



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.001.06.2021



00121921

Pan
Piotr Matusiak
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy
w Białymstoku
Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku
ul. Pogodna 63/1, 15-365 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/001 Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. – wykorzystanie dotacji z Funduszu Pracy na sfinansowanie pożyczek bezzwrotnych na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców i działalności gospodarczej/statutowej organizacji pozarządowych oraz na dofinansowanie dla przedsiębiorców – osób fizycznych niezatrudniających pracowników

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Białymstoku (dalej: Urząd), ul. Pogodna 63/1, 15-365 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Matusiak, pełniący obowiązki dyrektora Urzędu ¹ od 29.05.2020 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła Dorota Krystyna Kolenda, od 1.10.2015 r. do 28.05.2020 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Marek Skorupski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli nr LBI/6/2021 z 19.01.2021 r. i nr LBI/23/2021 z 17.02.2021 r. (akta kontroli str. 1-2)

II. Cel i zakres kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykorzystania przez Urząd dotacji celowej z Funduszu Pracy przeznaczonej na wsparcie przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, o którym mowa w art. 15zzd, art. 15zzda i art. 15zzc ustawy z dnia 2 marca 2020 r. *o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*³. Ocenie podlegały w szczególności działania w zakresie: udzielania i umarzania bezzwrotnych pożyczek dla mikroprzedsiębiorców i organizacji pozarządowych oraz udzielanie dofinansowania kosztów działalności gospodarczej osób fizycznych niezatrudniających pracowników.

Opis ustaleń kontrolnych przedstawiono w części IV. *Opis ustalonego stanu faktycznego.*

III. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd wykorzystał objęte badaniem środki z Funduszu Pracy w kwocie 531,5 tys. zł zgodnie z przeznaczeniem, tj. na udzielenie wsparcia, o którym mowa w art. 15zzd, art. 15zzda i art. 15zzc ustawy o COVID-19, podmiotom uprawnionym do jego otrzymania. Weryfikacja spełnienia kryteriów udzielenia wsparcia i umarzania pożyczek odbywała się w miarę posiadanych możliwości, a brak akceptacji wniosków następował tylko w uzasadnionych przypadkach. Wydłużone rozpatrywanie lub informowanie o braku akceptacji 15 wniosków (8,8% spośród 170 badanych), niepełne dokumentowanie rozpatrywania 12 wniosków (7,1% badanych), przekroczenie o dzień terminu wypłat pięciu pożyczek (6,3% wniosków o pożyczki) było związane głównie z dużym obciążeniem pracowników realizacją zadań – w badanych trzech działaniach od kwietnia do lipca 2020 r. wpłynęło kolejno 16 752, 4813, 2928 i 1350 wniosków. Działaniem nierzetelnym Urzędu był brak wezwania trzech beneficjentów pożyczek do przedstawienia wymaganego formularza z danymi o sytuacji ekonomicznej i otrzymanej wcześniej pomocy publicznej. Nierzetelne było również przekazanie wszystkim pięciu badanym mikroprzedsiębiorcom – którzy nie spełnili warunku umorzenia pożyczek – harmonogramów ich spłat dopiero 116–125 dni po upływie wymaganego trzymiesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej.

¹ Dalej zwany też: Dyrektorem.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, ze zm. Ustawa zwana dalej: *ustawą o NIK*.

³ Dz. U. z 2020 r. poz. 1842, ze zm. Dalej: *ustawa o COVID-19*. Przepis dodany 31.03.2020 r.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, negatywną albo w formie opisowej.

IV. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Pożyczki bezzwrotne ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców

1.1. W planie wydatków Urzędu na 2020 r. ujęto 123 534,8 tys. zł⁵ na udzielanie pożyczek na podstawie art. 15zzd ustawy o COVID-19⁶. W 2020 r. wpłynęło 24 871 wniosków o udzielenie pożyczek, w tym 16 569 elektronicznie⁷ i 8302 w formie papierowej⁸. Do końca 2020 r. Urząd rozpatrzył 24 833 (99,9%) wniosków, w tym 23 116 zaakceptował, zaś 1717 wniosków nie zaakceptował. (akta kontroli str. 4, 11)

Dyrektor wyjaśnił, że Urząd nie dysponuje informacją o liczbie rozpatrzonych i zaakceptowanych wniosków w podziale na złożone w formie elektronicznej i papierowej, ponieważ nie prowadzono rejestrów wniosków w takim podziale, gdyż nie było wymagających tego zapisów w ustawie o COVID-19, obowiązujących zasadach udzielania wsparcia ani w wyjaśnieniach ministerialnych. Urząd nie dysponuje informacją o liczbie wniosków złożonych przez przedsiębiorców, którzy nigdy nie zatrudniali pracowników, gdyż „wnioski o pożyczkę na ogół nie zawierają danych o stanie zatrudnienia (informacje takie były tylko we wnioskach składanych w wersji papierowej na początku kwietnia 2020 r.)”⁹. Wyjaśnienie Dyrektora ws. obciążenia pracowników zadaniami przedstawiono w punkcie 1.2, lit. a. (akta kontroli str. 14, 43, 61-62)

W 2020 r. podpisano 23 116 umów o udzielenie pożyczek na łączną kwotę 115 387,1 tys. zł, co stanowiło 93,4% kwoty zaplanowanej na przedmiotowe wsparcie. Wszystkie pożyczki, wynikające z ww. umów wypłacono do końca grudnia 2020 r.

