



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.029.02.2018

**Pan**  
**Marek Drączkowski**  
**Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Gospodarki**  
**i Innowacji im. E. Kwiatkowskiego w Lublinie**  
ul. Lubomelska 1-3/1106  
20-071 Lublin

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Kontrola nr P/18/081 „Wsparcie na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020”

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Lublinie  
ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin  
T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11  
llu@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

# I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Fundacja Rozwoju Gospodarki i Innowacji im. E Kwiatkowskiego w Lublinie (dalej: <i>Beneficjent</i> lub <i>Fundacja</i> ) ul. Lubomelska 1-3/1106; 20-072 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Drączkowski, Prezes Zarządu Fundacji Rozwoju Gospodarki i Innowacji im. E. Kwiatkowskiego w Lublinie
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja projektu wsparcia „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” w ramach działania 9.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 <sup>1</sup> . 2. Osiągnięte rezultaty projektu wsparcia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2016-2018 (z uwzględnieniem okresu wcześniejszego i późniejszego, jeżeli zaistniałe zdarzenia miały wpływ na kontrolowaną działalność).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 3 pkt. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Iwona Pacwa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/22/2019 z dnia 21 stycznia 2019 r. Jacek Kaczmarek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/61/2019 z dnia 8 kwietnia 2019 r.  (akta kontroli tom str. 1-2)

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	Beneficjent osiągnął cel projektu pn. „Droga do sukcesu — przedsiębiorczość”, realizowanego w ramach działania 9.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020 w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej 60 osób oraz zatrudnienia przez uczestników projektu 10 osób. Zakładane w tym zakresie wartości zostały przekroczone: wsparciem szkoleniowo-doradczym objęto o pięć osób więcej (65 <sup>4</sup> , tj. 108% założonej wartości), o pięć osób więcej zatrudnili uczestnicy projektu na podstawie umów o pracę (15, tj. 150%). Beneficjent zrealizował projekt zgodnie z umową o dofinansowanie pod względem okresu realizacji i poniesionych wydatków. Terminowo przedłożył do akceptacji Instytucji Zarządzającej RPO WL <sup>5</sup> dokumenty rekrutacyjne i wnioski o płatność oraz przekazał w aplikacji SHRIMP <sup>6</sup> dane o udzielonej uczestnikom pomocy de minimis. Monitorował także prowadzenie działalności przez uczestników
--------------	--

<sup>1</sup> Dalej: *RPO WL*.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Dalej: *ustawa o NIK*.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną, jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Dodatkowo jedną osobę, która, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikowała się do udziału w projekcie.

<sup>5</sup> Dalej: *IZ*.

<sup>6</sup> System Harmonogramowania, Rejestracji i Monitorowania Pomocy. Udostępniony w sieci teleinformatycznej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: *UOKiK*).

oraz wykorzystanie udzielonych środków finansowych poprzez weryfikację rozliczeń, kontrole i wizyty monitorujące oraz analizę danych w CEIDG<sup>7</sup>.

W związku z udzieleniem wsparcia osobie niekwalifikującej się do projektu z powodu posiadania wpisu do CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu, Fundacja nie osiągnęła jednak w pełni celu projektu dotyczącego utworzenia 50 przedsiębiorstw. Bezwrotnego wsparcia finansowego na rozwój przedsiębiorczości zgodnie z warunkami konkursu udzielono 49 osobom (średnio po 29 tys. zł)<sup>8</sup>, w związku z czym wskaźnik produktu w tym zakresie został wykonany w 98%. Stwierdzono przypadek wykorzystania przez uczestniczkę projektu niezgodnie z przeznaczeniem dotacji w kwocie 4 tys. zł na zakup strony internetowej — Beneficjent nie zweryfikował tej niezgodności w trakcie przeprowadzonej kontroli przedsiębiorstwa uczestniczki.

Wszyscy uczestnicy, którzy otrzymali bezzwrotne środki finansowe na rozwój przedsiębiorczości, prowadzili działalność przez wymagany w ramach projektu okres 12 miesięcy. Bieżące potrzeby związane z prowadzoną działalnością finansowali z otrzymywanego przez okres sześciu miesięcy finansowego wsparcia pomostowego. Działalność prowadzoną w pozostałych sześciu miesiącach finansowali z własnych środków. Na koniec marca 2019 r., tj. po okresie od pięciu do ośmiu miesięcy od zakończenia obowiązkowego 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności, spośród 49 uczestników, którzy zgodnie z zasadami otrzymali wsparcie finansowe, 25 osób (51%) figurowało w CEIDG jako aktywni przedsiębiorcy<sup>9</sup>. Spośród 15 pracowników, zatrudnionych przez uczestników projektu, 11 osób (79%) było zatrudnionych przez okres najdłużej do dwóch miesięcy (w tym sześciu do jednego miesiąca), najczęściej w wymiarze ½ etatu. Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r., w stosunku pracy z uczestnikiem projektu pozostawał jeden z zatrudnionych pracowników.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>10</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Realizacja projektu wsparcia w ramach działania 9.3. RPO WL na lata 2014-2020

Opis stanu faktycznego

1.1. Umowa o dofinansowanie projektu pt. „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” realizowanego w ramach działania 9.3 (*Rozwój przedsiębiorczości*) RPO WL i współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego<sup>11</sup>, pomiędzy Beneficjentem a Województwem Lubelskim (Zarządem Województwa Lubelskiego) została zawarta w dniu 30 listopada 2016 r. Województwo Lubelskie, jako IZ, na warunkach określonych w umowie przyznało Beneficjentowi na realizację projektu dofinansowanie w łącznej kwocie nieprzekraczającej 1 880 772 zł, w tym 1 682 796 zł płatność ze środków europejskich oraz 197 976 zł dotacji celowej z budżetu państwa. Całkowita wartość projektu wynosiła 1 979 760 zł. Oprócz dofinansowania Beneficjent zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego w kwocie 98 988 zł.

We wniosku o dofinansowanie, stanowiącym zgodnie z § 4 ust. 2 umowy, integralną jej część, określono następujące podstawowe założenia realizacji projektu: okres

<sup>7</sup> Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej.

<sup>8</sup> W łącznej kwocie około 1,4 mln zł.

<sup>9</sup> Dodatkowo jeden uczestnik, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> Dalej: EFS.

realizacji – od 1 kwietnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r., cel główny projektu - wyższa aktywność oraz wsparcie i promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia wśród 60 osób fizycznych nieposiadających zatrudnienia w wieku 30 lat i więcej (minimum 32 kobiet, w tym 5% odchodzących z rolnictwa) i zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej w okresie od kwietnia 2017 r. do grudnia 2018, zamieszkałych w rozumieniu Kodeksu cywilnego na terenie województwa lubelskiego, w tym utworzenie 50 firm i zatrudnienie przez uczestników projektu 10 osób dzięki bezzwrotnym dotacjom oraz wsparciu pomostowemu finansowemu i niefinansowemu; wskaźnik produktu – 50 osób pozostających bez pracy, które otrzymają bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej, wskaźnik rezultatu – 60 miejsc pracy, które zostaną utworzone w ramach udzielonych środków na podjęcie tej działalności.

W ramach projektu przewidziano do realizacji cztery zadania: doradztwo indywidualne i grupowe przygotowujące do rozpoczęcia działalności gospodarczej<sup>12</sup>; szkolenie przygotowujące do rozpoczęcia działalności gospodarczej ABC Przedsiębiorczości<sup>13</sup>, wsparcie finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej<sup>14</sup>; wsparcie pomostowe<sup>15</sup>.

Podstawowe założenia projektu, opisanego we wniosku o dofinansowanie, w zakresie określenia grupy docelowej wsparcia, typ projektu, wskaźniki produktu i rezultatu oraz limity i ograniczenia w realizacji projektu, były zgodne z wymaganiami konkursowymi określonymi przez IZ (konkursu RPLU.09.03.00-IZ.00-06-001/16) oraz opisem działania 9.3 Rozwój przedsiębiorczości w Szczegółowym Opisie Osi Priorytetowych RPO WL 2014-2020 (dalej: SZOOP).

(akta kontroli tom I str. 2-31, 57-103)

**1.2.** Umowa o partnerstwie na rzecz realizacji projektu „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” pomiędzy Beneficjentem a Fundacją Fundusz Lokalny im. Jana III Sobieskiego<sup>16</sup>, z siedzibą w Mełgwi, została zawarta w dniu 23 maja 2016 r.

Zgodnie z postanowieniami umowy Beneficjent, jako partner wiodący był odpowiedzialny za: realizację zadań określonych w projekcie w zakresie doradztwa indywidualnego i grupowego przygotowującego do rozpoczęcia działalności gospodarczej, catering dla uczestników projektu, zwrot kosztów dojazdu uczestnikom, przyznanie środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości, wsparcie pomostowe finansowe, natomiast FFL za: udostępnienie sali, przeprowadzenie szkoleń przygotowujących do rozpoczęcia działalności gospodarczej „ABC przedsiębiorczości”, Komisję Oceny Wniosków (dalej: KOW), pomostowe wsparcie szkoleniowe i doradcze oraz rekrutację uczestników projektu. Strony uzgodniły, że na realizację zadań Beneficjent przeznaczy kwotę 1 675 960 zł, natomiast Partner 303 800 zł.

(akta kontroli tom I str. 197-229, tom III str. 176-180)

**1.3.** Beneficjent zgłosił do IZ dziesięć propozycji zmian wniosku o dofinansowanie. Pierwsza zmiana, zaakceptowana przez IZ jeszcze przed rozpoczęciem realizacji projektu, dotyczyła w szczególności zmiany terminu i czasu jego realizacji - z okresu przyjętego w pierwszym wniosku od 1 kwietnia 2017 r. do 31 grudnia 2018 r. na okres od 1 marca 2017 r. do 30 listopada 2018 r., a w konsekwencji zmianę wskazanych w punkcie 1.1 niniejszego wystąpienia terminów realizacji zadań

<sup>12</sup> Realizowane w terminie: I tura lipiec 2017 r., II tura wrzesień 2017 r.

<sup>13</sup> Realizowane w terminie: I tura sierpień 2017 r., II tura październik 2017 r.

<sup>14</sup> Realizowane w terminie: I tura sierpień – październik 2017 r., II tura wrzesień – listopad 2017 r.

<sup>15</sup> Realizowane w terminie: I tura listopad 2017 r. – październik 2018 r., II tura styczeń – grudzień 2018 r.

