



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

KPS.411.002.01.2023

Pani Dorota Bieniasz – Członek Zarządu
Pan Paweł Jaroszek – Członek Zarządu
Pan Mariusz Jedynak – Członek Zarządu
Pan Włodzimierz Owczarczyk – Członek Zarządu
Zakład Ubezpieczeń Społecznych
ul. Szamocka 3,5
01-748 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr KPK-KPO.441.37.2024
Komisji Rozstrzygającej Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 1 lipca 2024 r.

I/23/002/KPS Dofinansowanie przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych działań płatników składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka
kontrolowana

Zakład Ubezpieczeń Społecznych¹
ul. Szamocka 3,5, 01-748 Warszawa

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Dorota Bieniasz – Członek Zarządu
Paweł Jaroszek – Członek Zarządu
Mariusz Jedynak – Członek Zarządu
Włodzimierz Owczarczyk – Członek Zarządu

W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełniła Gertruda Uścińska, Prezes ZUS, od 12 lutego 2016 r.

Zakres przedmiotowy
kontroli

1. Finansowanie i realizacja zadań w ramach prewencji wypadkowej.
2. Prawdopodobieństwo przygotowania, realizacji i rozliczenia konkursów w ramach prewencji wypadkowej.

Okres objęty kontrolą

Lata 2021-2023. Dla realizacji celów kontroli zostały również wykorzystane dokumenty, dowody sporządzone w latach wcześniejszych oraz w okresie późniejszym, a także dane statystyczne z tych okresów związane z przedmiotem kontroli.

Podstawa prawna
podjęcia kontroli

Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²

Jednostka
przeprowadzająca
kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny

Kontrolerzy

1. Tomasz Gołaś, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/56/2023 z 1 września 2023 r.
2. Michał Przybylski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/57/2023 z 1 września 2023 r.
3. Iwona Pachnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPS/67/2023 z 3 października 2023 r.

(akta kontroli tom I str. 1-3)

¹ Dalej: ZUS lub Zakład.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Ogłoszone w latach 2021-2023 przez Prezes ZUS, na podstawie art. 37a ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o ubezpieczeniu społecznym z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych⁴, konkursy na „Dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy” zostały przygotowane i zrealizowane w sposób, który nie zapewnił gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Zakład nie zagwarantował, by wydatki ponoszone przez płatników składek były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵. Do dofinansowania kierowano projekty, które przez ekspertów Centralnego Instytutu Ochrony Pracy – Państwowego Instytutu Badawczego⁶ zostały ocenione jako mało efektywne kosztowo oraz realizacja których przekładała się tylko na nieznaczną poprawę warunków BHP. W latach 2021-2023 dofinansowanie na łączną kwotę 31 137,9 tys. zł otrzymało 231 projektów (5,2% ogółu projektów) ocenionych przez ekspertów CIOP-PIB jako mało efektywne pod względem kosztowym (przyznano jeden punkt na pięć możliwych do uzyskania w ramach tego kryterium). Powyższa nieprawidłowość była również związana z przyjmowaniem przez Zakład od Instytutu ocen dokonanych przez ekspertów, zawierających lakoniczne i niewystarczające uzasadnienia dla przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów.

Zakład nierzetelnie dokonywał oceny formalnej projektów, co skutkowało przekazaniem do oceny merytorycznej 23 spośród 32 projektów objętych badaniem, które nie spełniały wymagań formalnych. Było to niezgodne z art. 37e ust. 6 ustawy wypadkowej. Z kolei w siedmiu przypadkach dokonane zostało zatwierdzenie odbioru końcowego projektów, pomimo że nie wszystkie warunki wynikające z umów o dofinansowanie projektów zostały spełnione lub też płatnicy nie przedłożyli wszystkich wymaganych dokumentów potwierdzających ich spełnienie.

Ogłaszanie konkursów i publikowanie list rankingowych odbywało się w terminach zgodnych z art. 37a ust. 2 ustawy wypadkowej, a treść regulaminów konkursów spełniała wymagania wynikające z art. 37c ust. 2 ww. ustawy. Postanowienia regulaminów konkursów nie zapewniły jednak równego traktowania wnioskodawców. Ustalenie wysokości dofinansowania poszczególnych projektów jako procentu szacowanej wartości projektu stanowiącej kwotę brutto, w ramach projektów realizowanych w 2021 r. i w 2022 r., umożliwiło mikroprzedsiębiorcom będącym płatnikami VAT odzyskanie zapłaconego podatku, a w konsekwencji uzyskanie środków finansowych w kwocie przekraczającej 100% zrealizowanego projektu i osiągnięcie zysku w związku z realizacją dofinansowanych działań.

W zakresie finansowania zadań w ramach prewencji wypadkowej stwierdzono nieprawidłowość polegającą na określeniu wykraczającego poza ustawę wypadkową wymogu załączania do wniosków o dofinansowanie zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu przez wnioskodawcę z opłacaniem podatków.

³ NIK formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 2189, dalej: ustawa wypadkowa.

⁵ Dz. U. z 2023 r. poz. 1270, ze zm., dalej: ufp.

⁶ Dalej: CIOP-PIB lub Instytut.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

1. Finansowanie i realizacja zadań w ramach prewencji wypadkowej

1.1. W latach 2021-2023 w planie finansowym Funduszu Ubezpieczeń Społecznych⁸ na prewencję wypadkową zaplanowano odpowiednio 92 612 tys. zł, 100 155 tys. zł i 114 412 tys. zł. Projekt planu rzeczowo-finansowego w zakresie prewencji wypadkowej ustalany był w Departamencie Prewencji i Rehabilitacji⁹ w oparciu o otrzymane z Departamentu Finansów Funduszy¹⁰ prognozy przypisu składek na fundusz wypadkowy na cztery kolejne lata. Środki finansowe na realizację zadań z zakresu prewencji wypadkowej szacowane były z uwzględnieniem m.in.:

- poziomu inflacji,
- poziomu wzrostu liczby płatników składek, którzy biorą udział w ogłaszanych konkursach w ramach Programu dofinansowania,
- prognozowanego wzrostu minimalnego wynagrodzenia, które ma bezpośredni wpływ na wynagrodzenie dla CIOP-PIB z tytułu czynności realizowanych na rzecz ZUS w ramach Programu dofinansowania.

We wszystkich przypadkach w planie finansowym FUS określono wysokość środków na prewencję wypadkową, pokrywanych ze środków finansowych zgromadzonych w funduszu wypadkowym, w wysokości nie niższej od 1,00% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe¹¹, przewidzianych w planie finansowym FUS na dany rok budżetowy. W trakcie roku plan finansowy był zmieniany w zakresie przychodu z tytułu składek na fundusz wypadkowy, natomiast zaplanowana kwota środków na prewencję wypadkową nie była zmieniana. W konsekwencji w trakcie roku środki finansowe na prewencję wypadkową stanowiły mniej niż 1,00% należnych składek na ubezpieczenie wypadkowe. W planie finansowym FUS na rok 2021 po zmianach przychody z tytułu składek na fundusz wypadkowy zaplanowano w kwocie 9 316 744 tys. zł, zaś planowane środki na prewencję wypadkową pozostały w kwocie 92 612 tys. zł, co stanowiło 0,99% należnych składek na fundusz wypadkowy. W 2022 r. było to odpowiednio 10 177 027 tys. zł i 100 155 tys. zł, co stanowiło 0,98%. W 2023 r. było to odpowiednio 11 832 169 tys. zł i 114 412 tys. zł, co stanowiło 0,97%.

(akta kontroli t. I str.6-32, 308-318, 339)

Wykonanie planu kosztów prewencji wypadkowej wyniosło w 2021 r. 79 767,9 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu po zmianach. W 2022 r. było to 91 464,5 tys. zł, co stanowiło 91,3% planu po zmianach. Wg stanu na 30 listopada 2023 r. było to 98 481,8 tys. zł, co stanowiło 86,1% planu po zmianach.

(akta kontroli t. I str. 73-76)

Niższe wykonanie planu w poszczególnych latach wynikało z:

- wypowiedzianych umów z powodu rezygnacji wnioskodawców z realizacji projektów, odstąpienia od realizacji umów, dochodzenia nienależnie pobranych dofinansowań z powodu niewłaściwie realizowanych projektów;
- przesunięć środków finansowych na kolejny rok z powodu podpisanych aneksów do umów w związku z wydłużeniem czasu realizacji projektów;

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Dalej: FUS.

⁹ Dalej: DPR.

¹⁰ Dalej: DFF.

¹¹ W planie na 2021 r. było to 1,09%, zaś w planie na 2022 r. i 2023 r. był to 1,00%.

- przesunąć środków finansowych na kolejny rok dla projektów, których data zakończenia realizacji projektu przypadała na ostatni kwartał danego roku i proces oceny sprawozdania z realizacji projektu oraz odbioru projektu się nie zakończył;
- przesunięcia na kolejny rok niewykorzystanych środków finansowych przeznaczonych na realizację umowy z CIOP-PIB;
- sytuacji związanej z pandemią COVID, co wpłynęło na ograniczenie możliwości organizowania kongresów, konferencji, seminariów i innych przedsięwzięć realizowanych w ramach prewencji wypadkowej.

(akta kontroli t. I str. 62, 65)

Z powodu przyjętego sposobu ujmowania w ewidencji księgowej zwrotów środków udzielonych w ramach poszczególnych konkursów, tj. księgowania części z nich jako wpływy z pozostałych dochodów FUS, Zakład nie dysponował pełnymi danymi dotyczącymi wpływów i wydatków poniesionych w danym roku na prewencję wypadkową. Ponadto przychody były przypisywane za pomocą dodatkowego słownika do funduszu wypadkowego, np. z tytułu odsetek, a wpływy do funduszu społecznego. Powyższy sposób prowadzenia ewidencji księgowej zwrotów środków uniemożliwiał Zakładowi monitorowanie rzeczywiście ponoszonych wydatków zaplanowanych na prewencję wypadkową, o których mowa w art. 37 ust. 1 ustawy wypadkowej. W toku kontroli członek Zarządu przekazał dane dotyczące wydatków na poszczególne rodzaje działalności, o których mowa w art. 37 ust. 2 ustawy wypadkowej w okresie od początku 2021 r. do końca listopada 2023 r., które różniły się od danych wynikających z ewidencji księgowej FUS. Rozbieżności w zakresie poniesionych wydatków na dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, wynosiły 703,8 tys. zł w 2021 r. i 1671,2 tys. zł w 2022 r.

(akta kontroli t. I str. 74-76, 154-157, 202-205, 314-320, 339, t. IV str. 92-95)

Główny Księgowy Funduszy w 2021 r. i w 2022 r. potwierdził zabezpieczenie środków w planie finansowym FUS na te lata, w pozycji *prewencja wypadkowa*, pomimo braku środków w wystarczającej wysokości w momencie dokonywania tego potwierdzenia, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp (opis stwierdzonej nieprawidłowości w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli t. I str. 202-208, 290, 266, 339)

1.2. Zadanie określone w art. 37 ust. 2 pkt 1 ustawy wypadkowej, tj. dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek, ZUS realizuje od 1 stycznia 2013 r. w ramach Programu dofinansowania. Od 2018 r. Prezes Zakładu, co roku ogłasza konkurs na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

W latach 2021-2023 Zakład ogłosił trzy konkursy na dofinansowanie działań płatnika składek na poprawę bezpieczeństwa i higieny pracy:

- konkurs 2021.01 ogłoszony 19 maja 2021 r. – nabór wniosków trwał od 1 czerwca do 30 czerwca 2021 r.,
- konkurs 2022.01 ogłoszony 28 kwietnia 2022 r. – nabór wniosków trwał od 6 czerwca do 8 lipca 2022 r.,
- konkurs 2023.01 ogłoszony 7 marca 2023 r. – nabór wniosków trwał od 17 kwietnia do 18 maja 2023 r.