Do Urzędu nie wpływały skargi na opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków ani wypłaty pożyczek. Jak wyjaśniła kierownik Działu Organizacji i Kadr, „w całym 2020 r. Urząd umożliwiał składanie w swojej siedzibie wszystkich obsługiwanych wniosków. Od 17.03.2020 r. w przedsionku budynku przygotowano zabezpieczoną skrzynkę do wrzucania dokumentów. Wnioskodawcy mogli też wręczyć wniosek pracownikowi dyżurnemu przy wejściu. W razie potrzeby mogli skorzystać z kilku stolików przygotowanych w korytarzu głównym na parterze budynku, a także umówić się na spotkania z właściwym pracownikiem Urzędu na konkretną godzinę”. (akta kontroli str. 4, 11, 15-16)

Urząd sprawdzał czy przedsiębiorcy prowadzili działalność gospodarczą przez trzy miesiące od dnia udzielenia pożyczki za pomocą służącej temu funkcjonalności w programie komputerowym Syriusz Std, co szerzej opisano w punkcie 1.2, lit d. Pod kątem spełnienia warunku umorzenia pożyczek zweryfikowano 22 923 umów zawartych do końca sierpnia (tj. 99,97% umów podpisanych w tym okresie)¹⁰. Umorzono 22 886 (99,8%) pożyczek. W przypadku 21 z tych umów Urząd stwierdził niespełnienie warunku umorzenia, dotyczącego prowadzenia działalności gospodarczej przez trzy miesiące od udzielenia pożyczki – przedsiębiorców tych wezwano do zwrotu wsparcia. Ponadto 10 pożyczek przedsiębiorcy zwrócili z własnej inicjatywy, a cztery sprawy Urząd skierował do prokuratury¹¹. Na dzień 31.12.2020 r. z tytułu spłat pożyczek udzielonych w całym 2020 r. wpłynęło ogółem 50 tys. zł. Należności Urzędu z tego tytułu wynosiły 105 tys. zł, zaległości nie występowały. (akta kontroli str. 4)

⁵ Łączna kwota środków z Funduszu Pracy na finansowanie przez Urząd zadań określonych w art. 15zzb – 15zze ustawy o COVID-19 wynosiła 210.000 tys. zł.

⁶ Przepis dodany 31.03.2020 r.

⁷ Jako dokument elektroniczny opatrzone podpisem kwalifikowanym/zaufanym/osobistym.

⁸ Tj. pisemnej - jako dokument opatrzone własnoręcznym podpisem.

⁹ Co znalazło potwierdzenie w szczegółowej analizie wniosków dokonanej podczas kontroli NIK.

¹⁰ Zaś liczba zweryfikowanych umów zawartych w całym 2020 r. wynosiła 22.961.

¹¹ W związku ze sfalszowaniem pełnomocnictw przedsiębiorców będących obcokrajowcami.

1.2. Analiza 10 wniosków niezaakceptowanych do udzielenia wsparcia¹² wykazała, że trzy wnioski rozpatrzone w terminie od dwóch do 18 dni, zaś siedem w terminie od 99 o 131 dni od ich wpływu. Z tego jeden wniosek rozpatrzone po 126 dniach od dnia wpływu, po wymianie licznej korespondencji z wnioskodawcą, w wyniku której wyjaśniono, że przyznanie pożyczki stanowiłoby udzielenie jej po raz drugi temu samemu podmiotowi. Natomiast w przypadku sześciu pozostałych wniosków czynności Urzędu trwały powyżej 30 dni (pięć wniosków) lub dokumentacja nie zawierała danych o tym, ile dni trwały działania Urzędu (jeden wniosek). I tak:

- Od wpływu do rozpatrzenia wniosku upłynęło 112 dni, w tym czynności Urzędu trwały 75 dni: po 28 dniach próbowano telefonicznie ustalić, czy wnioskodawca jest mikroprzedsiębiorcą, a wniosek rozpatrzone (negatywnie) 47 dni po otrzymaniu odpowiedzi¹³, że wnioskodawca nim nie jest.
- Od wpływu do rozpatrzenia dwóch wniosków (złożonych tego samego dnia przez jednego przedsiębiorcę) upłynęło 109 dni. Wniosek odrzucono bez pozyskiwania dodatkowych danych, na podstawie przedstawionej w nim informacji, że wysokość niepokrytych strat przewyższa 50% wysokości kapitału zarejestrowanego – co świadczyło o spełnieniu kryteriów kwalifikujących do objęcia postępowaniem upadłościowym, a tym samym wykluczało możliwość udzielenia pożyczki.
- Od wpływu dwóch wniosków, rozpatrzonych po 124 i 131 dniach, do przekazania przedsiębiorcom pierwszej informacji (ws. konieczności uzupełnienia wniosku i prośby o kontakt telefoniczny) upłynęły 32 i 33 dni.
- W przypadku jednego wniosku, rozpatrzonego po 99 dniach, z dokumentacji nie wynikało, ile czasu trwały działania Urzędu.