<sup>16</sup> Dalej: FFL.

harmonogramu<sup>17</sup>. Zmiana ta była uzasadniona przez Beneficjenta dużym zainteresowaniem przystąpieniem do projektu ze strony potencjalnych uczestników. W kolejnych etapach realizacji projektu Beneficjent pięciokrotnie występował do IZ o zmianę przyjętego we wniosku o płatność harmonogramu realizacji zadań, co wynikało z „konieczności dostosowania terminów do aktualnych potrzeb i zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji projektu”. Oprócz zmian w harmonogramie projektu, wnioskowane przez Beneficjenta zmiany wniosku o dofinansowanie dotyczyły m.in.: adresu Beneficjenta, potencjału wnioskodawcy i partnerów, podziału zadań pomiędzy liderem projektu a partnerem projektu, doprecyzowania zapisów w zakresie wkładu własnego.

(akta kontroli tom I str. 104-142)

**1.4.** Beneficjent opracował i terminowo<sup>18</sup> przedłożył dokumenty określone w § 4 ust. 4 pkt 6 umowy o dofinansowanie, zgodne z wzorami dokumentów<sup>19</sup>, stanowiącymi załączniki do *Standardów udzielenia wsparcia na rozwój przedsiębiorczości w ramach działania 9.3 Rozwój przedsiębiorczości Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014-2020*<sup>20</sup>.

(akta kontroli tom I str. 3-32, 230-293)

**1.5.** Udzielone zamówienia na realizację usług określonych we wniosku o dofinansowanie nie przekroczyły kwoty 50 000 zł netto, zatem postępowania dotyczące doradztwa indywidualnego i grupowego, szkoleń przygotowujących do rozpoczęcia działalności gospodarczej „ABC przedsiębiorczości”, pomostowego wsparcia szkoleniowo-doradczego były przeprowadzone w drodze rozeznania rynku, o którym mowa w punkcie 6.5.1. *Wytycznych w zakresie kwalifikowalności wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności na lata 2014-2020*. Beneficjent nie opracował wewnętrznych procedur wyboru osób świadczących usługi szkoleniowo-doradcze.

Wynagrodzenie członków KOW, realizujących to zadanie na podstawie umów o wolontariacie, stanowiło wkład niepieniężny zapewniony przez partnera projektu. Analiza dokumentacji członków KOW, powołanej Zarządzeniem nr 1/RPO WL/2017 Fundacji z dnia 29 maja 2017 r. w sprawie powołania Komisji Oceny Wniosków do projektu „Droga do sukcesu – przedsiębiorczość” wykazała, że posiadali oni udokumentowane doświadczenie i wiedzę w zakresie realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE.

(akta kontroli tom I str. 296-315)

**1.6.** Według regulaminu rekrutacji, zgodnego z regulaminem konkursu oraz wymaganiami SZOOP, projekt był skierowany do osób fizycznych w wieku 30 lat i starszych z terenu województwa lubelskiego, pozostających bez pracy, zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, z wyłączeniem osób zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym, CEIDG lub prowadzących działalność na podstawie odrębnych przepisów w okresie 12 miesięcy

---

<sup>17</sup> Według wniosku po zmianie zadanie pierwsze tj. doradztwo indywidualne i grupowe przygotowującego do rozpoczęcia działalności gospodarczej miało zostać zrealizowane w terminie I tura kwiecień 2017 r., II tura lipiec 2017 r.; szkolenie przygotowujące do rozpoczęcia działalności gospodarczej I tura w kwietniu 2017 r., II tura w sierpniu 2017 r.; wsparcie finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej I tura w okresie maj – czerwiec 2017 r., II tura w okresie wrzesień – październik 2018 r.; wsparcie pomostowe I tura lipiec – grudzień 2017 r., II tura listopad 2017 r. – kwiecień 2018 r.

<sup>18</sup> Nie później niż 15 dni od dnia rozpoczęcia realizacji projektu.

<sup>19</sup> Wprowadzona jedna zmiana w dokumentacji dotyczyła umowy o udzielenie wsparcia finansowego zawieranej pomiędzy uczestnikiem projektu a Beneficjentem i polegała na wprowadzeniu zapisu w § 4 ust. 4, że zabezpieczenie należytego wykonania umowy składane jest na formularzach udostępnionych przez Beneficjenta.

<sup>20</sup> Dalej: *Standardy* lub *Standardy udzielania wsparcia*.

poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Osoby te powinny należeć co najmniej do jednej z następujących grup: osoby w wieku powyżej 50 roku życia, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach. Ponadto wśród uczestników projektu mogły być osoby odchodzące z rolnictwa, planujące rozpocząć prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, które znajdowały się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy.

W ramach środków dotacji Beneficjent wprowadził ograniczenie, polegające na wyłączeniu możliwości zakupu dóbr i usług od najbliższych członków rodziny.

Rekrutację do projektu rozpoczęto w dniu 1 marca, a zakończono w dniu 30 czerwca 2017 r. Kwalifikowalność kandydatów na uczestników projektu ustalono na dzień analizy formularza rekrutacyjnego wraz z załącznikami, co miało miejsce przed dniem podpisania umowy o udzielenie wsparcia.

Uczestnicy składali formularz rekrutacyjny, w którym m.in. podawali, czy są osobami bezrobotnymi w wieku 30 lat i więcej, biernymi zawodowo w wieku 30 lat i więcej, odchodzącymi z rolnictwa i planującymi rozpocząć prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej, a także podawali przynależność do jednej lub kilku grup objętej wsparciem (osoby w wieku 50 lat i więcej, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne, osoby o niskich kwalifikacjach).

Wraz z formularzem rekrutacyjnym potencjalni uczestnicy projektu zobowiązani byli dołączyć dokumenty potwierdzające dane zawarte w formularzu, tj.: zaświadczenie o posiadaniu statusu bezrobotnego wydane przez właściwy urząd pracy, oświadczenie o wyrażeniu zgody na przetwarzanie danych osobowych, oświadczenie potwierdzające o braku uczestnictwa w innych projektach realizowanych w ramach RPO WL, oświadczenie o posiadanym wykształceniu (w przypadku osób o niskich kwalifikacjach), oświadczenie o zamiarze odejścia z rolnictwa — zawierającego zobowiązanie do zmiany wsparcia z systemu ubezpieczeń społecznych rolników (KRUS) na ogólny system ubezpieczeń (ZUS) w chwili rejestrowania działalności gospodarczej, oświadczenie o statusie na rynku pracy — w przypadku osób biernych zawodowo.

Beneficjent nie weryfikował oświadczeń uczestników deklarujących się jako osoby bierne zawodowo oraz o niskich kwalifikacjach.

Potwierdzenie prawdziwości oświadczeń osób zamierzających odejść z rolnictwa Beneficjent uzyskał w drodze zapytania KRUS.

Wszyscy uczestnicy deklarujący, że są osobami bezrobotnymi, byli zarejestrowani we właściwych urzędach pracy, co potwierdzili poprzez złożenie zaświadczeń o posiadaniu statusu bezrobotnego/poszukującego pracy.

Ustalono, że w jednym przypadku Beneficjent odmówił podpisania umowy o udzielenie wsparcia finansowego. Wynikało to z faktu złożenia przez uczestnika niezgodnego z prawdą oświadczenia o braku prowadzenia wobec niego postępowania sądowego lub administracyjnego dotyczącego niespłaconych zobowiązań pieniężnych oraz jednoczesnym wnioskowaniu o wypłatę wsparcia w formie gotówkowej, w związku z trwającym postępowaniem sądowym oraz obawą zajęcia środków na rachunku bankowym.

(akta kontroli tom I str. 232-238, 475-476, tom II str.193-209)

**1.7.** Zgodnie z formularzami rekrutacyjnymi 36 uczestników, którym udzielono wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności<sup>21</sup>, zadeklarowało, że są osobami

---

<sup>21</sup> W tym jeden uczestnik: mężczyzna, długotrwale bezrobotny, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie spełniał wymagań udziału w projekcie.

bezrobotnymi zarejestrowanymi w urzędach pracy. Pozostałych 14 uczestników zadeklarowało, że posiadają status biernych zawodowo. W zakresie grup objętych wsparciem, wśród uczestników było 28 kobiet i 22 mężczyzn, którzy zadeklarowali przynależność do jednej lub kilku grup tj. ośmiu uczestników do grupy osób w wieku 50 lat i więcej, 12 uczestników do grupy osób długotrwale bezrobotnych, jedna osoba do grupy niepełnosprawnych, 35 osób do grupy osób posiadających niskie kwalifikacje. Posiadanie statusu rolnika zadeklarowało ośmiu uczestników projektu. Na podstawie złożonych oświadczeń do uczestnictwa w projekcie zakwalifikowano 14 osób deklarujących status biernych zawodowo oraz 14 uczestników wskazujących, jako jedyną - przynależność do grupy osób o niskich kwalifikacjach.

Uczestnicy projektu działalność gospodarczą zakładali w miesiącu lipcu 2017 r. (22 osoby), wrześniu 2017 r. (20)<sup>22</sup> i październiku 2017 r. (7); umowy o udzielenie pierwszego wsparcia podpisano w lipcu 2017 r. (22), wrześniu 2017 r. (17) i październiku 2017 r. (11) natomiast środki finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej wypłacano w miesiącach: lipcu 2017 r. (22), wrześniu 2017 r. (15) i październiku 2017 r. (13).

(akta kontroli tom II str. 1, 477-478)

**1.8.** Spośród 65 osób<sup>23</sup> przeszkolonych w ramach doradztwa indywidualnego i grupowego przygotowującego do rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz *ABC przedsiębiorczości*, udzielenia wsparcia na założenie działalności gospodarczej odmówiono jednej osobie<sup>24</sup>, z udziału w projekcie zrezygnowało siedem osób. W grupie tej były: jedna osoba zakwalifikowana do przyznania wsparcia, w stosunku do której toczyło się postępowanie w zakresie egzekucji należności; jedna osoba, której rezygnacja była uzasadniona względami rodzinnymi; dwie osoby, które nie złożyły biznesplanu oraz trzy osoby, które złożyły rezygnację z udziału w projekcie przed otrzymaniem negatywnej oceny biznesplanu. Zgodnie z § 4 ust. 3 umowy o świadczenie usług szkoleniowo-doradczych Beneficjent miał prawo naliczenia uczestnikowi kary umownej (stanowiącej równowartość kosztów wsparcia szkoleniowo-doradczego na jednego uczestnika w wysokości 2 700 zł) w przypadku, gdy uczestnik, po otrzymaniu wsparcia szkoleniowo-doradczego, nie złożył w określonym terminie biznesplanu działalności gospodarczej. W myśl § 7 ust. 2 regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości rezygnacja z uczestnictwa w projekcie po rozpoczęciu szkolenia z zakresu prowadzenia i zakładania działalności gospodarczej, może nastąpić wyłącznie w uzasadnionych przypadkach.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że po uzyskaniu bezpośrednich lub telefonicznych uzasadnień rezygnacji z udziału w projekcie odstąpiono od nałożenia kar umownych, stanowiących równowartość kosztów wsparcia szkoleniowo-doradczego, co wynikało z dużego prawdopodobieństwa braku zaspokojenia roszczeń przy, związanej z egzekucją, długotrwałej i kosztowej procedurze postępowania. Informacje o rezygnacji uczestników były przedkładane za pomocą portalu SL2014 we wnioskach o płatność poprzez sekcję dotyczącą monitorowania uczestników. Uczestnicy rezygnujący z projektu kończyli udział w projekcie zgodnie z zaplanowaną ścieżką uczestnictwa, zatem nie było podstaw, aby uznać wydatki poniesione na ich szkolenie za niekwalifikowalne. Do powyższego stwierdzenia, zdaniem Prezesa, pozytywnie odniosła się także IZ, akceptując przedłożone wnioski o płatność.

