NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Lublinie

LLU.411.007.03.2015
R/15/007

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Tekst jednolity wystąpienia pokontrolnego po uwzględnieniu zmian wprowadzonych uchwałą Komisji Rozstrzygającej z dnia 7 czerwca 2016 r. nr KPK-KPO.443.090/2016

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 kontroli

Numer i tytuł kontroli

R/15/007 – Efekty realizacji programów aktywizacji zawodowej nauczycieli zlikwidowanych szkół publicznych w województwie świętokrzyskim[1].

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto lata 2013-2015.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Lublinie

Kontrolerzy

Wojciech Szukała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98516 z dnia 19 stycznia 2016 r.

Przemysław Fidecki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 98517 z dnia 19 stycznia 2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4)

Jednostka kontrolowana

Ośrodek Promowania i Wspierania Przedsiębiorczości Rolnej w Sandomierzu, ul. Ks. Józefa Poniatowskiego 2, 27-600 Sandomierz[2].

Kierownik jednostki kontrolowanej

Halina Siemaszko, prezes zarządu[3].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 5-16)

II. Ocena kontrolowanej działalności[4]

Ocena ogólna

Fundacja realizowała projekt wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty pt. Kaganek nadziei[5] zgodnie z zasadami wynikającymi z dokumentów opracowanych i zaakceptowanych przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach. Jednakże ze względu na niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenia złożone przez kandydatów do udziału w projekcie, Ośrodek udzielił wsparcia finansowego w kwocie 348,9 tys. zł siedmiu osobom, które nie spełniały warunków udziału, określonych w projekcie oraz wynikających z opisu poddziałania 8.1.2 w Szczegółowym Opisie Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki[6], obowiązującym od dnia 1 stycznia 2014 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Celem szczegółowym projektu „Kaganek nadziei", w zakresie realizowanym przez Fundację, było przygotowanie 100 pracowników oświaty do pracy na własny rachunek oraz udzielenie 75 uczestnikom dotacji na podjęcie działalności gospodarczej. W wyniku realizacji projektu przygotowano 88 osób, a 75 osobom udzielono dotacji. Ośrodek wykorzystał 4.691,3 tys. zł, tj. 94% z 4.992,9 tys. zł środków zaplanowanych dla Fundacji w budżecie projektu i umowie partnerskiej,

[1] Kontrolowana jednostka realizowała w badanym okresie jeden projekt wsparcia pracowników instytucji sektora oświaty, w którym uczestniczyli nauczyciele zlikwidowanych szkół publicznych w terenu województwa świętokrzyskiego.

[2] Dalej: *Fundacja* lub *Ośrodek*.

[3] Dalej: *prezes Fundacji*.

[4] Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

[5] Dalej: *projekt*.

[6] Dokumentu opracowanego na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2014 r. poz. 1649, ze zm.) przez Ministra Rozwoju Regionalnego, realizującego funkcję Instytucji Zarządzającej. Dalej: *SZOP POKL*.

w tym 4.480,7 tys. zł na bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą (94% z planowanych 4.769,6 tys. zł).

Projekt został zrealizowany zgodnie z zasadami określonymi w dokumentacji konkursowej konkursu zamkniętego nr PO KL/8.1.2/A2/1/14, opracowanymi przez Wojewódzki Urząd Pracy w Kielcach (dalej: *WUP)*, a także z zaakceptowanymi przez ten urząd regulaminami i zmianami w projekcie. W szczególności stosowano wskazany przez WUP sposób rozliczania uczestników z udzielonego im wsparcia finansowego na prowadzenie działalności gospodarczej oraz przeprowadzono wizyty kontrolne na miejscu prowadzenia działalności u ponad 50% uczestników.

Kontrola NIK wykazała, że siedmiu spośród badanych 18 uczestników projektu (38,9%), którzy otrzymali wsparcie (finansowe – jednorazowe i pomostowe – okresowe) w łącznej wysokości 348,9 tys. zł, nie kwalifikowało się do udziału w projekcie, ponieważ: nie byli oni pracownikami instytucji sektora oświaty zwolnionymi, zagrożonymi zwolnieniem lub przewidzianymi do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 r., nie posiadali zadeklarowanego i uprawniającego do udziału statusu osoby bezrobotnej lub osoby nieaktywnej zawodowo, bądź też podlegali wykluczeniu z udziału, w związku z posiadanym wpisem do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (dalej: *CEIDG*) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Udzielenie tym osobom wsparcia było następstwem złożenia przez nie oświadczeń niezgodnych ze stanem faktycznym. W świetle wytycznych POKL i postanowień umowy o dofinansowanie weryfikacja statusu kandydata odbywała się na podstawie złożonego przez niego oświadczenia. Fundacja nie miała prawnego obowiązku sprawdzania zgodności treści oświadczenia kandydata ze stanem faktycznym, ale wytyczne POKL i umowa takiej możliwości nie wykluczały.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Efekty realizacji projektów wsparcia nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych, przewidzianych do zwolnienia lub zagrożonych zwolnieniem z pracy