Informację o braku akceptacji wniosku jednemu przedsiębiorcy przekazano po 23 dniach, zaś pozostałym dziewięciu wnioskodawcom – w terminie do siedmiu dni. Wyjaśnienie Dyrektora ws. wydłużonego terminu rozpatrywania wniosków i terminu poinformowania o ich odrzuceniu przedstawiono poniżej w lit. a. Brak akceptacji wniosków wynikał z niespełniania kryteriów otrzymania pożyczki bądź niezłożenia wymaganych dokumentów lub wyjaśnień.

(akta kontroli str. 19-20, 42)

Analizą objęto 10 (z 38) wniosków, których nie rozpatrzone do 31.12.2020 r.¹⁴ Były to najwcześniej złożone wnioski spośród wniosków niezaakceptowanych, wpłynęły one w dniach 11–29.12.2020 r. Nierozpatrzenie ich wynikało z wpływu wniosków w końcu roku (dziewięć wniosków) lub oczekiwania na uzupełnienie jednego wniosku.

(akta kontroli str. 21)

Analiza dokumentacji 40 wniosków zaakceptowanych¹⁵ (w tym 20 złożonych w formie papierowej), na podstawie których wypłacono pożyczki na łączną kwotę 200 tys. zł, ustalone, że:

- a) Dwadzieścia dwa wnioski rozpatrzone i umowy zawarto w terminie od sześciu do 29 dni po wpływie wniosków. W terminie od 32 do 97 dni rozpatrzone 18 wniosków, w tym:
- w przypadku dwóch wniosków rozpatrzonych po 87–92 dniach, czynności Urzędu trwały 23–26 dni, a upływ pozostałego czasu był związany z uzupełnianiem wniosków przez przedsiębiorców;
 - sześć wniosków, w przypadku których umowy zawarto po 33–90 dniach, Urząd rozpatrywał przez 33–41 dni (w czterech z tych spraw zwracano się o uzupełnienia

¹² Dobór celowy, pod względem czasu rozpatrywania wniosków i informowania przedsiębiorców o braku akceptacji wniosków.

¹³ Odpowiedź otrzymano telefonicznie, co odnotowano w skierowanej do wnioskodawcy informacji o braku akceptacji wniosku.

¹⁴ Dobór celowy, pod względem najdłuższego czasu rozpatrywania wniosków.

¹⁵ Dobór celowy, z uwzględnieniem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

wniosku od dwóch do czterech razy, a w dwóch sprawach nie zwracano się o takie uzupełnienia);

- dokumentacja pozostałych 10 wniosków, rozpatrzonych po 32–97 dniach, nie zawierała potwierdzenia, ile czasu trwały czynności prowadzone przez Urząd ani z czego wynikał długi czas załatwiania spraw.

Dyrektor i kierownik Działu Instrumentów Rynku Pracy – wiodącego w rozpatrywaniu wniosków o pożyczki i dofinansowanie – wyjaśnili, że:

- „wydłużony czas rozpatrywania wniosków wynikał m.in. z bardzo dużego zainteresowania pożyczkami – od kwietnia do czerwca wpłynęło ponad 23 tys. wniosków,
 - jednocześnie Urząd rozpoczął nabór wniosków ws. pożyczek dla mikroprzedsiębiorców, organizacji pozarządowych, dofinansowania kosztów działalności przedsiębiorców niezatrudniających pracowników oraz wynagrodzeń dla przedsiębiorców, organizacji pozarządowych i kościelnych osób prawnych, a także dotacji dla mikro- i małych przedsiębiorstw określonych branż,
 - w trakcie realizacji tarczy pracownicy byli też obciążeni podstawowymi zadaniami wynikającymi z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁶,
 - obsada kadrowa Urzędu była niewystarczająca: od początku na rzecz tarczy antykryzysowej pracowało od kilkunastu do kilkudziesięciu pracowników Urzędu, Starostwa Powiatowego w Białymstoku i trzy osoby z innych urzędów – zadania realizowano także po godzinach pracy i w dni wolne na podstawie umów zlecenia,
 - znaczącym utrudnieniem była realizacja zadań od 26.10 do 25.12.2020 r. w trybie zdalnym (w związku z pandemią COVID-19) przez wszystkich pracowników.
 - bardzo duża liczba spraw mogła powodować pewne niedociągnięcia w koordynacji ich rozpatrywania i kompletności dokumentowania”.
- b) Urząd nie wystąpił do trzech wnioskodawców o uzupełnienie niezbędnych danych o pomocy publicznej, co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości.
- c) Wnioski zawierały podpisane oświadczenia: „jestem mikroprzedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2019 r. poz. 1292 r.)”¹⁷. Również w załączonych do 37 wniosków formularzach¹⁸ wnioskodawcy poinformowali, że są mikroprzedsiębiorcami¹⁹. Do dokumentacji zbadanych spraw Urząd włączył wydruki wpisów do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub Krajowego Rejestru Sądowego²⁰. Potwierdzały one prowadzenie działalności gospodarczej przed 1.04.2020 r., co było wymagane w art. 15zdd ustawy o COVID-19, a także że nie była ona zawieszona 29.02 lub 31.03.2020 r. i w dniu złożenia wniosku. Dyrektor wyjaśnił, że „było to jedyną podstawą ustalenia, że wnioskodawca jest mikroprzedsiębiorcą spełniającym warunki przyznania pożyczki. Nie weryfikowano tego w inny sposób, z uwagi na bardzo dużą liczbę wniosków, niewystarczające zasoby kadrowe oraz jednoczesne rozpoczęcie innych naborów i obciążenie pracowników podstawowymi zadaniami wynikającymi z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.”
- d) W przypadku 35 (z 40 badanych) spraw wypłata pożyczki (175 tys. zł) nastąpiła w ciągu dwóch dni roboczych od zaakceptowania wniosków, zaś pięciu pozostałych wypłat (25 tys. zł) – trzy dni robocze po zawarciu umowy. Zgodnie z § 1 ust. 3 zawartych umów, wypłata pożyczek miała nastąpić nie później niż w terminie dwóch dni roboczych

¹⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 1409, ze zm.

¹⁷ Oświadczenia te były ujęte we wzorze wniosku.

¹⁸ Formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc rekompensującą negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19.

¹⁹ Zaś nie są małymi, średnimi ani innymi przedsiębiorcami.

²⁰ Dalej odpowiednio: CEIDG i KRS.

od podpisania umowy. Niedotrzymanie terminu dwóch z tych wypłat było związane ze zbyt późnym przekazaniem dyspozycji przelewu do księgowości przez kierownika Działu Instrumentów Rynku Pracy w dniach 14–15.04.2020 r. Dotyczące tej sprawy wyjaśnienie Dyrektora przedstawiono powyżej – w punkcie 1.2 lit. a, tiret 1-3.

- e) Spośród 40 badanych umów, 37 podpisano do 31.08.2020 r. Dokumentacja 12 spraw zawierała potwierdzenie weryfikacji spełnienia warunku umorzenia pożyczki (prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności przez trzy miesiące od jej udzielenia). W siedmiu sprawach Urząd zweryfikował to od sześciu do 25 dni po upływie trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki²¹, a informację o umorzeniu pożyczki przekazano przedsiębiorcom najpóźniej dwa dni po dokonaniu weryfikacji²². Pozostałe 25 spraw nie zawierało potwierdzenia ww. weryfikacji ani informowania o umorzeniu. Dyrektor wyjaśnił, że „spełnianie warunku umorzenia wszystkich pożyczek (dla przedsiębiorców i organizacji pozarządowych) sprawdzono niezwłocznie za pomocą funkcjonalności Weryfikacja wniosków do umorzeń, dostępnej od 3.06.2020 r. w użytkowanym przez Urząd programie komputerowym Syriusz Std. Funkcjonalność tę przygotowało Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej” oraz że o spełnieniu warunku umorzenia części wnioskodawców poinformowano telefonicznie. Objętym badaniem NIK pięciu pożyczkobiorcom, którzy nie spełnili warunków umorzenia, Urząd przesłał harmonogram spłaty pożyczki od 116 do 125 dni po upływie trzech miesięcy od udzielenia pożyczek, co przedstawiono w sekcji Stwierdzone nieprawidłowości. Termin spłaty pierwszej raty przypadał na 20.01.2021 r.

Wnioskodawcy mieli dowolność w zakresie wyboru formy złożenia wniosku (w postaci elektronicznej lub papierowej). Dyrektor wyjaśnił, że „obowiązujące zasady umożliwiały wszystkim przedsiębiorcom złożenie wniosku w formie elektronicznej. Składanie wniosków w formie papierowej wynikało z decyzji przedsiębiorców. Urząd nie ma wiedzy, czy w przypadku konkretnych wnioskodawców było to uwarunkowane innymi przepisami prawa”. Dotyczyło to wszystkich trzech badanych form wsparcia.