(akta kontroli tom I str. 488, tom II str. 193-266, tom III str. 148-162, 198)

<sup>22</sup> Dodatkowo jeden uczestnik, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>23</sup> Dodatkowo jedna osoba, która, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikowała się do udziału w projekcie.

<sup>24</sup> Przypadek ten został opisany w punkcie 1.6 niniejszego wystąpienia.

1.9. Zgodnie z protokołami rekrutacji<sup>25</sup> do udziału w projekcie zakwalifikowano 71 osób<sup>26</sup>, w tym 12 osób zostało przydzielonych do listy rezerwowej. Zgodnie z informacją załączoną do protokołu rekrutacji, kwalifikacja osób na listę rezerwową wynikała z rozeznania sytuacji zawodowej i prywatnej kandydatów. Ze względu na mnogość podobnych ofert, 12 osób zakwalifikowanych na tę listę złożyło formularze u innych podmiotów i poprosiło o wydłużenie terminu kwalifikacji do udziału w projekcie do czasu rozstrzygnięć u innych podmiotów. Z uwagi na koniec procesu rekrutacji ostatecznie sześć osób wyraziło chęć udziału w projekcie. Zostali oni przeszkoleni z doradztwa indywidualnego i grupowego, przygotowującego do rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz ABC *Przedsiębiorczości* i, w związku z rezygnacją sześciu osób z list rankingowych, uczestniczyli w procesie udzielenia bezzwrotnego wsparcia finansowego.

(akta kontroli tom I str. 247-254, 480-486, tom II str.164-169, 192, tom III str. 148-162, 181-182, 185-193)

1.10. We wniosku o dofinansowanie Beneficjent zakładał, że 60 uczestników projektu weźmie udział w bloku szkoleniowo-doradczym umożliwiającym uzyskanie wiedzy i umiejętności niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej, następnie 50 uczestników przewidzianych zostało do udzielenia wsparcia w formie bezzwrotnej dotacji (w tym 5% odchodzących z rolnictwa); taka sama liczba uczestników miała zostać objęta wsparciem pomostowym finansowym i specjalistycznym wsparciem szkoleniowo-doradczym. Wsparciem, polegającym na przeszkoleniu uczestników projektu w zakresie doradztwa indywidualnego i grupowego przygotowującego do rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz szkoleniem ABC *przedsiębiorczości*, objęto 65 osób<sup>27</sup>, tj. o pięć osób więcej niż zakładano.

Wsparciem finansowym na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz finansowym wsparciem pomostowym objęto 50 uczestników<sup>28</sup> z 53 zakwalifikowanych<sup>29</sup> do wsparcia. Kwota przyznanej dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej wynosiła 20 000 zł, natomiast wsparcie pomostowe wyniosło 1 500 zł miesięcznie i było wypłacane przez okres sześciu miesięcy po rozpoczęciu działalności.

Łączna kwota środków finansowych, przeznaczonych na wypłaty wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej wynosiła 1 000 000 zł, na wsparcie pomostowe 450 000 zł. Ostateczna wypłacona kwota wsparcia pomostowego wynosiła 449 201,55 zł, tj. była o 798,45 zł niższa niż zakładano. Oszczędności wynikały ze szczegółowej weryfikacji zestawień i dokumentów przedkładanych Beneficjentowi do rozliczenia tego wsparcia, a w efekcie wypłaty sześciu uczestnikom projektu wsparcia do wysokości poniesionych w danym miesiącu wydatków (które nie przekraczały kwoty 1 500 zł). Dodatkowo, zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, uczestnikom zapewniono szkoleniowo-doradcze pomostowe wsparcie niefinansowe. Kwota wydatkowana na ten cel wynosiła 64 000 zł (po 1 280 zł na każdego z uczestników projektu).

Z wyjaśnień Prezesa Fundacji wynika, że zdecydowano o wypłacie kwoty 1 500 zł, jako pomostowego wsparcia finansowego, ponieważ w opinii Beneficjenta była to kwota wystarczająca do sprawnej pomocy nowo założonym przedsiębiorstwom. Podobnie, jako optymalny uznano sześciomiesięczny okres wypłaty tego wsparcia.

<sup>25</sup> Rekrutacja przebiegała w dwóch turach. Protokół z rekrutacji pierwszej tury sporządzono w dniu 14 marca 2017 r., natomiast z rekrutacji drugiej tury w dniu 8 maja 2017 r. i 30 czerwca 2017 r.

<sup>26</sup> Dodatkowo jedną osobę, która, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikowała się do udziału w projekcie.

<sup>27</sup> Dodatkowo jedną osobę, która, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikowała się do udziału w projekcie.

<sup>28</sup> W tym jedną osobę, która, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikowała się do udziału w projekcie.

<sup>29</sup> Nie objęto wsparciem dwóch osób w stosunku, do których toczyło się postępowanie dotyczące egzekucji środków pieniężnych oraz jednej osoby, która zrezygnowała z uczestnictwa w projekcie ze względów osobistych.

Członkowie KOW do przyznania wsparcia zakwalifikowali osoby, które według oceniających spełniały wszystkie wymagane kryteria i rokowały trwałość prowadzonej działalności gospodarczej.

(akta kontroli tom I str. 143-190, 358-369, 489-490, tom III str. 181-182, 185-193, 198-201)

Beneficjent wprowadził dane dotyczące udzielonej pomocy de minimis uczestnikom Projektu do aplikacji SHRIMP w terminie określonym w § 6 ust. 2 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2008 r. w sprawie sprawozdań o udzielonej pomocy publicznej, informacji o nieudzieleniu takiej pomocy oraz sprawozdań o zaległościach przedsiębiorców we wpłatach świadczeń należnych na rzecz sektora finansów publicznych<sup>30</sup>.

(akta kontroli tom I str. 491-493)

**1.11.** Weryfikacja statusu przynależności do grupy docelowej 30 uczestników<sup>31</sup> projektu, z którymi zawarto umowy i udzielono wsparcia, w oparciu o dokumentację projektu oraz informacje z ZUS, wykazała m.in., że:

- w grupie 18 osób deklarujących, że są osobami bezrobotnymi w wieku 30 lat i więcej:
  - Trzy osoby uzyskały status osoby bezrobotnej po upływie od sześciu do dziewięciu dni po dniu złożenia formularza rekrutacyjnego. Dwie z tych osób przed przystąpieniem do projektu i zarejestrowaniem w urzędzie pracy było rolnikami. Po zakończeniu obowiązkowego 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności ponownie powróciły do systemu ubezpieczeń KRUS. Jedna osoba przed przystąpieniem do projektu i zarejestrowaniem w urzędzie była bierną zawodowo. Prowadziła działalność gospodarczą w trakcie kontroli NIK;
  - ZUS nie potwierdził zgłoszenia do ubezpieczenia kolejnych trzech osób, które przedłożyły zaświadczenia potwierdzające status bezrobotnego lub poszukującego pracy, a które — zgodnie z informacją pozyskaną przez Beneficjenta były objęte systemem ubezpieczeń KRUS. Zaświadczenia dwóch z tych uczestników zostały przedłożone Beneficjentowi w dniu ich wydania, będącym jednocześnie dniem rejestracji w urzędzie pracy, a zaświadczenie dla jednej osoby urząd pracy wydał na dzień przed złożeniem formularza. Dwie z tych osób prowadziły działalność gospodarczą w trakcie kontroli NIK, jedna, po likwidacji działalności po upływie 10 dni od zakończenia 12 miesięcznego okresu jej prowadzenia, powróciła do systemu ubezpieczeń KRUS;
  - Oprócz ww. osób, trzy osoby<sup>32</sup> zostały zarejestrowane jako bezrobotne w okresie krótszym niż dwa miesiące przed złożeniem formularza rekrutacyjnego. Jedna z tych osób, wcześniej zatrudniona jako pracownik, prowadziła działalność gospodarczą w trakcie kontroli NIK. Dwie osoby, zlikwidowały działalność po obowiązkowym 12 miesięcznym okresie jej prowadzenia. Analiza danych z ZUS wykazała, że po likwidacji działalności jedna z tych osób nie została zgłoszona do ubezpieczenia, natomiast drugą zgłoszono jako zatrudnioną na podstawie umowy cywilno-prawnej;
  - W zakresie posiadania statusu osoby długotrwale bezrobotnej przekazane przez ZUS dane potwierdziły deklarację czterech<sup>33</sup> z pięciu osób. Były to

<sup>30</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 1871.

<sup>31</sup> W tym jeden uczestnik, który nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>32</sup> Dwie osoby uzyskały status bezrobotnego na dzień przed złożeniem formularza rekrutacyjnego, jedna przed upływem 35 dni.

<sup>33</sup> W tym jednego uczestnika, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

osoby, które pozostawały bezrobotnymi w okresie: od stycznia 2016 r. do lipca 2017 r.; od marca 2014 r. do lipca 2017 r.; od listopada 2014 r. do lipca 2017 r.; od marca 2016 r. do września 2017 r.; jedna osoba zaznaczyła posiadanie statusu osoby długotrwale bezrobotnej, pomimo że status osoby bezrobotnej uzyskała 9 dni po złożeniu formularza. Wszystkie ww. osoby (5), na dzień zakończenia kontroli NIK, prowadziły działalność gospodarczą<sup>34</sup>.