Wybór projektów, które mogły być objęte dofinansowaniem, następował do 31 grudnia roku poprzedzającego rok budżetowy, w którym miało zostać udzielone dofinansowanie, zgodnie z art. 37a ust. 2 ustawy wypadkowej.

(akta kontroli t. I str. 339, t. IV str. 96-103)

W ramach zadania określonego w art. 37 ust. 2 pkt 2 ustawy wypadkowej – analizowania przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych, oraz chorób zawodowych – Zakład w 2021 r. dokonał odbioru zamówionej w 2020 r. „Analizy porównawczej przyczyn chorób zawodowych w latach 2016-2019 w Polsce” mającej na celu określenie dynamiki zmian w tym zakresie wraz z określeniem rekomendacji dotyczących działań prewencyjnych. Odbioru dokonano po otrzymaniu pozytywnej oceny analizy przez eksperta w zakresie wartości merytorycznej oraz przydatności w zakresie prewencji wypadkowej.

W 2023 r. Zakład zamówił wykonanie „Analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy w latach 2018-2021, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów (rodzaje przedsiębiorstw, zawody, czynności wykonywane na stanowiskach pracy), w których wypadki przy pracy powodują największe straty ekonomiczne i społeczne oraz określenie rekomendacji dotyczących działań prewencyjnych”. Umowa na wykonanie analizy zawarta została 31 maja 2023 r.

(akta kontroli t. I str. 34, 39-42, 62-65, 78-83, 339)

W ramach zadania określonego w art. 37 ust. 2 pkt 3 ustawy wypadkowej, tj. upowszechniania wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom, Zakład m.in.:

- organizował działalność szkoleniową i edukacyjną z zakresu prewencji wypadkowej, realizowaną przez wyznaczone oddziały ZUS. W 2021 r. zorganizowano łącznie 800 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 16 500 osób. W 2022 r. zorganizowano łącznie 628 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 15 200 osób. Według stanu na dzień 31 sierpnia 2023 r. zorganizowano łącznie 216 szkoleń, w których uczestniczyło ponad 5800 osób;
- dofinansował przedsięwzięcia naukowe i edukacyjne, w tym:
 - program „Bezpieczna Praca i Środowisko” realizowany w latach 2021-2023 przez Federację Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych Naczelną Organizację Techniczną,
 - 13 Ogólnopolską Konferencję Miesięcznika Atest – Ochrona Pracy nt. „Od BHP do wellbeingu” zorganizowaną przez Wydawnictwo Czasopism i Książek Technicznych SIGMA-NOT Sp. z o.o.,
 - XIX Międzynarodową Konferencję „NOISE CONTROL 2022” zorganizowaną przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy,
 - IV Ogólnopolskie Forum Służby BHP nt. „Służba BHP 4.0” organizowane przez Ogólnopolskie Stowarzyszenie Pracowników Służby BHP,
 - konkurs Poprawy Warunków Pracy organizowany przez Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy.

(akta kontroli t. I str. 34, 40-41, 85-90, 339)

W ramach zadania określonego w art. 37 ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej – prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe – Zakład w 2021 r. dokonał odbioru II etapu zamówionej w 2020 r. pracy naukowo-badawczej nt. „Kompleksowa ocena psychospołecznych warunków pracy, stylu życia i zdrowia psychofizycznego w wybranych grupach zawodowych wykonujących pracę zmianową i opracowanie trzech poradników z zaleceniami wspierającymi prowadzenie działań profilaktycznych”. Odbioru dokonano po otrzymaniu od eksperta pozytywnej oceny wartości merytorycznej pracy oraz jej przydatności w zakresie prewencji wypadkowej.

(akta kontroli t. I str. 34, 41, 85, 87, 339)

Koszty prewencji wypadkowej w latach 2021-2023 przedstawia poniższa tabela.

Koszty prewencji wypadkowej w latach 2021 – 2023 [w tys. zł]			
Zadanie	2021	2022	30.11.2023
Dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek	78 394,8	89 849,5	96 818,9
Analizy przyczyn i skutków wypadków przy pracy, a zwłaszcza wypadków śmiertelnych, ciężkich i zbiorowych, oraz chorób zawodowych	43,1	0,0	0,0
Upowszechnianie wiedzy o zagrożeniach powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe oraz sposobach przeciwdziałania tym zagrożeniom	1210,1	1 615,0	1662,9
Prowadzenie prac naukowo-badawczych mających na celu eliminację lub ograniczenie przyczyn powodujących wypadki przy pracy i choroby zawodowe	120,0	0,0	0,0
Razem	79 767,9	91 464,5	98 481,8

(akta kontroli t. I str. 316-317, 339)

1.3. Zakład w związku z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek przekazał CIOP-PIB realizację usług polegających na:

- ocenie merytorycznej wniosków oraz sporządzeniu oceny wniosków, w tym przeprowadzaniu wizyt monitorujących;
- kontroli w trakcie realizacji projektów i sporządzaniu ocen z realizacji projektów;
- kontroli projektów po ich zakończeniu i sporządzaniu oceny końcowej projektów;
- kontroli trwałości projektów i sporządzaniu oceny trwałości projektów.

Umowy zostały zawarte 10 sierpnia 2020 r., 12 sierpnia 2021 r. i 9 września 2022 r. i obowiązywały odpowiednio od 1 sierpnia 2020 r. do 31 lipca 2021 r., od 12 sierpnia 2021 r.¹² do 31 sierpnia 2022 r.¹³ i od 1 września 2022 r. do 31 grudnia 2023 r.

W powyższych umowach określono wysokość wynagrodzenia przysługującego za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu w wysokości odpowiednio 184%, 179% i 187% minimalnego wynagrodzenia za pracę, określonego w odrębnych przepisach, obowiązującego na dzień zawarcia umowy, powiększonego o należny podatek od towarów i usług.

(akta kontroli t. I str. 5, 339, 437)

Przed zawarciem umów Zakład prowadził negocjacje z CIOP-PIB w zakresie wysokości wynagrodzenia przysługującego za wszystkie działania prowadzone przez Instytut dotyczące jednego projektu. ZUS występował do CIOP-PIB z prośbą o przekazanie struktury kosztów ponoszonych w związku z realizacją zawartych umów.

CIOP-PIB odmawiał przekazania powyższych danych, argumentując, że Instytut nie jest jednostką sektora finansów publicznych, a struktura ponoszonych kosztów

¹² Tj. od dnia zawarcia umowy.

¹³ Okres realizacji umowy został wydłużony aneksem do umowy podpisanym 20 lipca 2022 r. Zgodnie z pierwotną treścią umowy okres jej realizacji upływał 31 lipca 2022 r.

stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa, która nie jest udostępniana na żądanie poszczególnych kontrahentów. Dyrektor CIOPIB zwracał również uwagę na fakt, że uzależnienie podpisania umowy pomiędzy Zakładem a Instytutem na realizację działań przewidzianych w art. 37 ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej od przedstawienia przez Instytut struktury kosztów realizacji tego działania nie jest wymagane przepisami przywołanej ustawy. Pomimo kolejnych prób Zakładu o wyegzekwowanie struktury kosztów, CIOPIB odmawiał jej przekazania.

Wynagrodzenie zostało skalkulowane w oparciu o obowiązujące i przewidywane minimalne wynagrodzenie za pracę w trakcie obowiązywania umowy oraz inne wskaźniki makroekonomiczne, w tym aktualny i prognozowany poziom inflacji. Przy ustalaniu wysokości wynagrodzenia za pojedynczy projekt szacowano również liczbę planowanych do zrealizowania przez CIOPIB usług w okresie obowiązywania danej umowy.

Należy podkreślić, że w związku z powyższym Zakład nie dysponował wiarygodnymi danymi dotyczącymi rzeczywistych kosztów ponoszonych przez CIOPIB na realizację zadań wynikających z umów.

(akta kontroli t. I str. 63, 70, 339)

Wynagrodzenie brutto za obsługę pojedynczego wniosku, obejmowało każdorazowo:

- 1) ocenę merytoryczną wniosku o dofinansowanie – 30% wynagrodzenia za cały projekt,
- 2) kontrolę projektu w trakcie jego realizacji – 10% wynagrodzenia za cały projekt,
- 3) kontrolę projektu po jego zakończeniu – 50% wynagrodzenia za cały projekt,
- 4) kontrolę trwałości projektu – 10% wynagrodzenia za cały projekt.

Działania Zakładu w zakresie przekazania Instytutowi części zadań przy prowadzeniu działalności związanej z dofinansowaniem działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej prowadzonych przez płatników składek były zgodne z art. 37 ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej.

(akta kontroli t. I str. 269, 271-273)

W momencie wprowadzenia stanu epidemii (marzec 2020 r.), ZUS był na etapie zawierania umów o dofinansowanie z płatnikami, których projekty zostały wybrane w ramach konkursu ogłoszonego w 2019 r. W celu ograniczenia ryzyka emisji wirusa i jednocześnie niewstrzymywania biegu procedury konkursowej wprowadzono zmianę do regulaminu konkursu, która umożliwiła zawieranie umów o dofinansowanie w trybie korespondencyjnym.

Przepisy tzw. Tarczy Antykryzysowej¹⁴ umożliwiły płatnikom składek, którzy zostali dotknięci skutkami epidemii COVID-19, wystąpienie z wnioskiem o zwolnienie z opłacenia składek lub o ulgę w płatności (odroczenie terminu płatności lub rozłożenie na raty). Część płatników, którzy brali udział w konkursach, również skorzystało z takiej możliwości. W celu zminimalizowania ryzyka nieuzasadnionego wyeliminowania płatnika z konkursu w związku z niespełnieniem wymogu formalnego dotyczącego niezalegania z obowiązkiem z opłacania składek, dopiero po rozstrzygnięciu w sprawie wniosku złożonego w ramach Tarczy, ZUS podejmował decyzję odnośnie dalszego procedowania wniosku o dofinansowanie. Jeżeli rozstrzygnięcie było pozytywne, to wniosek płatnika o dofinansowanie brał dalszy udział w konkursie.

Przedłużający się stan epidemii COVID-19 i spowodowana tym sytuacja gospodarcza w kraju miała negatywny wpływ na realizację projektów przez wnioskodawców.

¹⁴ Wynikającej z 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 2023 r. poz. 1327, ze zm.).

Powołując się na skutki epidemii, wnioskodawcy występowali o przedłużenie terminu realizacji projektów. W 2020 r. ZUS rozpatrzył 350 wniosków o przedłużenie terminu na realizację dofinansowanego projektu (wzrost o ponad 80% w stosunku do 2019 r., kiedy takie wnioski wpłynęły od 193 wnioskodawców). W 2021 r. złożono 436 wniosków o przedłużenie terminu realizacji projektu, w 2022 r. – 527 wniosków, a w 2023 r. wg stanu na 12 października 2023 r. – 317 wniosków.