(akta kontroli str. 22-27, 44-45, 61-62)

2. Pożyczki bezzwrotne ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej/statutowej organizacji pozarządowych

2.1. W planie wydatków Urzędu na 2020 r. ujęto 300 tys. zł na udzielanie pożyczek na podstawie art. 15zzda ustawy o COVID-19. Do 31.12.2020 r. wpłynęło 119 wniosków o pożyczki (w tym 33 w formie papierowej i 86 elektronicznie). W 2020 r. Urząd rozpatrzył 109 wniosków²³, z czego 86 zaakceptował²⁴, a 23 nie zaakceptował²⁵.

Podpisano 86 umów o udzielenie pożyczek na łączną kwotę 290,6 tys. zł, co stanowiło 96,9% kwoty zaplanowanej na przedmiotowe wsparcie. Do 31.12.2020 r. wypłacono pożyczki z tytułu wszystkich zawartych umów. Na koniec roku nie występowały zobowiązania z tytułu zawartych umów. Do Urzędu nie wpływały skargi na opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków ani wypłaty pożyczek.

(akta kontroli str. 4, 12, 15-16)

Urząd sprawdzał czy pożyczkobiorca prowadził działalność przez trzy miesiące od dnia udzielenia pożyczki za pomocą służącej temu funkcjonalności w programie komputerowym Syriusz Std, co szerzej opisano w punkcie 1.2 lit d. Do 31.12.2020 r. zweryfikowano spełnianie warunku umorzenia wszystkich 47 umów zawartych do końca sierpnia. Pożyczki umorzono.

(akta kontroli str. 4)

²¹ W sprawach tych na wydrukach z CEIDG była widoczna data ich wygenerowania. Na pozostałych wydrukach data ta nie była widoczna.

²² Pozostałym pięciu przedsiębiorcom nie umorzono pożyczek.

²³ W tym 29 złożonych w formie papierowej i 80 – elektronicznej.

²⁴ W tym 26 złożonych w formie papierowej i 60 – elektronicznej.

²⁵ W tym trzech złożonych w formie papierowej i 20 – elektronicznej.

2.2. Na podstawie analizy 10 wniosków niezaakceptowanych²⁶ ustalono, że od wpływu do rozpatrzenia siedmiu wniosków upłynęło od siedmiu do 11 dni, a trzech pozostałych wniosków – od 32 do 47 dni. W przypadku dwóch wniosków czynności Urzędu trwały 47 i 32 dni (nie było potrzeby zwracania się o uzupełnienie dokumentów lub złożenie wyjaśnień), a w przypadku jednego wniosku rozpatrzonego po 41 dniach dokumentacja nie zawierała potwierdzenia, ile trwały czynności Urzędu (gdyż nie odnotowano daty wpływu dodatkowego dokumentu wnioskodawcy). Wyjaśnienie Dyrektora dotyczące wydłużonego czasu rozpatrywania spraw i kompletności dokumentacji przedstawiono powyżej, w punkcie 1.2, lit. a.

O braku akceptacji wniosków powiadamiano przedsiębiorców w terminie do czterech dni. Brak akceptacji wynikał z niespełniania kryteriów udzielenia pożyczki bądź niezłożenia wymaganych dokumentów. (akta kontroli str. 28)

Na podstawie analizy 10 wniosków nierozpatrzonych do końca 2020 r.²⁷ ustalono, że w dziewięciu przypadkach od ich wpływu nie minęło więcej niż 14 dni. W jednym przypadku od wpływu wniosku upłynęło 190 dni, w tym od informacji wnioskodawcy o rezygnacji z pożyczki - 99 dni²⁸. Wyjaśnienie Dyrektora dotyczące wydłużonego czasu rozpatrywania spraw przedstawiono powyżej w punkcie 1.2, lit. a.

(akta kontroli str. 29)

Analiza 40 wniosków zaakceptowanych²⁹ (w tym 20 złożonych w formie papierowej³⁰), na podstawie których wypłacono pożyczki w łącznej kwocie 127,4 tys. zł, wykazała, że:

- Wnioski rozpatrzono i umowy zawarto w terminie od 0 do 26 dni (39 spraw) i 92 dni (jedna sprawa) od ich wpływu. Rozpatrywanie jednego wniosku przez ponad 30 dni wynikało z oczekiwania na uzupełnienie wniosku po dwukrotnym wezwaniu w tej sprawie.
- Wnioski zawierały podpisane oświadczenia: „*jestem organizacją pozarządową / podmiotem w rozumieniu art. 3 ust. 2 / art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2019 r. poz. 688, z późn. zm.)*”³¹. Również w załączonym do wniosku formularzu³² wnioskodawcy wskazywali, że są organizacjami pozarządowymi. Ponadto do dokumentacji wniosków włączone były wydruki z Bazy Internetowej REGON Głównego Urzędu Statystycznego³³ lub z KRS. Potwierdzały one, że działalność statutową lub gospodarczą prowadzono przed 1.04.2020 r., co było wymagane w art. 15zda ustawy o COVID-19, a także że nie była zawieszona 29.02 lub 31.03.2020 r. oraz w dniu złożenia wniosku (oprócz jednej dokumentacji, w której takiego wydruku nie ujęto³⁴). Dyrektor wyjaśnił, że „*było to podstawą ustalenia, że wnioskodawca jest organizacją pozarządową. Nie weryfikowano tego w inny sposób, z powodu jednoczesnego rozpoczęcia innych naborów i niewystarczającej obsady kadrowej (co skutkowało koniecznością realizacji zadań także po godzinach pracy i w dni wolne na podstawie umów zlecenia oraz przez pracowników innych urzędów), a także obciążenia pracowników podstawowymi zadaniami wynikającymi z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.*”
- Pożyczki wypłacono w terminie do dwóch dni roboczych od zaakceptowania wniosków.

