponowała nienależnie uzyskanymi środkami.
13.	PKP Cargo SA	Pozytywna	▪ Działania Spółki związane z wykorzystaniem i rozliczeniem wsparcia otrzymanego z WUP w Warszawie były prawidłowe; ▪ wnioskując o pomoc Spółka podała zgodne ze stanem faktycznym i dokumentacją Spółki dane uprawniające do otrzymania środków pomocowych oraz przedkładała wymagane dokumenty; ▪ wykorzystanie środków uzyskanych w ramach pomocy zgodnie z celami i warunkami umowy.	
14.	Auchan Polska sp. z o.o.	W formie opisowej	▪ Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie spełniania przez Spółkę formalnych przesłanek uzyskania wsparcia z art.15gg ustawy *COVID-19*; ▪ ustalone w ustawie *COVID-19* elastyczne kryteria uprawniające do otrzymania pomocy umożliwiły Spółce pozyskanie pomocy na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników nieobjętych przestojem, przestojem ekonomicznym albo obniżonym wymiarem czasu pracy w związku ze spadkiem obrotów gospodarczych w następstwie COVID-19; ▪ przekazano niezbędne dokumenty w zakresie rozliczenia środków uzyskanych z WUP.	▪ Ogólna sytuacja ekonomiczna Spółki nie zagrażała ówcześnie kontynuowaniu działalności gospodarczej ani utrzymaniu dotychczasowego poziomu zatrudnienia; realnym efektem pomocy było więc dofinansowanie wynagrodzeń ponad 19 tys. pracowników, co zredukowało własne koszty osobowe Spółki o blisko 97 mln zł.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
15.	Venezia Oganowska Nachiło sp. jawna	Pozytywna	▪ Działania Spółki związane z wnioskowaniem, wykorzystaniem, rozliczeniem środków otrzymanych z instrumentów pomocowych przeciwdziałających ekonomicznym skutkom epidemii COVID-19 były prawidłowe i zgodne z obowiązującymi przepisami oraz złożonymi wnioskami i zawartymi umowami.	
16.	Polskie Linie Lotnicze LOT SA	W formie opisowej	▪ Wykorzystanie otrzymanej pomocy związanej z przeciwdziałaniem skutkom epidemii COVID-19 zgodnie z celami, na które pomoc została udzielona.	▪ Nieprawidłowe wskazanie w siedmiu wnioskach złożonych do WUP z art. 15gg ustawy *COVID-19* okresu spadku przychodów, który nie uprawniał Spółki do uzyskania pomocy; wysokość spadku przychodów powyżej ustawowego 25% Spółka odnotowała w innym miesiącu w 2020 r., przy czym miesiąc ten nie został wskazany w przedłożonych przez Spółkę wnioskach o pomoc; ▪ dokonanie zwrotu niewykorzystanych środków z kilkudniowym opóźnieniem; ▪ niewywiązanie się z obowiązku dotyczącego opublikowania informacji o wykorzystaniu otrzymanej pomocy; ▪ nieustanowienie przez Spółkę wymaganych zabezpieczeń dla pożyczki udzielonej przez PFR SA; ustalenia Spółki z PFR SA dotyczące zmiany przedmiotu zabezpieczenia nie zostały sfinalizowane do końca kontroli NIK; niewykonanie tego obowiązku umownego będzie skutkowało obciążeniem Spółki odsetkami karnymi; ▪ niekorzystne warunki pożyczki otrzymanej przez Spółkę z PFR SA wymagały od niej skorzystania z obu rat tej pożyczki w ciągu jednego miesiąca; Spółka zdecydowała się wziąć drugą ratę pożyczki w sytuacji niepełnego wykorzystania pierwszej, co zwiększało koszty Spółki o odsetki z tytułu jej pobrania.
17.	Powiatowy Urząd Pracy w Pucku	W formie opisowej	▪ Prowadzenie bieżących analiz udzielonego wsparcia poprzez monitorowanie liczby wypłat i osób bezrobotnych w powiecie; ▪ terminowe raportowanie realizacji działań związanych z wypłatą środków z Tarczy Antykryzysowej.	▪ Dokonanie wypłaty dofinansowania 20 przedsiębiorcom niezgodnie z art. 15zzc ust. 5 ustawy *COVID-19* i § 1 ust. 2 zawartych umów lub art. 15zzb ust. 7a ustawy *COVID-19* i § 1 ust. 3 zawartych umów, tj. bez zachowania miesięcznego terminu; ▪ nieprawidłowe oznaczeniu przedsiębiorców działających w ramach umowy spółki cywilnej w komparycjach dwóch umów.

18.	Powiatowy Urząd Pracy w Lęborku	W formie opisowej	▪ Zapewnienie, w miarę posiadanych kompetencji i zasobów, sprawnego wdrożenia i realizacji nowych zadań; ▪ monitorowanie realizacji pomocy udzielanej przedsiębiorcom w ramach Tarczy Antykryzysowej; ▪ rzetelne szacowane kwoty niezbędnej do sfinansowania instrumentów pomocowych.	▪ Dokonanie wypłaty dofinansowania 20 przedsiębiorcom niezgodnie z art. 15zzc ust. 5 ustawy *COVID-19* i § 1 ust. 2 zawartych umów; ▪ nieprawidłowe oznaczenie przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w ramach umowy spółki cywilnej w komparycjach dwóch umów.
19.	AP Grzegorz Popławski	Pozytywna	▪ Wywiązanie się ze zobowiązań ujętych w umowach z Dyrektorem WUP oraz w umowie z PFR SA; ▪ wydatkowanie pozyskanych środków finansowych zgodnie z warunkami zawartych umów oraz terminowe ich rozliczenie.	
20.	Filip Wójcikiewicz HLT	Pozytywna	▪ Wywiązanie się ze zobowiązań ujętych w umowach z Dyrektorem WUP oraz w umowach z PFR SA; ▪ wydatkowanie pozyskanych środków finansowych zgodnie z warunkami określonymi w umowach oraz terminowe ich rozliczenie.	
21.	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	W formie opisowej	▪ Podjęcie niezbędnych działań w celu realizacji zadań związanych z obsługą wniosków przedsiębiorców o udzielenie pomocy na utrzymanie miejsc pracy, które zostały na WUP nałożone na podstawie ustawy *COVID-19*; ▪ weryfikacja spełniania przez beneficjentów warunków otrzymania pomocy była realizowana zgodnie z przyjętymi zasadami udzielania danej formy wsparcia; na podstawie wyników badania próby spraw o udzielenie tego wsparcia stwierdzono, że WUP weryfikował wnioski pod kątem spełnienia wymagań formalnych, określonych w przepisach dla poszczególnych instrumentów wsparcia.	▪ Podczas kontroli ustalono, że WUP wypłacił czterem przedsiębiorcom wsparcie z instrumentu określonego w art. 15g ustawy *COVID-19* (w łącznej wysokości 284,0 tys. zł), pomimo wykazania przez przedsiębiorców spadku obrotów gospodarczych w porównaniu do okresu, w którym nie figurowali w rejestrach publicznych; ▪ rozpatrywanie wniosków oraz wypłata środków finansowych po upływie miesiąca od ich złożenia w WUP; ▪ niezapewnienie przez WUP niezwłocznego kierowania wezwań do wszystkich przedsiębiorców, którzy wbrew obowiązkom wynikającym z umów o dofinansowaniu i z przepisów ustawy *COVID-19* nie dokonali rozliczenia tej pomocy; ▪ przedłużanie przez WUP w przypadku niektórych beneficjentów procedury rozliczania wniosków poprzez wysyłanie kolejnych wezwań do złożenia lub uzupełnienia rozliczenia zamiast wezwań do zwrotu dofinansowania; ▪ szczegółowe zbadanie 11 spraw, w których bezskutecznie upłynął termin na dokonanie zwrotu dofinansowania wykazało, że w WUP nie podjęto działań w celu wszczęcia postępowań egzekucyjnych wobec czterech beneficjentów (tj. 36%), bądź podjęto takie działania wobec kolejnych czterech podmiotów (tj. 36%) ze zwłoką obejmującą przekazanie akt do Wydziału prawnego WUP od 50 do 121 dni po upływie terminu na dokonanie zwrotu wypłaconych świadczeń;

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
21.	Wojewódzki Urząd Pracy w Katowicach	W formie opisowej		▪ na dzień 31 grudnia 2021 r. z 13 332 wniosków (z art. 15g, art. 15gg i art. 15gga ustawy *COVID-19*), na podstawie których została wypłacona pomoc w wysokości około 2,4 mld zł, WUP zakończył końcową weryfikację rozliczenia jedynie w odniesieniu do 54 wniosków (tj. 0,4%), pomimo, że wraz z upływem czasu zwiększa się ryzyko braku możliwości przeprowadzenia skutecznej egzekucji środków finansowych przekazanych nieuprawnionym beneficjentom.
22.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Pozytywna	▪ Zapewnienie prawidłowego wdrożenia ustanowionych instrumentów wsparcia, których źródłem finansowania były przede wszystkim środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego na lata 2014–2020; ▪ Bieżące monitorowanie przebiegu procesu udzielania pomocy przedsiębiorcom, a w razie potrzeby modyfikowanie instrumentów pomocowych, w tym poprzez dokonywanie przesunięć (alokacji) w ramach posiadanych środków finansowych.	
23.	Epo-Trans Logistic SA	Pozytywna	▪ Spółka wywiązała się z zobowiązań zawartych w umowach z Dyrektorem WUP oraz w umowie z PFR SA w ramach Tarczy DP; ▪ wnioskując o pomoc Spółka podała dane zgodne ze stanem faktycznym i jej sytuacją ekonomiczno-finansową; ▪ Spółka wydatkowała pozyskane środki finansowe zgodnie z warunkami zawartych umów; terminowo rozliczyła się z tych wydatków.	
24.	Exact Systems sp. z o.o.	W formie opisowej	▪ Spółka wnioskując o pomoc do WUP oraz do PFR SA w ramach Tarczy DP podała dane zgodne ze stanem faktycznym i sytuacją ekonomiczno-finansową Spółki; ▪ zrealizowała zobowiązania wynikające z przepisów art. 15g ustawy *COVID-19* oraz z zawartej z WUP umowy;	▪ Opóźnienie w rozliczeniu środków otrzymanych z art. 15g ustawy *COVID-19*; ▪ w ramach kontroli stwierdzono, że 0,14% łącznej kwoty pożyczki otrzymanej z PFR SA Spółka przeznaczyła na zakup usługi doradczej związanej z pozyskaniem środków w ramach Programu, co było niezgodne z postanowieniami umowy z PFR SA.

24.	Exact Systems sp. z o.o.	W formie opisowej	▪ terminowo dokonała spłaty odsetek oraz rat kapitału pożyczki płynnościowej zawartej z PFR SA; zgodnie z tą umową dokonała też zabezpieczenia w formie zastawu rejestrowego na udziałach Spółki i notarialnego oświadczenia o poddaniu się egzekucji; zgodnie umową z PFR SA przekazywała comiesięczne karty monitoringu; ▪ Spółka dokonała przedterminowej, całkowitej spłaty pożyczki otrzymanej z PFR SA wraz z odsetkami przysługującymi do dnia jej spłaty.	
25.	Kar-tel sp. z o.o.	Pozytywna	▪ Spółka spełniła kryteria formalne umożliwiające pozyskanie subwencji finansowej z PFR SA w ramach Tarczy 1.0; ▪ podała dane zgodne ze stanem faktycznym i jej sytuacją ekonomiczno-finansową; ▪ zgodnie z warunkami umowy z PFR SA Spółka wydatkowała pozyskane środki finansowe oraz terminowo rozliczyła się z tych wydatków; ▪ zapisy Regulaminu PFR SA umożliwiły Spółce uzyskanie całkowitego zwolnienia z obowiązku zwrotu subwencji finansowej, pomimo osiągania przez nią przychodów z prowadzenia działalności gospodarczej w branżach najbardziej dotkniętych skutkami obostrzeń administracyjnych związanych z ekonomicznymi skutkami epidemii COVID-19 jedynie na poziomie 1,1% całości jej przychodów.	
26.	Powiatowy Urząd Pracy w Opolu	W formie opisowej	▪ Dostosowanie organizacji pracy do realizacji nowych zadań i sprawnego udzielania pomocy, bowiem po ogłoszeniu stanu epidemii i rozpoczęciu wdrażania instrumentów pomocowych PUP nie był w pełni organizacyjnie i kadrowo przygotowany do obsługi przedsiębiorców; ▪ monitorowanie realizacji działań pomocowych.	▪ Brak pisemnych sformalizowanych procedur rozpatrywania, weryfikowania wniosków i zasad umarzania udzielonych pożyczek; ▪ brak kontroli u beneficjentów w celu weryfikacji spełnienia warunków otrzymania pomocy oraz zasadności umorzenia pożyczek; ▪ zamieszczenie w systemie informatycznym Oprogramowanie Syriusz^{STD} danych, które nie były w pełni tożsame z danymi zawartymi w dokumentacji źródłowej.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
27.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	W formie opisowej	▪ Skuteczne podejmowanie działań organizacyjnych w celu przekazywania pomocy finansowej przedsiębiorcom; ▪ sposób przygotowania instrumentów pomocowych i rozdysponowania źródeł finansowania był zgodny z przepisami.	▪ Brak analiz dotyczących branż i podmiotów najbardziej dotkniętych skutkami epidemii COVID-19 prowadzących działalność na terenie województwa wielkopolskiego; ▪ podjęcie decyzji o kierunkach i zakresie pomocy ze środków Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020 na podstawie ogólnych zaleceń Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej mogło skutkować rozdysponowaniem jej w sposób nieuzasadniony faktycznymi potrzebami przedsiębiorców; ▪ niepodejmowanie oraz nie inicjowanie czynności kontrolnych weryfikujących i oceniających sprawność i legalność przekazywania środków na zadania związane ze zwalczaniem skutków epidemii; ▪ brak kontroli u beneficjentów ostatecznych; ▪ nieprzeprowadzanie analizy efektów wdrażania instrumentów pomocowych oraz niegromadzenie danych dotyczących trwałości udzielonej pomocy.
28.	Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	W formie opisowej	▪ WUP zgodnie z przepisami wdrażał instrumenty wsparcia; przyjęte rozwiązania organizacyjne stwarzały warunki do realizacji zadań w tym zakresie, pomimo bardzo dużej liczby spraw do załatwienia w 2020 r., stanowiących skutek wejścia w życie *ustawy COVID-19*.	▪ Szczegółowe badanie spraw pozytywnie załatwionych dla przedsiębiorców wykazało, że w 14,5% spraw wystąpiły przerwy w podejmowaniu przez WUP kolejnych czynności przy rozpatrywaniu wniosków wynoszące powyżej 2 tygodni, co mogło stanowić jedną z przyczyn stwierdzonych w toku kontroli przypadków długich, ponad 30 dniowych, okresów rozpatrywania wniosków i wypłacania pomocy; ▪ badanie spraw dotyczących 111 przedsiębiorców, którym WUP udzielił wsparcia wykazało, że w badanym okresie 17,1% spośród nich nie złożyło rozliczeń otrzymanych środków, a WUP nie podjął wówczas działań, które doprowadziłyby do wyegzekwowania od przedsiębiorców tego obowiązku, co w świetle trzyletniego okresu na dokonanie weryfikacji rozliczeń składanych przez przedsiębiorców może stwarzać realne ryzyko przedawnienia się ewentualnych roszczeń wobec beneficjentów; ▪ do grudnia 2021 r., WUP nie naliczył siedmiu przedsiębiorcom (9,9% ogółu objętych badaniem spraw załatwionych pozytywnie dla przedsiębiorców) odsetek za zwłokę z tytułu zwrotu po terminie niewykorzystanych środków; ▪ nie przeprowadzano kontroli prawidłowości wykorzystania wsparcia; ▪ podano błędne dane w sprawozdaniu sporządzanym na potrzeby ministra właściwego do spraw pracy za lata 2020–2021 (do czerwca), tj. WUP podał wyższą od rzeczywistej o 466,7 tys. zł kwotę środków z FGŚP przekazanych przez WUP przedsiębiorcom na podstawie art. 15gg *ustawy o COVID-19*;

