

**Uchwała nr .....  
Sejmiku Województwa Mazowieckiego  
z dnia .....**

**w sprawie skargi na Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie**

Na podstawie art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 581) – uchwała się, co następuje:

**§ 1.**

Skargę Pani A.A. z dnia 19 maja 2025 r. na Wojewódzki Urząd Pracy w Warszawie uznaje się za bezzasadną.

**§ 2.**

Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu Skarżącej.

**§ 3.**

Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącemu Sejmiku Województwa Mazowieckiego.

**§ 4.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Komisji  
Skarg, Wniosków i Petycji

/-/ Katarzyna Łęgiewicz

## Uzasadnienie

Pani A.A. (dalej: „Skarżąca”), działająca za pośrednictwem pełnomocnika – adwokata, w skardze z dnia 19 maja 2025 r. skierowanej przeciwko Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy w Warszawie (dalej: „WUP”), podniosła zarzuty dotyczące działań podejmowanych przez WUP w związku z postępowaniami o zwrot udzielonej jej pomocy finansowej, przyznanej na podstawie art. 15gga 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 (dalej: „specustawa koronawirusowa”).

W treści skargi Skarżąca wskazała, że postępowania te zostały wszczęte dopiero po upływie trzech lat od przyznania i rozliczenia środków, pomimo że – jak twierdzi – przesłanki ich wszczęcia były znane WUP już wcześniej, gdyż wynikały z dokumentów przez nią uprzednio przedłożonych. Zwróciła również uwagę na dolegliwości wynikające z obciążenia jej odsetkami za niemal czteroletni okres, mimo że opóźnienie w działaniu leżało, jej zdaniem, po stronie WUP, a nie wynikało z jej działań czy zaniechań.

Skarżąca skrytykowała także konieczność uczestniczenia w trzech odrębnych postępowaniach sądowych dotyczących tego samego przedmiotu oraz bezskuteczność inicjowanych przez WUP prób ugodowych – wskazując, że wezwania do zawarcia ugody nie były poparte rzeczywistą wolą polubownego rozwiązania sporu, a po ich zakończeniu WUP ponawiał żądania zapłaty bez podejmowania jakichkolwiek negocjacji.

Zgodnie z § 41b ust. 2 i 3 Statutu Województwa Mazowieckiego, stanowiącego załącznik do uchwały nr 145/09 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 7 września 2009 r. w sprawie Statutu Województwa Mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2019 r. poz. 1460), skarga została przekazana Zarządowi Województwa Mazowieckiego (dalej: „Zarząd”) w celu zajęcia stanowiska, a następnie wraz z jego treścią przekazana do Komisji Skarg, Wniosków i Petycji (dalej: „Komisja”).

Zarząd w swoim stanowisku poinformował, że zgodnie ze stanowiskiem Dyrektora WUP przedstawionym w niniejszej sprawie, zarzuty przedstawione przez Skarżącą nie znajdują podstaw i należy je traktować jako próbę uniknięcia obowiązku zwrotu nienależnie pobranych środków publicznych. W kwestii dofinansowania uzyskanego niezgodnie z prawem na podstawie art. 15gga specustawy koronawirusowej, Dyrektor WUP posiada nie tylko uprawnienia, ale także obowiązek dochodzenia zwrotu tych środków w postępowaniach cywilnych oraz naliczania odsetek zgodnie z przepisami prawa.

Odnosząc się do zarzutu o wszczęcie postępowania po upływie trzech lat od momentu udzielenia i rozliczenia pomocy, Dyrektor WUP wyjaśnił, że w ramach art. 15gga specustawy koronawirusowej Skarżąca otrzymała środki finansowe na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników na podstawie wniosków złożonych kolejno: 8 marca 2021 r. (z korektą z 16 lutego 2021 r.), 31 maja 2021 r. oraz 15 czerwca 2021 r. (z korektami z 29 kwietnia i 3 maja 2021 r.).