W ramach konkursu ogłoszonego w 2021 r. ZUS po raz pierwszy odstąpił od obsługi wniosków o dofinansowanie w formie papierowej, obligując płatników do ubiegania się o dofinansowanie za pomocą portalu internetowego. Tryb ten został już na stałe przyjęty w ramach Programu dofinansowania.

Pandemia SARS-CoV-2 miała również wpływ na realizację pozostałych zadań z zakresu prewencji wypadkowej. Utrudnienia w realizacji tych zadań związane były z dynamicznie zmieniającymi się przepisami dotyczącymi obostrzeń, ograniczeniem możliwości organizowania przedsięwzięć naukowych i edukacyjnych, w tym kongresów, konferencji, seminariów, warsztatów, szkoleń oraz zmianą modelu organizacji przedsięwzięć – najczęściej realizowane były one w formie on-line.

(akta kontroli t. I str. 62, 66-67)

1.4. W okresie objętym kontrolą postanowienia umów zostały naruszone w 18 przypadkach, w których Zakład z powodu opóźnień w realizacji poszczególnych czynności wynikających z umów, naliczył kary umowne. Zgodnie z zawartymi umowami, w przypadku opóźnienia w dotrzymaniu któregośkolwiek z terminów, z przyczyn niezależnych od Zakładu, Instytut miał zapłacić Zakładowi karę umowną w wysokości 2% wynagrodzenia brutto za ocenę pojedynczego projektu. Łączna wysokość kar umownych nałożonych w latach 2021-2023 wyniosła 65 tys. zł. Nie stwierdzono nieprawidłowości w sposobie kalkulacji 18 kar umownych. Sumaryczna liczba dni opóźnienia wyniosła w latach 2021-2023 – 479 w odniesieniu do wszystkich projektów objętych karami.

(akta kontroli t. I str. 34, 42, 321, 323, 339)

Umowy, o których mowa powyżej były rozliczane w okresach miesięcznych. Podstawę rozliczenia stanowiły protokoły odbioru przygotowywane i przekazywane przez Instytut, które były następnie akceptowane przez Zakład po uprzedniej weryfikacji zawartych w nich informacji. Podpisane bez zastrzeżeń protokoły odbioru stanowiły podstawę do wystawienia faktur za wykonane usługi.

(akta kontroli t. I str. 35, 43, 339)

W związku z realizacją umów, Zakład poniósł koszty wynagrodzenia dla CIOP-PIB w łącznej kwocie 26 688,6 tys. zł¹⁵, w tym 5754,9 tys. zł w 2021 r., 9102,6 tys. zł w 2022 r. i 11 831,2 tys. zł wg stanu na koniec listopada 2023 r.

(akta kontroli t. I str. 260, 265, 339)

W ramach nadzoru nad realizacją umów zawartych z CIOP-PIB, pracownicy Wydziałów Dofinansowania Płatników Składek w Oddziałach ZUS¹⁶ (przed 1 października 2022 r. pracownicy Centrów Dofinansowania Płatników¹⁷), w ramach bieżącej obsługi wniosków o dofinansowanie, weryfikowali jakość realizowanych usług poprzez ekspertów CIOP-PIB. W tym celu sprawdzali, czy otrzymana z CIOP-PIB ocena wniosku albo ocena z kontroli nie zawierała błędów formalnych. W przypadku stwierdzenia błędu, pracownicy CDP/DOF zwracali ocenę do korekty do CIOP-PIB. Na podstawie umów z 10 sierpnia 2020 r., z 12 sierpnia 2021 r. oraz z 9 września 2022 r. Zakład skierował do korekty 554 oceny w 2021 r., co stanowiło

¹⁵ Kwota zawiera również kary umowne.

¹⁶ Dalej: DOF.

¹⁷ Dalej: CDP.

18,0% wszystkich ocen przekazanych przez CIOP-PIB. W latach 2022-2023 wielkości te wynosiły odpowiednio 163 i 3,7% oraz 150 i 3,3%.

(akta kontroli t. I str. 34, 42-43, t. II str. 1, 261)

Ponadto w ramach kontroli jakości działań prowadzonych przez CIOP-PIB, pracownicy ZUS uczestniczyli w czynnościach prowadzonych przez ekspertów CIOP-PIB u wnioskodawców. Zgodnie z obowiązującymi wewnętrznymi procedurami ZUS¹⁸ wizyty i kontrole projektów z udziałem pracowników Zakładu powinny stanowić minimum 10% wszystkich wizyt i kontroli w odniesieniu do każdego rodzaju kontroli (wizyty), przeprowadzonych na poszczególnych etapach realizacji projektu, w rozliczeniu rocznym. W 2021 r. pracownicy ZUS uczestniczyli w 179 wizytach monitorujących oraz kontrolach projektów, co stanowiło 10,2% wszystkich wizyt i kontroli prowadzonych przez CIOP-PIB. W roku 2022 wielkości te wynosiły 309 i 13,4% a do sierpnia 2023 r. było to 183 i 11,7%.

(akta kontroli t. I str. 34, 42-43)

Elementem działań kontrolnych nad realizacją usług przez Instytut było również badanie ankietowe, którym poczynając od konkursu 2021.01¹⁹ zostali objęci wszyscy wnioskodawcy, w stosunku do których została zatwierdzona ocena końcowa projektu. Ankieta zawierała pytania dotyczące:

- działania kontrolnego przeprowadzonego przez eksperta CIOP-PIB, tj.: pytania o terminowość przeprowadzonej kontroli, fachowość i wiedzę eksperta, bezstronność eksperta. Ponadto ankieta umożliwiała zgłoszenie uwag przez wnioskodawcę dotyczącą przeprowadzonych działań kontrolnych przez eksperta;
- Programu dofinansowania, tj.: pytanie o gotowość do realizacji projektu w przypadku braku jego dofinansowania, pytanie czy Program dofinansowania przyczynia się do minimalizacji ryzyka wypadku przy pracy oraz do utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

(akta kontroli t. I str. 48-52, 339)

Zakład kontrolował również terminowość realizacji przez CIOP-PIB usług wynikających z zawartej umowy. W tym celu na podstawie raportów z systemu informatycznego tworzony był wykaz spraw, w których po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego z CIOP-PIB naliczane były kary umowne.

(akta kontroli t. I str. 34, 42, 321, 323, 339)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zabezpieczeniu środków przez Głównego Księgowego Funduszy powyżej planu finansowego w pozycji *prewencja wypadkowa*, przewidzianych na zadanie: dofinansowanie działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników w latach 2021-2022, co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a upf. W 2021 roku plan finansowy wyniósł 89 812,0 tys. zł, przeniesiono zaangażowanie z podpisanych umów w latach ubiegłych w kwocie 33 912,3 tys. zł, a Główny Księgowy Funduszy potwierdził zabezpieczenie środków²⁰ na realizację zadań w roku bieżącym w kwocie 88 152,1 tys. zł, co spowodowało przekroczenie planu finansowego o 32 252,4 tys. zł, z czego zaciągnięto zobowiązania – po uwzględnieniu zwolnienia środków lub przeniesienia sald – na kwotę 112 473,5 tys. zł, co oznaczało przekroczenie planu w stosunku do zaciągniętych zobowiązań o 22 661,5 tys. zł. W 2022 roku plan finansowy wyniósł 97 615,0 tys. zł, przeniesiono zaangażowanie

¹⁸ Cz. I Instrukcji przeprowadzenia wizyty monitorującej i kontroli projektu stanowiącej załącznik nr 11 do Procedury do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek.

¹⁹ Badanie ankietowe zostało wprowadzone po raz pierwszy w ramach konkursu 2020.01, ale nie miało wówczas charakteru obligatoryjnego dla wnioskodawców.

²⁰ Ostatnie potwierdzenie z datą 29 listopada 2021 r.

z podpisanych umów w latach ubiegłych w kwocie 20 030,9 tys. zł, a dodatkowo Główny Księgowy Funduszy potwierdził zabezpieczenie środków²¹ na realizację zadań w roku bieżącym w kwocie 88 785,7 tys. zł, co spowodowało przekroczenie planu finansowego w kwocie 11 201,5 tys. zł, z czego zaciągnięto zobowiązania – po uwzględnieniu zwolnienia środków lub przeniesienia sald – na kwotę 108 543,8 tys. zł, co oznaczało przekroczenie planu w stosunku do zaciągniętych zobowiązań o 10 928,8 tys. zł.

Główny Księgowy Funduszy wyjaśnił, że w trakcie roku wystąpiły operacje dotyczące przeniesienia środków na rok następny oraz zwolnienia niewykorzystanych przez płatników składek środków. Operacje te zmniejszały kwotę środków zaangażowanych na realizację umów w roku bieżącym, co pozwalało na sfinansowanie kolejnych umów na dofinansowanie.

Odnosząc się do tych wyjaśnień, należy wskazać, że Główny Księgowy Funduszy jest odpowiedzialny za dokonywanie wstępnej kontroli m.in. w zakresie zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym, a podczas weryfikacji nie uwzględniono przeniesienia zaangażowania środków z umów podpisanych w latach ubiegłych, które obciążają plan finansowy roku bieżącego. Ponadto operacje przywołane przez Głównego Księgowego Funduszy zmniejszające kwotę środków zaangażowanych były dokonywane po potwierdzeniu dostępności środków w planie finansowym.

(akta kontroli t. I str. 202-208, 290, 266, 339, t. IV str. 111)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021-2023 Zakład zaplanował środki na finansowanie prewencji wypadkowej w wysokości zgodnej z wymogami wynikającymi z art. 37 ust. 1 ustawy wypadkowej. Środki były przekazywane zgodnie z przeznaczeniem na zadania określone w art. 37 ust. 2 ww. ustawy. Umowy zawarte z CIOP-PIB przez Zakład zawierały elementy w zakresie wymaganym art. 37 ust. 5 ustawy wypadkowej. Zwrócić jednak należy uwagę, że Instytut nie przedstawił żadnej analizy kosztów, która uzasadniałaby wysokość wynagrodzenia za realizowane usługi, mimo kolejnych pism Zakładu w tej sprawie.

W zakresie finansowania i realizacji zadań w ramach prewencji wypadkowej, stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zabezpieczeniu środków przez Głównego Księgowego Funduszy na zawarcie umów o dofinansowanie działań płatników składek powyżej planu finansowego w pozycji prewencja wypadkowa w 2021 r. i w 2022 r., co stanowiło naruszenie art. 54 ust. 1 pkt 3 lit. a ufp.

OBSZAR

2. Prawdliwość przygotowania, realizacji i rozliczenia konkursów w ramach prewencji wypadkowej.

Opis stanu faktycznego

2.1. Regulaminy konkursów na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej ogłoszonych w latach 2021-2023 zostały ustalone przez Prezesa ZUS²². Każdorazowo ustalenie regulaminu następowało po

²¹ Ostatnie potwierdzenie z datą 8 września 2022 r.