28.	Wojewódzki Urząd Pracy w Poznaniu	W formie opisowej		▪ brak bieżących analiz efektów wsparcia realizowanego na podstawie kolejnych edycji tarcz antykryzysowych; niepodejmowanie działań korygujących w odniesieniu do wdrażanych instrumentów pomocowych, a także nieprowadzenie analiz dotyczących trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych; ▪ wyniki kontroli NIK na wybranych wnioskach uprawdopodabniają, że niektórzy z beneficjentów mogli nie przedstawić we wnioskach rzetelnych danych, co skutkowałoby pozyskaniem nienależnych świadczeń ze środków publicznych i powinno stanowić przesłankę do podjęcia stosownej kontroli tych beneficjentów.
29.	Powiatowy Urząd Pracy w Lesznie	Pozytywna	▪ Podejmowanie działań mających na celu wdrażanie instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców w ramach Tarczy Antykryzysowej oraz w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa; ▪ uwzględniając możliwości organizacyjne Urzędu w sytuacji gwałtownego napływu wniosków, pomoc trafiała do beneficjentów bez nadmiernej zwłoki; ▪ przeprowadzenie analizy efektywności udzielonego wsparcia w ramach instrumentów pomocowych.	
30.	Kompleks Sportowo-Rekreacyjny Termy Maltańskie sp. z o.o.	Pozytywna	▪ Spółka spełniała kryteria uprawniające do otrzymania wsparcia z WUP oraz z PFR SA; ▪ wypełniła zobowiązania wynikające z zawartych umów i rozliczyła środki pomocowe otrzymane z WUP, przy czym do dnia zakończenia kontroli nie upłynął termin rozliczenia subwencji finansowej z PFR SA; ▪ instrumenty wsparcia były wdrażane efektywnie, zgodnie z przepisami i zostały osiągnięte założone rezultaty; ▪ podane przez Spółkę dane we wnioskach były zgodne z faktycznym stanem i sytuacją ekonomiczno-finansową podmiotu;	▪ Zwrot niewykorzystanych środków otrzymanych na podstawie dwóch wniosków złożonych w trybie art. 15g ustawy *COVID-19*, dokonany został po upływie obowiązujących terminów.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
30.	Kompleks Sportowo-Rekreacyjny Termy Maltańskie sp. z o.o.	Pozytywna	▪ Spółka wywiązała się ze zobowiązań ujętych w umowie, na podstawie których została udzielona pomoc z FGŚP oraz przedłożyła wszystkie wymagane w danym instrumencie rozliczenia i dokumenty, w tym potwierdzające wydatkowania środków zgodnie z określonym celem.	
31.	Skup Sprzedaż Pierza i Puchu Exp.-Imp. Olszewski Paweł	Pozytywna	▪ Wnioskowanie przez przedsiębiorcę w latach 2020–2021 (I połowa) o środki z Tarczy 1.0 realizowanej przez PFR SA oraz z WUP, stanowiące pomoc w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom epidemii COVID-19 było zasadne; ▪ Spółka terminowo przedłożyła rozliczenie otrzymanych środków z PFR SA (przedsiębiorca spełnił warunki niezbędne do jej umorzenia w całości); kwotę wsparcia otrzymanego z WUP na rzecz ochrony miejsc pracy, wykorzystał w 66,8%, a pozostałe środki zwrócił, z tym że część z odsetkami po ponownym rozliczeniu; zwrot tych środków wynikał przede wszystkim z faktu otrzymania wsparcia z ZUS w formie pomocy publicznej polegającej na zwolnieniu z obowiązku opłacania części należności z tytułu składek od wynagrodzeń pracowników.	
32.	Powiatowy Urząd Pracy w Kołobrzegu	Pozytywna	▪ Należyte wykonywanie obowiązków związanych z wdrożeniem objętych kontrolą NIK narzędzi wsparcia przedsiębiorców; ▪ wprowadzenie zmian organizacyjnych dostosowujących funkcjonowanie PUP do realizacji nowych zadań i sprawnego wdrażania instrumentów wsparcia; ▪ rozpatrywanie wniosków bez zbędnej zwłoki; ▪ w większości przypadków terminowe wypłacanie przyznanej pomocy; ▪ aktywne prowadzenie działania na rzecz odzyskania udzielonego dofinansowania w przypadkach niedotrzymania przez beneficjentów pomocy umownych warunków.	▪ Jednostkowe przypadki wypłaty wsparcia z opóźnieniem.

33.	„Sandra" J. Zalewski sp. jawna	W formie opisowej	▪ Zrealizowanie większości zobowiązań wynikających z przepisów i regulaminów określających zasady udzielania dofinansowania dla poszczególnych instrumentów wsparcia oraz obowiązków określonych w zawartych umowach; ▪ przedłożenie podmiotom udzielającym wsparcia wymaganych dokumentów rozliczeniowych; ▪ wykorzystanie otrzymanych środków zgodnie z przeznaczeniem; ▪ dokonanie proporcjonalnego zwrotu otrzymanego dofinansowania w związku z nieutrzymaniem zatrudnienia dwóch pracowników.	▪ Niepoinformowanie PUP o rozwiązaniu dwóch umów o pracę oraz złożenie niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia o liczbie zatrudnionych pracowników; ▪ opóźnienie w rozliczeniu dofinansowania otrzymanego z WUP i zwrotu niewykorzystanych na cel środków; ▪ opóźnienie w rozliczeniu środków otrzymanych w ramach jednej z dwóch umów zawartych z PUP; ▪ złożenie do PUP w formularzach rozliczeniowych niezgodnego ze stanem faktycznym oświadczenia o dokonaniu zwrotu całości niewykorzystanych środków, w sytuacji gdy Spółka dokonała zwrotu po upływie ponad czterech miesięcy od złożenia oświadczenia.
34.	Jacek Matyjasik Firma Handlowo-Usługowa w Pyrzycach	Pozytywna	▪ Wskazanie we wnioskach o pomoc do PFR SA, WUP, ZUS oraz do PUP danych zgodnie ze stanem faktycznym i sytuacją ekonomiczno-finansową podmiotu; ▪ wywiązanie się ze zobowiązań ujętych w umowach i przedłożenie wymaganych dokumentów, w tym potwierdzających wydatkowanie środków stosowanie do określonych celów; ▪ prawidłowe i terminowe rozliczenie otrzymanych środków pomocowych.	▪ Podanie w dwóch wnioskach składanych do WUP niezgodnej ze stanem faktycznym informacji o otrzymanej pomocy publicznej.
35.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	W formie opisowej	▪ Decyzje o uruchomieniu i zakresie pomocy udzielanej w ramach poszczególnych instrumentów podjęto na podstawie ustawy COVID-19, wytycznych Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, na podstawie informacji od przedsiębiorców, a także analiz i propozycji przygotowanych przez Mazowiecką Jednostkę Wdrażania Programów Unijnych oraz Agencję Rozwoju Mazowsza SA, tj. podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych instrumentów wsparcia; ▪ usprawnienie procesu udzielania pomocy w formie dotacji m.in. poprzez zmodyfikowanie procedury dotyczącej zawierania umów o dofinansowanie.	▪ Jednostkowe przypadki długiego rozpatrywania wniosków; ▪ przyjęte zasady weryfikacji warunków udzielenia pomocy dopiero na etapie zatwierdzania końcowego wniosku o płatność oraz na podstawie dokumentów składanych przez beneficjentów, nie umożliwiały w pełni weryfikacji rzetelności danych przedstawianych przez podmioty, którym udzielono pomocy; ▪ jednostkowe przypadki udzielenia pomocy wskazują na potrzebę ponownej, pogłębionej weryfikacji udzielonego wsparcia oraz nadzoru w tym zakresie; ▪ brak kontroli u beneficjentów w zakresie wykorzystania środków i analiz trwałości zastosowanych rozwiązań, poza trzymiesięcznym okresem objętym beneficjentów umową.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
36.	Powiatowy Urząd Pracy dla Powiatu Warszawskiego Zachodniego	W formie opisowej	▪ Wprowadzenie zmian organizacyjnych dostosowujących funkcjonowanie PUP do realizacji nowych zadań i zapewnienia sprawnej obsługi beneficjentów.	▪ Opóźnienia w udzielaniu wsparcia w początkowym okresie wdrażania pomocy (II kwartał 2020 r.); ▪ brak rzetelnej, tj. opartej o dokumenty źródłowe, weryfikacji prawidłowości pobrania i wykorzystania wsparcia przyznanego na podstawie jednego z instrumentów dostępnych w ramach *ustawy COVID-19*; ▪ brak kontroli u beneficjentów w zakresie prawidłowości wykorzystania wsparcia; ▪ brak monitoringu skuteczności i trwałości działań pomocowych w ramach Tarczy Antykryzysowej.
37.	Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie	Pozytywna	▪ Wprowadzone zmiany kadrowe przyczyniły się do usprawnienia wdrażanie instrumentów wsparcia; ▪ monitorowanie przedsiębiorców w zakresie spełniania warunków otrzymania wsparcia wynikających z przepisów oraz postanowień umowy, a w przypadkach ich niedotrzymania, podejmowanie działań zmierzających do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.	▪ Nieprzeprowadzanie u beneficjentów kontroli prawidłowości wykorzystania wsparcia; ▪ brak analiz skuteczności i trwałości działań pomocowych w ramach Tarczy Antykryzysowej.
38.	Powiatowy Urząd Pracy w Piasecznie	W formie opisowej	▪ Wprowadzenie zmian organizacyjnych dostosowujących funkcjonowanie PUP do realizacji nowych zadań; ▪ monitorowanie przedsiębiorców w zakresie spełniania warunków otrzymania wsparcia wynikających z przepisów oraz postanowień umowy, a w przypadkach ich niedotrzymania, podejmowanie działań zmierzających do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń.	▪ Niezapewnienie sprawnej obsługi beneficjentów na początkowym etapie przyznawania wsparcia; ▪ nieprzeprowadzanie u beneficjentów kontroli prawidłowości wykorzystania wsparcia; ▪ brak analiz skuteczności i trwałości zastosowanych środków oraz efektów i wpływu instrumentów pomocowych na funkcjonowanie przedsiębiorstw, z uwagi na brak wytycznych i narzędzi umożliwiających przeprowadzenie takich analiz oraz ograniczone zasoby kadrowe.
39.	AB Foto sp. z o.o.	Pozytywna	▪ Wykorzystanie środków uzyskanych z WUP i w PFR SA zgodnie z przeznaczeniem określonym w zawartych umowach oraz ich terminowe rozliczenie.	▪ Błędne rozliczenie dwóch umów zawartych z WUP w ramach jednego z instrumentów wsparcia dostępnego w WUP.
40.	Kross SA	Pozytywna	▪ Działanie w zakresie wnioskowania o środki z WUP i z PFR SA, ich wykorzystania i rozliczenia były prowadzone prawidłowo.	▪ Nieinformowanie na bieżąco WUP o zmianie w zatrudnieniu pracowników, których wynagrodzenia podlegały dofinansowaniu.
41.	G.H. Multibrand sp. z o.o., sp. jawna	Pozytywna	▪ Działania w zakresie wnioskowania o środki z WUP i z PFR SA, ich wykorzystania i rozliczenia były prowadzone prawidłowo; ▪ wykorzystanie środków zgodnie z przeznaczeniem określonym w zawartych umowach oraz ich terminowe rozliczenie.	

42.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Pozytywna	▪ Zorganizowanie i udzielanie skutecznej pomocy przedsiębiorcom przy wykorzystaniu środków z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020; ▪ monitorowanie stanu wdrażania instrumentów pomocowych oferowanych przez podmioty bezpośrednio udzielające wsparcia; ▪ wdrożone instrumenty pomocowe były trwałe, gdyż korzystający z nich przedsiębiorcy kontynuowali działalność gospodarczą.	▪ Jednostkowe przypadki udzielenia pomocy wskazały na potrzebę zapewnienia nadzoru nad ścisłą weryfikacją przez Dolnośląską Instytucję Pośredniczącą dokumentacji beneficjentów; ▪ rozstrzygnięcia w sprawie skarg na działalność Dolnośląskiej Instytucji Pośredniczącej, związaną z organizacją konkursów przyznających przedsiębiorcom pomoc finansową, przekazywane były skarżącym ze zwłoką.
43.	Powiatowy Urząd Pracy w Legnicy	Pozytywna	▪ Wprowadzone zmiany organizacyjno-kadrowe służyły poprawie sprawności wdrażania instrumentów wsparcia; ▪ prowadzenie bieżącej analizy skutków i efektywności udzielonego wsparcia, w tym trwałości udzielonej pomocy, rozumianej jako prowadzenie działalności gospodarczej lub utrzymanie zatrudnienia po okresie uzyskiwania wsparcia.	
44.	Powiatowy Urząd Pracy w Wałbrzychu	Pozytywna	▪ Wprowadzone zmiany organizacyjno-kadrowe w zakresie ewidencjonowania i rozpatrywania wniosków oraz udzielania pomocy służyły poprawie sprawności wdrażania instrumentów wsparcia; ▪ monitorowanie na bieżąco efektów wsparcia rozumianego jako prowadzenie przez przedsiębiorców działalności gospodarczej po okresie otrzymywanego wsparcia; podejmowanie na podstawie wyników tych analiz działań zmierzających do usprawnienia procesu przyznawania pomocy w ramach kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych; ▪ przeprowadzenie analizy długofalowej trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych po okresie uzyskania wsparcia; ▪ dokonywanie prawidłowej weryfikacji rozliczeń dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń pracowników.	▪ Przypadki udzielenia pomocy wybranym beneficjentom, zbadane w ramach próby NIK, wskazały na potrzebę skrupulatnej weryfikacji dokumentacji każdej ze spraw oraz nadzoru w tym zakresie.

Lp.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności	Stany mające wpływ na wydaną ocenę:	
			Prawidłowe	niepożądane/nieprawidłowe
45.	Adsystem sp. z o.o.	W formie opisowej	▪ Brak istotnych nieprawidłowości w zakresie pozyskania, wykorzystania i rozliczenia środków otrzymanych z PFR SA; ▪ Dane zawarte w tych umowach odnoszące się do kryteriów wymaganych były co do zasady zgodne z danymi zawartymi w dokumentacji źródłowej.	▪ Podanie we wniosku skierowanym do WUP z art. 15g *ustawy COVID-19* niezgodnych ze stanem faktycznym danych o niezaleganiu z uregulowaniem zobowiązań podatkowych; ▪ w wyniku kontroli NIK i kontroli przeprowadzonej przez WUP na zlecenie NIK z art. 12 ust. 3 ustawy o NIK, Spółka zwróciła dofinansowanie otrzymane z WUP wraz z odsetkami, tj. w łącznej wysokości 333 518,96 zł.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Jest to urząd obsługujący m.in. ministra właściwego do spraw gospodarki. W okresie objętym kontrolą urząd ten podlegał przekształceniom. W dniu 1 stycznia 2020 r. urząd ten funkcjonował jako Ministerstwo Rozwoju utworzone 16 listopada 2015 r. w drodze przekształcenia Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz likwidacji, wraz z przejęciem kompetencji, Ministerstwa Gospodarki. Z dniem 7 października 2020 r. Ministerstwo Rozwoju przekształcone zostało w Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii i w tym kształcie funkcjonowało do dnia 12 sierpnia 2021 r. Z tą datą utworzone zostało Ministerstwo Rozwoju i Technologii w drodze przekształcenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii poprzez wyłączenie z niego komórek organizacyjnych obsługujących dział administracji rządowej „praca" oraz pracowników obsługujących sprawy tego działu. Sprawy te zostały przekazane do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej.

Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej

W dniu 1 stycznia 2020 r. urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy było Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej utworzone z dniem 3 grudnia 2015 r. (z mocą od 16 listopada 2015 r.). Zostało ono zlikwidowane w dniu 7 października 2020 r., a w jego miejsce zostało utworzone Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, przy czym dział administracji rządowej „praca" został włączony do Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii. Ponowne włączenie tego działu do Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej nastąpiło z dniem 12 sierpnia 2021 r.

Minister jako dysponent Funduszu Pracy przekazywał środki z tego Funduszu na realizację przez powiatowe urzędy pracy zadań, o których mowa w art. 15zzb–15zzd, 15zzda, 15zze, 15zze^{2}, 15zze^{4} oraz 15zze^{4a} *ustawy COVID-19*. Działając jako dysponent Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych minister finansował także – ze środków FGŚP – instrumenty wsparcia wdrażane przez wojewódzkie urzędy pracy, to jest świadczenia na podstawie art. 15g, art. 15gg art. 15gga oraz art. 15gga^{1} *ustawy COVID-19*.