- w grupie 11 osób deklarujących posiadanie statusu biernych zawodowo w dwóch przypadkach, według danych ZUS, podlegały one ubezpieczeniu jako:
  - pracownik podlegający ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu, dodatkowo od 1 marca 2017 r. do 20 lipca 2017 r. podlegający ubezpieczeniu jako osoba wykonująca umowę agencyjną, umowę zlecenie albo umowę o świadczenie usług; jak wynika z zaświadczenia wydanego przez zakład pracy osoba ta przebywała na urlopie wychowawczym, na dzień zakończenia kontroli nadal prowadziła działalność gospodarczą;
  - pracownik podlegający ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu w okresie od 4 września 2006 r. do 30 listopada 2018 r. Zgodnie z informacją pozyskaną w trakcie kontroli NIK osoba ta w okresie od 1 stycznia 2016 r. do 30 listopada 2018 r. przebywała na urlopie wychowawczym, na dzień zakończenia kontroli nadal prowadziła działalność gospodarczą.

W jednym przypadku Beneficjent nie zweryfikował prowadzenia przez uczestnika działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu i mimo faktu zarejestrowania w CEDIG, przyjął go do projektu.

(akta kontroli tom I str. 411, tom II str. 93, 362-418, tom III str. 144, 195-197)

**1.12.** Pomimo uzyskania dodatkowych punktów premiujących na etapie rekrutacji, co najmniej pięciu uczestników<sup>35</sup> projektu, którzy zadeklarowali zatrudnienie pracownika, nie zatrudniło pracowników w ramach prowadzonej działalności gospodarczej.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia rozbieżności pomiędzy założeniami biznesplanu a stanem faktycznym uczestnicy projektu wzywani byli do złożenia wyjaśnień. Przedłożył do kontroli korespondencję od dwóch uczestników projektu, z której wynikało, że przyczyną braku przyjęcia pracownika oraz stażysty były: w pierwszym przypadku mniejszy niż zakładano dochód z działalności gospodarczej, natomiast w drugim przypadku sytuacja osobista uczestnika (brak możliwości zapewnienia opiekuna stażu).

(akta kontroli tom II str. 81-82, 103-105, 126-127, 162-163, 156-157, tom III str. 148-173, 194)

**1.13.** 28 spośród 29<sup>36</sup> (97%) uczestników w badanej przez NIK próbie, środki wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej wydatkowały zgodnie z § 4 ust. 10 regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości, tj. zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia stanowiącym integralną część biznesplanu. W zależności od rodzaju realizowanego przedsięwzięcia wydatkowano je głównie na zakup środków trwałych i wyposażenia oraz przystosowanie pomieszczeń w zakresie niezbędnym do rozpoczęcia działalności. Ewentualne zmiany w harmonogramie

<sup>34</sup> W tym jeden uczestnik, który nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>35</sup> Dodatkowo jeden uczestnik, który nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>36</sup> W tym jeden uczestnik, który nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

rzeczowo-finansowym były na bieżąco uzgadniane z Beneficjentem. W jednym przypadku uczestnik do rozliczenia dotacji przedstawił fakturę za wykonanie strony internetowej, której zakres funkcjonowania nie był zgodny z opisem zawartym w biznesplanie.

(akta kontroli tom I str. 247-254, tom III str. 195-197)

Wsparcie pomostowe uczestnicy projektu przeznaczali na refundację składek na ubezpieczenie społeczne oraz zakup materiałów, wyposażenia i usług związanych z prowadzoną działalnością. Rozliczane wydatki nie zawsze były zgodne z ujętymi we wnioskach o udzielenie wsparcia oraz biznesplanie, np. uczestnik ze wsparcia pomostowego rozliczył fakturę za udostępnienie powierzchni reklamowej płatną z góry za okres styczeń – grudzień 2018 r., podczas gdy 12-miesięczny okres prowadzenia działalności upływał w lipcu 2018 r.

W dwóch przypadkach Beneficjent nie zweryfikował zgodności rozliczanych wydatków z zapisami biznesplanu i wniosku o udzielenie wsparcia. W jednym, ze środków wsparcia pomostowego dokonano zwrotu poniesionych wydatków za udostępnienie powierzchni reklamowej, pomimo że uczestnik założoną przez siebie działalność zamierzał promować przez Internet. W drugim, wypłacono 50% wsparcia pomostowego jako rozliczenie wydatków uczestniczki poniesionych za udział w kursie, podczas gdy w złożonym biznesplanie deklarowała, że wsparcie wykorzysta na pokrycie bieżących kosztów prowadzonej działalności.

(akta kontroli tom II str. 3-48, 421-440)

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że fakturę dokumentującą płatność za powierzchnię reklamową zakwestionowano i poproszono o wyjaśnienia.

Do kontroli NIK przedłożono notę korygującą dokumentującą zmianę wcześniej wystawionej faktury jedynie w zakresie treści, co świadczyło, że za okres styczeń–grudzień oraz styczeń–czerwiec opłata za udostępnienie powierzchni reklamowej była taka sama, tj. wynosiła 720 zł<sup>37</sup>. W kwestii przywołanych wyżej przypadków braku weryfikacji zgodności wypłaconego wsparcia pomostowego z wnioskiem uczestników i biznesplanem, Prezes wyjaśnił, że zmiany przeznaczenia realizacji wsparcia pomostowego były zawsze zgłaszane (poprzez e-mail lub osobiście) przez uczestników. W przywołanych przypadkach zmiany zyskały akceptację kadry zarządzającej projektem i Grupy Sterującej. Posiedzenia Grupy Sterującej nie były protokolowane.

Zgodnie z § 5 ust. 1 umowy o udzielenie wsparcia finansowego, zawieranej pomiędzy uczestnikiem projektu a Beneficjentem, uczestnik projektu zobowiązał się wydatkować wsparcie pomostowe z najwyższym stopniem staranności, w sposób zapewniający uzyskanie jak najlepszych wyników i z dbałością wymaganą przez najlepszą praktykę w danej dziedzinie. We wniosku o dofinansowanie projektu Beneficjent zaznaczył, że w ramach wsparcia pomostowego przedsiębiorca otrzymuje środki pieniężne, które może przeznaczyć wyłącznie na pokrycie opłat związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej.

(akta kontroli tom I str. 57-103, tom III str. 148-173)

Wnioski o wypłatę wsparcia pomostowego nie zawierały analizy sytuacji przedsiębiorstwa na rynku obejmującej prognozę w zakresie przychodów i kosztów w perspektywie najbliższych 12 miesięcy, o której mowa w § 5 ust. 5 regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości. Jak wyjaśnił Prezes Zarządu, wynikało to z faktu, że wnioski o przyznanie wsparcia

---

<sup>37</sup> Zgodnie z dokumentacją rozliczenia wsparcia pomostowego opłata miesięczna za dzierżawę powierzchni reklamowej w okresie wrzesień – grudzień 2016 r. wynosiła 50 zł, według faktury przed korektą 60 zł, a po uwzględnieniu zapisów noty korygującej 120 zł.

pomostowego są nieodzownym załącznikiem do biznesplanu, zawierającego prognozę finansową przedsiębiorstwa.

(akta kontroli tom I str. 247-254, tom III str. 176-180, 195-197)

Nie zawsze przestrzegano procedur wewnętrznych dotyczących dokumentowania poniesionych wydatków. W grupie uczestników badanych w próbie NIK, rozliczających środkami wsparcia paliwo do samochodu, w trzech przypadkach, pomimo takiego wymogu, nie żądano uzupełnienia dokumentacji o ewidencję przebiegu przejazdów. Prezes Fundacji wyjaśnił, że brak ewidencji wynikał z przeoczenia na etapie weryfikacji dokumentacji przedłożonej do rozliczenia wsparcia. Podczas kontroli NIK Beneficjent zwrócił się z wnioskiem do uczestników o uzupełnienie dokumentacji.

(akta kontroli tom III str. 148-176, 195-197)

Podczas weryfikacji dokumentów, przedłożonych do rozliczenia wsparcia pomostowego nie wymagano przedłożenia przez uczestników informacji o przeprowadzeniu rozeznania rynku, także w stosunku do zakupów jednorodnych dóbr i usług, na które przeznaczano nawet ponad 40% wsparcia, np. związanych z promocją firmy oraz nie weryfikowano kosztów ponoszonych przez uczestników za takie same usługi, np. za wydruk wizytówek wraz z opracowaniem projektu graficznego płacono od 0,2 tys. zł do nawet 1 tys. zł. Prezes Fundacji wyjaśnił, że, ze względu na niską kwotę wsparcia, jej wydatkowanie zgodnie z Wytocznymi dotyczącymi systemu wdrażania RPO WL na lata 2014-2020 w zakresie EFS nie wymagało sporządzenia takiej dokumentacji.

(akta kontroli tom II str. 56-64, 464-473, tom III str. 148-162, 195-197)

Jeden z uczestników, do rozliczenia wsparcia pomostowego, przedłożył dwa rachunki na łączną kwotę 352 zł, dokumentujące zakup ubrań roboczych wystawione przez firmę, która nie figuruje w CEIDG oraz KRS. Dodatkowo nieprawidłowe dane adresowe tej firmy mogą świadczyć o braku jej faktycznego funkcjonowania. Prezes Fundacji wyjaśnił, że kontrola dokumentów wykonywana była przez członków Grupy Sterującej na zasadzie sprawdzenia przez dwie pary oczu. W ramach kontroli zwracano szczególną uwagę na poprawność merytoryczną oraz formalną przedkładanych dokumentów. Dodatkowo, z powodu zaufania względem uczestników projektu, a także braku możliwości dokonania pełnej kontroli, głównie przez brak odpowiednich instrumentów, kontrola autentyczności nie była prowadzona.

(akta kontroli tom II str. 126-135, tom III str. 148-162)

**1.14.** Zgodnie z procedurą monitoringu i kontroli działalności gospodarczej oraz wykorzystywania wsparcia do projektu „Droga do sukcesu-przedsiębiorczość” monitoring prawidłowości wydatkowania wsparcia finansowego w formie dotacji był prowadzony poprzez weryfikację przedłożonego przez uczestnika sprawozdania z rozliczenia kwoty przyznanej dotacji, weryfikację dokumentacji związanej z prowadzoną działalnością gospodarczą oraz poprzez monitoring uczestników prowadzony przez okres 3 miesięcy po otrzymaniu dofinansowania w formie telefonicznej lub/i elektronicznej, a następnie poprzez przeprowadzenie kontroli. Monitoring prowadzony był w formie odpowiedzi na listę 18 pytań (stanowiącą załącznik nr 1 do przywołanej procedury), miał na celu okresowe, cykliczne sprawdzenie funkcjonowania firmy, regulowania przez nią należności, składania wymaganych dokumentów oraz wykrywania źródeł potencjalnych problemów. Pytania dotyczyły m.in. uzyskania prognozowanej wartości sprzedaży założonej w biznesplanie, problemów z płynnością finansową oraz nieprzewidzianych, trudnych sytuacji w prowadzonej działalności.