²² Regulamin konkursu nr 2021.01 został wprowadzony zarządzeniem nr 27 Prezesa ZUS z dnia 18 maja 2021 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej realizowane w 2022 r. Regulamin konkursu nr 2022.01 został wprowadzony zarządzeniem nr 40 Prezesa ZUS z dnia 27 kwietnia 2022 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej realizowane w 2023 r. Regulamin konkursu nr 2023.01 został wprowadzony zarządzeniem nr 8 Prezesa ZUS z dnia 6 marca 2023 r. w sprawie przeprowadzenia konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej realizowane w 2024 r.

uprzednim zasięgnięciu opinii Rady Nadzorczej Zakładu²³, co było zgodne z art. 37c ust. 1 ustawy wypadkowej.

(akta kontroli t. III str. 1-497)

Zgodnie z regulaminami konkursów (§ 3 ust. 3) dofinansowaniu mogły podlegać działania, które mieściły się m.in. w następujących obszarach technicznych:

- bezpieczeństwo instalacji technicznych, maszyn, urządzeń i miejsc pracy;
- oświetlenie miejsc i stanowisk pracy oraz ochrona przed promieniowaniem optycznym;
- urządzenia oczyszczające i uzdatniające powietrze, urządzenia mechanicznej wentylacji powietrza;
- sprzęt i urządzenia służące poprawie bezpieczeństwa pracy na wysokości, w zagłębieniach i innych strefach pracy;
- sprzęt i urządzenia służące ograniczeniu obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego;
- sprzęt i urządzenia służące poprawie bezpieczeństwa pracy w przypadku narażenia na czynniki chemiczne i szkodliwe czynniki biologiczne.

W regulaminach konkursów określono także: termin, miejsce i formę składania wniosków o dofinansowanie projektu; wzór umowy o dofinansowanie; szczegółowe kryteria oceny merytorycznej projektu; kwotę przeznaczoną na dofinansowanie projektów w roku budżetowym, w którym ma zostać udzielone dofinansowanie²⁴; maksymalną dopuszczalną kwotę dofinansowania projektu²⁵; sposób udzielania wnioskodawcy wyjaśnień w kwestiach dotyczących konkursu. Tym samym treść regulaminów konkursów spełniała wymagania wynikające z art. 37c ust. 2 ustawy wypadkowej.

(akta kontroli t. III str. 1-497)

Regulaminy konkursów zostały podane do publicznej wiadomości przez zamieszczenie na stronie podmiotowej Zakładu w Biuletynie Informacji Publicznej, co było zgodne z art. 37c ust. 3 ustawy wypadkowej.

(akta kontroli t. IV str. 96-103)

Prezes Zakładu w regulaminach konkursów ogłoszonych w latach 2021-2023 określiła wymóg załączania do wniosku zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego stwierdzającego, że wnioskodawca nie zalega z opłatami podatków, co było niezgodne z art. 37e ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym wniosek o dofinansowanie projektu powinien zawierać oświadczenie płatnika składek potwierdzające m.in. niezaleganie z opłacaniem podatków. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. III str. 11, 141, 269, 390)

2.2. Działania podejmowane przez Zakład wynikały z realizacji celu ogólnego zawartego w art. 37 ust. 2 ustawy wypadkowej (zapobieganiem wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, z uwzględnieniem zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej w aspekcie jej wpływu na powstawanie tych zdarzeń) i celów szczegółowych wskazanych w § 3 ust. 1 regulaminów konkursu. Celem konkursu ogłaszanego w latach 2021-2022 w ramach Programu dofinansowania był wybór Projektów, które dotyczyć będą poprawy bezpieczeństwa i higieny pracy,

²³ Rada Nadzorcza ZUS pozytywnie zaopiniowała regulaminy co znalazło swoje odzwierciedlenie w uchwale nr 8/II/V/2021 z dnia 14 maja 2021 r., uchwale nr 9/III/V/2022 z 25 kwietnia 2022 r. i uchwale nr 9/III/VI/2023 z 3 marca 2023 r. w sprawie zaopiniowania regulaminu konkursu na projekty dotyczące utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

²⁴ W latach 2021-2023 było to odpowiednio 75 000 tys. zł, 90 000 tys. zł i 100 000 tys. zł

²⁵ W 2021 r. było to od 140 tys. zł do 500 tys. zł, w zależności od wielkości przedsiębiorstwa; w latach 2022-2023 było to 300 tys. zł

zmniejszenia zagrożenia wypadkami przy pracy lub chorobami zawodowymi oraz zredukowania niekorzystnego oddziaływania czynników ryzyka na stanowiskach pracy. Cel konkursu ogłoszonego w 2023 r. został rozszerzony o utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, do czego miała się przyczynić realizacja dofinansowanych projektów.

Zakład monitorował realizację zadania dotyczącego dofinansowania działań skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej, prowadzonych przez płatników składek w oparciu o następujące wskaźniki:

- wskaźnik terminowości wypłat dofinansowania działań płatników składek skierowanych na utrzymanie zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej;
- wskaźnik poprawności oceny formalnej wniosków o dofinansowanie określany jako liczba uwzględnionych odwołań w stosunku do liczby projektów wykluczonych i niepodlegających rozpatrzeniu w danym konkursie;
- przeprowadzenie oceny formalnej i merytorycznej wszystkich wniosków, które wpłynęły w danym konkursie;
- wskaźnik czasu rozliczania sprawozdań z realizacji projektu;
- wskaźnik poziomu wykonania planu rzeczowo-finansowego w danym roku;
- liczba utrzymanych projektów, w których przeprowadzono kontrolę trwałości.

(akta kontroli t. I str. 93, 109-111, 184, 191-192, 210, 216, 339)

Realizacja celów konkursu na poziomie poszczególnych projektów mierzona była wskaźnikami rezultatu określanymi w złożonych wnioskach o dofinansowanie płatników składek. Zgodnie z załącznikiem nr 3 dział I część II pkt 16 regulaminów konkursów²⁶, do wniosku powinny być wpisywane oczekiwane rezultaty na podstawie badań lub analiz. W badanej próbie 32 wniosków były to dokumenty zawierające: ocenę ryzyka zawodowego²⁷, ocenę obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego zwaną również wydatkiem energetycznym, pomiary stężeń czynników szkodliwych i uciążliwych we wdychanym powietrzu, pomiary oświetlenia, pomiar temperatury, wilgotności i ilości wymian powietrza.

Wykazywane we wnioskach o dofinansowanie wskaźniki realizacji nie były porównywalne w zakresie poniesionych nakładów, ponieważ oferty były zindywidualizowane i dostosowane do potrzeb płatników, w tym specyfiki działalności i dotychczasowego stosowania przepisów w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy.

(akta kontroli t. II str. 1, 261, t. IV str. 1-91)

2.3. W latach 2021-2023 w ramach konkursów do ZUS wpłynęło 12 576 wniosków, w których łączna kwota wnioskowanego dofinansowania wynosiła 1 159 822,8 tys. zł, w tym w ramach konkursu 2021.01 wpłynęło 3420 ofert na 283 459,8 tys. zł, w ramach konkursu 2022.01 wpłynęło 3987 wniosków na 363 246 tys. zł, a w ramach konkursu 2023.01 wpłynęło 5169 wniosków na 513 117,1 tys. zł.

(akta kontroli t. I str. 160-161, 174-175, 339)

W latach 2021-2023 na etapie oceny formalnej zostało odrzuconych 6013 wniosków (1969 w 2021 r., 1792 w 2022 r. oraz 2252 w 2023 r.) z czego 1246 nie podlegało rozpatrzeniu, a 4767 zostało wykluczonych²⁸. Badaniem objęto próbę odrzuconych

²⁶ Instrukcja wypełniania i wysyłania wniosku o dofinansowanie projektu dotyczącego utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej.

²⁷ Dalej: ORZ.

²⁸ Sposób kwalifikacji przyczyny odrzucenia na etapie weryfikacji formalnej został określony w regulaminach konkursu.

wniosków na etapie oceny formalnej, wybranych losowo spośród wniosków z lat 2021-2023, po dwa w każdym roku, z czego trzy były wykluczone i trzy nie podlegały rozpatrzeniu. Nie stwierdzono nieprawidłowości w tym zakresie.

(akta kontroli t. I str. 160-161, 174-175, 339, t. III str. 498-527)

Zgodnie z regulaminami konkursów Zakład winien wezwać jednorazowo wnioskodawcę do uzupełnienia braków formalnych. W praktyce w przypadku ujawnienia błędów formalnych, które nie zostały wykazane w przekazanym do wnioskodawcy *Raporcie braków formalnych* dopuszczalne było ponowne wygenerowanie Raportu zawierającego ujawniony błąd. Wicedyrektor DPR wyjaśnił, że pozostawienie wniosku bez dodatkowego postępowania mogłoby przyczynić się do dofinansowania wniosku, który zawierał braki formalne, jeżeli w pozostałym zakresie przeszedłby pozytywną ocenę formalną i merytoryczną. W związku z powyższym wnioskodawca nie może ponosić konsekwencji za niekompletnie przeprowadzoną ocenę formalną.

(akta kontroli t. I str. 238-239, 244)

Badaniem próby objęto dobraną w sposób celowy dokumentację 32 projektów płatników składek na łączną kwotę przyznanego dofinansowania wynoszącą 4002,0 tys. zł, z czego dziewięć, które otrzymały najmniejszą liczbę punktów na liście rankingowej, sześć, w których wnioskodawca został zobowiązany do zwrotu przyznanego dofinansowania, dziesięć, w których zmniejszono kwotę dofinansowania w stosunku do wnioskowanej oraz siedem objętych kontrolami jednostkowymi NIK. Badanie przeprowadzono pod kątem prawidłowości dokonywania oceny formalnej, terminowości zawierania umów i wypłaty dofinansowania a także rzetelności i terminowości rozliczenia projektu.

(akta kontroli t. IV str. 1-91)

W badanej próbie nie stwierdzono przypadków pozytywnej oceny formalnej w przypadku niespełniania przez wnioskodawcę wymogów formalnych określonych w art. 37d ustawy wypadkowej²⁹. Stwierdzono natomiast przypadki dokonania pozytywnej oceny formalnej pomimo braku wszystkich wymaganych dokumentów, niezgodności przedłożonych dokumentów z wymaganiami określonymi w regulaminach konkursów lub niespójności danych zawartych w tych dokumentach. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. IV str. 1-91)

Oceny merytorycznej wniosków, które przeszły z wynikiem pozytywnym ocenę formalną dokonywali eksperci CIOP-PIB. Ocena merytoryczna wniosków obejmowała ocenę kryteriów merytorycznych zawartych w Kryteriach wyboru projektów³⁰, stanowiących załącznik nr 1 do regulaminów konkursów.

²⁹ Do konkursu może przystąpić wnioskodawca, który spełnia łącznie następujące wymagania formalne:

- a) nie zalega z opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne i ubezpieczenie zdrowotne;
- b) nie zalega z opłacaniem podatków;
- c) nie znajduje się w stanie upadłości, pod zarządem komisarycznym, w toku likwidacji, postępowania upadłościowego lub postępowania układowego z wierzycielem;
- d) nie ubiega się o kolejne dofinansowanie przed upływem trzech lat od dnia wypłaty przez ZUS całości ostatniego dofinansowania;
- e) nie ubiega się o kolejne dofinansowanie przed upływem trzech lat od dnia zwrotu dofinansowania, do którego został zobowiązany.