Polski Fundusz Rozwoju SA

Polski Fundusz Rozwoju SA jest spółką z dominującym udziałem Skarbu Pastwa (99,9% akcji). Pozostałe 0,1% akcji posiada Bank Gospodarstwa Krajowego. Spółka funkcjonuje od 19 czerwca 2013 r. (data wpisu do KRS), początkowo pod nazwą Polskie Inwestycje Rozwojowe SA, a następnie – od dnia 13 kwietnia 2016 r. – pod obecną nazwą. PFR SA, na mocy *ustawy o sir*, jest jedną z sześciu instytucji rozwoju, które mogą posługiwać się wspólnym znakiem identyfikującym „Grupa PFR". Instytucje rozwoju, w ramach swoich autonomicznych zadań, realizują zadania w obszarze wsparcia lub usług świadczonych przedsiębiorcom. Zgodnie z art. 21a ust. 1 *ustawy o sir* Rada Ministrów, m.in. w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć Polskiemu Funduszowi Rozwoju SA realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w szczególności w formach przewidzianych w art. 13 ust. 1 pkt 2 ww. ustawy (promesy, pożyczki, gwarancje, poręczenia), ale także w formach bezzwrotnych. Program rządowy określa m.in. warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, sposób przygotowania i elementy rocznych planów

udzielania tego finansowania oraz sprawozdawczości z ich realizacji. PFR SA jest jednostką spoza sektora finansów publicznych i Spółką realizującą misję publiczną w rozumieniu art. 2 pkt 8 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*[110]. Zobowiązania Spółki nie są wliczane do państwowego długu publicznego, ale zalicza się je do długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Zakład Ubezpieczeń Społecznych jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną, zaliczaną do jednostek sektora finansów publicznych, realizującą zadania z zakresu ubezpieczeń społecznych w Polsce. W związku z wejściem w życie *ustawy COVID-19* oraz ustawy *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* [111] ZUS udzielał wsparcia, w formie świadczeń postojowych, przedsiębiorcom oraz osobom wykonującym umowy cywilnoprawne, które ze względu na ograniczenia i przestoje związane z COVID-19, utraciły możliwość prowadzenia działalności czy zarobkowania. ZUS umożliwiał także uprawnionym płatnikom składek, którzy nie mogli prowadzić lub mieli ograniczenia w prowadzeniu działalności, zwolnienie z obowiązku opłacania składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy, Fundusz Solidarnościowy, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Emerytur Pomostowych.

Regulacje w zakresie udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom

Pojęcie pomocy publicznej zostało zdefiniowane w art. 107 § 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*[112]*.* W świetle tej definicji, pomoc publiczna oznacza wszelką pomoc przyznawaną przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie. Jeśli taka pomoc zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, to – w świetle ww. przepisu – jest ona niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi (co do zasady – bez zgłoszenia Komisji Europejskiej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE).

Pomoc publiczna niezgodna z rynkiem wewnętrznym nie występuje w sytuacji, w której zastosowanie znajdzie art. 107 ust. 2 TFUE, ustanawiający zamknięty katalog rodzajów pomocy publicznej, uznanej przez sam Traktat za zgodną z zasadami rynku UE. Ponadto w art. 107 ust. 3 TFUE wymieniono rodzaje pomocy, które mogą być uznane za zgodne z rynkiem UE. Pomoc taka podlega ustanowionej Traktatem kontroli Komisji Europejskiej i dopiero po uznaniu przez Komisję w drodze decyzji, że proponowana pomoc spełnia warunki ustanowione w art. 107 ust. 2 i 3 TFUE, państwo członkowskie może udzielić taką pomoc jako zgodną z rynkiem wewnętrznym.

[110] Dz. U. z 2023 r. poz. 973.

[111] Dz. U. z 2023 r. poz. 201, ze zm.

[112] Dz. U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2, ze zm., dalej: *TFUE*.

Notyfikowana pomoc publiczna stanowi odrębną kategorię od pomocy udzielanej przez państwa członkowskie UE w ramach tzw. wyłączeń blokowych.

Komisja Europejska ma bowiem możliwość wydawania rozporządzeń, na podstawie których pewne kategorie pomocy uznane są za zgodne z rynkiem wewnętrznym i w związku z tym nie wymagają wcześniejszej notyfikacji oraz uzyskania zgody Komisji.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu[113] (tzw. GBER – *general block exemption regulation*) określa warunki, po spełnieniu których państwa członkowskie, bez konieczności ubiegania się o zgodę KE na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE, mogą udzielać pomocy publicznej przedsiębiorcom na realizację wybranych przedsięwzięć.

Ustawa o systemie instytucji rozwoju

Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r o systemie instytucji rozwoju[114] stanowi podstawę prawną udzielania pomocy przedsiębiorcom przez PFR SA.

Nowelizacja *ustawy o sir* przyjęta przez Sejm w dniu 31 marca 2020 r.[115] umożliwiła udzielanie przedsiębiorcom wsparcia finansowego przez PFR SA poprzez realizację rządowego programu. PFR SA nie jest podmiotem sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 *ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*[116]. Zgodnie z art. 2 pkt 8 lit. b ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. *o zasadach zarządzania mieniem państwowym*[117] PFR SA jest spółką realizującą misję publiczną, przy czym w uzasadnieniu do rządowego projektu *ustawy o sir*[118] wskazano, iż *działalność Polskiego Funduszu Rozwoju ma być ukierunkowana na działalność handlową, a nie na wykonywanie zadań stricte publicznych*. Nowelizacją *ustawy o sir* z dnia 31 marca 2020 r. przypisano PFR SA w art. 11 ust. 2 pkt 6 tej ustawy nowe zadanie, tj. podejmowanie działań służących zapobieganiu lub łagodzeniu skutków sytuacji kryzysowych w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*[119], w tym skutków rozprzestrzeniania się COVID-19, w szczególności poprzez:

- udzielanie wsparcia finansowego przedsiębiorcom i innym podmiotom dotkniętym tymi sytuacjami, w tym bezzwrotnego lub w formie gwarancji lub poręczeń;
- naprawienie lub pokrycie, w całości lub w części, szkód lub strat spowodowanych tymi sytuacjami – z wykorzystaniem środków własnych Polskiego Funduszu Rozwoju lub środków z innych źródeł.

[113] Dz. Urz. UE L Nr 187 z 26.06.2014 r., str. 1, ze zm.

[114] Dz. U. z 2023 r. poz. 1103.

[115] Ustawa z dnia 31 marca 2020 r. *o zmianie o ustawy o systemie instytucji rozwoju* (Dz. U. z 2020 r. poz. 569).

[116] Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm.

[117] Dz. U. z 2023 r. poz. 973.

[118] Str. 15 uzasadnienia z dnia 22 maja 2019 r., druk nr 3479/VIII kadencji Sejmu.

[119] Dz. U. z 2023 r. poz. 122.

Znowelizowane przepisy skonstruowano w ten sposób, aby oddzielić działalność komercyjną PFR SA od działalności zleconej przez administrację publiczną. W myśl art. 21a ust. 3 *ustawy o sir* PFR SA, realizując program rządowy prowadzi wyodrębnioną ewidencję zgodnie z art. 11 ust. 4 i 5 tej ustawy, w tym tworzy dla programu rządowego fundusz niezaliczany do kapitałów (funduszów) własnych, wykazywany w pasywach bilansu w grupie zobowiązań jako fundusz specjalny, zgodnie z art. 46 ust. 4 ustawy z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości*[120].

Na mocy znowelizowanych przepisów *ustawy o sir*, które weszły w życie w dniu 1 kwietnia 2020 roku:

- Polski Fundusz Rozwoju SA udziela finansowania, w szczególności mikroprzedsiębiorcom oraz małym i średnim przedsiębiorcom spełniającym warunki określone w załączniku I do rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. *uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu* (art. 12 ust. 1 *ustawy o sir)*;
- finansowanie to, stanowiące pomoc państwa spełniającą przesłanki określone w art. 107 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, przeznacza się m.in. na zapobieganie lub naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi, innymi sytuacjami kryzysowymi, w tym rozprzestrzenianiem się COVID-19 (art. 12 ust. 1a pkt 7 *ustawy o sir*);
- formami finansowania są m.in.: pożyczki, gwarancje oraz poręczenia (art. 13 ust. 1 pkt 2 *ustawy o sir*);
- Rada Ministrów, w związku ze skutkami COVID-19, może powierzyć PFR SA realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, w szczególności w formach, o których mowa w art. 13 ust. 1 lub w formach bezzwrotnych (art. 21a ust. 1 *ustawy o sir)*;
- program rządowy określa w szczególności warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego, sposób przygotowania i elementy rocznych planów udzielania tego finansowania oraz sprawozdawczości z ich realizacji (art. 21a ust. 2 *ustawy o sir)*;
- minister właściwy do spraw gospodarki przekazuje środki na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez PFR SA wskutek realizacji programu rządowego (art. 21a ust. 4 *ustawy o sir)*;
- minister właściwy do spraw gospodarki, działając w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, zawiera z PFR SA umowę określającą warunki i tryb przekazywania środków na pokrycie wynagrodzenia oraz kosztów poniesionych przez PFR SA wskutek realizacji programu rządowego (art. 21a ust. 5 *ustawy o sir)*;
- w latach 2020–2029 limit wydatków budżetu państwa stanowiących skutek finansowy nowelizacji *ustawy o sir,* określony przez ustawodawcę wynosi 11,7 mld zł, w tym w: 2020 r. 6,7 mld zł, 2021 r.

[120] Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm. Zgodnie z ww. przepisem zakładowy fundusz świadczeń socjalnych oraz inne fundusze tworzone na podstawie odrębnych przepisów, niezaliczone do kapitałów (funduszów) własnych, wykazuje się w pasywach bilansu w grupie zobowiązań jako fundusze specjalne.

3,0 mld zł oraz w 2022 r. 1,0 mld zł[121]; w przypadku przekroczenia lub zagrożenia przekroczeniem przyjętego na dany rok budżetowy limitu wydatków zostanie zastosowany mechanizm korygujący polegający na ograniczeniu wydatków, wysokości poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa udzielanych PFR SA oraz emisji obligacji w celu podwyższenia kapitału zakładowego Polskiego Funduszu Rozwoju SA (art. 42 ust. 1 i 2 *ustawy o sir)*;

– Polski Fundusz Rozwoju SA w celu uzyskania środków na realizację rządowego programu udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego może emitować obligacje na rynku krajowym i na rynkach zagranicznych, a także wykorzystywać środki pochodzące ze zwrotów lub spłat wsparcia finansowego udzielonego ze środków przeznaczonych na realizację rządowego programu udzielania wsparcia finansowego oraz inne przychody osiągane w związku z gospodarowaniem tymi środkami. Zobowiązania Spółki z tego tytułu są objęte gwarancją Skarbu Państwa, mimo że udzielenie tych gwarancji nie zostało objęte limitami określonymi w ustawie budżetowej. Gwarancja ta jest udzielana do wysokości 100% pozostałych do wypłaty świadczeń pieniężnych wynikających z wyemitowanych obligacji objętych gwarancją wraz ze 100% należnych odsetek od tej kwoty i innych kosztów bezpośrednio związanych z obligacjami. PFR SA został zwolniony z obowiązku ustanowienia zabezpieczenia do gwarancji i wniesienia opłaty prowizyjnej. Do emisji przez PFR SA obligacji stosuje się art. 39p–39w ustawy z dnia 27 października 1994 r. *o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym*[122] (art. 21aa *ustawy o sir*[123]*).*

Rada Ministrów, jako organ administracji publicznej, powierzyła PFR SA realizację programów rządowych[124], czyli zadań z zakresu administracji publicznej, jednak Spółka ta nie jest organem administracyjnym w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*[125]. Przepisy *ustawy o sir*, w tym zwłaszcza art. 21a ust. 1 tej ustawy, nie przyznają Radzie Ministrów uprawnienia do „przekazywania" czy „delegowania" na PFR SA praw i obowiązków wynikających z programów rządowych, w tym uprawnienia do kształtowania zasad udzielania pomocy o charakterze publicznoprawnym.

Artykuł 21a ust. 1 *ustawy o sir* upoważnia Radę Ministrów do powierzenia PFR SA realizacji rządowych programów udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. *„Powierzenie realizacji"* nie jest zaś równoznaczne z upoważnieniem do ustalenia, uszczegółowienia czy modyfikowania zasad realizacji programów rządowych.

[121] Dalej: w 2023 r. – 0,5 mld zł, w latach 2024–2025 – 0 zł; w 2026 r. – 0,05 mld zł, w 2027 r. – 0,1 mld zł, w 2028 r. – 0,15 mld zł i w 2029 r. – 0,2 mld zł.

[122] Dz. U. z 2022 r. poz. 2483, ze zm.

[123] Dodany do *ustawy o sir* art. 65 pkt 3 ustawy z dnia 16 kwietnia 2020 r. *o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2* (Dz. U. z 2023 r. poz. 201, ze zm.).

[124] Tj. Tarcza 1.0, Tarcza DP. Tarcza 2.0.

[125] Dz. U. z 2023 r. poz. 775, ze zm.

Przepisy rangi ustawowej nie przekazują PFR SA kompetencji w zakresie podejmowania działań władczych wobec obywateli, jednostronnie kształtujących ich sytuację prawną, określających zasady udzielania pomocy, w tym powody odmowy udzielania pomocy finansowej. PFR SA jest bowiem spółką prawa handlowego, natomiast nie jest podmiotem sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych.*

W tym zakresie, w ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego[126], mamy do czynienia ze zjawiskiem prywatyzacji zadań publicznych, gdyż zadania administracji publicznej realizuje podmiot znajdujący się poza strukturami administracji. PFR SA nie został wyposażony we władztwo administracyjne, a w związku z tym nie ma kompetencji do podejmowania czynności o charakterze władczym i nie jest organem administracyjnym w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z art. 21a ust. 2 *ustawy o sir* program rządowy określa m.in. warunki i okres udzielania przedsiębiorcom wsparcia finansowego. Ustawodawca powierzył Radzie Ministrów do uregulowania w programach rządowych podstawowe kwestie dotyczące zasad realizacji programu, które zostały wskazane w tym przepisie.

Z postanowień programów rządowych, tj. Tarcza 1.0, Tarcza DP oraz Tarcza 2.0 wynika, iż kompetencje otrzymane w ramach art. 21a ust. 2 *ustawy o sir* Rada Ministrów przekazała Polskiemu Funduszowi Rozwoju SA, który nie jest organem administracyjnym. PFR SA otrzymał od Rady Ministrów możliwość działania zgodnie z Zasadą Racjonalnego Uznania, m.in. w zakresie przygotowywania, określania i uzgadniania warunków oraz zawierania wszelkich Dokumentów Wykonawczych, a także dokonywania, w treści Dokumentów Wykonawczych i poza nią, uszczegółowienia wszelkich zasad realizacji Programu. Dokumenty Wykonawcze to m.in. regulaminy ubiegania się o udział w programach i inne dokumenty stanowiące podstawę dla przedsiębiorców wnioskowania o wsparcie finansowe. Tym samym PFR SA uzyskał możliwość działania „według swojego swobodnego uznania", które miało być ograniczane jedynie wymogami racjonalności, słusznych *interesów* zainteresowanych stron oraz najpełniejszej realizacji celów programów, przy czym każdy z tych wymogów podlegał dodatkowo swobodnej ocenie i rozumieniu PFR („według własnej profesjonalnej oceny", „zgodnie z własnym najlepszym zrozumieniem").

W ww. trzech programach rządowych uchwalonych przez Radę Ministrów przewidziana została Procedura Akceptacji. W ramach tej procedury PFR SA miał m.in. prawo, lecz nie obowiązek, poddać w każdym czasie akceptacji Ministra na przykład: projekty regulaminów ubiegania się o udział w programach rządowych, wzory wniosków i umów z beneficjentami. Oznacza to, że PFR SA miał autonomię w zakresie decydowania, które dokumenty, regulacje chciałby poddać akceptacji Ministra. Żaden przepis *ustawy o sir* nie upoważnił Rady Ministrów do pozostawienia PFR SA swobody w zakresie stosowania lub odstąpienia od stosowania procedury umożliwiającej Radzie Ministrów kontrolę sposobu realizacji programów rządowych.

[126] Postanowienie z dnia 23 listopada 2021 r., sygn. I GSK 1353/21 (LEX nr 3288776).