W dokumentacji monitoringu i kontroli pojęcia monitoringu i kontroli były traktowane zamiennie, np. we wzorze dokumentu monitoringu wskazywano datę kontroli, a w zawiadomieniu o kontroli wskazywano datę przeprowadzenia wizyty monitoringowej. Dodatkowo dokumentem stanowiącym podstawę udokumentowania kontroli był dokument pn. „program kontroli planowej”. Ustalono, że podczas jednej kontroli i dwóch wizyt monitorujących działalność 30 uczestników objętych próbą, w żadnym przypadku nie stwierdzono nieprawidłowości związanych z wydatkowaniem środków wparcia. Dokumentacja kontroli i wizyt monitorujących nie zawierała informacji na temat realizowanych czynności, w tym weryfikacji dokumentacji firmy. W każdym przypadku załączony był wydruk z CEIDG potwierdzający prowadzenie działalności oraz informacja o niezaleganiu w płatności składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne, co wynikało z konieczności ich przedłożenia podczas wizyty monitorującej.

Ustalono, że pierwsza kontrola połączona z wizytą monitoringową odbywała się po upływie: w przypadku ośmiu uczestników<sup>38</sup> — trzech miesięcy, sześciu uczestników — czterech miesięcy, 14 uczestników — pięć miesięcy, jednego uczestnika — siedmiu miesięcy po miesiącu rozpoczęcia działalności. Kolejna wizyta monitorująca odbyła się w miesiącu poprzedzającym miesiąc upływu dwunastu miesięcy od rozpoczęcia działalności (28 uczestników<sup>39</sup>) lub w ostatnim miesiącu upływu tego okresu (jeden uczestnik).

Nie wszystkie informacje, zawarte w dokumentacji kontroli, były zgodne ze stanem faktycznymi i biznesplanem. W dokumentacji pokontrolnej czterech spośród pięciu uczestników, którzy nie wywiązali się z deklaracji zatrudnienia pracowników zapisano, że zatrudnienie nie dotyczy uczestnika lub też potwierdzano dokonanie zatrudnienia pomimo, że liczba faktycznie zatrudnionych była różna od deklarowanej. Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił, że wynikało to z przeoczenia. Dodał, że stan zatrudnienia był monitorowany przez okres 12 miesięcy nie tylko na podstawie protokołów ale również na podstawie stałego kontaktu z uczestnikami. W konsekwencji tylko nielicznym uczestnikom projektu nie udało się zatrudnić pracowników.

(akta kontroli tom I str. 370-374, tom II str. 83-86, 92-93, 107-110, 148-151, 163 tom III str.195-201)

**1.15.** W dokumentacji<sup>40</sup> projektu brak było informacji o badaniu przez Beneficjenta działalności przedsiębiorcy w zakresie sprzedaży usług/towarów, tj. zgodności prowadzonej działalności (w zakresie osiągania przychodów) z przedłożonym do oceny biznesplanem. Jak wyjaśnił Prezes Fundacji, w trakcie kontroli oraz weryfikacji dokumentów badano działalność uczestników w zakresie sprzedaży towarów/usług z przedłożonymi przez nich do oceny biznesplanami, a każdy uczestnik miał obowiązek udostępnić pracownikom Fundacji wgląd do dokumentacji finansowo-księgowej. Beneficjent nie przedłożył do kontroli udokumentowanych ustaleń m.in. w zakresie osiągniętych przez uczestników przychodów.

(akta kontroli tom III str. 148-162, 176-180)

**1.16.** Beneficjent przedkładał wnioski o płatność i dokumenty niezbędne do rozliczenia projektu zgodnie z § 10 ust. 2 umowy o dofinansowanie. Dziewięć wniosków o płatność, w tym wniosek końcowy, zostało pozytywnie zweryfikowanych przez IZ. Zgodnie z tym wnioskiem wydatki kwalifikowalne poniesione na realizację

<sup>38</sup> Dodatkowo jednego uczestnika, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>39</sup> Dodatkowo jednego uczestnika, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>40</sup> Oprócz pytań przywołanych w pkt 1.14 niniejszego wystąpienia.

projektu wyniosły 1 979 236,26 zł i były o 523,74 tys. mniejsze niż wynikające z wniosku o dofinansowanie tj. 1 979 760 zł. Oszczędności powstałe w trakcie realizacji projektu dotyczyły grupy wydatków odnoszących się do wsparcia pomostowego.

(akta kontroli tom I str. 3-31, 316-369)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Jeden z uczestników<sup>41</sup> (spośród 30 uczestników badanej próby), który otrzymał wsparcie finansowe w łącznej kwocie 29 000 zł, został przyjęty przez Beneficjenta do projektu, mimo że nie spełniał warunków kwalifikowalności, ponieważ w okresie 12 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu, posiadał wpis do CEIDG. Według CEIDG wskazany uczestnik prowadził działalność od 3 czerwca 2013 r., w dniu 1 grudnia 2014 r. zawiesił działalność, z CEIDG został wykreślony z ewidencji w dniu 8 grudnia 2016 r. Do kontrolowanego przez NIK projektu przystąpił w dniu 30 marca 2017 r., umowę o udzieleniu wsparcia podpisał 18 września 2017 r., a działalność gospodarczą rozpoczął 11 września 2017 r.

Było to niezgodne z podrozdziałem 3.2 punkt 2 regulaminu konkursu oraz opisem działania 9.3 SZOOP (punkt 19 podpunkt 6 lit. b), według których wsparcie nie mogło być udzielane osobom, które posiadały aktywny wpis do CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Z wyjaśnień Prezesa Zarządu wynika, że weryfikacja uczestników pod kątem prowadzenia przez nich działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień rozpoczęcia działalności gospodarczej była dokonywana poprzez pobieranie danych z CEIDG oraz oświadczeń uczestników składanych na etapie rekrutacji oraz podpisywania umów. Uczestnik podpisał oświadczenie w formularzu rekrutacyjnym<sup>42</sup>. Podpisując umowę o udzielenie wsparcia finansowego, przedłożył wpis do CEIDG, z którego nie wynikało prowadzenie działalności pod tym samym identyfikatorem NIP w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. W związku z powyższym oraz kierując się zasadą zaufania względem uczestnika projektu, Grupa Sterująca<sup>43</sup> podjęła decyzję o zakwalifikowaniu uczestnika.

(akta kontroli tom I str. 411, tom II str. 87-93, tom III str. 148-162)

2. Podczas kontroli działalności gospodarczej jednej z uczestniczek<sup>44</sup> (przeprowadzonej w dniu 8 grudnia 2017 r.) Beneficjent nie zweryfikował prawidłowości wykorzystania otrzymanych przez uczestniczkę środków dotacji w kwocie 4 000 zł, przyznanych na budowę strony internetowej, pod kątem jej zawartości i funkcjonalności opisanych w biznesplanie, co było niezgodne z punktem 3.3.1 Standardów udzielania wsparcia, według którego beneficjent weryfikuje, w miejscu prowadzonej działalności gospodarczej, wykorzystanie przez uczestnika projektu zakupionych towarów lub usług zgodnie z charakterem prowadzonej działalności, w tym z zatwierdzonym biznesplanem, a także z § 6 ust. 1 pkt 3 umowy o udzieleniu wsparcia, który stanowił, że beneficjent kontroluje wykorzystanie przez uczestnika zakupionych towarów lub usług zgodnie

<sup>41</sup> Numer ewidencyjny uczestnika wskazany w Formularzu rekrutacyjnym: 8.5/FRGI/2011/9-3/RPOWL.

<sup>42</sup> Formularz rekrutacyjny zawierał oświadczenie o nieposiadaniu zarejestrowanej działalności gospodarczej w CEIDG.

<sup>43</sup> Grupa Sterująca zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie składała się z przedstawicieli Beneficjenta i Partnera. Była odpowiedzialna za długoterminowe zarządzanie projektem i jego monitoring, bieżące weryfikowanie postępu realizacji projektu na poziomie strategicznym, weryfikację zgodności projektu z przyjętymi wcześniej celami i utrzymanie założonych ram: zakresu, kosztów i terminów czasowych. Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie, w przypadku jakichkolwiek zmian w projekcie najpierw powinny one być przedstawiane grupie, a potem przez nią zatwierdzane.

<sup>44</sup> Numer ewidencyjny uczestnika wskazany w Formularzu rekrutacyjnym: 10.3/FRGI/2017/9-3/RPOWL.

z charakterem prowadzonej działalności, w tym z biznesplanem. Wydatek został rozliczony, pomimo że strona internetowa nie została wykorzystana przez uczestniczkę do informowania o prowadzonej przez nią działalności gospodarczej oraz funkcjonowała jako „strona w budowie”. Do dnia zakończenia kontroli status strony nie zmienił się, pomimo upływu okresu ponad 18 miesięcy od dnia wystawienia faktury za jej utworzenie strona ta nadal funkcjonowała jako „strona w budowie”.

W zatwierdzonym przez Fundację biznesplanie działalności gospodarczej, uczestniczka podała m.in., że: *powstanie strona internetowa zawierająca wszelkie informacje dotyczące oferowanych szkoleń, ich opis, prezentację, możliwość zapisania się na szkolenie online, dane firmy, a w uzasadnieniu wydatku na budowę tej strony, że zapewnienie profesjonalnej strony internetowej wyposażonej we wszystkie niezbędne funkcjonalności, wersję responsywną, możliwość rejestracji online jest niezbędna do prowadzenia działalności gospodarczej.*

Uczestniczka przedłożyła do rozliczenia wsparcia fakturę za budowę strony internetowej przedsiębiorstwa. Według ustaleń kontroli NIK, strona internetowa firmy uczestniczki nie zawierała informacji, dotyczących prowadzonej przez nią działalności gospodarczej (np. adresu, danych kontaktowych), w szczególności informacji o oferowanych przez nią szkoleniach, lecz miała charakter strony „przekierowującej” na stronę firmy prowadzącej taką samą działalność, funkcjonującą od 2015 r., której współwłaścicielem był mąż uczestniczki<sup>45</sup>. Ilustracja graficzna na tej stronie była lustrzanym odbiciem jednej z ilustracji zamieszczonych na stronie internetowej firmy męża, dodatkowo zawierała zapis „strona w budowie”. Nazwy obu działalności miały ten sam adres IP.

