



Warszawa, dnia 31 marca 2021 roku.

WIP.551.2021.KKB

Sz. P.

Jarosław Gowin
Wicepremier,
Minister Rozwoju, Pracy i Technologii
Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa

**WNIOSEK
RZECZNIKA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW
O PODJĘCIE DZIAŁAŃ W CELU OCHRONY PRAW PRZEDSIĘBIORCÓW**

Na podstawie art. 11 ust. 1 w zw. z art. 12 ust.1 i ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 648 z późn. zm. - dalej: ustawa o Rzeczniku) niniejszym wnoszę o podjęcie działań w celu ochrony praw przedsiębiorców ubiegających się o wsparcie udzielane przez dyrektorów wojewódzkich urzędów pracy oraz starostów w drodze umowy na podstawie 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 (Dz. U. z 2020r., poz. 1842 z późn. zm.; dalej jako: ustawa COVID - 19), którym dyrektor wojewódzkiego urzędu pracy lub wykonujący zdania starosty dyrektor powiatowego urzędu pracy odmówił udzielenia wnioskowanej pomocy.



Uzasadnienie

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców wskazuje, iż w związku z zagrożeniem rozprzestrzeniania się zakażeń koronawirusem na mocy 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 (t.j. Dz. U. z 2020 r., poz. 1842 z późn. zm.; dalej ustawa COVID-19) wprowadzono szereg rozwiązań w celu przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym wywołanym pandemią.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 4 listopada 2020 r. sygn. akt II SA/Po 708/20 słusznie zauważył, iż ustawa COVID – 19 nazywana też Specustawą – 2020 *„jest aktem prawnym o charakterze interwencyjnym i ma w realiach epidemii zapoczątkowanej w 2020 r. zapewniać instrumenty prawne, jak zresztą stanowi sam tytuł ustawy, zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania COVID-19. Ustawa ma także przeciwdziałać wywołanym chorobą sytuacjom kryzysowym. Specustawa-2020 i jej najdalej idące zmiany wprowadzane były od marca 2020 r. w warunkach poważnych społecznych obaw związanych z możliwym rozwojem nowej, nierozpoznanej epidemii i zagrożeniami z nią związanymi, a także w warunkach równolegle wprowadzanego ogólnopolskiego tzw. lockdown’u. Wiele spośród przepisów specustawy-2020 składa się na pakiety przepisów określane w przestrzeni publicznej jako kolejne "tarcze antykryzysowe". Są to rozwiązania wprowadzane przez ustawodawcę szybko, możliwie proste w formie oraz zastosowaniu i ukierunkowane na wsparcie określonych grup beneficjentów.”* (www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

Kolejne rozwiązania w zakresie pomocy skierowanej do określonych branż najbardziej dotkniętych skutkami epidemii, zostały wprowadzone na mocy ustawy 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). Na mocy dodanego tą ustawą art. 15gga ustawy COVID-19 przedsiębiorcy mogą zwrócić się do dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy właściwego ze względu na siedzibę przedsiębiorcy z wnioskiem o przyznanie świadczeń na rzecz ochrony miejsc pracy ze środków Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych na dofinansowanie



wynagrodzenia pracowników. Zgodnie zaś z dodanym ww. ustawą art. 15z⁴ ustawy COVID-19 starosta może, na podstawie umowy, udzielić ze środków Funduszu Pracy jednorazowo dotacji na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy. Ustalenie prawa do dotacji następuje na wniosek mikroprzedsiębiorcy albo małego przedsiębiorcy (...).

Jak wynika z powyższego, przedmiotowa pomoc przyznawana jest przez **organ administracji** (dyrektora wojewódzkiego urzędu pracy lub starostę) **na wniosek przedsiębiorcy**.

Rzecznik zwraca uwagę, iż zgodnie z wolą ustawodawcy dyrektorzy wojewódzkich urzędów pracy (dotacja) oraz starostowie, w imieniu których działają dyrektorzy powiatowych urzędów pracy (dofinansowanie kosztów wynagrodzeń) udzielają pomocy na podstawie zawieranej z przedsiębiorcą umowy.

Jak wynika z licznych sygnałów napływających do Biura Rzecznika od przedsiębiorców z sektora MŚP, jeżeli po wstępnej ocenie wniosku organ stwierdzi, iż wnioskodawca nie spełnia wymogów uzyskania przedmiotowej pomocy, przedsiębiorca nie posiada środka prawnego pozwalającego na poddanie weryfikacji negatywnego stanowiska organu.