Zgodnie z art. 21a ust. 2b *ustawy o sir* przedsiębiorcy ubiegający się o wsparcie byli zobowiązani do złożenia PFR SA oświadczeń wymaganych do ustalenia możliwości objęcia przedsiębiorcy wsparciem finansowym. Treść oświadczeń składanych przez przedsiębiorców nie była określona w programach rządowych lecz była ustalana przez PFR SA według jego uznania.

Komunikat KE z dnia 20 marca 2020 r. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/01)[127]

W związku z kryzysem ekonomicznym spowodowanym epidemią COVID-19 Komisja Europejska w dniu 20 marca 2020 r. określiła w *Tymczasowych Ramach Pomocy* zasady udzielania pomocy publicznej w celu wsparcia przedsiębiorców dotkniętych skutkami pandemii.

Tymczasowe Ramy Pomocy umożliwiły państwom członkowskim UE szybkie i skuteczne działania w celu wsparcia przedsiębiorstw. Przyjęte przez KE zasady miały zapewnić przedsiębiorcom płynność finansową poprzez dostęp do finansowania w czasie epidemii.

Tymczasowe Ramy Pomocy nie są „twardym" źródłem prawa, lecz są określane jako tzw. prawo miękkie „*soft law*", niestanowiące przepisów bezpośrednio obowiązujących. Wskazały one kierunek interpretacyjny Komisji Europejskiej w zakresie wprowadzanych przez państwa członkowskie mechanizmów pomocy.

W *Tymczasowych Ramach Pomocy* Komisja Europejska wskazała warunki, które powinny zostać spełnione, aby pomoc udzielana przedsiębiorcom była zgodna z rynkiem wewnętrznym. Na podstawie *Tymczasowych Ram Pomocy* państwa członkowskie UE mogły opracować własne programy wsparcia.

Tymczasowe Ramy Pomocy w okresie trwania epidemii były zmieniane sześć razy. Regulacje dotyczące udzielania pomocy składają się z wyodrębnionych sekcji – *Tymczasowe środki pomocy państwa*, które przewidują określone instrumenty wsparcia udzielane w ramach pomocy publicznej, do których zalicza się:

- ograniczone kwoty pomocy (np. dotacje bezpośrednie, umorzenie lub odroczenie zobowiązań podatkowych) – sekcja 3.1;
- pomoc w formie gwarancji kredytowych – sekcja 3.2;
- pomoc w formie subsydiowanych stóp oprocentowania pożyczek – sekcja 3.3;
- pomoc w formie gwarancji i pożyczek udzielanych za pośrednictwem instytucji kredytowych lub innych instytucji finansowych – sekcja 3.4;
- krótkoterminowe ubezpieczenia kredytów eksportowych – sekcja 3.5;
- pomoc na badania i rozwój związane z epidemią COVID-19 – sekcja 3.6;
- pomoc inwestycyjna przeznaczona na infrastrukturę służącą do testowania i przygotowania produktu do masowej produkcji – sekcja 3.7;

[127] Dz. Urz. UE C Nr 911 z 20.03.2020 r., str. 1, ze zm.

– pomoc inwestycyjna na produkcję wyrobów służących zwalczaniu epidemii COVID-19 – sekcja 3.8;
– pomoc w formie odroczenia płatności podatku lub składek na ubezpieczenie społeczne – sekcja 3.9;
– pomoc w formie subsydiowania wynagrodzeń pracowników w celu uniknięcia zwolnień podczas epidemii COVID-19 – sekcja 3.10;
– środki służące dokapitalizowaniu – sekcja 3.11;
– pomoc w formie wsparcia na poczet niepokrytych kosztów stałych – sekcja 3.12.

Komisja Europejska ustaliła, że państwa członkowskie mogą m.in.: opracować środki pomocowe bez udziału Komisji, przy czym w tym przypadku obligatoryjnie powinny zastosować ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń grupowych, tj. rozporządzenie nr 651/2014.

Ponadto państwa członkowskie mogły zgłaszać do KE programy pomocowe, w których podstawą pomocy był art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE. Przy zastosowaniu tego podejścia KE zastrzegła, iż dokona akceptacji zgłoszonego środka pomocowego poprzez wydanie decyzji dla konkretnego programu, która określi warunki udzielania przedsiębiorcom pomocy[128].

W sekcji 3.1 *Tymczasowych Ram Pomocy* KE określiła warunki, po spełnieniu których uzna pomoc państwa członkowskiego, m.in. w formie dotacji bezpośrednich, za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, w sytuacji gdy:

a) pomoc w formie dotacji bezpośrednich, zaliczek zwrotnych, korzyści podatkowych lub w zakresie płatności nie przekracza 800 tys. euro na przedsiębiorstwo; wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat;
b) pomoc jest przyznawana na podstawie programów pomocy posiadających szacowany budżet;
c) pomoc może zostać przyznana przedsiębiorstwom, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji (w rozumieniu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych, tj. rozporządzenia nr 651/2014 w dniu 31 grudnia 2019 r.; może być ona przyznana przedsiębiorstwom, które nie znajdują się w trudnej sytuacji lub przedsiębiorstwom, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji w dniu 31 grudnia 2019 r., ale które później napotkały trudności lub znalazły się w trudnej sytuacji z powodu epidemii COVID-19;
d) pomoc przyznaje się nie później niż 31 grudnia 2020 r.;
e) pomoc przyznana przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych uwarunkowana jest jej nie przeniesieniem w części lub w całości na producentów surowców i nie jest ustalana na podstawie ceny lub ilości produktów zakupionych od producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez zainteresowane przedsiębiorstwa.

[128] Decyzje KE (decyzja z dnia 27 kwietnia 2020 r. nr SA.56996 oraz decyzja z dnia 23 grudnia 2020 r. nr SA.59763) dla Programów Tarcza 1.0 oraz Tarcza 2.0 wskazywały, że beneficjentami programu mogą być jedynie mikro, mali i średni przedsiębiorcy w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1–3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. *Prawo Przedsiębiorców*.

Definicja przedsiębiorstwa MŚP według prawa krajowego i prawa unijnego

Ustawa Prawo przedsiębiorców

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców[129] definiuje pojęcie przedsiębiorcy oraz wprowadza definicje jego wyodrębnionych kategorii.

Przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1).

Przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ust. 2).

W art. 7 tej ustawy określono definicje mikroprzedsiębiorcy, małego przedsiębiorcy oraz średniego przedsiębiorcy oraz zasady obliczania wartości, które pozwalają na zakwalifikowanie przedsiębiorców do poszczególnych z ww. kategorii.

Poszczególne kategorie przedsiębiorców oznaczają:

1. mikroprzedsiębiorca – przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
   - zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz
   - osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro.
2. mały przedsiębiorca – przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
   - zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz
   - osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro,
   - i który nie jest mikroprzedsiębiorcą.
3. średni przedsiębiorca – przedsiębiorcę, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:
   - zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz
   - osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro,
   - i który nie jest mikroprzedsiębiorcą ani małym przedsiębiorcą.

[129] Dz. U. z 2023 r. poz. 223, ze zm.

Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu oraz Zalecenia Komisji 361/2003/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącego definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw[130]

W prawie unijnym kryteria formalne definicji przedsiębiorstwa MŚP zostały określone w Załączniku I rozporządzenia nr 651/2014, a wcześniej w Załączniku I Zalecenia KE 2003/361.

Kryteria, na podstawie których dane przedsiębiorstwo kwalifikuje się jako mikroprzedsiębiorstwo, małe lub średnie przedsiębiorstwo (MŚP) określone w Załączniku I do rozporządzenia nr 651/2014 są analogiczne do kryteriów przyjętych w Zaleceniu KE 361/2003 dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Zgodnie z art. 2 ww. Załącznika I rozporządzenia nr 651/2014:
- do kategorii mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) należą przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 250 pracowników i których roczny obrót nie przekracza 50 milionów euro, lub roczna suma bilansowa nie przekracza 43 milionów euro;
- w kategorii MŚP małe przedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 50 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 milionów euro;
- w kategorii MŚP mikroprzedsiębiorstwo definiuje się jako przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 10 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 2 milionów euro.

W myśl art. 3 do ustalenia statusu ww. przedsiębiorstw brane są pod uwagę przedsiębiorstwa samodzielne, partnerskie oraz powiązane.

Przedsiębiorstwo samodzielne oznacza każde przedsiębiorstwo, które nie jest zakwalifikowane jako przedsiębiorstwo partnerskie ani powiązane.

Przedsiębiorstwa partnerskie oznaczają wszystkie przedsiębiorstwa, które nie zostały zakwalifikowane jako *przedsiębiorstwa powiązane* i między którymi istnieją następujące związki: przedsiębiorstwo (przedsiębiorstwo wyższego szczebla) posiada, samodzielnie lub wspólnie z co najmniej jednym przedsiębiorstwem powiązanym, co najmniej 25% i nie więcej niż 50% kapitału innego przedsiębiorstwa (przedsiębiorstwa niższego szczebla) lub praw głosu w takim przedsiębiorstwie.

Przedsiębiorstwo można jednak zakwalifikować jako *samodzielne* i w związku z tym niemające żadnych przedsiębiorstw *partnerskich*, nawet jeśli niżej wymienieni inwestorzy osiągnęli lub przekroczyli pułap 25%, pod warunkiem, że nie są oni powiązani, indywidualnie ani wspólnie, z danym przedsiębiorstwem:
- publiczne korporacje inwestycyjne, spółki venture capital, osoby fizyczne lub grupy osób fizycznych prowadzące regularną działalność inwestycyjną w oparciu o venture capital, które inwestują w firmy nienotowane na giełdzie (tzw. anioły biznesu), pod warunkiem że całko-

[130] Dz. Urz. UE L Nr 124 z 20.05.2003 r., str. 1.

wita kwota inwestycji tych aniołów biznesu w jedno przedsiębiorstwo wynosi mniej niż 1 250 000 euro;
- uczelnie wyższe lub ośrodki badawcze nienastawione na zysk;
- inwestorzy instytucjonalni, w tym fundusze rozwoju regionalnego;
- niezależne władze lokalne z rocznym budżetem poniżej 10 milionów euro oraz liczbą mieszkańców poniżej 5000.

Przedsiębiorstwa powiązane oznaczają przedsiębiorstwa, które pozostają w jednym z poniższych związków:

a) przedsiębiorstwo ma większość praw głosu w innym przedsiębiorstwie w roli udziałowca/akcjonariusza lub członka,
b) przedsiębiorstwo ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innego przedsiębiorstwa,
c) przedsiębiorstwo ma prawo wywierać dominujący wpływ na inne przedsiębiorstwo na podstawie umowy zawartej z tym przedsiębiorstwem lub postanowień w jego statucie lub umowie spółki,
d) przedsiębiorstwo będące udziałowcem/akcjonariuszem lub członkiem innego przedsiębiorstwa kontroluje samodzielnie, na mocy umowy z innymi udziałowcami/akcjonariuszami lub członkami tego przedsiębiorstwa, większość praw głosu udziałowców/akcjonariuszy lub członków w tym przedsiębiorstwie.

Wpływ dominujący nie istnieje, jeżeli inwestorzy wymienieni w definicji przedsiębiorstwa partnerskiego nie angażują się bezpośrednio lub pośrednio w zarządzanie danym przedsiębiorstwem, bez uszczerbku dla ich praw jako udziałowców/akcjonariuszy.

Przedsiębiorstwa, które pozostają w jednym ze związków opisanych w punktach a)–d) za pośrednictwem co najmniej jednego przedsiębiorstwa, lub jednego z inwestorów, o których mowa w definicji *przedsiębiorstwa partnerskiego*, również uznaje się za powiązane. Przedsiębiorstwa pozostające w jednym z takich związków za pośrednictwem osoby fizycznej lub grupy osób fizycznych działających wspólnie, również uznaje się za przedsiębiorstwa powiązane, jeżeli prowadzą one swoją działalność lub część działalności na tym samym rynku właściwym lub rynkach pokrewnych.

Za rynek pokrewny uważa się rynek dla danego produktu lub usługi znajdujący się bezpośrednio na wyższym lub niższym szczeblu rynku w stosunku do rynku właściwego.

Według art. 3 ust. 4 przedsiębiorstwa nie można uznać za małe lub średnie, jeżeli 25% lub więcej kapitału lub praw głosu kontroluje bezpośrednio lub pośrednio, wspólnie lub indywidualnie, co najmniej jeden organ publiczny.

Przedsiębiorstwa mogą złożyć oświadczenie o swoim statusie prawnym przedsiębiorstwa samodzielnego, przedsiębiorstwa partnerskiego lub przedsiębiorstwa powiązanego, załączając dane dotyczące pułapów wielkości zatrudnienia, obrotów i sum bilansowych. Oświadczenia takie nie wykluczają kontroli i postępowań wyjaśniających przewidzianych w przepisach krajowych lub unijnych (art. 3 ust. 5).

Zgodnie z art. 5 liczba personelu odpowiada liczbie rocznych jednostek pracy (RJP), tj. liczbie pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy w obrębie danego przedsiębiorstwa lub w jego imieniu w ciągu całego uwzględnianego roku referencyjnego. Praca osób, które nie przepracowały pełnego roku, osób, które pracowały w niepełnym wymiarze godzin, bez względu na długość okresu zatrudnienia, lub pracowników sezonowych jest obliczana jako część ułamkowa RJP. W skład personelu wchodzą:

- pracownicy;
- osoby pracujące dla przedsiębiorstwa, podlegające mu i uważane za pracowników na mocy prawa krajowego;
- właściciele-kierownicy;
- partnerzy prowadzący regularną działalność w przedsiębiorstwie i czerpiący z niego korzyści finansowe.

Praktykanci lub studenci odbywający szkolenie zawodowe na podstawie umowy o praktyce lub szkoleniu zawodowym nie wchodzą w skład personelu przedsiębiorcy. Nie wlicza się również pracowników przebywających na urlopach macierzyńskich ani wychowawczych.

Jeżeli dane przedsiębiorstwo przekracza lub „spada" poniżej progów zatrudnienia oraz finansowych określonych wyżej, to uzyskanie lub utrata statusu mikro, małego lub średniego przedsiębiorstwa następuje tylko wówczas, gdy sytuacja ta powtórzy się w ciągu dwóch kolejnych okresów obrachunkowych.

Ustawa Prawo przedsiębiorców a przepisy unijne

Cechą wspólną obu regulacji prawnych są wskazania takich samych wartości pułapów liczbowych dotyczących: zatrudnienia, obrotów i sum bilansowych.

Do ustalenia statusu przedsiębiorcy *ustawa Prawo przedsiębiorców* umożliwia wybór jednego z dwóch ostatnich lat obrotowych, przez co przedsiębiorstwa, którym status może ulegać zmianie, mają swobodę wyboru kwalifikacji swojego statusu do odpowiedniej grupy sektora MŚP albo jako przedsiębiorstwa dużego.

Natomiast w *rozporządzeniu nr 651/2014* ustalenie statusu przedsiębiorstwa jest jednoznaczne, a jego zmiana może nastąpić tylko wówczas, jeżeli spadek lub przekroczenie danych dotyczących zatrudnienia i/lub pułapów finansowych, kwalifikujące do innej grupy MŚP, bądź poza nią, wystąpi w dwóch kolejnych okresach obrachunkowych.

Ustawa Prawo przedsiębiorców pomija relacje pomiędzy przedsiębiorstwami typu partnerstwo czy powiązania. Do określenia statusu przedsiębiorstwa brane są pod uwagę wyłącznie wielkości zatrudnienia i wartości finansowe, natomiast nie są uwzględniane dane dotyczące przedsiębiorstw partnerskich i/lub powiązanych, o ile takie zachodzą. W efekcie, przedsiębiorstwo np. „małe", w rozumieniu ustawy *Prawo przedsiębiorców*, może zostać zakwalifikowane jako „duże", zgodnie z warunkami określonymi w Załączniku I *rozporządzenia nr 651/2014*.

6.3. Narzędzia antycovidowej osłony przedsiębiorców w wybranych państwach europejskich[131]

Żadne państwo Unii Europejskiej nie było w pełni przygotowane na pandemię COVID-19. Narastające obciążenia służby zdrowia oraz zagrożenia gospodarcze skłoniły niektóre państwa do wprowadzenia „lockdownu", czyli ograniczeń aktywności społecznej, w tym gospodarczej (przemieszczania lub gromadzenia się ludzi, działania placówek edukacyjnych i handlowych, zamknięcie granic etc.) oraz obowiązku zachowania odpowiedniej odległości osób wobec siebie (dystans społeczny), a także kwarantanny wobec osób podejrzanych o nosicielstwo wirusa i obowiązkowych szczepień. Pandemia stanowiła więc silnie destabilizujący bodziec, szokowo zmniejszający popyt oraz ograniczający działalność gospodarczą.