Opis stanu faktycznego

1.1. Realizacja projektu

1.1.1. Projekt pt. „Kaganek nadziei" był realizowany w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013[7] priorytetu VIII „Regionalne kadry gospodarki" poddziałania 8.1.2 „Wsparcie procesów modernizacyjnych i adaptacyjnych w regionie", na podstawie umowy o dofinansowanie nr UDA-POKL.08.01.02-26-001/14-00[8], zawartej 11 lipca 2014 r. przez firmę Multiedukator Sp. z o. o. w Kielcach[9], działającej w imieniu swoim i partnerów, z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Kielcach – Instytucją Wdrażającą/Instytucją Pośredniczącą II stopnia. Wybór projektu nastąpił w wyniku rozstrzygnięcia konkursu zamkniętego nr PO KL/8.1.2/A2/1/14) pt. „Wsparcie dla pracowników sektora oświaty", ogłoszonego przez WUP 17 marca 2014 r.

Fundacja uczestniczyła w realizacji projektu na podstawie umowy partnerskiej, zawartej 9 lipca 2014 r. z Multiedukator Sp. z o. o. w Kielcach (liderem projektu).

[7] Zwanego dalej: *POKL*.
[8] Dalej: *umowa o dofinansowanie*.
[9] Dalej: *Spółka*, *Beneficjent* lub *Lider*.

Drugim z partnerów była Rada OPZZ[10] Województwa Świętokrzyskiego w Kielcach Związku Nauczycielstwa Polskiego Oddziału Świętokrzyskiego.

Zgodnie z § 4 ust. 2 pkt 3 umowy partnerskiej Fundacja była odpowiedzialna za działania w tzw. „ścieżce B" projektu[11] w szczególności w zakresie: przygotowania dokumentów rekrutacyjnych[12] i powołania komisji rekrutacyjnej, opracowania testu psychologicznego i wyniku testu dla każdego kandydata, udzielania uczestnikom, zamierzającym podjąć działalność gospodarczą, bezzwrotnego wsparcia finansowego oraz podstawowego i przedłużonego wsparcia pomostowego, a także świadczenia na ich rzecz usług doradczych.

W myśl § 8 ust. 17 umowy partnerskiej, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego wydatkowania środków przez partnerów projektu, środki podlegały zwrotowi wraz z odsetkami w wysokości określonej jak dla zaległości podatkowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 17-85)

1.1.2. Szczegółowy zakres projektu został określony we wniosku o dofinansowanie, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie. Realizacja projektu miała zakończyć się do 30 września 2015 r.

Zadania powierzone Fundacji wiązały się z realizacją celu szczegółowego projektu, jakim było przygotowanie 100 pracowników oświaty do pracy na własny rachunek, a także udzielenie 75 osobom bezzwrotnych dotacji na założenie działalności gospodarczej w jednostkowej wysokości nieprzekraczającej 40 tys. zł (przy wkładzie własnym uczestnika na poziomie nie niższym niż 15% całkowitych wydatków inwestycyjnych). Dla każdej z 75 osób, które miały otrzymać dotacje, przewidziano półroczne wsparcie pomostowe (miesięcznie 1.680 zł), przeznaczone na pokrycie wydatków bieżących związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; 30 z przedsiębiorców mogło liczyć na dodatkowe wsparcie pomostowe, przedłużone o okres kolejnych sześciu miesięcy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 51-61, 80)

1.1.3. Zgodnie z założeniami SZOP POKL, obowiązującym od 1 stycznia 2014 r., projekty realizowane w poddziałaniu 8.1.2 skierowane były m. in. do nauczycieli i innych pracowników instytucji sektora oświaty. W ramach dopuszczonych typów operacji przewidziano m. in. udzielanie wsparcia w formie tworzenia i wdrażania programów typu outplacement[13], skierowanych do osób zwolnionych[14], przewidzianych do zwolnienia[15] lub zagrożonych zwolnieniem[16] z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

---

[10] Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych.