³⁰ Ocena kryteriów merytorycznej wniosków polegała na:

- a) sprawdzeniu zgodności rozwiązań ujętych we wniosku z obowiązującymi przepisami w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy;
- b) ocenie, czy wskazane cele są szczegółowo opisane, mierzalne, realne, określone w czasie;
- c) ocenie adekwatności proponowanych działań z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy do poziomu czynników ryzyka występujących u wnioskodawcy;
- d) ocenie niezbędności i efektywności wydatków projektu;
- e) ocenie, w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u wnioskodawcy.

Zaakceptowanych zostało 5890 wniosków na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 505 071,1 tys. zł z czego 1214 wniosków na kwotę 93 227,7 tys. zł w 2021 r., 1971 wniosków na kwotę 159 917,4 tys. zł w 2022 r. oraz 2705 wniosków na kwotę 251 926,0 tys. zł w 2023 r.

(akta kontroli t. I str. 5, 339, 438)

2.4. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie prawidłowości i rzetelności w przygotowywaniu list rankingowych. Liczba punktów uzyskana przez poszczególne projekty była zgodna z punktacją przyznaną przez ekspertów oceniających wnioski z uwzględnieniem wag przypisanych poszczególnym kryteriom. Nie stwierdzono przypadków udzielenia dofinansowania poza listą rankingową lub projektom niżej ocenionym z pominięciem projektów ocenionych wyżej.

Zakład przygotowywał listy rankingowe wnioskodawców, którzy przeszli pozytywnie ocenę merytoryczną zgodnie z uzyskaną punktacją od najwyższej do najniższej liczby punktów. Do dofinansowania kwalifikowane były projekty z najwyższą punktacją, których kumulatywna kwota dofinansowania mieściła się w przewidzianym budżecie. Jeżeli jednak pojawiały się niewykorzystane środki finansowe, np. z tytułu niezawartych umów z wnioskodawcami, Zakład aktualizował listę rankingową i kwalifikował do dofinansowania następnych wnioskodawców w kolejności przyznanej punktacji i w ramach posiadanych środków.

W ramach konkursu 2020.01 lista rankingowa została opublikowana 21 grudnia 2020 r., zaś jej aktualizacje 12 stycznia, 9 kwietnia, 22 czerwca, 24 sierpnia i 9 listopada 2021 r. W ramach konkursu 2021.01 lista rankingowa została opublikowana 22 listopada 2021 r., zaś jej aktualizacje 29 marca, 19 maja i 26 lipca 2022 r. W ramach konkursu 2022.01 lista rankingowa została opublikowana 17 listopada 2022 r., zaś jej aktualizacje 31 marca, 29 czerwca i 17 listopada 2023 r. W ramach konkursu 2023.01 lista rankingowa została opublikowana 10 października 2023 r.

(akta kontroli t. I str. 5, 339, 438)

W ramach konkursu 2020.01 do dofinansowania skierowano wszystkie projekty, które znalazły się na liście rankingowej. Najniżej ocenione projekty zyskały 12 z 65 możliwych do zdobycia punktów (co stanowiło 18,5% maksymalnej liczby punktów). W ramach konkursu 2021.01 ponownie dofinansowano wszystkie pozytywnie ocenione projekty. Najniżej ocenione projektu uzyskały dziewięć z 67 możliwych do zdobycia punktów (13,4%). W konkursie 2022.01 do dofinansowania skierowano projekty które uzyskały minimum 18 z 47 możliwych do zdobycia punktów (38,3%).

W regulaminach konkursów nie określono minimalnej liczby punktów niezbędnych do uzyskania dofinansowania. Zgodnie z wyjaśnieniami Wicedyrektora DPR, ustawa wypadkowa nie ogranicza możliwości przyznania dofinansowania płatnikom, którzy osiągną określony poziom punktów. NIK zwraca jednak uwagę, że w szczególności w ramach konkursów 2020.01 i 2021.01 do dofinansowania zostały skierowane również projekty bardzo nisko ocenione, które nie uzyskały nawet 20% możliwych do zdobycia punktów, a zatem także projekty ocenione przez ekspertów dokonujących oceny merytorycznej jako niskoefektywne i pozwalające jedynie na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy.

Zakład nie zapewnił w ramach Programu dofinansowania, że wydatki ponoszone przez płatników składek w ramach realizacji dofinansowanych projektów były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. I str. 5, 98, 125, 339, 438)

Oprócz maksymalnej kwoty dofinansowania na poziomie całego projektu, w regulaminach konkursów³¹ określono również maksymalny poziom dofinansowania wszystkich działań w odniesieniu do niektórych działań inwestycyjnych³². We wszystkich przypadkach objętych badaniem próby ww. limity były przestrzegane zarówno na etapie oceny wniosków jak i rozliczenia projektów.

W projektach zakwalifikowanych do dofinansowania nie ograniczano kwot dofinansowania w stosunku do wnioskowanych w ofertach, za wyjątkiem sytuacji w których eksperci wskazywali na etapie oceny merytorycznej działania niezgodne z katalogiem działań, co wykluczało je z dofinansowania. Tym samym kwoty dofinansowania były korygowane odpowiednio do udziału procentowego ustalonego w regulaminie dla danego typu płatnika. W próbie 36 płatników³³ korekty kwoty dofinansowania dokonano dla siedmiu wniosków na łączną kwotę 169,7 tys. zł. Nie stwierdzono przypadków ograniczania kwoty dofinansowania niezgodnie z przyjętymi zasadami. We wszystkich przypadkach w badanej próbie, na podstawie oferty można było określić planowane koszty jednostkowe.

(akta kontroli t. I str. 71-85, 201-214, 328-338, 449-460, t. IV str. 1-91)

Prezes ZUS na podstawie art. 37f ust. 1 ustawy wypadkowej w styczniu 2019 r. oraz w styczniu 2023 r. powołała Komisję Odwoławczą na 4-letnią kadencję. Skład pierwszej z wymienionych Komisji był sześciokrotnie zmieniany w związku z wystąpieniem przesłanek określonych w art. 37f ust. 5 ustawy wypadkowej.

(akta kontroli t. I str. 35-37, 339)

W konkursach 2020.01, 2021.01 i 2022.01, płatnicy składek złożyli łącznie 2383 odwołania do Komisji Odwoławczej, w tym 1343 w ramach konkursu 2020.01, 569 w ramach konkursu 2021.01 i 471 w ramach konkursu 2022.01, z czego uznano odpowiednio: 74, 61 i 43 odwołania. Od rozstrzygnięć Komisji Odwoławczej wnioskodawcy złożyli w ramach trzech wymienionych konkursów łącznie 53 skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, w tym 30 w ramach konkursu 2020.01, 14 w ramach konkursu 2021.01 i dziewięć w ramach konkursu 2022.01.

(akta kontroli t. I str. 35-37, 63, 71, 339 t. IV str. 104-110)

2.5. Dofinansowanie projektów następowało w drodze umowy o dofinansowanie zawieranej między Zakładem a płatnikiem składek. W zbadanej próbie 32 projektów, średni czas zawarcia umowy z płatnikami wynosił 64 dni kalendarzowe. Najkrócej było to 27 dni zaś najdłużej 114 dni. Zgodnie z wyjaśnieniami Wicedyrektora DPR, na Zakład nie nałożono terminu w którym powinien zawrzeć umowę z wnioskodawcą zakwalifikowanym do dofinansowania. Zawarcie umowy wymaga wykonania określonych czynności. Po otrzymaniu i zweryfikowaniu danych do umowy, następuje zabezpieczenie środków na realizację umów. Następnie Zakład przystępuje do generowania projektów umów i wysyła je do wnioskodawców, którzy mają 14 dni na zapoznanie się z umową, podpisanie jej i odesłanie.

(akta kontroli t. I str. 93, 118-120, t. IV str. 1-91)

Zgodnie z treścią umów o dofinansowanie, pierwsza transza dofinansowania miała być przekazywana w terminie 14 dni kalendarzowych liczonych od dnia zawarcia umowy, zaś druga transza w terminie 30 dni kalendarzowych liczonych od dnia

³¹ W katalogach działań inwestycyjnych i doradczych stanowiących załącznik nr 4 do regulaminów konkursów.

³² Przykładowo, w ramach konkursu 2023.01, dla działania inwestycyjnego Zakup środków technicznych zabezpieczających przed dostępem do stref pracy pracowników, np. tymczasowe balustrady/bariery ze stałym oznakowaniem ostrzegawczym, itp., łączny poziom dofinansowania wszystkich działań inwestycyjnych projektu w ww. zakresie nie mógł być większy niż 25 tys. zł.

³³ Dotyczy próby 32 płatników składek opisanej w pkt 2.3 wystąpienia pokontrolnego oraz próby kontroli trwałości projektu dla czterech płatników składek.

zatwierdzenia przez przedstawiciela Zakładu odbioru projektu. W zbadanej próbie nie stwierdzono przypadków przekroczenia ww. terminów wypłaty dofinansowania.

(akta kontroli t. I str. 1-91, 339)

2.6. W badanej próbie 20 z 32 podmiotów złożyło ostateczne sprawozdania, a 17 z nich miało zatwierdzoną ocenę końcową warunkującą wypłatę środków w ramach drugiej transzy. W zbadanej próbie 32 projektów, średni czas pomiędzy złożeniem pierwszego sprawozdania przez płatnika składek, a datą zatwierdzenia oceny końcowej przez Zakład wynosił 128 dni kalendarzowych i był uzależniony od ilości korekt dokonywanych przez płatników. Stwierdzono zatwierdzenie odbioru siedmiu projektów, które nie spełniały wszystkich warunków odbioru. Szczegółowy opis znajduje się w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli t. IV str. 1-91)

Zbadano dokumentację 30 płatników pod kątem kontynuacji prowadzenia działalności i utrzymania zatrudnienia. W badanej próbie wszyscy płatnicy kontynuowali działalność, a w jednym przypadku była procedowana zmiana struktury własnościowej wnioskodawcy. Występowały różnice pomiędzy osobami objętymi projektem na dzień złożenia wniosku i na dzień odbioru końcowego projektu, które wynikały z fluktuacji pracowników lub z korekty działań dokonanych na etapie oceny merytorycznej³⁴.

Różnice w zatrudnieniu pomiędzy stanem na dzień przeprowadzenia badania próby (ostatnimi złożonymi dokumentami rozliczeniowymi)³⁵, a dniem odbioru projektu wyniosły średnio 12 osób. Spadek nastąpił w siedmiu przypadkach. Największy spadek wyniósł 15 osób, ale nie był on związany z zakresem dofinansowanego projektu. W pozostałych przypadkach zatrudnienie wzrosło (najwięcej o 97 osób).

(akta kontroli t. I str. 159-160, 168-170, t. III str. 528-533)

Zakład weryfikował zatrudnienie w okresie trwałości projektu i w badanej próbie czterech kontroli zidentyfikowano dwa przypadki wszczęcia kontroli ze względu na redukcję zatrudnienia oraz dwa przypadki wszczęcia kontroli związane z przeniesieniem własności.