Rzecznik zwraca uwagę, iż w odniesieniu do form pomocy jaka jest udzielana przez dyrektorów urzędów pracy, w ustawie COVID-19 nie został przewidziany wprost tryb odmownego załatwienia wniosku.

W praktyce dyrektorzy urzędów pracy informują przedsiębiorców o odmowym załatwienia wniosku w formie pisma, które nie spełnia wymogów decyzji administracyjnej.

Według oceny Rzecznika, brak jednoznacznych ustawowych regulacji w zakresie formy odmowy udzielenia wsparcia i możliwości odwołania od negatywnego rozstrzygnięcia wydanego przez dyrektora urzędu pracy pozbawia przedsiębiorców instrumentów obrony swoich praw.

Rzecznik podkreśla, iż z uwagi na przysługujące każdemu na mocy art. 45 ust. 1 Konstytucji RP prawo do sądu przedsiębiorcy, którym odmówiono zawarcia umowy (wniosek nie został uwzględniony) powinni mieć do dyspozycji środki prawne umożliwiające im wszczęcie postępowania sądowego.



Rzecznik stoi na stanowisku, że jeżeli dyrektor urzędu pracy negatywnie rozpatrzy wniosek o udzielenie wsparcia pomiędzy organem a przedsiębiorcą nie powstaje stosunek cywilnoprawny. Natomiast brak stosunku cywilnoprawnego wyklucza powstanie sprawy cywilnej w rozumieniu art. 1 Kodeksu cywilnego. Przedsiębiorcy nie służy skuteczne powództwo cywilne, a brak możliwości zaskarżenia odmowy uwzględnienia wniosku w trybie administracyjnoprawnym prowadzi w konsekwencji do pozbawienia przedsiębiorców kontroli sądowej negatywnego rozstrzygnięcia.

Zdaniem Rzecznika, udzielanie wsparcia przez dyrektorów urzędów pracy odbywa się dwuetapowo. W pierwszej kolejności organ rozpatruje wniosek, tzn. ocenia czy wnioskodawca spełnia kryteria do uzyskania pomocy. W przypadku weryfikacji negatywnej organ odmawia uwzględnienia wniosku. Natomiast w sytuacji, gdy wniosek zostaje uwzględniony następuje kolejny etap – zawarcie umowy z przedsiębiorcą.

W ocenie Rzecznika we wstępnej fazie rozpatrywania wniosku organ administracji publicznej rozstrzyga władczo o zawarciu lub odmowie zawarcia umowy. Ta okoliczność przesądza, że mamy tutaj do czynienia z procedurą administracyjną, która w przypadku odmowy uwzględnienia wniosku powinna zakończyć się w formie decyzji administracyjnej, od której służy odwołanie.

Z uwagi na powyższe uzasadnione jest przyjęcie takich rozwiązań ustawowych, które zagwarantują przedsiębiorcom ubiegającym się o wsparcie udzielane przez dyrektorów urzędów pracy skorzystanie z zagwarantowanego im w Konstytucji RP prawa do sądu.

Rzecznik zwraca uwagę na wyrażany w orzecznictwie sądów administracyjnych pogląd, iż *„obywatel ma prawo do tego, by jego oparte na prawie materialnym roszczenia i wnioski były rozpatrywane w ramach przewidzianej procedury. Nie jest zgodne z zasadami konstytucyjnymi takie postępowanie organów wykonujących administrację publiczną, w którym wnioski obywateli załatwiane są poza procedurą.”* (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 lutego 2005 r., sygn. akt OSK 1185/04, uchwała składu 7 sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2012 r., sygn. akt II GPS 1/12, www.orzeczenia.nsa.gov.pl).



Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

W świetle powyższego, w ocenie Rzecznika w przypadku form wsparcia, o które przedsiębiorcy mogą ubiegać się w urzędach pracy koniecznym jest wprowadzenie analogicznych rozwiązań prawnych jak to ma miejsce na przykład w przypadku zwolnienia z obowiązku opłacania należności z tytułu składek ZUS (art. 31zq ust. 7 i ust. 8 ustawy COVID – 19). **Odmowa przyznania wnioskowanej pomocy powinna następować w drodze decyzji, od której wnioskodawcy przysługiwać będzie prawo do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy na zasadach określonych w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 256 z późn. zm.).**

Wobec powyższego, wnoszę jak na wstępie.

Z poważaniem

RZECZNIK
MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW

Adam Abramowicz

Adam Abramowicz