Pierwsze reakcje państw członkowskich UE (poza Szwecją) na pandemię były w znacznym stopniu zunimorfizowane. Pierwsze regulacje skupiły się na ochronie pracowników oraz na zapewnieniu krótkookresowej płynności przedsiębiorstw – w szczególności zaś MŚP oraz osób samozatrudnionych. Środki ochronne obejmowały w szczególności odroczenia płatności podatków oraz składek systemu zabezpieczenia społecznego, a także uruchomienie systemu kredytowego finansowanego z zasobów państwa (lub funduszy UE, np. SURE[132]). W następnych fazach pandemii sposoby zwalczania negatywnych skutków pandemii uległy zróżnicowaniu. Dotyczyło ono zarówno wielkości alokowanych środków, jak i zakresu pomocy świadczonej dużym przedsiębiorstwom oraz zasad pomocy (zwłaszcza zwrotności/bezzwrotności). Istotne różnice wystąpiły w zakresie źródeł finansowania walki z gospodarczymi następstwami epidemii COVID-19. Państwa dysponujące wyjściowo znaczniejszymi zasobami budżetowymi finansowały znaczną część wydatków właśnie z tych zasobów, inne zaś musiały niezbędne środki zgromadzić poprzez emisję długu lub wykorzystanie zewnętrznych źródeł finansowania.

Austria

Na poziomie federalnym ścisły lockdown wprowadzono 16 marca 2020 r. Trwał on do 12 kwietnia 2020 r. W okresie od 3 listopada do 6 grudnia 2020 r. zarządzono drugi lockdown, w ramach którego pozostawiono bez ograniczeń przemysł i sklepy z produktami pierwszej potrzeby. Trzeci lockdown został zarządzony w dniach 26 grudnia 2020 r. – 18 stycznia 2021 r. (ale przedłużono go do 8 lutego 2021 r.). Następne lockdowny, np. od kwietnia do maja 2021 r. miały charakter regionalny.

W 2020 r. rząd uruchomił największy w Europie (w stosunku do PKB) program wsparcia gospodarki o wartości 49,6 mld euro (tj. 12,6% PKB z roku 2019), co spowodowało wystąpienie w latach 2020–2021 deficytu budżetowego w wysokości niemal 9% PKB. Środki przeznaczono na wsparcie systemu ochrony zdrowia, utrzymanie zatrudnienia, finansowanie zatrud-

[131] Za: prof. dr. hab. Artur Nowak-Far, Narzędzia osłony przedsiębiorców przed skutkami gospodarczymi epidemii covid-19. Analiza porównawcza polski z wybranymi państwami europejskimi. SGH 2022 r. (niepublikowane).

[132] Ang.: *Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency – SURE. Europejski instrument tymczasowego wsparcia w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej. Pomoc krajom UE, które potrzebują dużych funduszy na zwalczanie negatywnych skutków społecznych i gospodarczych pandemii koronawirusa.*

nienia krótkoterminowego, subwencje dla przedsiębiorców na pokrycie kosztów stałych i kompensatę strat wynikających z lockdownów, a także na gwarancje kredytowe. Nowe zasady rozliczeń danin publicznych to odroczenie płatności zaliczek podatków dochodowych oraz składek zabezpieczenia społecznego. Zredukowano też stawkę VAT na dobra pierwszej potrzeby. Przyśpieszono (z 2021 r. na 2020 r.) obniżkę najniższej stawki podatku PIT (z 25% do 20%). W 2021 r. – z uwagi na ponawianie lockdownu – kontynuowano pomoc doraźną, tj. subsydia na pokrycie kosztów stałych, wsparcie małych przedsiębiorstw, środki na uzupełnienie przychodów i pomoc na wypadek bezrobocia. Zwiększono inwestycje publiczne oraz na zachęty dla inwestycji prywatnych, a także środki na podwyższenie kwalifikacji pracowników i na wcześniejsze przechodzenie na emerytury.

Francja

We Francji, pierwszy przypadek zarażenia wirusem COVID-19 stwierdzono 24 stycznia 2020 r. Pierwsza reakcją było wprowadzenie ogólnego lockdownu. Gospodarka w latach 2020–2021 kurczyła się w tempie ok. o 8% rocznie.

Środki mające na celu ograniczenie negatywnych gospodarczych skutków pandemii obejmowały m.in. tzw. pakiet fiskalny o wartości ok. 180 mld euro, stanowiącej około 8% PKB. Ponadto ustanowiono tzw. pakiet gwarancyjny w wysokości 327,5 mld euro, z czego 315 mld euro obejmowały gwarancje kredytów bankowych i gwarancje zabezpieczenia refinansowania (łącznie około 15% PKB).

Pakiet fiskalny obejmował świadczenia z ubezpieczenia zdrowotnego dla chorych oraz ich opiekunów; zwiększenie wydatków publicznych na zaopatrzenie medyczne, odraczanie terminów płatności składek zabezpieczenia społecznego i podatków od przedsiębiorstw, przyśpieszenie zwrotów podatków (zwłaszcza VAT), dofinansowanie wynagrodzeń pracowników zatrudnionych na umowach krótkoterminowych, bezpośrednie dofinansowanie działalności mikroprzedsiębiorstw, osób wykonujących wolne zawody i samozatrudnionych, wydłużenia świadczeń dla bezrobotnych, odłożenie płatności czynszu i opłat komunalnych od mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Uruchomiono też dokapitalizowania z funduszy publicznych lub nacjonalizacje (przejęcie przez państwo) spółek, które z uwagi na pandemię tego wymagały. Sektory uznane za najbardziej dotknięte epidemią mogły otrzymać np. dofinansowanie zakupu pojazdów o napędach ekologicznych, a także wsparcie „zielonych" inwestycji w sektorach wytwarzania samochodów i samolotów.

W 2021 r. alokowano w budżecie państwa dodatkowe środki na finansowanie istniejących programów interwencyjnych (około 3% PKB). Plan obejmował środki o wartości 200 mld euro (z czego 40 mld euro z grantów finansowanych przez UE z Funduszu Odbudowy), z przeznaczeniem na transformację ekologiczną gospodarki, zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw, a także na wzmocnienie spójności społecznej i terytorialnej.

W odniesieniu do zatrudnienia, regulacje francuskie wprowadziły złożony system zwiększający elastyczność relacji pracodawca-pracownicy. Dotyczyło to w szczególności: przechodzenia na ograniczony wymiar zatrudnienia, zawieszenie umowy o pracę przy jednoczesnym wypłaca-

niu pracownikom nie mniej niż 70% dotychczasowego wynagrodzenia, możliwość skierowania pracowników na szkolenia (ale z zachowaniem przez nich dotychczasowego wynagrodzenia), refundacji płacy – w okresie od 1 czerwca do 30 września 2020 r. – w limitowanej wysokości 60% wynagrodzenia pracownika do pułapu 4,5-krotności płacy minimalnej, rozszerzenia systemu elastycznego i krótkoterminowego zatrudnienia, zatrudnionych na część etatu oraz zatrudnionych w celu przyuczenia zawodu.

W lipcu 2020 r. wprowadzono specjalny reżim tzw. „ograniczonego zatrudnienia w celu jego utrzymania" w przedsiębiorstwach prowadzących wymienione enumeratywnie rodzaje działalności, objętych restrykcjami, ale niezagrażającymi ich egzystencji na rynku. System polegał na częściowej refundacji płac, pod warunkiem, że redukcja czasu pracy nie przekraczała 40% ustawowo określonego czasu pracy. Pomoc, udzielana przez maksimum 36 miesięcy, mogła być wykorzystana w okresie nie dłuższym niż 46 miesięcy.

W dniu 24 czerwca 2020 r. wprowadzono tymczasowe dostosowanie wysokości stawek pracowniczych wynagrodzeń z okresu przestoju – zasadniczo obniżało je z dotychczasowych 70% do 60% regularnej stawki godzinowej, ale w sektorach uznanych za szczególnie dotknięte następstwami epidemii (tj. w sektorze turystycznym, restauracyjnym, organizacji imprez sportowych, kulturalnych, transportu lotniczego, i w sektorze eventowym) stawkę ustalono na 100%. W lipcu 2020 r. zmodyfikowano te zasady w ten sposób, że stawki będą finansowane w 85% przez państwo i państwową agencję do spraw bezrobocia, a w sektorach szczególnie dotkniętych lub powiązanych (łącznie 86 enumeratywnie wymienionych) przedsiębiorstwa miały otrzymywać pomoc, gdy ich obroty spadną o co najmniej 80%. Ustalane reguły dotyczące utrzymania zatrudnienia w warunkach epidemii były uściślane i wyjaśniane kolejnymi regulacjami prawnymi.

W zakresie polityki wsparcia francuskie przepisy przewidywały istotną rolę budżetu państwa i Publicznego Banku Inwestycyjnego. Jednym z zasadniczych celów działań tych instytucji było utrzymanie płynności finansowej przedsiębiorstw, zwłaszcza należących do kategorii MŚP. W zakresie tych regulacji w definicji MŚP zastosowano definicję wynikającą z prawa Unii Europejskiej, przy czym wielkości obrotów i zatrudnienia przyjmowano na dzień 31 grudnia 2019 r. Jednym ze środków wsparcia były dotacje na pokrycie 50% kosztów doradztwa (świadczonego przez podmioty, które współpracują z Bankiem) służącego przywróceniu lub utrzymaniu płynności oraz kosztów misji konsultingowych (do 78%) także służących przywróceniu lub utrzymaniu płynności.

Drugą grupą środków interwencyjnych było finansowanie gwarancji eksportowych dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz na kredyt prefinansowy (tj. finansujący transakcję eksportową przed jej wykonaniem). Celem interwencji było z jednej strony ograniczenie ryzyka instytucji kredytowych udzielających kredytu eksportowego, a z drugiej strony, zwiększenie płynności przedsiębiorstw, które z prefinansowania eksportowego skorzystały.

Rząd francuski poszerzył także wcześniej istniejący system reasekuracji krótkoterminowych kredytów eksportowych (koszt 2 mld euro).

Sektor bankowy zobowiązał się do przyśpieszenia oceny wniosków kredytowych przedsiębiorstw, odroczenia terminów spłaty rat kredytów (do 6 miesięcy), ograniczenia stosowania kar umownych i dodatkowych opłat za wydłużanie linii kredytowych oraz analogicznego zawieszenia opłat leasingowych.

W marcu 2020 r. wprowadzono nowy system pożyczek gwarantowanych przez państwo, z okresem spłaty nawet do pięciu lat. Całkowita kwota finansowania tej akcji kredytowej wynosiła 300 mld euro. Kwota finansowania wynosiła od 90% dla niefinansowych przedsiębiorstw „małej skali" do 70% dla przedsiębiorstw „dużej skali" – bez względu na rodzaj prowadzonej działalności. Wysokość pożyczek, zależna od wielkości przychodów przedsiębiorcy w roku poprzednim, wynosiła 25% kwoty przychodów (bez VAT). Koszt kredytu dla przedsiębiorcy został ustawowo ograniczony. Dofinansowanie było udzielane na wniosek zainteresowanego przedsiębiorstwa w ramach procedury w samym banku. Bank, po udzieleniu promesy kredytowej, kierował wniosek do Publicznego Banku Inwestycyjnego w celu uzyskania gwarancji, a po jej otrzymaniu udzielał stosownego kredytu.

Specjalnie dla małych i średnich przedsiębiorstw stworzono system „podlegającej spłacie zaliczki", ten ustanowiono na rzecz takich MŚP, które nie mogły uzyskać pomocy płynnościowej z innych źródeł, a uznanych za „szczególnie wrażliwe". Alokacja budżetowa na ten program wynosiła 500 mln euro.

Na rzecz branży turystycznej państwo wyasygnowało 3,6 mld euro w formie kredytów oraz dokapitalizowania. Kanałem przekazywania kredytów były dwie instytucje bankowe, w tym Publiczny Bank Inwestycyjny. Pomoc w formie dokapitalizowania mogą uzyskać przedsiębiorstwa integrujące do swojej działalności ochronę środowiska i cyfryzację.

Alokowane dla branży turystycznej fundusze w dyspozycji Publicznego Banku Inwestycyjnego (1,9 mld euro) zostały przeznaczone na zwiększenie funduszy pożyczkowych dostępnych branży turystycznej o 1 mld euro oraz sfinansowanie odroczenia spłaty kredytów na 12 miesięcy (400 mln euro). Kwotę 500 mln euro przeznaczono na dokapitalizowanie przedsiębiorstw branży turystycznej. Cześć kwoty alokacji posłużyła do szkolenia liderów branży służącego zwiększeniu ich zdolności menadżerskich niezbędnych do zapewnienia dostosowania przedsiębiorstw do wyzwań okresu po pandemii.

Wszystkie narzędzia kredytowego wsparcia państwa przewidywały zasadniczo odroczenie obsługi długu o 12 miesięcy. Po zakończeniu tego okresu przedsiębiorcy mogli dokonać wyboru planu spłaty na okres do pięciu następnych lat, z możliwością jednokrotnej, dodatkowej zmiany w tym zakresie.

Francuskie programy wsparcia przewidują również możliwość udzielenia mikro- i małym przedsiębiorstwom (niedziałającym w branży rolnej i przetwórstwa pierwotnych płodów rolnych, a także niebędących spółkami prawa cywilnego zajmującymi się pośrednictwem w handlu nieruchomościami) mikrokredytów dofinansowanych przez państwo w ramach zakończonej procedury mediacyjnej zakończonej opracowaniem planu naprawczego. Dla mikroprzedsiębiorstw (zatrudniających do 10 pracowników) maksymalna kwota kredytu wynosi 10 tys. euro. Dla przedsiębiorstw małych, zatrudniających więcej niż 10 pracowników a nie więcej niż 49, kwota kredytu to 50 tys. euro. Kredyt był udzielany na okres do siedmiu lat, przy czym odroczenie obsługi kredytu wynosiło 1 rok. Oprocentowanie kredytu nie mogło przekraczać 3,5% w skali roku. Zasadniczym warunkiem uzyskania tego rodzaju wsparcia było to, by przedsiębiorstwa korzystające z niego nie pozyskały już wcześniej kredytu finansowanego ze środków budżetu państwa. Przedsiębiorstwa te nie mogą również mieć zaległości podatkowych i z zakresu składek zabezpieczenia społecznego. Kredyt mógł być wykorzystany na inwestycje albo na zwiększenie kapitału obrotowego.

Od marca 2020 r. zastosowano również szczególny system zawieszenia poboru ceł, w ramach zastosowania jednolitej polityki handlowej UE (bez naruszania przepisów UE). Zasadniczym mechanizmem było stworzenie możliwości zatrzymania towarów objętych deklaracją celną w reżimie „tymczasowego składowania" przez samych przedsiębiorców, bez płacenia cła – aż do momentu zwolnienia ich z tego reżimu w momencie sprzedaży, na okres do 120 dni (wcześniej maksymalny okres wynosił 90 dni).

Hiszpania

Po zidentyfikowaniu w lutym 2020 r. pierwszego przypadku zarażenia wirusem COVID-19 rząd centralny wprowadził stan wyjątkowy na okres od 14 marca do 21 czerwca 2020 r. (pełen lockdown obowiązywał od 30 marca do 9 kwietnia 2020 r.). Ograniczono działalność gospodarczą, działalność w zakresie kultury, wypoczynku, prowadzenia hoteli i restauracji oraz w transporcie. Z dniem 21 czerwca 2020 r. przywrócono nieograniczoną możliwość podróżowania w ramach Hiszpanii i w strefie Schengen oraz naukę stacjonarną. Drugi stan wyjątkowy trwał od 25 października 2020 r. do 8 maja 2021 r.

W Hiszpanii skoncentrowano się na wspomaganiu przedsiębiorstw oraz na zapewnieniu elastyczności budżetów publicznych (centralnego i wspólnot terytorialnych). Umożliwiono przepływy pomiędzy poszczególnymi pozycjami budżetowymi. Scentralizowano i ułatwiono zaopatrzenie medyczne.

W ramach środków fiskalnych alokowano z budżetu centralnego 85 mld euro, tj. 7,4% PKB, w tym 13,8 mld euro na świadczenia zdrowotne. Kwotą 270 mln euro zasilono budżet badań i rozwoju technologii zwalczania COVID-19.