Przedmiotowe wnioski zawierały liczne oświadczenia składane przez Skarżącą pod groźbą odpowiedzialności karnej, które dotyczyły m.in. pracowników objętych wnioskami, okresu ich zatrudnienia przed złożeniem wniosku oraz braku korzystania z innych form dofinansowania wynagrodzeń w miesiącach objętych poszczególnymi wnioskami. W wyjaśnieniach wskazano, że na etapie przyjmowania wniosków organy odpowiedzialne za ich weryfikację nie analizowały szczegółowo poprawności sporządzonych wykazów pracowników ani spełniania przez nich warunków uprawniających do pomocy wynikającej z art. 15gga specustawy koronawirusowej, a jedynie sprawdzały, czy wniosek jest kompletny — stąd konieczność złożenia oświadczeń w samych wnioskach. Procedura rozpatrywania tych wniosków była uproszczona, dzięki czemu po potwierdzeniu kompletności dokumentów i oświadczeń możliwe było szybkie wystąpienie do dysponenta Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (FGŚP) o przyznanie środków na wypłatę świadczeń mających na celu ochronę miejsc pracy oraz zawarcie stosownych umów z beneficjentami. Ustawodawca zamierzał w ten sposób zapewnić przedsiębiorcom szybkie wsparcie na utrzymanie zatrudnienia, dlatego też weryfikacja wniosków została ograniczona do niezbędnego

minimum, a ich szczegółowa kontrola — w tym ocena prawdziwości składanych oświadczeń — miała odbywać się dopiero po fakcie (ex-post). Zgodnie z art. 15g ust. 17b oraz w związku z art. 15gga ust. 21 specustawy koronawirusowej takie czynności kontrolne były podejmowane na etapie weryfikacji rozliczeń i dokumentów potwierdzających prawidłowe wykorzystanie przyznanych środków. Wówczas poddawano analizie prawdziwość oświadczeń oraz zgodność kwot przekazanych z faktycznym wykorzystaniem środków, zgodnie z obowiązującymi przepisami, warunkami umowy oraz wytycznymi właściwego ministra.

Zgodnie z art. 15g ust. 17b pkt 2 specustawy koronawirusowej, ostateczna weryfikacja dokonywana była w ciągu trzech lat od zakończenia terminu na złożenie rozliczenia wraz z dokumentacją potwierdzającą dane w nim zawarte. Przedsiębiorcy sporządzali wykazy pracowników, które na żądanie WUP były udostępniane do kontroli podczas rozliczania przyznanych środków. Nawet jeśli taki wykaz był dołączony do wniosku o pomoc, WUP nie był zobowiązany do jego szczegółowej weryfikacji na etapie pierwszej oceny wniosków. W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 15gga specustawy, kontrolowano jedynie kompletność dokumentów i obecność wszystkich wymaganych oświadczeń przedsiębiorcy. W związku z tym dofinansowanie przyznawano wyłącznie na podstawie pełnych i poprawnie złożonych wniosków oraz oświadczeń, a WUP nie miał prawnego ani praktycznego obowiązku weryfikowania wykazów pracowników na etapie przyjmowania wniosków. W wielu przypadkach wykazy te nie były załączane do wniosków, lecz przekazywane dopiero na żądanie organu podczas rozliczeń. Takie rozwiązanie miało uprościć procedurę oraz umożliwić szybkie reagowanie państwa na kryzys wywołany stanem epidemii COVID-19, dlatego też oświadczenia pracodawcy stanowiły podstawę do udzielenia pomocy finansowej. W efekcie to właśnie na pracodawcy spoczywał obowiązek rzetelnego i zgodnego z prawdą sporządzenia wykazu uprawnionych pracowników oraz składania prawdziwych oświadczeń.

Jeżeli w wykazie znalazły się osoby nieuprawnione do otrzymania pomocy oraz niespełniające wymogów ustawowych uprawniających do dofinansowania, jak miało to miejsce w omawianej sprawie, odpowiedzialność za ten błąd spoczywa na beneficjencie, a nie na organie przyznającym wsparcie. W związku z tym WUP prawidłowo wypłacił środki na podstawie złożonych wniosków, natomiast podczas rozliczenia, po wykryciu nieprawidłowości związanych z dofinansowaniem osób nieuprawnionych, zasadnie domagał się zwrotu nienależnie pobranej kwoty.

Oceny zawarte w skardze najprawdopodobniej wynikają z braku rozróżnienia między etapem składania wniosków a końcową weryfikacją, która odbywa się w ciągu trzech lat od upływu terminu przewidzianego w umowie na złożenie rozliczenia oraz dokumentów potwierdzających jego poprawność, zgodnie z art. 15g ust. 17b w związku z art. 15gga ust. 21 specustawy koronawirusowej.