Zgodnie z § 6 ust. 2 umowy o udzieleniu wsparcia, jeżeli na podstawie czynności kontrolnych przeprowadzonych przez uprawnione organy zostanie stwierdzone, że uczestnik projektu wykorzystał całość lub część bezzwrotnego wsparcia niezgodnie z przeznaczeniem, bez zachowania odpowiednich procedur lub pobrał całość lub część bezzwrotnego wsparcia w sposób niezależny albo w nadmiernej wysokości, zobowiązany jest on do zwrotu tych środków odpowiednio w całości lub w części wraz z odsetkami.

Prezes Zarządu Fundacji wyjaśnił m.in., że organizacja strony z punktu widzenia uczestniczki uległa optymalizacji w kontekście oczekiwanej synergii z bliźniaczą działalnością prowadzoną w rodzinie uczestniczki, co jest rozwiązaniem funkcjonalnym, przejrzystym, intuicyjnym i pozwala odwiedzającym na uzyskanie właściwych informacji.

Powyżej wskazane zapisy, a także cel działania 9.3 RPO WL dotyczący bezzwrotnego wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej osób pozostających bez pracy, wskazują, że udzielone wsparcie finansowe może dotyczyć wyłącznie działalności prowadzonej przez osobę, która zakwalifikowała się do projektu i której biznesplan został zatwierdzony. Dotacja udzielona uczestniczce została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, ponieważ nie została przez nią wykorzystana na zakup usługi zgodnej z prowadzoną przez nią działalnością gospodarczą, lecz została wykorzystana na zakup usługi dotyczącej innej działalności gospodarczej (firmy męża).

(akta kontroli tom II str. 164-192, tom III str. 198-218)

---

<sup>45</sup> Dalej: *firma męża*.

Beneficjent zrealizował projekt zgodnie z umową o dofinansowanie pod względem okresu realizacji i poniesionych wydatków. Terminowo przedłożył do akceptacji IZ dokumenty rekrutacyjne i wnioski o płatność oraz przekazał za pomocą aplikacji SHRIMP dane o udzielonej uczestnikom pomocy de minimis. Weryfikował dokumentację rozliczenia wsparcia pomostowego przez uczestników. Stwierdzono nieprawidłowości polegające na przyjęciu do projektu osoby niespełniającej warunku kwalifikowalności w projekcie oraz rozliczeniu dotacji na zakup strony internetowej, mimo wykorzystania tej dotacji niezgodnie z przeznaczeniem.

## OBSZAR

Opis stanu  
faktycznego

## 2. Osiągnięte rezultaty projektu wsparcia

**2.1.** Zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie oraz Standardami udzielenia wsparcia źródłem pomiaru wskaźnika rezultatu (pn. *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej*) były dokumenty potwierdzające założenie działalności gospodarczej (np. kopie wyciągu z CEiDG), dokumenty ZUS (formularze ZUS ZUA, ZUS RCA, zaświadczenia o niezaleganiu z płatnością składek na ubezpieczenie) oraz umowy o pracę zawarte z osobami zatrudnionymi przez uczestników projektu. Pomiar wskaźnika dotyczącego samozatrudnienia dokonywano w dniu podpisania umów o przyznanie wsparcia finansowego oraz po upływie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności gospodarczej. Ostateczną liczbę osób zatrudnionych przez uczestników określono w końcowym wniosku o płatność.

Wskaźnik produktu (pn. *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie*) mierzony był na podstawie liczby umów o przyznanie wsparcia finansowego w dniu ich podpisania.

(akta kontroli tom I str. 57-103, 358-369)

**2.2.** Beneficjent monitorował prowadzenie przez uczestników działalności gospodarczej przez okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności poprzez kontrole i wizyty monitoringowe. Dodatkowo, jak wyjaśnił Prezes Zarządu, status prowadzonej działalności prowadzony był m.in. poprzez stały kontakt telefoniczny i mailowy z uczestnikami projektu, weryfikację informacji z CEiDG, weryfikację dokumentów finansowych w ramach dotacji oraz pomostowego wsparcia finansowego.

(akta kontroli tom III str. 181-193)

Żadna (spośród 49)<sup>46</sup> działalność gospodarcza nie została zakończona (zawieszona lub wykreślona) przed upływem 12 miesięcy od jej rozpoczęcia. Status aktywnego przedsiębiorcy na dzień upływu obowiązywanego okresu prowadzenia działalności posiadali wszyscy uczestnicy projektu, co przy sześciomiesięcznym okresie udzielania finansowego wsparcia pomostowego świadczyło o samofinansowaniu przez nich swojej działalności przez okres kolejnych sześciu miesięcy. Beneficjent na bieżąco weryfikował status działalności gospodarczej prowadzonej przez uczestników projektu.

(akta kontroli tom II str. 1, tom III str. 195-197)

**2.3.** Celem zwiększenia trwałości nowo utworzonych mikroprzedsiębiorstw Beneficjent we wniosku o dofinansowanie zakładał specjalistyczne wsparcie doradcze dla wszystkich uczestników projektu w postaci indywidualnych konsultacji tematycznych, pozwalających uczestnikom utrzymać i rozwinąć działalność w okresie pierwszych 12 miesięcy jej prowadzenia.

<sup>46</sup> Dodatkowo działalność uczestnika, który, jak wynika z ustaleń kontroli, nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

W dniu 31 października 2017 r. zostały zawarte umowy na realizację wsparcia doradczego – doradztwa indywidualnego oraz pomostowego wsparcia szkoleniowo-doradczego dla 50 uczestników projektu. Zadaniem wsparcia doradczego było rozwiązywanie bieżących problemów/wątpliwości dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej oraz wydatkowania środków. Jak wyjaśnił Prezes Fundacji, wszyscy uczestnicy Projektu zostali objęci pomostowym wsparciem szkoleniowym i doradczym, z czego korzystali w miarę potrzeb oraz konieczności.

(akta kontroli tom I str. 57-103, tom III str. 176-180, 225-235)

2.4. W końcowym wniosku o płatność Beneficjent wykazał następujące zrealizowanie wskaźników:

- wskaźnik produktu *Liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej w programie* jako zrealizowany w 100%, tj. poprzez podpisanie umów z 50 uczestnikami projektu;
- wskaźnik rezultatu *Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej* jako wykonany w 108,3% (liczba utworzonych miejsc pracy wynosiła 65, tj. o 5 więcej niż zakładano).

Według ustaleń kontroli NIK<sup>47</sup>, w następujący sposób zostały osiągnięte cele główne projektu:

- w zakresie zwiększenia aktywności zawodowej 60 osób — cel został osiągnięty w stopniu przekraczającym zakładany o 8,3% (liczba uczestników projektu objęta wsparciem szkoleniowo-doradczym dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą wynosiła 65 osób<sup>48</sup>, tj. 108,3%);
- w zakresie utworzenia 50 firm — cel nie został osiągnięty w 100% (ze względu na udzielenie wsparcia uczestnikowi niekwalifikującego się do projektu), wskaźnik produktu zrealizowano w 98%, tj. liczba osób pozostających bez pracy, które otrzymały bezzwrotne środki na podjęcie działalności gospodarczej wyniosła 49;
- w zakresie zatrudnienia przez uczestników projektu 10 osób — cel został osiągnięty w 150% (uczestnicy zatrudnili w okresie realizacji projektu 15 osób); uwzględniając, że w wartości wskaźnika rezultatu dotyczącego liczby utworzonych miejsc pracy, ujmuje się łączną liczbę samozatrudnionych i zatrudnionych wskaźnik ten wyniósł 64 (106,7% wykonania);
- w zakresie liczby utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej – cel został osiągnięty w 107%. Liczba utworzonych miejsc pracy wynosiła 64, tj. utworzono o cztery miejsca pracy więcej niż zakładano.

Założenia Beneficjenta w zakresie struktury grupy docelowej zostały zrealizowane. Do projektu zakwalifikowano i objęto wsparciem 35 kobiet, osiem osób w związku z przystąpieniem do projektu odeszło z rolnictwa, przystępując do systemu ubezpieczeń ZUS.

Z analizy próby 29 uczestników<sup>49</sup> wynika, że w ramach założonych działalności gospodarczych uczestnicy projektu zakupili m.in: 11 samochodów, 11 laptopów, przeprowadzono trzy remonty pomieszczeń służących nowo utworzonym działalnościami gospodarczym, zakupiono szereg urządzeń m.in. do: gabinetów fryzjerskich, działalności remontowych i budowlanych, usług muzycznych i artystycznych, kosmetycznych, porządkowych. Według stanu na dzień 31 marca

<sup>47</sup> Opisanych w obszarze pierwszym.

<sup>48</sup> Liczba ta nie uwzględnia uczestnika, który nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

<sup>49</sup> Dodatkowo jednego uczestnika, który nie kwalifikował się do udziału w projekcie.

2019 r. u aktywnych przedsiębiorców pozostawało sześć samochodów i sześć laptopów, zakupionych ze środków dotacji.

(akta kontroli tom I str. 358-369, 478-487, tom III str. 195-197)

**2.5.** Zgodnie z końcowym wnioskiem o płatność w 100%, (tj. kwocie 1 020 240 zł) został wykonany budżet zadania 3 *Wsparcie finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej*. O odpowiednio 0,16% (tj. o 798,45 zł) i 0,97% (698 zł) nie wykonano budżetu zadania 4 *Wsparcie pomostowe* i zadania 1 *Doradztwo (indywidualne i grupowe) przygotowujące do rozpoczęcia działalności gospodarczej*, natomiast budżet zadania 2 *Szkolenie przygotowujące do rozpoczęcia działalności gospodarczej ABC Przedsiębiorczości* został przekroczony o 2,43% (tj. o kwotę 1 060 zł). Zmiany kwot budżetu w ramach poszczególnych zadań, w stosunku do pierwotnego wniosku o dofinansowanie, wynikały z oszczędności (np. w ramach oszczędności w poz. 7 *Wynagrodzenie trenera* w ramach zadania 2 i w poz. 12-14 *Wynagrodzenie członków KOW* — w łącznej kwocie 4 740 zł opracowano i zlecono wydruk „Przewodnika Początkującego Przedsiębiorcy”).

Ustalono, że zgodnie z § 7 ust. 1 umowy o dofinansowanie wyodrębniono ewidencję wydatków ponoszonych w ramach projektu.