²⁶ Dobór celowy, pod względem czasu rozpatrywania wniosków.

²⁷ Były to wszystkie wnioski nierozpatrzone w 2020 r.

²⁸ Wniosek rozpatrzono 20.01.2021 r..

²⁹ Dobór celowy, z uwzględnieniem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

³⁰ Dobór celowy, z uwzględnieniem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

³¹ Oświadczenia te były ujęte we wzorze wniosku i zostały złożone m.in. przez sześć parafii objętych szczegółowym badaniem.

³² Formularz informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc rekompensującą negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19.

³³ Dalej: baza REGON GUS.

³⁴ Parafii Rzymskokatolickiej pw. Ducha Świętego w Białymstoku

- Pożyczki udzielone na podstawie 18 umów zawartych do 31.08.2020 r. zostały umorzone. Do dokumentacji pięciu z tych spraw włączono wydruki z bazy REGON GUS, potwierdzające spełnienie warunku umorzenia, dotyczącego prowadzenia działalności przez trzy miesiące od udzielenia pożyczki. Pozostałe dokumentacje nie zawierały takich wydruków. W żadnym przypadku nie udokumentowano przekazania pożyczkobiorcy informacji o umorzeniu pożyczki. Wyjaśnienie Dyrektora ws. sprawdzania tego warunku i przekazywania informacji o umorzeniu pożyczek przedstawiono w punkcie 1.2, lit. e.
(akta kontroli str. 30-33, 45)

3. Dofinansowanie ze środków Funduszu Pracy dla przedsiębiorców będących osobami fizycznymi niezatrudniających pracowników

3.1. W 2020 r. do Urzędu wpłynęły 4924 wnioski o dofinansowanie od przedsiębiorców będących osobami fizycznymi niezatrudniających pracowników. Zgodnie z obowiązującymi zasadami³⁵, dofinansowanie to realizowano „ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego 2014–2020 i/lub Funduszu Pracy”. Dyrektor wyjaśnił: „od 16.04.2020 r. finansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną, niezatrudniającego pracowników było realizowane w ramach środków EFS, wszystkie wpływające wnioski na ww. finansowanie były rejestrowane w ramach programów RPOWP³⁶ lub POWER³⁷. Z uwagi na ograniczone środki z EFS-u, w przypadku części wniosków rozpatrzonych pozytywnie, przedsiębiorcy otrzymali dofinansowanie z Funduszu Pracy. W konsekwencji tylko te wnioski można uznać za dotyczące finansowania z tego funduszu. Wnioski przedsiębiorców o dofinansowanie, które nie zostały zaakceptowane, nie dotyczyły finansowania ze środków Funduszu Pracy, lecz wyłącznie finansowania ze środków EFS.”
(akta kontroli str. 13, 45-46)

Dofinansowania ze środków Funduszu Pracy dotyczyły 1702 wnioski (687 złożone w formie papierowej i 1015 – elektronicznie). Na udzielanie dofinansowania na podstawie art.15zcc ustawy o COVID-19, w planie wydatków na 2020 r. ujęto 12 000 tys. zł. Do końca 2020 r. Urząd rozpatrzył i zaakceptował 1696 wniosków³⁸, a sześciu wniosków nie rozpatrzył.

W 2020 r. podpisano 1696 umów. Do 31.12.2020 r. wypłacono na ich podstawie 9239,6 tys. zł, tj. 77,0% kwoty zaplanowanej na to wsparcie. Na koniec roku nie występowały zobowiązania z tytułu zawartych umów. Do Urzędu nie wpływały skargi na opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków ani wypłaty wsparcia.