[11] Zgodnie z projektem przewidziano dwie tzw. „ścieżki" wsparcia (modele wsparcia): ścieżka A — wsparcie dla zainteresowanych nabyciem nowych kwalifikacji w formie szkoleń lub studiów podyplomowych, ścieżka B — wsparcie dla zainteresowanych pracą na własny rachunek.

[12] W myśl § 5 Regulaminu rekrutacji dokumenty rekrutacyjne obejmowały: formularz rekrutacyjny oraz deklarację uczestnictwa w projekcie.

[13] Zgodnie z definicją zawartą w SZOP POKL pod podjęciem „outplacement" rozumiano usługi rynku pracy świadczone na rzecz pracownika znajdującego się w okresie wypowiedzenia umowy o pracę/stosunku służbowego, zagrożonego zwolnieniem lub zwolnionego z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed przystąpieniem do projektu. Programy outplacement mogły obejmować w szczególności: poradnictwo zawodowe i psychologiczne, pomoc w znalezieniu nowego miejsca pracy, finansowanie szkoleń i kursów przekwalifikowujących, kursów doszkalających, środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

[14] Osób pozostających bez zatrudnienia, które utraciły pracę z przyczyn dotyczących zakładu pracy w okresie nie dłuższym niż 6 miesięcy przed dniem przystąpienia do projektu oraz nauczycieli i pracowników instytucji sektora oświaty, którzy utracili pracę po dniu 31 grudnia 2012 roku.

[15] Osób znajdujących się w okresie wypowiedzenia stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

[16] Osób zatrudnionych u pracodawcy, który w ciągu ostatnich 12 miesięcy przed przystąpieniem do projektu potencjalnego uczestnika dokonał rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z przyczyn niedotyczących pracowników, zgodnie z przepisami o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników (Dz. U. z 2015 r. poz. 192, ze zm.) lub zgodnie z przepisami ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 2014 r. poz. 1502, ze zm.), w przypadku rozwiązania stosunku pracy lub stosunku służbowego z tych przyczyn u pracodawcy zatrudniającego mniej niż 20 pracowników.

Przedmiotem konkursu zamkniętego nr PO KL/8.1.2/A2/1/14 było udzielenie wsparcia pracownikom instytucji sektora oświaty[17] zwolnionym po 31 grudnia 2012 r., przewidzianym do zwolnienia lub zagrożonym zwolnieniem z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, którzy zamieszkiwali na obszarze województwa świętokrzyskiego w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego[18].

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (Instytucja Zarządzająca POKL – dalej: *IZ*) w piśmie z 24.01.2011 r.[19], przedstawiło stanowisko, zgodnie z którym ze wsparcia typu outplacement w ramach poddziałania 8.1.2 powinny w pierwszej kolejności korzystać osoby, w przypadku których jest już pewność, że utracą zatrudnienie lub już je utraciły. W przypadku osób, które są zagrożone zwolnieniem, ale jeszcze nie utraciły zatrudnienia, zasadność doboru dostępnych form wsparcia powinna być szczegółowo przeanalizowana pod względem ich finalnego efektu. W tym przypadku uzasadnione jest przyznanie takiej osobie pomocy szkoleniowej i doradczej, jednak wsparcie finansowe na założenie przez nią własnej działalności byłoby uzasadnione dopiero po jej zwolnieniu z pracy lub w sytuacji, gdy zwolnienie jest wysoce prawdopodobne (możliwość wcześniejszego udzielenia takiego wsparcia wydaje się nie być celowe ze względu na fakt, iż dana osoba nadal posiada zatrudnienie). Powyższe stanowisko podzielił WUP, zamieszczając je w dokumentacji konkursowej (w *Wytycznych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Kielcach w sprawie udzielania pomocy na rozwój przedsiębiorczości w ramach Poddziałania 8.1.2 POKL Wsparcie procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie*[20]). IZ zauważyła również, że osoby przewidziane do zwolnienia, które nie zostały faktycznie zwolnione, nie tracą statusu uprawniającego do udziału w projekcie, jednakże w stosunku do tej grupy wsparcie w ramach projektu nie powinno być udzielane w formie dofinansowania założenia własnej działalności, lecz powinno być ograniczone do pomocy szkoleniowej i doradczej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 86-90, 114-123)