Na świadczenia osłonowe dla pracowników czasowo niezatrudnionych przeznaczono 24,6 mld euro, a na świadczone przez rządy regionalne usługi socjalne, edukacyjne i w zakresie bezpośredniego wsparcia finansowego przedsiębiorstw, w tym na utrzymanie ich płynności, a także na wsparcie

podmiotów samozatrudnionych i pracowników sezonowych – których działalność została ograniczona w wyniku pandemii – 17,5 mld euro.

W ramach planów osłonowych, pracownicy poddani kwarantannie i zarażeni otrzymywali wynagrodzenie w wysokości 60–75% podstawy, wypłacane z zabezpieczenia społecznego (1,6 mld euro). Świadczeniem osłonowym objęto również pracowników, którzy nie mieli umów o pracę na czas nieokreślony i którzy nie uzyskali nowych umów, a równocześnie nie nabyli uprawnień na wypadek bezrobocia (800 mln euro). Świadczenia na rzecz pracowników, którzy – z uwagi na przedłużające się poszukiwanie pracy – wykorzystali już należne im świadczenia na wypadek bezrobocia kosztowały 18 mln euro. Pomocą objęto także pracowników zatrudnionych na okres próbny, z którymi nie zawarto dalszej umowy oraz pracowników, którzy nie mogli zawrzeć umowy o pracę z nowym pracodawcą (42 mln euro). Od czerwca 2020 r. wprowadzono także system gwarantowanego dochodu minimalnego (3 mld euro rocznie) oraz system dopłat do czynszów i dofinansowanie państwowego planu mieszkalnictwa na lata 2018–2021 (800 mln euro). Wzmocniono także (o dodatkowe 300 mln euro) świadczenia przeznaczone na wsparcie gospodarstw domowych opiekujących się dziećmi i osobami starszymi.

Dla osób objętych kwarantanną wprowadzono tymczasowe świadczenie osłonowe (30 mln euro). Z budżetu centralnego przekazano wspólnotom autonomicznym 25 mln euro na pokrycie kosztów posiłków, które miały być przekazane uczniom szkół podstawowych i ponadpodstawowych korzystającym dotychczas z refundowanych lub częściowo refundowanych posiłków w szkołach. Zwiększono również kwoty na pokrycie kosztów rachunków za energię dostarczaną do gospodarstw domowych, na finansową pomoc dla systemu edukacji (40 mln euro), jak również na pomoc sektorową (około 700 mln euro).

Przedsiębiorstwa, których pracownicy objęci byli programem utrzymania zatrudnienia lub przywrócenia zatrudnienia pracowników zwolnionych z pracy z powodu pandemii zostały zwolnione – w tym zakresie – z obowiązku odprowadzenia składek ubezpieczenia społeczne. Z tego obowiązku zostały także zwolnione osoby samozatrudnione, które otrzymały świadczenie nadzwyczajne na czas pandemii (3,3 mld euro).

System wsparcia obejmował również subsydiowanie zakupu nowych samochodów elektrycznych przez osoby prywatne, przedsiębiorstwa i administrację (250 mln euro) oraz wsparcie inwestycji cyfrowych i na innowacje w przemyśle turystycznym (220 mln euro). Zredukowano stawkę VAT m.in. na jednorazowe maseczki ochronne (ekwiwalent niepobranych dochodów 850 mln euro), materiały medyczne niezbędne do zwalczania epidemii, a także testy na SARS-COVID-19 oraz na szczepionki ochronne (480 mln).

Istotnym narzędziem było bezodsetkowe odroczenie o 3 lub 4 miesiące terminów wymagalności zaliczek podatkowych od małych i średnich przedsiębiorstw oraz od osób samozatrudnionych, a także odroczenie terminów złożenia zeznań podatkowych i rocznych sprawozdań finansowych z jednoczesnym wprowadzeniem korzystnych reguł rozliczania dochodu do opodatkowania i zaliczek podatku VAT (217 mln euro). Stworzono zachęty

podatkowe dla wynajmujących budynki lub lokale (na hotele, restauracje i dla innych celów związanych z turystyką) wyrównując im obniżki czynszów (324 mln euro).

Wprowadzono również odroczenie opłaty zobowiązań na rzecz systemu zabezpieczenia społecznego dla osób samozatrudnionych w wybranych branżach uznanych za najbardziej poszkodowane w wyniku pandemii. Szczególne reguły w tym zakresie ustanowiono w odniesieniu do pracowników zatrudnionych w rolnictwie. Otwarto możliwość skorzystania przez pracowników ze zgromadzonego przez nich kapitału w funduszach emerytalnych.

Rząd utworzył państwowy fundusz ratunkowy przeznaczony na wsparcie przedsiębiorstw uznanych za strategiczne (10 mld euro) oraz na dokapitalizowanie przedsiębiorstw średniej wielkości (1 mld euro). Wzmocnił także rządowy program wsparcia kredytu eksportowego (2 mld euro) za pośrednictwem Hiszpańskiej Kompanii Ubezpieczenia Kredytu Eksportowego. Ustanowiono także dodatkowy moduł gwarancji kredytowych dla MŚP oraz osób samozatrudnionych (1,1 mld euro). Kwotę 1,2 mld euro alokowano na pomoc finansową dla gospodarstw domowych uznanych za szczególnie dotknięte skutkami pandemii. Umożliwiono im zawieszenie spłat kredytów hipotecznych oraz zawieszenie lub zmniejszenie czynszu – w odniesieniu do wynajmujących, którzy zawodowo i na większą skalę trudnią się wynajmem. Na początku pandemii ustanowiono także moratorium na spłatę kredytów i pożyczek (w tym konsumenckich) zaciągniętych przez najsłabsze ekonomicznie gospodarstwa domowe.

Wsparciu sektora turystycznego służyło także automatyczne zawieszenie naliczania odsetek i spłaty udzielonych kredytów na okres roku, a także wydłużenie terminów spłaty kredytów udzielonych w ramach programów ministerialnych. Ustanowiono system autoryzowania przez administrację rządową bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektory uznane za strategiczne.

Włochy

Od końca lutego 2020 r. do 4 maja 2020 r. we Włoszech obowiązywał niemal całkowity lockdown, następnie obostrzenia częściowo znoszono. Ograniczenia w podróżowaniu do krajów UE oraz pomiędzy regionami Włoch zniesiono w lipcu 2020 r. W sierpniu 2020 r., w związku ze wzrostem zachorowań, przywrócono zakazy działania klubów nocnych i szkół (przejście ich na nauczanie zdalne). Ogłoszono również stan nadzwyczajny, który trwał do stycznia 2021 r. W pierwszej dekadzie kwietnia 2021 r. znaczna liczba obostrzeń była już poluzowana albo zniesiona. Zimą 2021 r. ponownie nastąpił powrót do ograniczeń, ale już z regionalnym zróżnicowaniem środków.

W dniu 17 marca 2020 r. rząd włoski przyjął pakiet rozwiązań interwencyjnych o wartości ok. 25 mld euro (1,6% PKB 2020 r.) z przeznaczeniem na:

- wzmocnienie ochrony zdrowia i obrony cywilnej (3,2 mld euro);
- ochronę miejsc pracy i utrzymanie dochodów zwalnianych pracowników, a także osób samozatrudnionych (10,3 mld euro);
- odroczenie zapłaty podatków i opłat za świadczenia komunalne (6,5 mld euro);

- akcję kredytową na rzecz przedsiębiorców (5,1 mld euro).

Wdrożone zostały zawieszenia płatności zaliczek na podatki od płac, VAT, składek systemu zabezpieczenia społecznego i składek ubezpieczenia obowiązkowego (od marca 2020 r. do maja 2020).

W kwietniu 2020 r. przyjęto tzw. dekret płynnościowy, o wartości 400 mld euro (ok. 25% PKB) – głównie na gwarancje kredytowe. W połowie maja 2020 r. uruchomiono dalsze 55 mld euro (tj. 3,5% PKB) w ramach pakietu legislacyjnego, którego celem było wsparcie gospodarstw domowych (14,5 mld euro), wzmocnienie finansowe ochrony zdrowia (3.3 mld euro) oraz umocnienie wsparcia dla przedsiębiorstw, w tym odroczeń podatków (16 mld euro).

W ramach pakietu przewidziano także świadczenia (z budżetu centralnego) na rzecz przedsiębiorstw, osób samozatrudnionych i prowadzących gospodarstwa rolne, które rozpoczęły działalność po 1 stycznia 2019 r. albo, jeżeli rozpoczęły działalność wcześniej, łącznie spełniały następujące kryteria:

- na dzień oceny były podatnikami podatku VAT;
- uzyskiwały w roku podatkowym poprzedzającym 20 maja 2020 r. przychody nie większe niż 5 mln euro;
- ich przychody w kwietniu 2020 r. były o co najmniej 1/3 mniejsze niż w kwietniu 2019 r.

Świadczenie odpowiadało części różnicy (20%, 15% lub 10%) pomiędzy przychodem wykazanym w kwietniu 2019 r. a przychodem zrealizowanym w kwietniu 2020 r. w zależności od wysokości przychodów. Minimalna kwota transferu (nieopodatkowanego) wynosiła dla osób fizycznych 1 tys. euro, zaś dla spółek 2 tys. euro.

Pakiet przewidywał również korzystne dla niektórych przedsiębiorców modyfikacje zasad wyliczania podatków. Jeżeli zatem prowadzili oni tę działalność w sposób otwarty dla publiczności (np. sklepy), otrzymywali automatycznie prawo do kredytu podatkowego w kwocie 60% wydatków poniesionych w 2020 r. (ale do pułapu 80 tys. euro w 2020 r. i 60 tys. euro w 2021 r.). Zastosowanie tego szczególnego przywileju podatkowego wymagało jednak przedstawienia dowodów na to, że podatnicy ci dokonali adaptacji koniecznych do wypełnienia wymagań sanitarnych wprowadzonych w celu ograniczenia zakażeń wirusem SARS-COVID-19 (co dotyczyło m.in. zakupu barier i ekranów ochronnych, termometrów, instalacji odkażających, itp.).

W sierpniu 2020 r. przyjęto kolejny pakiet legislacyjny o wartości 25 mld euro (tj. około1,6% PKB). Przewidywał on dodatkowe świadczenia dla gospodarstw domowych i niektórych grup pracowników, przedłużenie programu wsparcia zatrudnienia krótkoterminowego, a także zawieszenia płatności składek systemu zabezpieczenia społecznego od osób nowozatrudnionych.

Kolejne regulacje (z października 2020 r. oraz maja 2021 r.) ukierunkowane zostały na te sektory, które w największym stopniu doświadczyły negatywnego wpływu poprzednich ograniczeń. Obejmowały one granty na realizacje projektów służących konkurencyjności MŚP oraz osób samo-

zatrudnionych na rynku, kompensatę utraconych dochodów (w stosunku do roku poprzedniego), a także na wspomożenie najsłabszych gospodarczo gospodarstw domowych, w szczególności na pokrycie przez nie kosztów wynajmu mieszkań.

Zwiększeniu płynności przedsiębiorstw służyły także:
- trzy programy obejmowania obligacji i innych dłużnych papierów wartościowych emitowanych przez MŚP w celu podwyższenia kapitału zakładowego co najmniej do 250 tys. euro (ok. 4 mld euro);
- dokapitalizowanie przedsiębiorstw, a także inwestycje w obligacje zamienne oraz w dług podporządkowany przedsiębiorstw (44 mld euro);
- finansowanie inwestycji w start-upy oraz innowacyjne MŚP, w zamian za udziały (0,2 mld euro);
- Narodowy Fundusz Turystyki, którego środki w kwocie 2 mld euro, mogły być przeznaczone na przejęcie (w całości albo w części) własności hoteli lub objęcie tymczasowego ich zarządu;
- fundusz restrukturyzacji spółek o szczególnym znaczeniu.

Szwecja

Po stwierdzeniu 31 stycznia 2020 r. pierwszych przypadków zachorowań ogłoszono restrykcje w podróżowaniu, wprowadzono dystans społeczny oraz nauczanie zdalne. Restrykcje te bardzo szybko zaczęto znosić. W dniu 27 maja 2020 r. rząd przyjął pięcioetapowy plan adaptacyjny, którego ostatecznym celem był jak najszybszy powrót społeczeństwa do funkcjonowania na zasadach sprzed pandemii.

Na walkę z ekonomicznymi następstwami pandemii wyasygnowano w latach 2020 i 2021 ok. 400 mld koron (ok. 38 mld euro), głównie na zwiększenie płynności w gospodarce, dokapitalizowanie przedsiębiorstw, a także zwiększenie akcji gwarancyjnej kredytu eksportowego. System przewidywał też wzmocnienie finansowe terytorialnych wspólnot lokalnych i regionalnych w zakresie utraconych przez nie dochodów podatkowych, pokrycie dodatkowych kosztów walki z pandemią, a także na pokrycie kosztów utrzymania transportu publicznego ważnego dla funkcjonowania regionów.

Najważniejsze rozwiązania to:
- subsydiowanie krótkoterminowych płatnych zwolnień (wynikających z konieczności ekonomicznej, a także zachorowań i kwarantanny), także dla osób samozatrudnionych;
- wzmocnienie finansowe ochrony zdrowia, w tym na testy covidowe, dodatkowe szkolenia oraz zwiększenie wynagrodzeń dla pracowników służby zdrowia;
- tymczasowe (trzy miesiące) zmniejszenie składek zabezpieczenia społecznego od pracowników, a także zawieszenie wymagalności składek płaconych przez pracodawców;
- zawieszenie poboru rocznych korekt VAT za 2019 r. i podatków należnych od MŚP – aż do marca 2022 r.;
- pożyczki dla firm na pokrycie kosztów stałych (w przypadku zmniejszenia się ich przychodów) a także na utrzymanie miejsc pracy i projekty reorientacji – do października 2020 r.;

- uruchomienie specjalnego programu kredytowego dla MŚP;
- zwiększenie wsparcia dla sektorów medialnego, kulturalnego i sportowego – do września 2021 r.;
- subsydiowanie czynszów w sektorach uznanych za szczególnie poszkodowane;
- zwiększenie świadczeń dla osób bezrobotnych;
- świadczenie na pokrycie kosztów wynajmu mieszkania dla rodzin z dziećmi;
- wsparcie aktywizacji zawodowej, w tym szkoleń;
- wsparcie edukacji w zakresie zdalnego świadczenia usług;
- poszerzenie ofert zatrudnienia pracowników młodocianych w sektorach „zielonej" gospodarki oraz w zakresie pracy letniej;
- inwestycje infrastrukturalne, a także pomoc publiczna dla regionalnych portów lotniczych, dokapitalizowanie linii lotniczych SAS oraz niektórych znaczących państwowych przedsiębiorstw;
- pokrycie kosztów zapobiegania nadużyciom w zakresie korzystania z pomocy „covidowej".

Elementem systemu wsparcia przedsiębiorstw były odroczenia płatności podatków i składek systemu zabezpieczenia społecznego, gwarancje rządowe i bezpośrednie subsydiowanie działalności przedsiębiorstw, w szczególności tych, które mają istotne znaczenie dla eksportu. W dostępie do środków publicznych uprzywilejowane zostały przedsiębiorstwa działające w sektorze medialnym, w zakresie świadczenia dóbr kultury, sportu, transportu publicznego, kolejnictwa, przewozów lotniczych i morskich. Wsparto również organizacje pozarządowe świadczące usługi o szczególnym znaczeniu w czasie pandemii, np. oferujące opiekę nad dziećmi sytuacjach kryzysowych. Zwiększono także czasowy i podmiotowy zakres świadczeń dla bezrobotnych.

Część programów wsparcia została sprzężona z programem innowacyjności technologicznej i gospodarki niskoemisyjnej (np. na rozbudowę infrastruktury pojazdów elektrycznych, infrastruktury kolejowej, wydajności energetycznej budynków mieszkalnych oraz na finansowanie ulg podatkowych w inwestycjach w odnawialne źródła energii).

Ogólna kwota środków aktywowanych przez rząd szwedzki wyniosła 105 mld koron w 2020 r. i 85 mld koron w 2021 r. Stanowiło to odpowiednio 2,1% i 1,7% PKB roku 2019.