(akta kontroli t. I str. 159, 166-168, 214, 235 t. II str. 1, 261, t. III str. 498-527)

2.7. W przypadku nienależytego wykonania umowy przez płatnika składek, pracownik prowadzący sprawę przygotowywał analizę sprawy wraz z rekomendacjami, która była zatwierdzana przez Dyrektora DPR. W projektach objętych badaniem, konieczność dokonania zwrotu dofinansowania wystąpiła ośmiokrotnie i wynikała z nieprzestrzegania postanowień umów, tj. realizacja wydatków na inne cele niż określone w umowie lub z niewyodrębnionego rachunku bankowego (trzy przypadki), zgłoszenie dokonania zmian w projekcie, które wymagają ponownej oceny merytorycznej (dwa przypadki) oraz z panującej sytuacji ekonomiczno-gospodarczej kraju, tj. wzrost cen, brak dostępności modeli ze względu na wybuch wojny na Ukrainie (trzy przypadki).

We wszystkich przypadkach³⁶ bez zbędnej zwłoki wysłano wezwanie do zapłaty kwoty głównej wraz z odsetkami naliczonymi zgodnie z umową. W sześciu przypadkach płatnicy dokonali zwrotu całej należności wraz z odsetkami. W jednym przypadku pozostała należność w wysokości 0,03 zł, która jest monitorowana poprzez

³⁴ Ekspert podczas oceny merytorycznej wniosku nr 2164e813 wykluczył trzy z czterech zaplanowanych czynności. Zgodnie z wyciągiem z oceny wnioskodawca mógł zrealizować projekt, który obejmował tylko jedną czynność, ale nie dokonano korekty liczby osób objętych projektem. W ocenie końcowej projektu ekspert wskazał, że nastąpiło zmniejszenie liczby pracowników objętych projektem, które było efektem dokonanych wykluczeń.

³⁵ 17 listopada 2023 r.

³⁶ Łączna kwota dochodzonych należności wynosiła 252,9 tys. zł (kwota główna).

wysyłanie raz w roku maila wzywającego do uregulowania należności po uprzedniej weryfikacji czy podmiot nadal prowadzi działalność gospodarczą. Natomiast w jednym przypadku sprawa została przekazana 25 maja 2022 r. do dochodzenia na drodze sądowej przez Departament Legislacyjno-Prawny, a powództwo w tej sprawie złożono 8 lutego 2023 r. tj. po ponad dziewięciu miesiącach, co wynikało z priorytetyzacji realizowanych zadań w kolejności okresu przedawnienia należności.

(akta kontroli t. I str. 162, 164, 286, 337, t. II str.1, 261, t. IV str. 1-91)

2.8. W latach 2021-2023 przeprowadzono 19 kontroli wewnętrznych w obszarze prewencji wypadkowej w tym 11 kontroli dotyczyło zagadnień związanych z dofinansowaniem płatników składek, a osiem kontroli w zakresie organizowania działalności edukacyjnej. Łącznie dokonano 38 ustaleń, do których sformułowano 57 zaleceń. Wszystkie zalecenia zostały zrealizowane.

Kontrole związane z dofinansowaniem płatników składek przeprowadzane były jako kontrole funkcjonalne (10 kontroli) oraz kontrola problemowa (jedna kontrola). Kontrole poświęcone były następującym zagadnieniom:

- prawidłowości przeprowadzania oceny formalnej wniosków płatników składek o dofinansowanie projektów dotyczących utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej - pięć kontroli zrealizowanych przez DPR,
- organizacji i prawidłowości rozliczenia projektów dotyczących utrzymania zdolności do pracy przez cały okres aktywności zawodowej – pięć kontroli zrealizowanych przez DPR,
- oceny funkcjonowania programu dofinansowania płatników składek – jedna kontrola zrealizowana przez Departament Kontroli Wewnętrznej, która nie zawierała ustaleń, natomiast sformułowano dziewięć wniosków wskazujących na pozytywne funkcjonowanie programu.

Ustalenia w zakresie dofinansowania płatników składek dotyczyły wszystkich kontrolowanych jednostek przez DPR w zakresie trzech obszarów:

- zarządzanie jakością przeprowadzania oceny formalnej lub rozliczania projektów funkcjonowało w ograniczonym zakresie;
- planowanie, organizacja i monitorowanie przeprowadzonej oceny formalnej lub pracy na etapie rozliczania projektów funkcjonowało z uchybieniami;
- przy obsłudze spraw w ramach oceny formalnej lub w ramach rozliczania projektów w aplikacji SOW i jej dokumentowaniu stwierdzono uchybienia.

Przyczynami występowania nieprawidłowości były błędy pracowników w działalności operacyjnej jak również nadzorczej co skutkowało nierzetelną oceną formalną wniosku bądź nierzetelną oceną dokumentacji sprawozdawczej, a w konsekwencji wpływało na dalszą realizację zadań przez CIOP-PIB.

Powtarzającym się zaleceniem we wszystkich kontrolach było przedstawienie wykazu działań naprawczych indywidualnie dla każdej jednostki kontrolowanej. Jedynie CDP (później DOF³⁷) w Bydgoszczy i Opolu wskazał na konieczność zarządzania równomiernym obciążeniem pracą. W pozostałym zakresie wykazano w szczególności: monitoring, szkolenia i zwiększoną weryfikację.

(akta kontroli t. I str. 56-57, 238, 240, 339)

W latach 2021-2023 do Zakładu wpłynęły dwie skargi dotyczące prewencji wypadkowej. Jedna dotyczyła odmowy podpisania przez ZUS umowy o dofinansowanie z powodu przekroczenia przez wnioskodawcę terminu na

³⁷ Od 1 października 2022 r.

dostarczenie dokumentów niezbędnych do przygotowania umowy. Druga dotyczyła wykluczenia na etapie oceny merytorycznej wniosku dwóch zaplanowanych działań, co ostatecznie skutkowało wykluczeniem całego wniosku z konkursu. Skargi zawierały prośbę o przywrócenie możliwości dalszego procedowania sprawy. Obie skargi zostały uznane za niezasadne.

(akta kontroli t. I str. 35, 36, 339)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Prezes Zakładu w regulaminach konkursów³⁸ 2021.01, 2022.01 i 2023.01, określiła wymóg załączania do wniosku zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków, wystawionego nie wcześniej niż jeden miesiąc przed dniem złożenia wniosku o dofinansowanie, co było niezgodne z art. 37e ust. 2 pkt 4 ustawy wypadkowej. Z przywołanej regulacji wynika, że wniosek o dofinansowanie zawiera oświadczenie płatnika składek o spełnianiu warunków określonych w art. 37d ust. 1 ustawy wypadkowej, wśród których znajduje się niezaleganie z opłacaniem podatków.

Prezes ZUS wyjaśniła, że jedyną formą potwierdzenia stanu faktycznego wymaganego przepisami ustawy wypadkowej w zakresie niezalegania z opłacaniem podatków jest załączenie stosownego zaświadczenia z urzędu skarbowego, co uzasadniło określenie w regulaminach konkursu takiego wymogu.

W nawiązaniu do powyższych wyjaśnień należy wskazać, że w ustawie wypadkowej jednoznacznie określono, że wymóg formalny w zakresie niezalegania z opłacaniem podatków powinien być weryfikowany przez Zakład na podstawie oświadczenia. Znajduje to potwierdzenie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, który uchylił rozstrzygnięcie Zakładu³⁹ w sprawie odnoszącej się do zaświadczenia z urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków. W uzasadnieniu wskazano, że kompetencja Prezesa ZUS do ustalenia regulaminu konkursu została określona bardzo szeroko, jednak postanowienia te nie mogą wykraczać poza ramy ustawy wypadkowej. Pomimo powyższego wyroku, ZUS nie skorygował tego wymogu w regulaminie konkursu 2023.01. W związku z żądaniem od wnioskodawców zaświadczeń od urzędów skarbowych wnioskodawcy ponieśli w latach 2021-2023 szacunkowe koszty w wysokości 264,1 tys. zł⁴⁰.

(akta kontroli t. I 183-184, 190-191, t. III str. 11, 141, 269, 390)

2. Zakład akceptował oceny wniosków zawierające bardzo lakoniczne i niewystarczające uzasadnienia dla liczby punktów przyznanych przez ekspertów w ramach oceny poszczególnych kryteriów merytorycznych.

Zgodnie ze Szczegółowymi opisami przedmiotu umów z dnia 10 sierpnia 2020 r., 12 sierpnia 2021 r. i 9 września 2022 r. z CIOP-PIB, Instytut był zobowiązany do zagwarantowania, że eksperci dokonujący oceny merytorycznej dokonają m.in. „porównania wartości usług i produktów z kosztorysem projektu oraz z wartościami tych samych usług i produktów oferowanych na rynku” oraz dokonają oceny „w jaki sposób osiągnięcie celów projektu przełoży się bezpośrednio na poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy na stanowiskach pracy u wnioskodawcy (np. na podstawie liczby osób, które zostały objęte projektem, poziomu ryzyka zawodowego, itp.) oraz weryfikacji wskazanych rezultatów, jakie mają być osiągnięte w trakcie realizacji Projektu, w tym czy: wskazano ich wartości początkowe i docelowe;

³⁸ § 6 ust. 12 pkt 17 regulaminu konkursu nr 2021.01 i § 6 ust. 12 pkt 7 regulaminów w ramach konkursów nr 2022.01 i 2023.01.

³⁹ Wyrok z 15 grudnia 2022 r., sygn. akt V SA/Wa 619/22.

⁴⁰ Łączna liczba złożonych wniosków 12576 pomnożona przez kwotę 21 złotych.

wskazano, w jaki sposób zostaną one zmierzone/zweryfikowane; wynikają z planowanych działań przewidzianych w projekcie”.

W ramach badania próby 32 projektów stwierdzono, że w przypadku 10 wniosków o dofinansowanie eksperci CIOP-PIB dokonujący oceny merytorycznej w ramach kryterium Efektywność wydatków w projekcie przyznali jeden punkt uzasadniając to poprzez wskazanie na bardzo duże koszty projektu w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu. W przypadku dziewięciu wniosków o dofinansowanie eksperci przyznali jeden punkt w ramach kryterium Oddziaływanie projektu na poprawę BHP uzasadniając to faktem, że osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie. W przypadku kryterium Cel projektu, eksperci przyznawali po jednym punkcie⁴¹ z uzasadnieniem wskazującym na bardzo słabe i niejasne uzasadnienie realizacji projektu oraz wskaźniki BHP słabo korelujące z celem projektu, a w ramach kryterium Adekwatność proponowanych w projekcie działań do realizacji eksperci przyznawali po jednym punkcie⁴² z uzasadnieniem: „słabe i jedynie w części adekwatnym powiązaniem zaproponowanych działań inwestycyjnych z celem projektu, poziomem czynników ryzyka oraz przedstawionymi czynnościami pracy.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicedyrektora DPR, w każdym z tych kryteriów przyznawana jest liczba punktów w skali od zera do pięciu, co umożliwia pozycjonowanie projektów na liście rankingowej i zapewnia udzielenie dofinansowania najlepszym z tych projektów. Instytut zrealizował ocenę merytoryczną i dokonał oceny projektów zgodnie z tymi kryteriami. Eksperti CIOP-PIB analizowali efektywność i zasadność wydatków w projekcie oraz zasadność oddziaływania projektu na poprawę BHP, czyli realizowali obowiązek wynikający z umowy. CIOP-PIB zatrudniał osoby wykwalifikowane w zakresie działań na rzecz poprawy i bezpieczeństwa pracy, które posiadają należyty poziom wiedzy i doświadczenia w zakresie realizowanych na rzecz ZUS usług.