(akta kontroli tom I str. 129-130, 143-190, 358-369, tom III str. 244-248)

**2.6.** Na koniec marca 2019 r., tj. po okresie 17-20 miesięcy od zakończenia 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności odpowiednio przez 22, 20 i 7 uczestników, spośród łącznej liczby 49 uczestników<sup>50</sup>, którzy otrzymali bezzwrotne dotacje, w CEIDG jako aktywni przedsiębiorcy figurowało 25 z nich (51%), a 24 zawiesiło lub wykreśliło działalność (49%). Wskaźnik efektywności kosztowej<sup>51</sup> wyniósł 60.528,1 zł, natomiast wskaźnik efektywności zatrudnieniowej<sup>52</sup> – 51%.

W 13 miesiącu prowadzenia działalności (tj. miesiąc po upływie okresu prowadzenia działalności w ramach projektu) łącznie 11 uczestników zawiesiło (dwóch) lub wykreśliło (dziewięciu) działalność w CEDIG (23%).

Pięciu (63%) spośród ośmiu uczestników projektu, którzy w związku z przystąpieniem do niego zmieniło system ubezpieczeń (tj. uczestników odchodzących z rolnictwa), zaprzestało (trzech) lub zawiesiło (dwóch) działalność gospodarczą, w tym dwóch w pierwszym miesiącu po upływie obowiązkowych 12 miesięcy.

(akta kontroli tom I str. 3-31, 489-490 tom III str. 195-197, 236)

**2.7.** Na podstawie danych ZUS ustalono, że według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. z 10 przyjętych do analizy uczestników projektu, którzy zaprzestali prowadzenia działalności lub zawiesili działalność, do grupy osób biernych zawodowo lub bezrobotnych wróciło łącznie siedmiu uczestników, dwóch uczestników zgłoszono do ubezpieczenia, jako wykonujących umowę zlecenia lub świadczenia usług, jeden uczestnik został zgłoszony jako zatrudniony na podstawie umowy o pracę.

Analiza uzyskanych przez NIK danych dotyczących ww. 10 osób wykazała, że w grupie tej m.in. byli:

— Uczestniczka wykreślona z CEIDG po 23 dniach po upływie 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności.

<sup>50</sup> Uczestnicy prawidłowo zakwalifikowani do realizacji projektu.

<sup>51</sup> Łączna kwota środków finansowych przekazanych uczestnikom Projektu, obejmująca dotację bezzwrotną i wsparcie pomostowe (1.513.201,55 zł)/liczba uczestników prowadzących działalność gospodarczą, tj. niezawieszonych i niewykreślonych na dzień kontroli NIK (25).

<sup>52</sup> Liczba uczestników prowadzących działalność gospodarczą na dzień kontroli NIK (25)/liczba uczestników, którym udzielono środków finansowych na działalność gospodarczą (49).

W trakcie prowadzenia działalności i po jej zakończeniu była zgłoszona do ubezpieczenia, jako pracownik podlegający ubezpieczeniu społecznemu i zdrowotnemu. Po przystąpieniu do projektu otrzymała środki na rozpoczęcie działalności w zakresie usług szkoleniowych i informatycznych, które wykorzystwała na zakup samochodu używanego, instalacji gazowej do zakupionego samochodu oraz laptopa. W złożonym biznesplanie deklarowała, że wsparcie pomostowe wykorzysta na pokrycie bieżących kosztów prowadzonej działalności. Wskazała, że od kilku lat przygotowywała się do rozpoczęcia działalności, a do profesjonalnej realizacji mobilnych usług szkoleniowych brakuje jej tylko ekonomicznego samochodu oraz nowoczesnego komputera. W ramach wsparcia pomostowego rozliczyła wydatki na podniesienie swoich kwalifikacji zawodowych w łącznej kwocie 4 500 zł (tj. 50% przyznanego wsparcia pomostowego). Jak wynika z ankiety wypełnionej przez uczestniczkę przyczyną zaprzestania działalności był brak zleceń w okresach wolnych od zajęć szkolnych oraz ponowna reorientacja zawodowa.

— Uczestnik wykreślony z CEIDG po 17 dniach po upływie roku od rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Uczestnik nie był zgłoszony, jako podlegający ubezpieczeniu ZUS według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.<sup>53</sup> W formularzu rekrutacyjnym opisał planowaną działalność, jako „firma produkcyjno-usługowo-handlowa z możliwością transportu wytwarzanych towarów, zajmująca się m.in. produkcją zbrojeń stalowych spawanych, nadpróż, słupków betonowych zbrojonych oraz montażem ogrodzeń” natomiast w stopniu przygotowania inwestycji wskazał m.in. posiadanie samochodu do przewozu oraz odpowiedniego pomieszczenia. Ostatecznie, zgodnie z biznesplanem zakupił np. garaż blaszany i dofinansował zakup samochodu typu bus. W rozliczeniu wsparcia pomostowego wykazał m.in. wydatek 800 zł za dzierżawę gruntu i wydatki za wynajem powierzchni reklamowej w łącznej kwocie 970 zł — na podstawie umowy zawartej w osobą zamieszkującą w miejscu zamieszkania i prowadzenia działalności przez ww. uczestnika, a także noszącą identyczne nazwisko. Jak wynika z ankiety wypełnionej przez uczestnika przyczyną zaprzestania działalności były problemy ze stanem zdrowia.

— Uczestnik, który zawiesił działalność po 84 dniach po upływie roku od rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r. nie był zgłoszony, jako podlegający ubezpieczeniu ZUS. W formularzu rekrutacyjnym deklarował, że jest osobą bezrobotną w wieku 30 i więcej, co udokumentował zaświadczeniem z urzędu pracy, potwierdzającym nadanie statusu bezrobotnego na dzień przed złożeniem formularza. Ze środków wsparcia na prowadzenie działalności remontowej zakupił samochód, młot udarowo-obrotowy, przecinarkę do płytek, agregat malarski, odkurzacz przemysłowy. Wsparcie pomostowe w 45% (4 090 zł) wydatkował na promocję firmy, tj. zaprojektowanie i wydruk ulotek, projekt i wydruk wizytówek i papieru firmowego, zaprojektowanie oraz prowadzenie kampanii reklamowej AdWords, usługę założenia fanpage`a oraz przygotowania materiałów graficznych. Wystawcą wszystkich faktur, stanowiących podstawę zapłaty za ww. usługi, był ten sam usługodawca.

(akta kontroli tom I str. 395, 439, 465, tom II str. 3-8, 13-48, 306-309, 342-345, 399, 401, 413, 423-432, 443-463, 483-503, 464-473)

**2.8.** Analiza uzyskanych przez NIK danych dotyczących grupy 20 uczestników, którzy prowadzili działalność po zakończeniu rocznego okresu prowadzenia działalności, wykazała, że w grupie tej m.in. byli:

<sup>53</sup> Co może świadczyć o powrocie do systemu ubezpieczeń KRUS.

— Uczestniczka, która według danych ZUS na dzień 31 grudnia 2018 r., w trakcie objęcia wsparciem szkoleniowo–doradczym dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, podlegała ubezpieczeniu, jako osoba wykonująca umowę agencyjną, umowę zlecenie albo umowę o świadczenie usług, dodatkowo przez okres od września 2009 r., była zgłoszona, jako pracownik podlegający ubezpieczeniu społecznemu i ubezpieczeniu zdrowotnemu (z zaświadczenia dołączonego do dokumentacji wynikało, że przebywała na urlopie wychowawczym od listopada 2016 r.). Zgodnie z formularzem rekrutacyjnym oraz biznesplanem jej działalność polegała na założeniu studia fotograficznego. Ze środków wsparcia na rozpoczęcie działalności zakupiła wyposażenie pracowni, tj. aparat, obiektyw i monitor. Środki wsparcia pomostowego wydatkowała na bieżącą działalność oraz reklamę. Jak wynikało z wypełnionej przez uczestniczkę ankiety wybór rodzaju działalności spowodowany był jej pasją oraz chęcią rozwoju w obszarze fotografii.

— Uczestniczka, która przystąpiła do projektu, deklarując się jako osoba bierna zawodowo. Zgodnie z formularzem rekrutacyjnym oraz biznesplanem założyła działalność gospodarczą, polegającą na organizowaniu, w regionie województwa lubelskiego oraz województw sąsiednich, szkoleń dla pracowników służb medycznych. Ze wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej zakupiła m.in. laptop, dysk sieciowy, urządzenie wielofunkcyjne, telefon komórkowy, pamięć przenośną, wskaźnik laserowy oraz zapłaciła za budowę strony internetowej. Jak wynikało z danych CEIDG pełnomocnikiem firmy uczestniczki był jej mąż, będący współwłaścicielem spółki prowadzącej działalność od 2015 r., w takim samym zakresie co uczestniczka. W przestrzeni internetowej funkcjonowała informacja o nazwie, adresie i zakresie prowadzonej przez uczestniczkę działalności. Adres strony internetowej, której budowę sfinansowała ze środków wsparcia, a której funkcjonalność polegała na przekierowaniu na stronę firmy, której mąż uczestniczki był współwłaścicielem, nie był upubliczniony. Z odpowiedzi na pytania ankietowe wynikało, że głównym powodem rozpoczęcia przez uczestniczkę działalności gospodarczej była aktywizacja zawodowa po okresie urlopu wychowawczego oraz zapewnienie sobie możliwości pracy na własny rachunek. Powodem przystąpienia do projektu było sprawdzenie się we własnej działalności w warunkach zabezpieczenia finansowego oraz uzyskanie środków na rozpoczęcie działalności i zapewnienie potrzebnego wyposażenia.

— Uczestnik, przed przystąpieniem do projektu nie był zgłoszony w systemie ubezpieczeń ZUS, deklarował, że jest osobą bierną zawodowo. Zgodnie z formularzem rekrutacyjnym oraz biznesplanem działalność gospodarczą, związaną z wystawianiem przedstawień artystycznych, założył w październiku 2017 r., także w październiku 2017 r. zostało mu przekazane wsparcie w postaci dotacji. Zakupił wyposażenie muzyczne, np. mikser cyfrowy, kolumny, głośniki. Wsparcie pomostowe wykorzystał na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością firmy. W wypełnionej ankiecie jako powód podjęcia działalności wskazał chęć podjęcia zatrudnienia. W marcu 2018 r. w miejscu prowadzenia działalności przez uczestnika, osoba powiązana z uczestnikiem<sup>54</sup> założyła działalność gospodarczą o takim samym kodzie PKD, w ramach projektu „Mój pomysł na biznes” współfinansowanego ze środków EFS i realizowanego także w ramach działania 9.3 RPO WL na lata 2014-2020 przez GD Partner sp. z o.o. Analiza dokumentacji uczestniczki tego projektu wskazała, że ze środków wsparcia na rozpoczęcie działalności zakupiła wyposażenie muzyczne, tj. np. statywy, mikrofony, miksery cyfrowe, pokrowce na sprzęt nagłośnieniowy lub oświetleniowy.