(akta kontroli str. 4, 13, 15-16)

Urząd sprawdzał czy przedsiębiorcy prowadzili działalność gospodarczą przez okres na który dostali dofinansowanie, poprzez weryfikowanie przed każdą płatnością w CEIDG, czy działalność gospodarcza nadal jest prowadzona (co szerzej przedstawiono poniżej w punkcie 3.2). Dyrektor wyjaśnił, że „dotyczyło to wszystkich wnioskodawców. Nie sprawdzano zaś, czy przedsiębiorcy przeznaczali wsparcie na pokrycie kosztów działalności, które podlegały sfinansowaniu z innych środków publicznych (zgodnie z § 2 ust. 2 i 3 umowy³⁹), gdyż przedsiębiorcy na podstawie zapisu § 2 ust. 3 umowy mieli wiedzę, że dofinansowania nie można przeznaczyć na pokrycie tych samych kosztów, które zostały lub zostaną sfinansowane z innych środków publicznych. Dokonywanie takiego sprawdzenia wymagałoby przeprowadzania kontroli u poszczególnych przedsiębiorców,

³⁵ Zasady ubiegania się o udzielenie dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników określone w 2020 r. przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

³⁶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego na lata 2014-2020.

³⁷ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

³⁸ W tym 686 złożonych w formie papierowej i 1010 – elektronicznej.

³⁹ https://piki.praca.gov.pl/Tarcza_antykryzysowa/15zcc_samozatrudnieni/15zcc_umowa_wniosek_samozatrudnieni_v9_11.09.2020.pdf

co nie było możliwe nawet wyrywkowo, z uwagi na bardzo dużą ilość innych zadań do wykonania".

W wyniku tego sprawdzenia Urząd stwierdził wystąpienie okoliczności zobowiązującej jednego przedsiębiorcę do zwrotu dofinansowania (4,7 tys. zł). Przedsiębiorca ten z datą wsteczną zawiesił w CEIDG prowadzenie działalności gospodarczej w miesiącu, na który otrzymał dofinansowanie. Wezwano go do zwrotu środków. Na koniec roku ww. kwota stanowiła należność Urzędu (nie było zaległości). (akta kontroli str. 35-40, 45-46)

3.2. Przyczyną nierozpatrzenia do 31.12.2020 r. sześciu wniosków⁴⁰ było otrzymanie ich w końcu roku (tj. w dniach 28–30.12.2020 r.). (akta kontroli str. 34)

Na podstawie analizy 40 wniosków zaakceptowanych⁴¹ (w tym 20 złożonych w formie papierowej), na podstawie których udzielono dofinansowania z Funduszu Pracy w wysokości 204,1 tys. zł, ustalono że:

- Wnioski rozpatrzono i umowy zawarto od dwóch do 21 dni po ich wpływie, z jednym wyjątkiem, gdzie umowę zawarto 41 dni po otrzymaniu wniosku. Wydruk potwierdzający prowadzenie przez wnioskodawcę działalności gospodarczej wygenerowano 40 dni po wpływie tego wniosku. Dyrektor wyjaśnił, że „bardzo duża liczba spraw mogła powodować pewne niedociągnięcia w koordynacji ich rozpatrywania”.
- We wnioskach przedsiębiorcy określili procentowy spadek obrotów w dwóch miesiącach 2020 r. w porównaniu do 2019 r. Z przedstawionych danych wynikało, że spełniają oni kryteria przyznania dofinansowania, określone w art. 15z ustawy o COVID-19. Do dokumentacji wniosków włączono wydruki wpisów z CEIDG, potwierdzające że wnioskodawcy prowadzili działalność przez wskazane we wnioskach okresy: dwóch miesięcy 2019 r. i dwóch miesięcy w 2020 r., w których nastąpił spadek obrotów w porównaniu do analogicznych miesięcy 2019 r. Dyrektor wyjaśnił, że „był to jedyny stosowany przez Urząd sposób weryfikacji wniosków. Sprawdzenie w pozostałym zakresie, tj. zweryfikowanie wielkości spadku obrotów, nie było wymagane. Urząd nie dysponował też instrumentami ani zasobami do jej prowadzenia.”
- Pięciu przedsiębiorcom, oprócz dofinansowania, Urząd udzielił ze środków Funduszu Pracy pożyczek na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Dyrektor wyjaśnił, że „obowiązujące zasady przyznawania dofinansowania i pożyczek nie zabraniały tego. Przedsiębiorcy na podstawie zapisu § 2 ust. 3 umowy mieli wiedzę, iż dofinansowania nie można przeznaczyć na pokrycie tych samych kosztów prowadzenia działalności, które zostały lub zostaną sfinansowane z innych środków publicznych, w tym pożyczką z Funduszu Pracy.”
- Pierwszą transzę wsparcia wypłacono w terminie od jednego do sześciu dni roboczych od zaakceptowania wniosków, a następne wypłaty – w transzach miesięcznych, tj. zgodnie z zawartymi umowami. W umowach nie zawarto innych postanowień dotyczących terminów wypłat wsparcia. (akta kontroli str. 35-40, 45-46)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Nierzetelnym działaniem Urzędu był brak zwrócenia się do trzech mikroprzedsiębiorców (z 40 badanych⁴²) o przesłanie *Formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc rekompensującą negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19*. Stało się tak pomimo otrzymania 7.04.2020 r. pisma Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁴³, zgodnie z którym pożyczkobiorców, z którymi zawarto umowy, należało poprosić o uzupełnienie niezbędnych danych o pomocy publicznej. Wnioski wpłynęły 2–3.04.2020 r., a umowy zawarto 9.04.2020 r. W rezultacie nie uzupełniono

⁴⁰ Pozostałe wnioski otrzymane w 2020 r. zostały rozpatrzone.