Końcowa kontrola rozliczeń przedstawionych przez Skarżącą ujawniła, że w każdym przypadku doszło do nienależnego pobrania środków, co zobowiązywało Dyrektora WUP do podjęcia działań zmierzających do ich zwrotu.

W związku z powyższym, nieprawdziwe są twierdzenia sugerujące, że WUP w jakikolwiek sposób potwierdził prawidłowe wykorzystanie pomocy przez Skarżącą, a dopiero później domagał się zwrotu środków. Skarżąca, jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą, powinna była dokładnie zapoznać się z przepisami regulującymi warunki otrzymania wsparcia finansowego z funduszy publicznych. Złożenie wniosku, podpisanie umowy o wypłatę środków oraz ich przyjęcie oznaczało także akceptację odpowiedzialności za spełnienie ustawowych wymogów, w tym m.in. dotyczących objęcia osób dofinansowanych obowiązkowym ubezpieczeniem społecznym. Tymczasem, na podstawie ustaleń WUP oraz informacji uzyskanych od Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, okazało się, że część pracowników wskazanych we wnioskach Skarżącej stanowiły osoby będące studentami, zatrudnione na umowę zlecenie, wobec których nie ciążył obowiązek opłacania składek na ubezpieczenie społeczne.

Zgodnie z art. 15g ust. 4 specustawy koronawirusowej, „Pracownikiem, o którym mowa

w ust. 1 i 1a, jest osoba fizyczna pozostająca z pracodawcą w stosunku pracy zgodnie z polskim prawem. Przepisy ust. 1 i 1a stosuje się również odpowiednio do osób zatrudnionych na umowę o pracę nakładczą, umowę zlecenia lub inną umowę o świadczenie usług, jeśli z tego tytułu podlegają obowiązkowi ubezpieczeń emerytalnego i rentowego, z wyjątkiem pomocy domowej zatrudnionej przez osobę fizyczną.” W świetle tych przepisów, definicja pracownika zawiera się także w osobach zatrudnionych na umowy zlecenia lub inne umowy o świadczenie usług, pod warunkiem że podlegają one obowiązkowi ubezpieczeń społecznych.

Powyższe postanowienia wynikają z § 1 pkt 1 umów zawartych między Dyrektorem WUP a Skarżącą, która zgodnie z § 2 pkt 1 tych umów zobowiązała się do wykorzystania środków zgodnie z przeznaczeniem, na jaki je otrzymała. W punkcie 6 wniosku, gdzie należało wskazać liczbę etatów pracowników objętych wnioskiem, umieszczono przypis nr 3, odwołujący się do art. 15g ust. 4 zd. 2 specustawy koronawirusowej.

Ogólny zarzut dotyczący niewłaściwej kontroli wykorzystania i rozliczenia przyznanego dofinansowania nie został przez Skarżącą poparty żadnymi dowodami, podobnie jak teza o rzekomym przeczuciu na przedsiębiorców negatywnych konsekwencji wynikających z niedopełnienia obowiązków przez WUP i jego pracowników. Subiektywne opinie i odczucia wyrażone w skardze nie zmieniają faktu, że odpowiedzialność za złożenie wniosku o przyznanie świadczeń spoczywa na samym wnioskodawcy.

Odnosząc się do uwag dotyczących instrukcji składania wniosków, należy zaznaczyć, że WUP nie był jej autorem ani współautorem i nie posiadał uprawnień do jej edycji, poprawiania ani uzupełniania zawartych w niej informacji. Za treść instrukcji, formularzy oraz narzędzi służących realizacji dofinansowania na podstawie art. 15g, 15gg, 15gga oraz 15gga1 specustawy koronawirusowej odpowiedzialny jest dysponent środków, czyli Departament Funduszy Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

Podsumowując, należy stwierdzić, że WUP, wykonując obowiązki określone w art. 15gga ust. 21 specustawy koronawirusowej, przeprowadził terminową końcową weryfikację wniosku i ustalił, że część środków została pobrana nienależnie. Skarżąca została wezwana do złożenia wyjaśnień, uzupełnienia braków oraz zwrotu nienależnie pobranych środków wraz z odsetkami. Podstawą wezwania do zwrotu były postanowienia umów zawartych ze Skarżącą, w tym § 5 ust. 1 i 5, które nakładają na beneficjenta obowiązek zwrotu części pomocy pobranej nienależnie wraz z odsetkami w wysokości ustalonej jak dla zaległości podatkowych.