(dowód akta kontroli tom I str. 399, tom II str. 164-192, 287-297, 326-329, 378, 415, 517-545, 546)

---

<sup>54</sup> Nosząca identyczne nazwisko.

**2.9.** W czterech przypadkach ustalono powiązania rodzinne pomiędzy osobami, które przystąpiły do projektu lub powiązania z uczestnikami innych projektów, polegające na zamieszkiwaniu pod tym samym adresem osób noszących identyczne nazwisko:

— W pierwszym przypadku powiązania dotyczyły dwóch par uczestników kontrolowanego projektu. Założone przez tych uczestników firmy miały różny przedmiot działalności. W pierwszym przypadku jeden z uczestników zlikwidował działalność (po ośmiu dniach po upływie roku od jej rozpoczęcia), w drugim przypadku działalność zakończyli obaj uczestnicy projektu (po 17 i 19 dniach po upływie roku). Jak wyjaśnili w przeprowadzonej ankiecie powodem powyższego była choroba jednego z nich. W rozliczeniu wsparcia pomostowego dwukrotnie wystąpiła sytuacja świadczenia usług jednego z uczestników na rzecz drugiego.

— W trzech przypadkach uczestnicy projektu byli powiązani z uczestnikami innych projektów. Pierwszy z nich został opisany w punkcie 2.8 niniejszego wystąpienia, natomiast kolejne przypadki dotyczyły powiązania z uczestnikiem projektu „Krok w stronę przedsiębiorczości” współfinansowanego ze środków EFS, w ramach działania 9.3 RPO WL na lata 2014-2020, realizowanego przez Lubelską Szkołę Biznesu Sp. z o.o. oraz projektu „Twój biznes na Lubelszczyźnie” realizowanego także w ramach działania 9.3 RPO WL na lata 2014-2020 przez Fundację Instytut Projektów Innowacyjnych. Analiza dokumentacji rozliczenia wsparcia uczestników tych projektów pod kątem zaistniałego powiązania nie wykazała nieprawidłowości związanych z podwójnym finansowaniem wydatków.

(akta kontroli tom II str. 57, 64, tom III str. 1-140, 195-197)

**2.10.** W grupie badanych 19 aktywnych przedsiębiorców były osoby, które przystępując do projektu zadeklarowały się jako bezrobotni zarejestrowani (12) i osoby bierne zawodowo (siedem). Z ww. uczestników w trakcie prowadzonej działalności gospodarczej dwie uczestniczki przebywały na urlopie wychowawczym. Powiązania rodzinne dotyczyły trzech uczestników.

(akta kontroli tom III str. 195-197, 249)

**2.11.** Beneficjent weryfikował zatrudnienie uczestników projektu zgodnie ze Standardami udzielenia wsparcia na podstawie umów o pracę oraz formularzy ZUS RCA, ZUS ZUA<sup>55</sup>. Łącznie 16 uczestników projektu w okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności zatrudniło 15 pracowników. Mniejsza niż liczba pracodawców liczba pracowników, wynikała z faktu zatrudnienia jednego pracownika przez dwóch powiązanych ze sobą uczestników projektu, którzy podpisali z nim umowę i zatrudnili na taki sam okres (45 dni), taki sam wymiar etatu (1/8) oraz na taką samą kwotę. Sześciu pracowników zatrudniono na czas nieokreślony (40%), siedmiu pracowników zatrudniono na czas określony i dwóch pracowników zatrudniono na okres próbny (60%).

Faktyczne zatrudnienie 15 pracowników, według danych ZUS na dzień 31 grudnia 2018 r. trwało w przypadku siedmiu pracowników do miesiąca<sup>56</sup>, czterech pracowników do 2 miesięcy, dwóch pracowników od 3 do 9 miesięcy, jednego powyżej 12 miesięcy, jeden pracownik był nadal zatrudniony. Ustalono, że pracownicy byli zatrudnieni w wymiarze: etatu – dwóch pracowników, 1/2 etatu –

<sup>55</sup> W dokumentacji jednego z zatrudnionych przez uczestników pracowników brak było formularzy ZUS. Beneficjent dysponował danymi tego uczestnika, które zostały pozytywnie zweryfikowane przez ZUS w trakcie kontroli NIK.

<sup>56</sup> W tym jednego pracownika cztery dni.

sześciu pracowników, ¼ etatu – jeden pracownik, 1/8 etatu – czterech pracowników<sup>57</sup>.

(akta kontroli tom II str. 362-418, tom III str. 194, 237-243)

**2.12.** Według danych z ZUS jeden z 15 pracowników kontynuował zatrudnienie u uczestnika po zakończeniu realizacji projektu. Trzech pracowników podjęło zatrudnienie u innego pracodawcy, sześciu pracowników powróciło do statusu biernych zawodowo, a dwóch do statusu bezrobotnego, jeden z pracowników założył działalność gospodarczą, dwóch pracowników przez cały okres realizacji projektu było zatrudnionych jako pracownik (jeden) lub posiadało status przedsiębiorcy (jeden).

(akta kontroli tom II str. 362-418, tom III str. 194, 237-243)

**2.13.** Utworzone w związku z realizacją projektu działalności gospodarcze funkcjonowały w powiatach: biłgorajskim (7), krasnostawskim (5), lubartowskim (1), lubelskim (4), łęczyńskim (2), świdnickim (7), tomaszowskim (2), zamojskim (4) oraz mieście Lublin (12) i mieście Zamość (5).

(akta kontroli tom II str. 1, tom III str. 198-200)

**2.14.** Pracownicy projektu zakładali działalność gospodarczą w ramach następujących branż: branża budowlana (8), sprzedaż hurtowa, detaliczna, wysyłkowa (5), konserwacja i naprawa pojazdów samochodowych (4), fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne (4), związana z wystawianiem przedstawień artystycznych (3), niespecjalistyczne sprzątanie obiektów przemysłowych i budynków (3), fotografia (2), obróbka mechaniczna elementów metalowych (2), naprawa pozostałych urządzeń użytku osobistego i domowego (2), pozostałe pozaszkolne formy edukacji (2), produkcja pozostałej odzieży wierzchniej (2), produkcja pozostałych wyrobów stolarskich i cieślarskich dla budownictwa (2), animator czasu wolnego (1), taksówki osobowe (1), produkcja filmów i nagrań (1), posadzkarstwo, tapetowanie i oblicowanie ścian (1), pranie i czyszczenie wyrobów włókienniczych i futrzarskich (1), produkcja pieczywa, produkcja świeżych wyrobów i ciast (1), produkcja pozostałych mebli (1), produkcja pozostałych wyrobów, gdzie indziej niesklasyfikowanych (1), zakładanie stolarki budowlanej (1), produkcja pozostałych wyrobów gdzie indziej niesklasyfikowanych (1).

W podziale na rodzaj przedsiębiorstwa uczestnicy projektu założyli 25 firm usługowych, 10 firm budowlanych, dziewięć firm produkcyjnych i pięć firm handlowych.

W roku 2017 w województwie lubelskim<sup>58</sup> do zawodów deficytowych<sup>59</sup> zaliczani byli m.in. fryzjerzy, nauczyciele przedmiotów zawodowych. Zawody ogólnobudowlane, gastronomiczne, kosmetyczne, realizujące naprawy samochodów, sprzątanie były zawodami zrównoważonymi<sup>60</sup>. Zawody informatyczne — z wyjątkiem kilku specjalizacji były zawodami nadwyżkowymi<sup>61</sup>.

(akta kontroli tom II str. 1, 477-478 tom III str. 195-197)

---

<sup>57</sup> Dane dotyczą 13 zatrudnionych pracowników. Dane dwóch pracowników w powyższym zakresie nie były możliwe do odczytania w związku z zamieszczeniem w dokumentacji jedynie fragmentu umów o pracę.

<sup>58</sup> Według: [www.barometrzwodow.pl](http://www.barometrzwodow.pl).

<sup>59</sup> Zawody deficytowe to takie, w których w najbliższym roku nie powinno być trudności ze znalezieniem pracy, gdyż zapotrzebowanie pracodawców będzie w ich przypadku duże, a podaż pracowników chętnych do podjęcia zatrudnienia i mających odpowiednie kwalifikacje – niewielka.

<sup>60</sup> Zawody zrównoważone to takie, w których liczba ofert pracy będzie zbliżona do liczby osób zdolnych i chętnych do podjęcia zatrudnienia w danym zawodzie (podaż i popyt zrównoważą się).

<sup>61</sup> Zawody nadwyżkowe to takie, w których znalezienie pracy może być trudniejsze ze względu na małe zapotrzebowanie oraz wielu kandydatów chętnych do podjęcia pracy i spełniających wymagania pracodawców.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### OCENA CZĄSTKOWA

W wyniku realizacji Projektu Beneficjent udzielił bezzwrotnych środków finansowych na podjęcie działalności gospodarczej 49 osobom pozostającym bez pracy spełniającym warunki kwalifikowalności, tj. o jedną mniej niż założył w projekcie (50). Monitorował prowadzenie działalności przez uczestników oraz wywiązywanie się z deklaracji zatrudnienia pracowników. W wyniku realizacji projektu utworzono 49 miejsc pracy w formie samozatrudnienia, a uczestnicy zatrudnili na umowę o pracę w okresie realizacji projektu 15 pracowników, tj. pięciu więcej niż założono (10).

### IV. Uwagi i wnioski

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

Wniosek

Dokonanie korekty końcowego wniosku o płatność w zakresie zrealizowanych wskaźników i wydatków projektu w związku z niekwalifikowalnością jednego z uczestników oraz niezgodnym z przeznaczeniem wykorzystaniem przez uczestniczkę kwoty wsparcia udzielonego na budowę strony internetowej.

W związku z zakończeniem realizacji projektu, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych, mających na celu usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych na etapie jego realizacji.

### 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 Delegatury NIK w Lublinie. 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  
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.

Lublin, dnia 27 maja 2019 r.

Kontroler

Iwona Pacwa  
Specjalista kontroli państwowej

(—)

.....  
Podpis

Dyrektor  
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli  
w Lublinie  
Edward Lis

(—)

.....  
Podpis