NIK nie kwestionuje kompetencji ekspertów CIOP-PIB, jednakże fakt dokonania oceny merytorycznej zgodnie ze Szczegółowymi opisami przedmiotu umów zawartych z Instytutem powinien znaleźć odzwierciedlenie w przekazywanych do Zakładu kartach oceny projektów. Tymczasem Zakład akceptował oceny projektów zawierające jednozdaniowe i wykorzystywane w tym samym brzmieniu uzasadnienia do liczby przyznanych punktów w ramach poszczególnych kryteriów, co było działaniem nierzetelnym.

Ponadto, w umowach zawartych z CIOP-PIB nie uwzględniono postanowień odnoszących się do wymaganej szczegółowości uzasadnień ocen sporządzanych przez ekspertów. W konsekwencji regulacje umów nie gwarantowały pozyskania przez Zakład pełnych informacji co do przesłanek przyznania określonej liczby punktów.

(akta kontroli t. I str. 98, 124, 268-271, t. II str. 1, 261)

3. Zakład nie zapewnił, żeby wydatki ponoszone w ramach Programu dofinansowania, były dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp i niegospodarności.

Zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp, wydatki publiczne powinny być dokonywane w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących

⁴¹ 10 przypadków w zbadanej próbie.

⁴² Dziewięć przypadków w zbadanej próbie.

osiągnięciu założonych celów. Tymczasem do dofinansowania kierowano projekty, które zgodnie z oceną dokonaną przez ekspertów CIOP-PIB charakteryzowały się bardzo dużymi kosztami w stosunku do zaproponowanego efektu realizacji projektu oraz w przypadku których osiągnięcie celów projektu przełoży się na nieznaczną poprawę warunków bezpieczeństwa i higieny pracy, a wskaźniki końcowe określono na niskim poziomie. W ramach konkursów 2020.01, 2021.01, 2022.01 na 4443 projekty skierowane do dofinansowania, 231 projektów (5,2%) na łączną kwotę dofinansowania wynoszącą 31 137,9 tys. zł, w ramach kryterium *Efektywność wydatków w projekcie* otrzymało tylko jeden punkt na pięć możliwych do zdobycia. Eksperti CIOP-PIB na etapie oceny merytorycznej wniosku wskazywali na duże koszty działania w stosunku do zaplanowanych efektów, a pomimo tego Zakład nie wymagał od Instytutu wskazania konkretnych pozycji kosztowych, które były zawyżone, wartości zawyżenia, jak również nie podejmował działań zmierzających do ograniczenia zawyżonych kosztów. Ponadto, w regulaminach konkursów ani w zawartych umowach nie wymagano od płatników składek stosowania zasad konkurencyjnego wyboru dostawców towarów i usług na etapie realizacji dofinansowanych projektów.

Zgodnie z wyjaśnieniami Prezes ZUS, zindywidualizowane i zaadresowane do wnioskodawcy oferty na każde działanie zaplanowane w projekcie podlegały ocenie merytorycznej przez ekspertów CIOP-PIB pod względem doboru przedmiotów zakupu oraz pod względem efektywności i zasadności zaplanowanych wydatków. Na tej podstawie wniosek otrzymywał odpowiednią liczbę punktów. Eksperti CIOP-PIB mogli przyznać ocenę odpowiednią do swoich ustaleń. Jeżeli uznali, że efektywność wydatków była niska, a wydatki zawyżone, to mogli odpowiednio obniżyć punktację i przyznać np. jeden punkt. O ważności kryterium efektywności dla oceny wniosku świadczy fakt, że ma ono przypisaną wagę, tzn. jeżeli ekspert przyzna co najmniej trzy punkty w ramach tego kryterium ocena jest mnożona przez dwa. Premiowane są zatem projekty efektywne finansowo i te, których harmonogram realizacji jest najbardziej optymalny. Ekspert może również wykluczyć daną czynności lub działanie, gdy stwierdzi, że u danego wnioskodawcy wydatki na realizację określonej czynności, czy działania są niezasadne. Ponadto w przypadku, gdy ekspert uzna, że cały projekt jest nieefektywny kosztowo i w ogóle nie spełnia tego kryterium, może przyznać zero punktów, co skutkuje wykluczeniem wniosku z konkursu.

W odniesieniu do argumentu Prezes ZUS o premiowaniu projektów efektywnych finansowo, należy wskazać, że w sytuacji gdy do dofinansowania zostały skierowane wszystkie projekty, które przeszły ocenę z wynikiem pozytywnym (taka sytuacja miała miejsce w przypadku projektów realizowanych w roku 2021 i 2022) samo obniżenie punktacji w ramach przedmiotowego kryterium nie było wystarczające do zapewnienia, że wydatki w ramach dofinansowanych projektów będą efektywne kosztowo. Natomiast Zakład nie podejmował innych czynności zmierzających do ograniczenia kosztów, które zgodnie z oceną ekspertów CIOP-PIB były zawyżone, co skutkowało dofinansowaniem projektów zbyt drogiej względem zaplanowanych działań i było działaniem niegospodarnym.

(akta kontroli t. I str.183, 189-190, t. III str. 2-22, 88-110, 132-152, 216-237, 259-279, 339-360, 380-399, 462-483)

4. Zakład przekazał do oceny merytorycznej 23 z 32 wniosków o dofinansowanie objętych badaniem na łączną kwotę wnioskowanego dofinansowania 2284,9 tys. zł, które nie spełniały wymagań formalnych, co stanowiło naruszenie art. 37e ust. 6 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym Zakład przekazuje Instytutowi wnioski o dofinansowanie projektu spełniające wymagania formalne.

W badanej próbie stwierdzono nierzetelną weryfikację formalną wniosków, co wiązało się z nieprzestrzeganiem art. 37e ust. 4 i 5 ustawy wypadkowej, zgodnie z którym

w przypadku stwierdzania przez Zakład braków formalnych wniosku, ZUS wzywa do ich usunięcia oraz nieprzestrzeganiem wytycznych z załącznika nr 5 Procedury do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek, regulującego m.in. elementy podlegające weryfikacji na etapie oceny formalnej. Stwierdzono, że:

- dla siedmiu wniosków⁴³ (22%) brakowało kompletu wymaganych regulaminem dokumentów, z czego dla czterech w zakresie dokumentów wyszczególnionych w załączniku nr 4 „Katalog działań inwestycyjnych i doradczych” regulaminów konkursów dla realizowanego działania, a dla trzech w zakresie dokumentów, o których mowa w dziale I część II Działania Inwestycyjne pkt 15 i 16 załącznika nr 3 „Instrukcji wypełniania Wniosku” regulaminów konkursów;
- w 23 przypadkach⁴⁴ (71,9%) dołączona do wniosku ocena ryzyka zawodowego lub ocena obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego nie spełniała wszystkich wymogów określonych w wytycznych stanowiących załączniki nr 7 i 8 do regulaminów konkursów w szczególności dotyczące punktu 8 załącznika nr 7, zgodnie z którym należało wykazać środki ograniczające ryzyko zawodowe obecnie stosowane (tj. przed realizacją projektu) oraz punktu 11 i 12 załącznika nr 8, zgodnie z którym wnioskodawca powinien zawrzeć opis proponowanych zmian organizacyjnych stanowiska wraz z prognozą ograniczenia obciążenia układu mięśniowo-szkieletowego;
- w 22 przypadkach⁴⁵ (68,7%) wartości wskaźników rezultatu zawarte we wnioskach nie były spójne z załączonymi dokumentami, w szczególności w zakresie określania wielkości poziomu ryzyka zawodowego bez wskazania konkretnego zagrożenia objętego redukcją, co było sprzeczne z działem I część II Działania Inwestycyjne pkt 15 i 16 załącznika nr 3 regulaminów konkursów;
- występowały niespójności w danych dotyczących osób objętych projektem. Dla wniosku nr -42a8d862 na pierwszej stronie wykazano czterech pracowników objętych projektem a w części opisowej 2.1 lit. a) trzech pracowników co było niezgodne z wytycznymi z załącznika nr 5 Procedury do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek.

Zakład zweryfikował pozytywnie wnioski, które zawierały w części 2.3 *Oczekiwane rezultaty*:

- takie same wartości wskaźnika przed terminem złożenia wniosku i po zakończeniu projektu. Wniosek nr -3cff54ab zawierał tylko jeden wskaźnik dotyczący poziomu ryzyka zawodowego, który przed projektem i po projekcie miał taką samą wartość „średnie-dopuszczalne”. W wyjaśnieniach Wicedyrektora DPR wskazał, że wartość wskazana we wniosku odnosi się do ogólnej oceny poziomu ryzyka dla całego stanowiska pracy, a nie konkretnej realizowanej czynności, która uległa poprawie;
- błędnie wpisane wartości i jednostki miary (niezgodnej z załączoną dokumentacją) w sześciu wnioskach⁴⁶ np. wniosek nr 42b326ac, w którym wskazano 5 NDS, podczas gdy zgodnie ze sprawozdaniem z badań środowiska było to od 0,5 do 1 NDS. Z wyjaśnień Wicedyrektora DPR wynika, że wnioskodawca błędnie wpisał wartość NDS wynoszącą 5 mg/m³, co jest wynikiem małej świadomości wnioskodawcy w odniesieniu do BHP w przedsiębiorstwie;

⁴³ Wnioski nr -1a6c7a, -8c06e93, -3db12f87, 504c2c7a, 240d42fa, -72f96b0b, 1922aa63.

⁴⁴ Wnioski nr -1a6c7a, 4168c86a, 46f5a061, -8c06e93, -3db12f87, -1d4d1f8c, -1c8ea2f, -46a797f7, 460365fa, 8fb5f99, -28b2298b, 11fa3c0e, 3cd91e6b, -42a8d862, -5869d5d2, 6c15a7d9, -3cff54ab, 2c1a6b52, 42b326ac, 5077bfc1, -72f96b0b, 1922aa63, 155e7304.

⁴⁵ Wnioski nr -1a6c7a, 4168c86a, 46f5a061, -8c06e93, -3db12f87, -46bd45be, -46a797f7, 460365fa, 504c2c7a, -1a4f9d7e, -28b2298b, 11fa3c0e, 3cd91e6b, -42a8d862, -4e482e96, -37413df5, 42b326ac, 5077bfc1, -72f96b0b, -64a5cb7, 1922aa63, 155e7304.

⁴⁶ Wnioski nr 504c2c7a, 240d42fa, 42b326ac, 155e7304, 11fa3c0e, 8fb5f99.

- niemierzalne wskaźniki (niezgodnie z instrukcją na wniosku) w sześciu wnioskach⁴⁷ np. wniosek nr 504c2c7a, który zawierał jedynie oszacowaną wartość czynników biologicznych na poziomie średnim.