Konieczność zwrotu środków przyznanых na osoby niepodlegające obowiązkowi ubezpieczenia emerytalnego i rentowego wynika z art. 15g ust. 4 specustawy koronawirusowej i została potwierdzona w orzecznictwie sądów, m.in. w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 12 grudnia 2023 r. (sygn. akt I SA/Bd 482/23). Warto podkreślić, że umowa zawierana na podstawie prawa cywilnego jest dobrowolna i wymaga od obu stron znajomości przepisów oraz realizacji wynikających z nich praw i obowiązków.

Według wyjaśnień Dyrektora WUP, działania związane z zawezwaniem do próby ugodowej, wbrew twierdzeniom Skarżącej, nie pokrywały się z terminem przedawnienia roszczeń. Przepis art. 118 Kodeksu cywilnego z 23 kwietnia 1964 r. jasno wskazuje, że o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej, podstawowy termin przedawnienia wynosi sześć lat, natomiast dla roszczeń o świadczenia okresowe oraz tych związanych z działalnością gospodarczą – trzy lata. Opierając się na wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 11 marca 2015 r. (sygn. akt V SA/Wa 2330/14) oraz orzeczeniach sądów powszechnych, m.in. wyroku Sądu Apelacyjnego w Łodzi z 28 stycznia 1998 r. (sygn. akt I ACa 737/97), WUP przyjął, że roszczenie o zwrot świadczenia udzielonego na podstawie art. 15gga specustawy koronawirusowej przedawnia się po upływie sześciu lat. Wnioski o zawezwanie do próby ugodowej skierowane do Skarżącej miały na celu umożliwienie polubownego rozwiązania sprawy oraz przyspieszenie procesu rozliczenia środków publicznych. Zawarcie ugody może

polegać na zobowiązaniu jednej ze stron do zapłaty całej należnej kwoty w określonym terminie, co pozwala zakończyć spór i uniknąć wniesienia powództwa. Zawezwanie do próby ugodowej nie zobowiązuje WUP do kontynuowania negocjacji, dlatego mógł on uznać, że jedynym rozwiązaniem jest spłata kwoty roszczenia, co miało miejsce w danym przypadku. Warto również podkreślić, że każda umowa zawarta pomiędzy WUP a Skarżącą stanowi odrębne źródło zobowiązań, a składanie odrębnych wniosków dotyczących próby ugodowej nie narusza przepisów prawa ani zasad efektywności postępowania.

W ocenie Zarządu wyjaśnienia WUP oraz przedstawione w nich fakty przeczą zarzutom zawartym w skardze.

Komisja, po zapoznaniu się ze stanowiskiem Zarządu stwierdza, że zarzuty podniesione przez Skarżącą są bezzasadne. WUP działał zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w szczególności art. 15gga specustawy koronawirusowej, realizując obowiązki związane z przyznawaniem i weryfikacją dofinansowania. Procedura weryfikacji wniosków, obejmująca etap składania oraz końcowej kontroli, została przeprowadzona zgodnie z prawem i w ustalonym terminie. Ponadto odpowiedzialność za rzetelność danych zawartych we wnioskach, w tym prawidłowe wykazy pracowników uprawnionych do dofinansowania, spoczywa na beneficjencie.

Działania WUP w zakresie wezwania do zwrotu nienależnie pobranych środków wraz z odsetkami były prawidłowe i uzasadnione postanowieniami zawartych umów oraz obowiązującym prawem. WUP podjął także kroki mające na celu polubowne rozwiązanie sporu poprzez procedurę zawezwania do próby ugodowej, co nie oznaczało przedawnienia roszczeń.

W związku z powyższym Komisja rekomenduje Sejmikowi uznanie przedmiotowej skargi za bezzasadną.

Sejmik Województwa Mazowieckiego po rozpatrzeniu skargi, przychylając się do stanowiska Komisji, uznaje wniesioną skargę z dnia 19 maja 2025 r. na WUP za bezzasadną.

Jednocześnie informuje się, że zgodnie z art. 239 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.): „W przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności – organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy – bez zawiadamiania skarżącego.”.

Przewodnicząca Komisji  
Skarg, Wniosków i Petycji

/-/ Katarzyna Łęgiewicz