6.4. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 20 marca 2020 r. pn. Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki, określający warunki przyznawania przez państwa członkowskie pomocy publicznej w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz. Urz. UE C Nr 911 z 20.03.2020, str. 1).
2. Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące pomocy państwa na ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw niefinansowych znajdujących się w trudnej sytuacji (Dz. U. C Nr 249 z 31.7.2014, str. 1).
3. Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. U. L Nr 187 z 26.6.2014, str. 1).
4. Zalecenie Komisji 361/2003/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczące definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (Dz. Urz. UEL Nr 124 str. 36).
5. Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2023 r., poz. 1103).
6. Ustawa 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. z 2023 r. poz. 201, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz. U. poz. 875, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 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).
9. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. poz. 152). Uchylone z dniem 28 lutego 2021 r. na mocy ustawy z dnia 21 stycznia 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.
10. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 (Dz. U. z 2022 r. poz. 1291). Uchylone z dniem 23 lipca 2022 r. na mocy ustawy 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.

6.5. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Rodziny i Polityki Społecznej
8. Minister Rozwoju i Technologii
9. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
10. Sejmowa Komisja Gospodarki i Rozwoju
11. Sejmowa Komisja Finansów Publicznych
12. Senacka Komisja Budżetu i Finansów Publicznych
13. Senacka Komisja Gospodarki Narodowej i Innowacyjności
14. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
15. Prezes Zarządu Polskiego Funduszu Rozwoju SA
16. Dyrektorzy Powiatowych Urzędów Pracy
17. Dyrektorzy Wojewódzkich Urzędów Pracy

6.6. Stanowisko Ministra Rozwoju i Technologii do Informacji

Minister
Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DKT-V.0810.5.2021
Warszawa, 12 października 2023 r.

Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Dotyczy: Informacji o wynikach kontroli nr P/21/018: *Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce.*

Szanowny Panie Prezesie,

stosownie do postanowień art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. *o Najwyższej Izbie Kontroli*[1] poniżej przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach ww. kontroli[2].

Jak zauważyła NIK, pandemia COVID-19 była zjawiskiem o silnym, negatywnym oddziaływaniu na gospodarkę światową, w tym i polską. W kontekście kryzysu wywołanego pandemią konieczne jest jednak podkreślenie dwóch aspektów. Po pierwsze, natura, charakter i skala zaburzenia w znaczący sposób wpływała na cele polityki gospodarczej. Po drugie, działania polityki gospodarczej miały bezprecedensowy charakter, trudne do skwantyfikowania efekty i były prowadzone w warunkach znaczącej niepewności.

Pandemia dotknęła bezpośrednio gospodarkę realną powodując poważne zakłócenia po stronie popytowej i podażowej. Przede wszystkim w wyniku lockdownu i wymuszonej izolacji ludzi ograniczyła popyt zarówno na towary, jak i usługi. Z drugiej strony wpłynęła na zmniejszenie produkcji poprzez ograniczenie możliwości pracy (m.in. kwarantanny, opieka nad dziećmi, ograniczenie liczbowe osób pracujących w jednym pomieszczeniu) oraz dezorganizację łańcuchów dostaw.

Zadaniem państwa w takiej sytuacji było utrzymanie potencjału wytwórczego gospodarek oraz jego dostosowanie do zmieniających się warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, poprzez zapewnienie warunków działania w możliwie efektywny sposób.

Przy ocenie efektów działań podjętych w takich warunkach warto zwrócić zatem uwagę na to, że Polska **zdołała utrzymać swój potencjał gospodarczy i poziom aktywności gospodarczej**. Polska gospodarka przekroczyła poziom PKB sprzed pandemii już w I kw. 2021 r., podczas gdy w unijnej nastąpiło to 2 kwartały później. Mimo słabszego przejściowego wyniku w II kw. nasz PKB jest o 7,2% wyższy niż w IV kw. 2019 r., podczas gdy średni wzrost w tym czasie w całej UE wyniósł 3,1%, a w strefie euro 2,7%. Znacznie słabsze wyniki osiągnęły duże europejskie gospodarki takie jak Niemcy (+0,2%), Francja (+1,7%) czy Włochy (+2,1%).

[1] Dz. U. z 2022 r., poz. 623.
[2] Dalej: Informacji.

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

W czasie lockdownu oraz późniejszego znoszenia obostrzeń reakcja państwa musiała być szybka, dynamicznie dostosowywana do zmieniającej się sytuacji na rynku, a także specyfiki poszczególnych branż.

W pierwszych tarczach antykryzysowych koncentrowano się na działaniach osłonowych, które miały na celu utrzymanie płynności i miejsc pracy oraz przetrwanie jak największej liczby podmiotów na rynku, natomiast w kolejnej odsłonie pomocy, tworzone były rozwiązania wspierające prowadzenie działalności oraz konkurencyjność polskich przedsiębiorstw w długim okresie.

Polski Instytut Ekonomiczny (dalej: PIE) analizował działania państwa w okresie od wybuchu pandemii w marcu 2020 r. do końca 2020 roku[3]. Oceniono, że tarcze antykryzysowe pomogły skutecznie zamortyzować uderzenie kryzysowe oraz uniknąć istotnego wzrostu krótkookresowego zadłużenia firm.

Z badania PIE wynika, że firmy szeroko czerpały z wachlarza instrumentów pomocowych i wykorzystywały jednocześnie po kilka, komplementarnych wobec siebie, instrumentów. Większość badanych przedsiębiorców (92%) korzystała w tym okresie z więcej niż jednego instrumentu wsparcia. Co szczególnie istotne, ponad połowa (52%) przedsiębiorców skorzystała z więcej niż 10 rozwiązań oferowanych w ramach tarcz antykryzysowych.

Najwyżej ocenione przez przedsiębiorców i najczęściej wykorzystywane wsparcie to: zwolnienia ze składek ZUS (73%), tarcza finansowa (65%), dofinansowanie wynagrodzeń i składek na ubezpieczenia społeczne (65%) oraz obniżenie wymiaru czasu pracy lub praca zdalna (66%).

Natomiast według badania przeprowadzonego jesienią 2020 r. przez Bank Pekao[4] programy pomocowe zapewniły dostęp do finansowania w czasach kryzysu, co było kluczowe z punktu widzenia zachowania płynności finansowej firm w pierwszych miesiącach ograniczeń wprowadzonych w związku z sytuacją epidemiczną. Uruchomione w tym czasie liczne instrumenty finansowe spowodowały, że udało się w dużym stopniu, zminimalizować negatywne skutki ograniczenia działalności przedsiębiorstw z dnia na dzień w zakresie możliwości uzyskiwania przychodów i regulowania bieżących należności.

Wg informacji na temat pomocy publicznej zebranych przez Komisję Europejską, łącznie w UE-27 przeznaczono niemal 940 mld EUR i 3,4% PKB na walkę z COVID, przy czym pomiędzy krajami wystąpiło znaczące zróżnicowanie. W wartościach bezwzględnych, zgodnie z danymi przesłanymi przez państwa członkowskie, Niemcy przyznały 24,1% całości (226 mld EUR), a Francja 23,8% (223 mld EUR). Za nimi plasują się Włochy z 21,8% (205 mld EUR) i Hiszpania z 13,1% (123 mld EUR). Te cztery państwa członkowskie przyznały na działania antykryzysowe łącznie ponad 80% całkowitego wsparcia w ramach pomocy państwa.

Wsparcie w ramach pomocy publicznej w Polsce wyniosło 25,14 mld EUR i było 6. najwyższym pod względem wartości bezwzględnej. W kategoriach względnych Włochy są krajem, który dostarczył gospodarce najwięcej w porównaniu z PKB (6%), a następnie Hiszpania (5,3%), Węgry (5%), Francja (4,7%) i Grecja (4%). W Polsce wsparcie covidowe z pomocy publicznej sięgnęło niemal 2,3% PKB, co uplasowało nas na 10. miejscu w rankingu krajów UE pod względem tego kryterium.

Odnosząc się natomiast do poszczególnych nieprawidłowości zawartych w ww. Informacji oraz powiązanych z nimi wniosków pokontrolnych skierowanych do ministra właściwego

[3] *Tarcza Antykryzysowa. Koło ratunkowe dla firm i gospodarki?*, PIE, 2021, https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/09/PIE-Raport_Tarcze-19.07.pdf.

[4] *Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w roku 2020. Temat specjalny: wpływ COVID-19 na sektor MŚP*, Bank Pekao, https://www.pekao.com.pl/dam/sme/sme2020/pdf/Report_2020_PL.pdf .

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

do spraw gospodarki, należy zauważyć, że wbrew stanowisku NIK, Rada Ministrów i minister właściwy do spraw gospodarki posiadali realną kontrolę działań podejmowanych przez Polski Fundusz Rozwoju (dalej: PFR). W przypadku uznania, że sposób realizacji programów przez PFR był nieprawidłowy, Rada Ministrów miała w każdej chwili możliwość zmiany, w tym ich uszczegółowienia czy doprecyzowania.

Procedura Akceptacji została uwzględniona w treści Umowy o Przekazywaniu Środków. Obligatoryjne zastosowanie Procedury Akceptacji ma miejsce wyłącznie w sytuacji, gdy przewiduje to Umowa o Przekazywaniu Środków, Dokument Programowy (w rozumieniu Umowy o Przekazywaniu Środków) lub inny dokument, któremu strony Umowy o Przekazywaniu Środków po dniu jej zawarcia nadały status Dokumentu Programowego. Katalog dokumentów podlegających fakultatywnej Procedurze Akceptacji był otwarty, a przedstawienie dokumentów do akceptacji Ministerstwa Rozwoju i Technologii zależało od oceny PFR. Należy podkreślić, że pomimo braku takiego obowiązku, PFR przedstawiał do akceptacji projekty dokumentów oraz zapytania, w szczególności dotyczące możliwości dopuszczenia do udziału w Programach konkretnych podmiotów, co do statusu których posiadał wątpliwości.

Należ również zauważyć, że Umowa o Przekazywaniu Środków oraz Umowa o Zasadach Współpracy zawierały szczegółowe postanowienia dotyczące obowiązków sprawozdawczych, ewidencji oraz odpowiedzialności PFR za realizację Programów względem Skarbu Państwa, a także zawierały postanowienia nakazujące dokonanie zmiany ich treści w określonych przypadkach. Nie sposób zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że administracja rządowa nie miała możliwości sprawowania realnej kontroli nad realizacją przez PFR Programów.

Możliwość powierzenia PFR realizacji Programów została przewidziana w przepisach ustawowych, na podstawie których zostały zawarte odpowiednie umowy cywilnoprawne o współpracy między PFR a Skarbem Państwa, co odpowiada standardom wypracowanym w polskim porządku prawnym.

Należy również podkreślić, że forma spółki akcyjnej nie pozbawia Skarbu Państwa możliwości przewidzianych w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym i przepisach kodeksu spółek handlowych. W szczególności dla negacji uprawnień kontrolnych i koordynacyjnych konieczne byłoby wykazanie, że ustawodawca lub akt prawa wewnętrznie obowiązującego wyłączył lub ograniczył stały nadzór nad działalnością spółki akcyjnej sprawowany przez radę nadzorczą (art. 382 k.s.h.).

PFR nie został również wyposażony w możliwość władczego rozstrzygania o sytuacji prawnej podmiotów ubiegających się o udzielenie wsparcia. Zasady udziału w Programach, w tym zasady nabywania statusu beneficjentów zostały określone w treści Programów, a rola PFR sprowadzała się do weryfikacji spełnienia przez potencjalnych beneficjentów tych warunków. Katalog oświadczeń składanych przez beneficjentów również nie był dowolnie kształtowany przez PFR, a ich zakres podyktowany był treścią Programów.

Ponadto podmioty ubiegające się o udzielenie wsparcia finansowego w ramach Programów, które nie zgadzały się z decyzjami podjętymi przez PFR na podstawie Regulaminów, nie były pozostawione bez możliwości dochodzenia swoich praw na drodze sądowej. Umowy subwencji zawarte pomiędzy beneficjentami a PFR w przypadku sporów wprost odsyłają na drogę postępowania cywilnego.

W tym trybie, właściwym dla sfery stosunków cywilnoprawnych, odbywa się kontrola prawidłowości decyzji PFR o przyznaniu bądź odmowie przyznania subwencji.

Umowy zawierane z PFR powinny być traktowane jako umowy z profesjonalnymi uczestnikami obrotu gospodarczego. Nawiązanie stosunku prawnego z PFR następuje

z wykorzystaniem ogólnych instrumentów prawa cywilnego i jest konsekwencją decyzji podmiotu gospodarczego w sferze jego wolności (i związanej z nią swobody wyboru, z kim i na jakich warunkach wejść w tę relację). PFR nie rozstrzygał w sposób władczy o prawach i obowiązkach potencjalnych beneficjentów, a jedynie dokonywał weryfikacji ich statusu w ramach wykonywania powierzonych mu zadań w sferze cywilnoprawnej (w tym nie określił w sposób władczy katalogu wymaganych od beneficjentów oświadczeń).

Niezależnie od polemiki w tej sprawie i oceny działań podejmowanych w tym trudnym okresie należy podkreślić, że przeciwdziałanie gospodarczym skutkom pandemii koronawirusa było jednym z największych wyzwań dla państw na całym świecie, a realizowane przez administrację i instytucje w trakcie pandemii działania wobec polskich przedsiębiorców były skierowane na ochronę ich przychodów m.in. w celu ochrony miejsc pracy czy zachowania bieżącej płynności. Większość firm, które otrzymały pomoc w postaci tarczy finansowej PFR, nadal funkcjonuje. To najlepszy dowód na skuteczność tej formy wsparcia, dzięki której uratowano ok 600 tys miejsc pracy w Polsce.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Aneta Rożek

Dyrektor Generalny

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

6.7. Stanowisko Ministra Rodziny i Polityki Społecznej do Informacji

Minister Rodziny
i Polityki Społecznej

BKA-II.081.19.2.2023.IK
Warszawa, dnia /elektroniczny znacznik czasu/

Pan
Marian Banaś
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

przekazuję stanowisko do Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli P/21/018 pn. *Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce,* przekazanej przy piśmie NIK z dnia 28 września 2023 r., znak: KGP.430.6.2023.

Zaprojektowanie i wdrożenie narzędzi wspierających ochronę miejsc pracy w odpowiedzi na spowolnienie gospodarcze wywołane pandemią COVID-19 było zadaniem bez precedensu. Głównym celem rozwiązań finansowanych ze środków Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych było umożliwienie przetrwania przedsiębiorcom poprzez udzielenie wsparcia mającego na celu utrzymanie istniejących miejsc pracy. Instrumenty w postaci dofinansowania do wynagrodzeń i składek pracowników ewoluowały i były dostosowywane do zmieniających się okoliczności gospodarczych. Wprowadzone w kolejnych odsłonach Tarczy antykryzysowej nowe instrumenty wsparcia kierowane były wyłącznie do przedsiębiorców prowadzących działalność w konkretnych sektorach gospodarki, które były najbardziej dotknięte pandemią COVID-19.

Ministerstwo działało pod presją czasu, dostosowując się do bardzo dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Ocena dokonana przez NIK już po zakończeniu pandemii, z perspektywy ustabilizowanej sytuacji gospodarczej i społecznej, nie uwzględnia realiów działania w tamtym okresie. Niemniej jednak omawiane instrumenty niezaprzeczalnie przyczyniły się do utrzymania istniejących miejsc pracy i zapewniły wsparcie przedsiębiorcom w krytycznym okresie, gdy gospodarka została sparaliżowana z powodu przerwania łańcuchów dostaw i wprowadzonych ograniczeń. O skuteczności podjętych działań świadczy fakt, że Polska może pochwalić się jednym z najniższych poziomów stopy bezrobocia w krajach Unii Europejskiej.