1.1.4. Część dokumentacji konkursowej stanowiły regulacje zawarte w Wytycznych WUP, które uzupełniały i uszczegóławiały warunki oraz zasady udzielania uczestnikom projektu wsparcia w formie pomocy na rozwój przedsiębiorczości. W załącznikach do Wytycznych WUP określone zostały wzory: regulaminu rekrutacji, regulaminu przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości oraz umowy o świadczenie usług szkoleniowo-doradczych[21] — określające minimalny zakres regulacji. Na podstawie wzorów WUP Beneficjent (firma Multiedukator Spółka z o. o. — lider projektu) przygotował własne regulaminy (których wstępne wersje zostały opracowane przez Fundację), obowiązujące uczestników projektu[22]: *Regulamin przyznawania środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości w ramach projektu „Kaganek Nadziei"*[23] oraz *Regulamin rekrutacji do projektu „Kaganek nadziei" ścieżka rekrutacji B*[24]. Pismem z 17 lipca

[17] Pracownikom instytucji wskazanych w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015 r. poz. 2156, ze zm. Dalej: *ustawa o systemie oświaty*.

[18] Dokumentacja konkursowa dopuszczała (w pkt III Wymagania konkursowe ppkt 3.2 Wymagania odnośnie grupy docelowej) kwalifikowanie do projektu: osób zwolnionych po 31.12.2012 r. z instytucji sektora oświaty, które następnie podjęły inną pracę, lecz w momencie przystąpienia do projektu nie kontynuowały zatrudnienia (np.: osoba ponownie zarejestrowała się w powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna); nauczycieli w stanie nieczynnym; pracowników zatrudnionych w instytucji sektora oświaty na czas określony lub na zastępstwo.

[19] Pismo nr DZF-I-82208-6-PZd/11 zastępcy dyrektora Departamentu Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

[20] Dalej: *Wytyczne WUP*.

[21] W formie załączników do tych dokumentów ustalono również wzory różnych dokumentów związanych z udzielaniem pomocy, w tym m. in.: formularza rekrutacyjnego, wniosków o przyznanie wsparcia, umów w sprawie przyznania wsparcia.

[22] W myśl pkt 2.3. ppkt 1 Wytycznych WUP do obowiązków Beneficjenta należało „opracowanie dokumentów (na podstawie minimalnych zakresów załączonych do Wytycznych WUP) i innych związanych z realizacją projektu, z którymi uczestnicy projektu powinni być zapoznani przed przystąpieniem do projektu oraz przedłożenie ich celem zatwierdzenia do WUP".

[23] Dalej: Regulamin przyznawania środków.

[24] Dalej: Regulamin rekrutacji.

2014 r. Beneficjent wystąpił do WUP z prośbą o akceptację treści regulaminów oraz wyrażenie zgody na rekrutację do projektu również „*osób nieaktywnych zawodowo, które utraciły pracę w ciągu miesiąca lub niebawem utracą i nie zdążą się zarejestrować w Powiatowych Urzędach Pracy*" (we wcześniejszym wniosku o dofinansowanie projektu założono, że wsparciem w formie dotacji na rozwój przedsiębiorczości objęte zostaną osoby, które już utraciły zatrudnienie). Pismem z 21 lipca 2014 r. dyrektor WUP zaakceptował propozycje Spółki. Odrębnymi pismami akceptowano również późniejsze zmiany do regulaminów.

Zgodnie z Regulaminem rekrutacji wsparcie skierowane było do pracowników instytucji sektora oświaty zwolnionych po 31 grudnia 2012 r. z pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, posiadających w momencie składania dokumentów rekrutacyjnych status osoby bezrobotnej lub osoby nieaktywnej zawodowo.

Pismem z 24 marca 2015 r. Beneficjent wystąpił do WUP z prośbą o wyrażenie zgody na wprowadzenie zmian w Regulaminie rekrutacji, w związku z „*zainteresowaniem osób, które są zatrudnione w likwidowanych placówkach szkolnych na terenie województwa świętokrzyskiego, uzyskaniem dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej*".