Wicedyrektor DPR wyjaśnił, że powyższe elementy dotyczą oceny merytorycznej realizowanej przez eksperta CIOP-PIB, a Zakład w ramach oceny formalnej dokonuje ogólnej oceny kompletności i prawidłowości wypełnienia wniosków i załączników. Ponadto przekazano, że wnioski były weryfikowane przez ekspertów, którzy w przypadku wątpliwości mogli przeprowadzić wizytę monitorującą lub obniżyć punktację.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Są one sprzeczne z procedurą do procesu 9.4 Dofinansowanie płatników składek, określającą jakie elementy wniosku podlegają weryfikacji formalnej przez pracowników Zakładu. Od 2021 roku wprowadzono szczegółową listę sprawdzającą odzwierciedlającą wymagania z regulaminów konkursu i procedury, która jest podpisywana i dołączana do sprawy również w celu weryfikacji przez przełożonego poprawności przeprowadzanych czynności. Ponadto przeprowadzone przez DPR kontrole funkcjonalne w zakresie oceny formalnej wniosku o dofinansowanie również wskazują, że weryfikacja poprawności i kompletność wniosku wraz z załącznikami należała do pracowników Zakładu.

(akta kontroli t. I str. 94-98, 127-134, 112-114, 211-213, 218-225, 229-233, t. IV str. 1-91)

5. Zatwierdzenie ocen końcowych dla siedmiu z 32 projektów (22%) objętych badaniem na łączną kwotę dofinansowania 1019,3 tys. zł, w przypadku których Zakład nie posiadał kompletu dokumentów potwierdzających zrealizowanie projektu zgodnie z umową o dofinansowanie lub w przypadku których nie osiągnięto założonych rezultatów, co było działaniem nierzetelnym:

- w pięciu przypadkach⁴⁸ (15,6%) nie osiągnięto zakładanych wskaźników rezultatu lub nie utrzymano liczby osób objętych projektem. Przykładowo we wniosku 1922aa63 wskazano redukcję poziomu ryzyka zawodowego dla stanowiska asystentek z poziomu wysokiego do akceptowalnego (R⁴⁹ poniżej 20 według przyjętej metodologii), podczas gdy według przedstawionej po realizacji projektu oceny ryzyka zawodowego poziom ryzyka zawodowego był na poziomie małym (R=63). Wicedyrektor DPR wyjaśnił, że ocena ryzyka zawodowego uległa zmniejszeniu. Początkowy poziom ryzyka podany we wniosku określony był jako „Wysoki”, a to określenie nie występuje w stopniach ryzyka metody Risk Score, a mimo tego dokumentacja została przyjęta do dalszego procedowania. Bazując na doświadczeniu, wykonując ocenę końcową projektu, ekspert ocenił to, co w projekcie najważniejsze – czyli czy warunki pracy i poziom bezpieczeństwa w zakładzie uległy poprawie na skutek realizacji inwestycji;
- w dwóch przypadkach⁵⁰ (6%) do sprawozdania nie dołączono kompletu dokumentów, które były wymagane zgodnie z załącznikiem nr 2 (wyciąg z oceny wniosku) do umowy o dofinansowanie.
- w trzech⁵¹ z 32 przypadków objętych badaniem próby, przy rozliczaniu projektów, płatnicy składek przedstawili dokumenty w zakresie oceny ryzyka zawodowego i wydatku energetycznego sporządzone według innej metodologii niż określona we wniosku, w tym planowany do osiągnięcia rezultat.

Zgodnie z wyjaśnieniami Wicedyrektora DPR, pożądana jest sytuacja zastosowania takiej samej metody a zmiana wyniku z fluktuacji kadr u wnioskodawcy. Wybór

⁴⁷ Wnioski nr 504c2c7a, -37413df5, 5077bfc1, -64a5cb7, 1922aa63, -1a6c7a.

⁴⁸ Wnioski nr 404d5ea6, -28b2298b, 11fa3c0e, 42b326ac, 1922aa63.

⁴⁹ Ryzyko.

⁵⁰ Wnioski nr 5077bfc1, 1922aa63.

⁵¹ Wnioski nr -28b2298b, 3cd91e6b, 1922aa63.

zastosowanej metody zależy od osoby lub zespołu dokonującego oceny. Wyjaśniono, że mimo zmiany metody szacowania osiągnięto spodziewany rezultat.

NIK nie podziela powyższej argumentacji. W sytuacji zmiany metodologii opracowania oceny ryzyka zawodowego i wydatku energetycznego pomiędzy okresem poprzedzającym złożenie wniosku o dofinansowanie i po zakończeniu realizacji projektu sprawia, że ocena czy zaplanowane do realizacji wskaźniki zostały faktycznie osiągnięte jest utrudniona. Przykładowo, poziom ryzyka zawodowego ocenianego jako niskie/male nie jest tożsamy w ramach różnych metodologii sporządzania ORZ. Ponadto, poszczególne poziomy występujące w danej metodologii często w ogóle nie występują w innych metodologiach. Tym samym dokonanie jednoznacznej oceny spełnienia lub niespełnienia zaplanowanego wskaźnika dotyczącego zmniejszenia ryzyka zawodowego jest niemożliwe.

(akta kontroli t. I str. 94-95, 99-102, 112-113, 135-139, 145-152, 213-214, 233-235, t. IV str. 1-91)

6. Zakład ustalał w regulaminach konkursów wysokość dofinansowania poszczególnych projektów, jako procent szacowanej wartości projektu stanowiącej kwotę brutto, co w ramach projektów realizowanych w 2021 r. i w 2022 r. umożliwiało mikroprzedsiębiorcom będącymi płatnikami VAT odzyskanie zapłaconego podatku, a w konsekwencji uzyskanie środków finansowych w kwocie przekraczającej 100% zrealizowanego projektu.

Zakład przyznawał i rozliczał dofinansowanie w kwotach brutto bez analizy informacji, czy płatnik składek jest czynnym podatnikiem podatku od towarów i usług i będzie się ubiegał o zwrot podatku. W badanej próbie 32 projektów, 94% płatników było czynnymi płatnikami podatku VAT, którzy mieli prawo do rozliczenia i zwrotu podatku naliczonego, a wartość środka trwałego wprowadzana była w kwotach netto. Oznacza to, że dofinansowanie projektu wyniosło potencjalnie do 98,4% wartości początkowej środka trwałego przy maksymalnym dofinansowaniu na poziomie 80% lub 108,7% wartości początkowej środka trwałego przy maksymalnym dofinansowaniu na poziomie 90% w ramach konkursów 2020.01 i 2021.01. Wicedyrektor DPR wyjaśnił, że wynika to z równego traktowania wszystkich wnioskodawców.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Przyjęty mechanizm prowadził bowiem do sytuacji w której intensywność wsparcia była inna dla podmiotów odliczających i nieodliczających podatku VAT. Ponadto w ramach projektów realizowanych w 2021r. i w 2022 r. wnioskodawcy mogli uzyskać dofinansowanie w kwotach przekraczających faktycznie poniesione wydatki związane z realizacją dofinansowywanych projektów.

(akta kontroli t. I str. 102-105, 214, 225-226)

OCENA CZĄSTKOWA

W latach 2021-2023 Zakład nie zapewnił, że wydatki ponoszone w ramach Programu dofinansowania, będą dokonywane w sposób oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów, co stwarzało ryzyko naruszenia art. 44 ust. 3 pkt 1 ufp. Do dofinansowania kierowano projekty, które zgodnie z oceną dokonaną przez ekspertów CIOP-PIB były mało efektywne pod względem kosztowym (przyznano jeden punkt na pięć możliwych do uzyskania w ramach tego kryterium) oraz realizacja których przełożyła się na tylko nieznaczną poprawę warunków BHP. Co więcej, w przypadku części projektów eksperci CIOP-PIB wskazywali, że koszty są zawyżone, nie wskazując jednocześnie, w których pozycjach kosztorysu i o ile. Tym samym oceny te były w niewielkim stopniu przydatne przy podejmowaniu przez Zakład decyzji o dofinansowaniu tych projektów. Zdaniem NIK, Zakład dysponując wiedzą, że koszty są zawyżone, powinien obniżyć wysokość dofinansowania zaproponowanego we wniosku, o kwotę wskazaną przez Instytut, który dokonuje oceny merytorycznej wniosków.

Przyjęte przez Zakład postanowienia regulaminów konkursów pozwalały w latach 2021-2022 określonej grupie przedsiębiorców na osiągnięcie dofinansowania w kwocie przekraczającej 100% wartości realizowanego projektu dzięki zwrotowi podatku VAT od dokonanych w ramach projektu zakupów, co stanowiło nierówne traktowanie wnioskodawców. Ponadto, Zakład przyjmował od CIOP-PIB oceny merytoryczne zawierające niewyczerpujące uzasadnienia dla przyznanej liczby punktów w ramach poszczególnych kryteriów.

Publikowane w Biuletynie Informacji Publicznej Zakładu listy rankingowe zostały przygotowane w sposób prawidłowy, stwierdzono jednak przypadki nierzetelnie przeprowadzonej oceny formalnej, w wyniku której do oceny merytorycznej przekazane zostały projekty niespełniające wymagań określonych w regulaminie konkursu.

Po zawarciu umów z płatnikami składek Zakład wypłacał transze dofinansowania w terminach określonych w umowie, a w przypadkach nienależytego wykonania umowy prawidłowo dochodził zwrotu przyznanego dofinansowania.

IV. Wnioski

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

Wnioski

1. Wzmocnienie nadzoru nad procesem oceny formalnej wniosków w celu wyeliminowania przypadków przekazywania do oceny merytorycznej projektów niespełniających wymagań formalnych.
2. Wyeliminowanie przypadków dokonywania odbioru projektów, w przypadku których nie osiągnięto określonych we wniosku rezultatów lub nie przedłożono wszystkich wymaganych umową dokumentów.
3. Wyegzekwowanie od CIOP-PIB ocen projektów zawierających wyczerpujące uzasadnienia dla przyznanej punktacji w ramach poszczególnych kryteriów, potwierdzające dokonanie przez ekspertów ocen zgodnie z wymaganiami wynikającymi ze Szczegółowymi opisami przedmiotu umów zawieranych z Instytutem oraz wskazania zawyżonych pozycji kosztowych.
4. Wprowadzenie mechanizmów ograniczających dofinansowanie projektów mało efektywnych kosztowo.
5. Rezygnacja z określonego w regulaminie konkursu wymogu przedkładania przez wnioskodawców zaświadczenia z właściwego urzędu skarbowego o niezaleganiu z opłacaniem podatków.
6. Wdrożenie rozwiązań w zakresie potwierdzania przez Głównego Księgowego Funduszy dostępności środków na realizację umów na dofinansowanie płatników składek w wysokości nieprzekraczającej kwoty ujętej w planie finansowym na dany rok.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Najwyższej Izby

Obowiązek
poinformowania NIK
o sposobie wykonania
wniosków

Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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

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

Warszawa, 31 stycznia 2024 r.

Kontrolerzy
Tomasz Gołaś
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Michał Przybylski
Główny specjalista
kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Iwona Pachnik
Specjalista kontroli państwowej

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Pracy,
Spraw Społecznych i Rodziny
p.o. Dyrektor
Dariusz Rogowski

/-/

.....
podpis