⁴¹ Dobór celowy, z uwzględnieniem ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.

⁴² Łączna liczba wszystkich mikroprzedsiębiorców, którym udzielono pożyczek, wynosiła 23 116.

⁴³ Pismo z 6.04.2020 r., znak DRP-II.0211.13.1.2020.KDB.

i nie poddano analizie dokumentów wymaganych przy udzieleniu pożyczek wypłaconych 14–15.04.2020 r. w łącznej kwocie 15 000 zł. W formularzu należało przedstawić m.in. informacje dotyczące sytuacji ekonomicznej podmiotu, któremu ma być udzielona pomoc oraz czy podmiot otrzymał już inną pomoc publiczną rekompensującą negatywne konsekwencje ekonomiczne z powodu COVID-19. Po sprawdzeniu, że przedsiębiorcy prowadzili działalność przez trzy miesiące od dnia udzielenia pożyczki, zostały one umorzone, o czym 20–22.07.2020 r. poinformowano przedsiębiorców. Dyrektor wyjaśnił, że „rozpatrujący wnioski pracownicy Działu Instrumentów Rynku Pracy powinni poprosić przedsiębiorców o wypełnienie i dostarczenie formularzy, jednak zostało to przeoczone. Z dokonanej dziś weryfikacji wynika, że na dzień złożenia wniosków przedsiębiorcy ci nie otrzymali ww. pomocy publicznej”⁴⁴. NIK zauważa, że dotyczyło to jedynie trzech najwcześniej złożonych badanych wniosków. (akta kontroli str. 22-28, 47-50)

2. Urząd przesłał mikroprzedsiębiorcom harmonogramy spłaty pożyczek dopiero 116–125 dni po zakończeniu wymaganego okresu prowadzenia działalności gospodarczej. Było to działanie nierzetelne. Dotyczyło ono wszystkich pięciu (z 40 badanych) pożyczkobiorców, którzy nie spełnili warunku umorzenia pożyczek. Łączna kwota pożyczek objętych tymi harmonogramami spłat wynosiła 25 tys. zł. Wymagany trzymiesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej od zawarcia umowy upłynął od 19 do 28.08.2020 r., a harmonogramy spłat wysłano 22.12.2020 r. W rezultacie spłata rat przypadała dopiero na okres od 1.01 do 20.12.2021 r.⁴⁵ Ponadto do 19.02.2021 r. pierwszej raty nie spłaciło trzech z pięciu pożyczkobiorców⁴⁶. Pisma ws. harmonogramów spłat przygotowywali pracownicy Działu Instrumentów Rynku Pracy. Dyrektor wyjaśnił, że „oprócz realizacji tarczy pracownicy byli też obciążeni podstawowymi zadaniami wynikającymi z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Znaczącym utrudnieniem była realizacja zadań od 26.10 do 25.12.2020 r. w trybie zdalnym (w związku z pandemią COVID-19), przez wszystkich pracowników. Duża liczba zadań realizowanych w utrudnionych warunkach pracy mogła powodować niedociągnięcia w terminach poinformowania o braku akceptacji wniosku”. Zdaniem NIK czas przesyłania harmonogramów spłat pożyczek był zbyt długi. Skoro według wyjaśnień Dyrektora Urząd niezwłocznie sprawdzał, czy prowadzono działalność gospodarczą przez wymagany okres trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki, to przypadku stwierdzenia niespełnienia tego warunku, Urząd już w tym momencie dysponował wiedzą o konieczności przesłania harmonogramów spłat, a zwłoka w tym zakresie była nieuzasadniona. (akta kontroli str. 22-24, 42-45, 59-65)

V. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o niezwłoczne kierowanie do przedsiębiorców harmonogramów spłat pożyczek, w przypadku stwierdzenia niespełnienia warunku ich umorzenia.

⁴⁴ Weryfikacji tej dokonano w czasie kontroli NIK.

⁴⁵ Pożyczki rozłożono na 12 rat.

⁴⁶ Ich zaległość wynosiła 1.311 zł, zaś pozostali dwaj pożyczkobiorcy spłacili 875 zł.

VI. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch egzemplarzach; jeden kierownikowi 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 Delegatury NIK w Białymstoku. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

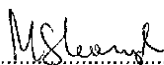
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

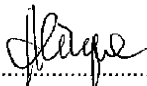
Białystok, 12 marca 2021 r.

Kontroler:

Marek Skorupski
główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
Agata Ciupa


.....
podpis