Należy podkreślić, że Ministerstwo przedstawiło jedynie projekty rozwiązań pomocowych. Proces legislacyjny proponowanych rozwiązań prawnych wymaga natomiast zaangażowania wielu organów państwa, a nadanie ostatecznego kształtu uchwalanym normom należy do ustawodawcy. Minister właściwy do spraw pracy, dalej jako „Minister", który pełni rolę dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz dysponenta Funduszu Pracy, nie miał wpływu na dokonywane w tym procesie modyfikacje przepisów ani na ostateczną formę przyjętych rozwiązań zaakceptowanych przez Parlament. Propozycje rozwiązań zaproponowanych przez Ministra i przyjętych przez ustawodawcę uwzględniały istniejącą w chwili wybuchu epidemii strukturę jednostek administracji publicznej w postaci wojewódzkich urzędów pracy (dalej: „WUP") oraz powiatowych urzędów pracy (dalej: „PUP"),

tel. 222-500-108
info@mrips.gov.pl
https://www.gov.pl/web/rodzina

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

możliwość wykorzystania obsługiwanych przez te jednostki systemów teleinformatycznych oraz doświadczenie zatrudnionych w tych jednostkach pracowników w dystrybuowaniu środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych oraz środków Funduszu Pracy. Zapewniło to w końcowym rozrachunku szybkie udzielenie pomocy przedsiębiorcom i ich pracownikom oraz przyczyniło się do zmniejszenia kosztów na jej wdrożenie i obsługę. Należy przy tym podkreślić, że realizacja instrumentów pomocowych została ustawowo powierzona jednostkom sektora finansów publicznych, które są zobowiązane do przestrzegania zasad wskazanych w przepisach ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[1], w tym dokonywania wydatków publicznych w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

W wynikach kontroli wskazano na niski stopień rozliczania świadczeń przekazanych przedsiębiorcom. Należy jednak zwrócić uwagę, że w celu szybkiego i sprawnego udzielenia wsparcia przedsiębiorcom w latach 2020-2021 zasoby kadrowe WUP-ów zaangażowane były w proces rozpatrywania wniosków o pomoc i dokonywanie wypłaty świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy. Dopiero pod koniec 2021 r. rozpoczął się etap rozliczeń udzielonego wsparcia, w zawiązku z czym stan rozliczenia wniosków znajdował się w okresie objętym kontrolą NIK na niskim poziomie.

Nowelizacją ustawy COVID-19, wprowadzoną przepisami 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[2], określono terminy rozliczenia przez WUP-y beneficjentów ze środków im przekazanych na dofinansowanie do wynagrodzeń pracowników, w tym końcowego rozliczenia w okresie 3 lat od dnia upływu terminu do złożenia rozliczenia i dokumentacji potwierdzającej dane zawarte w rozliczeniu. Proces rozliczania pomocy COVID-19 został wydłużony w sposób możliwie maksymalny w związku z ograniczeniami kadrowymi WUP-ów udzielających wsparcia i ewentualnymi trudnościami w potwierdzaniu prawdziwości złożonych przez beneficjentów oświadczeń, które warunkowały możliwość jego udzielenia. Przyznana pomoc została aktualnie rozliczona na poziomie ok. 46% w skali kraju, przy czym proces ten przebiega nierównomiernie w poszczególnych WUP-ach. Na koniec sierpnia 2023 r. WUP-y, do których wpłynęła mniejsza liczba wniosków o udzielenie wsparcia, wykazały rozliczenie pomocy na poziomie od 50% do 99%, przy czym w WUP w Warszawie odnotowano rozliczenie złożonych wniosków na poziomie ok. 31% (wobec wskazanego przez NIK rozliczenia na poziomie ok 7% do końca 2021 r.), w WUP Katowice - ok. 32%, a w WUP Poznań - ok. 39%.

Należy podkreślić, że w okresie izolacji i walki z pandemią COVID-19 Minister był zaangażowany w przygotowanie rozwiązań wspierających pracowników i przedsiębiorców, jak również we wdrożenie usprawnień istniejących systemów teleinformatycznych, które miały służyć stworzeniu jak najlepszych warunków do realizacji tzw. Tarczy antykryzysowej i Tarczy branżowej, w przygotowywanie nowych rozwiązań w oparciu o informacje zwrotne uzyskiwane od WUP i PUP w ramach prowadzonych kilka razy w tygodniu telekonferencji lub na podstawie uwag zgłaszanych przez organizacje przedsiębiorców czy zwykłych obywateli. Prowadzenie intensywnych kontroli w tym czasie z uwagi zarówno na obowiązującą izolację, ale również konieczność realizacji priorytetowego zadania, którym było udzielenie wsparcia w krytycznym dla gospodarki momencie, mogłoby znacznie utrudnić pracę urzędów pracy i opóźnić udzielanie pomocy.

W uzupełnieniu wcześniejszych wyjaśnień dotyczących obowiązku weryfikowania przez WUP-y złożonych przez przedsiębiorców oświadczeń w zakresie kryteriów udzielania

[1] Dz.U. z 2023 r. poz. 1270, z późn. zm.

[2] Dz.U. poz. 1086, z późn. zm.

tel. 222-500-108
info@mrips.gov.pl
https://www.gov.pl/web/rodzina

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

wsparcia oraz możliwych przypadków pobrania środków nienależnie, wskazuję, że dysponent Funduszy nie zaniechał obowiązku weryfikowania spełnienia ww. kryteriów, tylko przeniósł je na późniejszy etap rozliczania pomocy. Jednocześnie od poszczególnych WUP-ów zależał stopień weryfikacji oświadczeń na poziomie wnioskowania o środki pomocowe w zależności od posiadanych możliwości kadrowych. Dysponent Funduszy umożliwił przy tym wykonanie zadań przez WUP-y w możliwie najprostszy i efektywny sposób poprzez m.in.: umożliwienie składania wniosków w postaci elektronicznej na udostępnionych formularzach, wprowadzenie jednolitego formularza rozliczeniowego, umożliwienie uzyskiwania przez WUP-y danych z ZUS za wykorzystaniem systemów teleinformatycznych, zamieszczanie stosownych informacji i wyjaśnień na stronach internetowych. Wymaga podkreślenia, że na etapie rozliczania przyznanego wsparcia środki pobrane nienależnie, w nadmiernej wysokości lub wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem są sukcesywnie odzyskiwane wraz z należnymi odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych. Kwota środków FGŚP odzyskanych od przedsiębiorców jest monitorowana przez Ministra w oparciu o informacje przekazywane przez WUP-y. Na koniec drugiego kwartału 2023 r. wyniosła łącznie 1,779 mld zł. Dysponent Funduszy podejmuje kolejne działania zmierzające do ułatwienia i przyspieszenia procesu rozliczania środków. W tym zakresie nawiązał współpracę z Zakładem Ubezpieczeń Społecznych w celu wypracowania mechanizmu przyspieszającego uzyskiwanie danych przez WUP-y niezbędnych do realizacji rozliczenia przedsiębiorców z uzyskanych na podstawie przepisów ustawy COVID-19 świadczeń finansowanych ze środków FGŚP.

Odnosząc się do zarzutu dokonania nieuprawnionej interpretacji dopuszczającej udzielenie pomocy przedsiębiorcom, którzy na koniec trzeciego kwartału 2019 r. zalegali ze zobowiązaniami publicznoprawnymi, ale **na dzień złożenia wniosku** uregulowali tę zaległość należy wskazać, że przepis art. 15g ust. 3 ustawy COVID-19 zawiera sformułowanie „nie zalegają" (podobnie jak w przepisie art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 11 października 2013 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z ochroną miejsc pracy[3] czasownik ten został użyty w czasie teraźniejszym), a nie – „nie zalegali" (tj. czasownik w czasie przeszłym), co wskazuje, że spełnienie przesłanki niezalegania ze zobowiązaniami publicznoprawnymi na koniec trzeciego kwartału 2019 r. i zgodność ze stanem faktycznym złożonego w tym zakresie przez wnioskodawcę oświadczenia, należy oceniać na dzień złożenia wniosku o pomoc. Warto zaznaczyć, że w powyższym przepisie użyto sformułowania: „do końca trzeciego kwartału", co w ocenie Ministra wskazuje na okres braku zaległości dotyczących zobowiązań publicznoprawnych z tytułu podatków i składek, a nie na ich stan („wg stanu") na koniec trzeciego kwartału 2019 r. Biorąc pod uwagę możliwość różnej interpretacji przepisu, przyjęto - zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców[4] - interpretację na korzyść przedsiębiorców. Przyjęcie przeciwnej interpretacji godziłoby również w zasadę równego traktowania przedsiębiorców (przedsiębiorca, który posiadałby na dzień złożenia wniosku o dofinansowanie ww. zaległości, a spłacałby je w systemie ratalnym, uzyskałby pomoc, w przeciwieństwie do przedsiębiorcy, który na dzień złożenia wniosku takich zaległości nie posiadałby, ale spłaciłby je z opóźnieniem). Należy podkreślić również, że w sytuacji, gdy w wyniku rozliczenia przez WUP-y okaże się, że oświadczenie przedsiębiorcy dotyczące spełnienia ww. kryterium zostało złożone niezgodnie ze stanem faktycznym, przedsiębiorca zobowiązany jest do zwrotu całości udzielonej pomocy wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

Ponadto, w celu wykonania wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy, niezwłocznie, do wiadomości urzędów pracy, zostaną wystosowane pisma przekazujące Informację

[3] Dz.U. z 2019 r. poz. 669

[4] Dz. U. z 2023 r. poz. 221, z późn. zm.

tel. 222-500-108
info@mrips.gov.pl
https://www.gov.pl/web/rodzina

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

o wynikach kontroli NIK wraz z prośbą o zapoznanie się z treścią dokumentu i realizację zawartych w nim wniosków pokontrolnych.

Z wyrazami szacunku
z up. Ministra Rodziny i Polityki Społecznej
Stanisław Szwed
Sekretarz Stanu
/-kwalifikowany podpis elektroniczny-/

tel. 222-500-108
info@mrips.gov.pl
https://www.gov.pl/web/rodzina

ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

6.8. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Warszawa, 13 listopada 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii w sprawie informacji o wynikach kontroli P/21/018
„Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce"

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rozwoju i Technologii[2] zawartego w piśmie z dnia 12 października 2023 r., znak: DKT-V.0810.5.2021 podpisanego z upoważnienia Ministra Rozwoju i Technologii przez Dyrektor Generalną Anetę Rożek.

Minister przedstawił w swym stanowisku argumenty, wskazywane wcześniej w trakcie czynności kontrolnych oraz w zastrzeżeniach do wystąpienia pokontrolnego. Zostały one wzięte pod uwagę na tamtych etapach procedury kontrolnej, a szczegółowe stanowisko NIK zostało przedstawione w uchwale Kolegium NIK w sprawie zastrzeżeń Ministra do wystąpienia pokontrolnego. Informacja o wynikach kontroli jest w pełni zgodna z tym rozstrzygnięciem. Dotyczy to m.in. kwestii, że Minister Rozwoju i Technologii wskazując jako podstawę prawną art. 21a ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju[3], w sposób nieuprawniony przekazał Polskiemu Funduszowi Rozwoju SA[4], podmiotowi spoza sektora finansów publicznych, część uprawnień władczych przynależnych organom administracji publicznej. Co więcej, Minister nie zapewnił sobie właściwych narzędzi wpływu na kształt i realizację programów rządowych, w tym w ramach zastosowanej Procedury Akcepcji, Zasady Racjonalnej Uznaniowości oraz w odniesieniu do obowiązków sprawozdawczych PFR SA wobec Ministra i Rady Ministrów.

W odniesieniu do nadzoru Ministra nad realizacją zadań przez PFR SA, powierzonych tej spółce uchwałą Rady Ministrów, Minister wskazał iż forma spółki akcyjnej nie pozbawia Skarbu Państwa możliwości kontrolnych i koordynacyjnych przewidzianych w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym i przepisach kodeksu spółek handlowych w zakresie kontroli wykonywanej przez radę nadzorczą. Należy to uznać za dodatkową przesłankę, na podstawie której możliwa będzie realizacja przez Ministra wniosków zaadresowanych do Niego w informacji o wynikach kontroli. W ocenie NIK fakt sprawowania przez Prezesa Rady Ministrów nadzoru właścicielskiego nad PFR SA[5] nie jest równoznaczny z przejęciem przez Radę Ministrów obowiązków kontrolnych w zakresie realizacji programów rządowych. Główne cele nadzoru właścicielskiego nie koncentrują się na działaniach prewencyjnych poświęconych realizacji poszczególnych programów rządowych – Tarcz, lecz dotyczą m.in.: długotrwałego wzrostu wartości majątku narodowego poprzez zwiększanie wartości spółek z udziałem Skarbu Państwa.

---

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623

[2] Dalej także: Minister.

[3] Dz. U. z 2023 r., poz. 1103.

[4] Dalej także: PFR SA.

[5] Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 stycznia 2021 r. w sprawie wykazu spółek, w których prawa z akcji Skarbu Państwa wykonuje Prezes Rady Ministrów lub inni członkowie Rady Ministrów, pełnomocnicy Rządu lub państwowe osoby prawne, w tym jednoosobowe spółki Skarbu Państwa (Dz. U. z 2021 r., poz. 168, ze zm.).

Argumentacja zawarta w stanowisku Ministra dotycząca okoliczności towarzyszącej powstaniu nieprawidłowości w obszarze koordynacji, monitorowania i kontroli, taka jak wyjątkowy charakter pandemii, była już rozważana zarówno w toku kontroli, jak i wspomnianego postępowania w sprawie zastrzeżeń. Okazała się niewystarczająca do zmiany ocen sformułowanych przez NIK. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, nieprzewidziany charakter zadań realizowanych przez Ministra Rozwoju i Technologii nie usprawiedliwiał niecelowego i w efekcie niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi. Nagłość zdarzeń nie uzasadniała działań naruszających przepisy i rezygnacji ze skutecznych mechanizmów kontroli wobec PFR SA.

6.9. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Warszawa, 13 listopada 2023 r.

Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/21/018
„Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce"

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1] przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Rodziny i Polityki Społecznej[2] zawartego w piśmie z dnia 10 października 2023 r., znak: BKA-II.081.19.2.2023.IK podpisanego z upoważnienia Ministra Rodziny i Polityki Społecznej przez Sekretarza Stanu Stanisława Szweda.

Minister przedstawił w swym stanowisku argumenty, wskazywane wcześniej w trakcie czynności kontrolnych. Zostały one uwzględnione zarówno w wystąpieniu pokontrolnym, jak i w informacji o wynikach kontroli. Stanowisko Ministra nie wpływa więc na sformułowane tam oceny i wnioski, w tym m.in. w zakresie dokonania przez Ministra nieuprawnionej interpretacji przepisów ustawy 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[3] w przekazywanych do urzędów pracy wyjaśnieniach. Działanie Ministra w tym zakresie skutkowało rozszerzeniem, bez podstawy prawnej, pomocy przedsiębiorcom, którzy zalegali z zobowiązaniami wobec państwa na koniec III kwartału 2019 r., a uregulowali zobowiązania na dzień złożenia wniosku. Podkreślić należy, iż Minister Rodziny i Polityki Społecznej, nie skorzystał z przysługującego mu, zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, prawa zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego. Minister uznał tym samym nieprawidłowość sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnych NIK w tym konkretnym zakresie. Na podkreślenie zasługuje informacja Ministra, że przyznana pomoc została aktualnie rozliczona na poziomie około 46% w skali kraju, a w niektórych przypadkach ten poziom jest znacznie niższy (np. na koniec sierpnia 2023 r. w WUP w Warszawie odnotowano rozliczenie złożonych wniosków na poziomie ok. 31%, w WUP Katowice ok. 32%, a w WUP Poznań ok. 39%). Dane te potwierdzają słuszność oceny NIK, że istnieje istotne ryzyko nierozliczenia w terminie wszystkich środków przekazanych przedsiębiorcom, a w konsekwencji nieodzyskania niezasadnie wydatkowanych środków, biorąc pod uwagę iż maksymalny termin ostatnich rozliczeń upływa z końcem 2024 r.

Powołanie przez Ministra w stanowisku okoliczności pandemii COVID-19 i w konsekwencji konieczność działania Ministerstwa pod presją czasu, nie usprawiedliwiają Ministra Rodziny i Polityki Społecznej co do powstałych nieprawidłowości m.in. w zakresie niepełnego dostosowania kryteriów pomocy w zaprojektowanych narzędziach wsparcia do zakładanych celów, nieprzeprowadzania analiz i oceny udzielonego wsparcia, nieeliminowania błędów w zaprojektowanym systemie pomocy. Nagłość zdarzeń nie uzasadniała działań Ministra naruszających przepisy i rezygnacji przez Ministra ze skutecznych mechanizmów kontroli wobec urzędów pracy i beneficjentów pomocy.

Z satysfakcją należy przyjąć deklarację Ministra, że przekaże urzędom pracy przedmiotową informację o wynikach kontroli wraz z prośbą o zapoznanie się z treścią dokumentu i realizację zawartych w nim wniosków pokontrolnych.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

[1] Dz. U. z 2022 r. poz. 623.
[2] Dalej także: Minister.
[3] Dz. U. z 2023 r. poz. 1327, ze zm.