Nowa treść regulaminu rozszerzała krąg kandydatów, mogących ubiegać się o środki, o osoby przewidziane do zwolnienia w wyniku likwidacji szkoły lub likwidacji miejsca pracy, posiadające status osoby zatrudnionej do 31 sierpnia 2015 r. Dyrektor WUP pismem z 26 marca 2015 r. zaakceptował proponowane zmiany, podkreślając jednocześnie, że projektodawca, kwalifikując uczestników do otrzymania wsparcia, musi posiadać dokumenty potwierdzające utratę przez nich zatrudnienia w jednostce oświatowej z dniem 1 września 2015 r.[25].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 90-113, 140-206, 321-322, 329-330, 354, 357-361, tom IV str. 114-127)

W związku z trudnościami w zrekrutowaniu odpowiedniej liczby uczestników (w celu przygotowania 100 pracowników oświaty do pracy na własny rachunek, a także udzielenia 75 osobom bezzwrotnych środków na rozwój przedsiębiorczości) wprowadzano, za zgodą WUP, zmiany w Regulaminie rekrutacji. Poszerzano grupę docelową osób mogących wnioskować o środki, przewidziano możliwość powtórnego wnioskowania o środki (w przypadku odrzucenia pierwszego formularza rekrutacyjnego złożonego przez kandydata), wprowadzano również dodatkowe terminy rekrutacji (początkowo przewidywano jednorazowy nabór w okresie od 18 lipca do 14 sierpnia 2014 r., ostatecznie kolejne nabory organizowano aż do 30 czerwca 2015 r.). W odniesieniu do uczestników kolejnych grup rekrutacyjnych zmniejszano również liczbę miesięcy, na jakie przyznawano im wsparcie pomostowe.

Warunkiem udziału w projekcie było złożenie formularza rekrutacyjnego oraz deklaracji uczestnictwa. Komisja Oceny Formularzy Rekrutacyjnych, powołana przez prezes Fundacji, dokonywała oceny formalnej, mającej na celu sprawdzenie, czy kandydat kwalifikuje się do udziału w projekcie. Badanie predyspozycji kandydata do prowadzenia działalności gospodarczej było przeprowadzane przez psychologa. Losowo wybrani dwaj członkowie ww. komisji dokonywali oceny merytorycznej, przyznając punktację za: pomysł biznesowy, kwalifikacje i doświadczenie kandydata oraz predyspozycje do prowadzenia działalności gospodarczej, z uwzględnieniem opinii psychologa. O zakwalifikowaniu się do uczestnictwa w projekcie decydowała – obok względów formalnych – liczba

[25] Zmieniony wniosek o dofinansowanie, złożony do WUP w dniu 25.06.2015 r., określał grupę docelową w ścieżce B jako: osoby, które już utraciły zatrudnienie lub są przewidziane do zwolnienia.

otrzymanych punktów (odnoszono je do minimalnych progów, określonych w Regulaminie rekrutacji).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 17-20, 140-146, 170-245)

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że — jeszcze przed poddaniem składanych przez kandydatów formularzy rekrutacyjnych ocenie formalnej — organizowano spotkania kandydatów z psychologiem, zakończone wypełnieniem części III formularza rekrutacyjnego „*Badanie predyspozycji kandydata do prowadzenia działalności gospodarczej*". Przyjęte rozwiązanie organizacyjne wiązało się m. in. z poniesieniem kosztów wynagrodzenia psychologa również w przypadku kandydatów, których formularze zostały odrzucone ze względów formalnych, gdyż np. nie wykazali oni, że utrata zatrudnienia nastąpiła z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

Prezes Fundacji wyjaśniła, że zgodnie z wnioskiem o dofinansowanie projektu za zatrudnienie psychologa oraz organizację jego pracy odpowiadał Lider projektu. Do Lidera wpłynęły 104 formularze rekrutacyjne do ścieżki B, natomiast do Fundacji – cztery. Prezes Fundacji poinformowała, że to Lider podejmował decyzje dotyczące przeprowadzenia rozmowy kandydata z psychologiem, dysponował też budżetem na ten cel.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 227-231, 337, 343, 363, 401, 407-408, 424, 430-431)

W stosowanym w projekcie formularzu rekrutacyjnym w polu dotyczącym statusu kandydata oraz przynależności do grupy docelowej, jako jedną z możliwych do wskazania opcji podano: „*Pracownik instytucji sektora oświaty zwolniony z przyczyn dotyczących zakładu pracy, w tym: osoba nieaktywna zawodowo – osoba pozostająca bez zatrudnienia, która jednocześnie nie zalicza się do kategorii bezrobotni*". Jednocześnie w Regulaminie rekrutacji wskazano, że osoba nieaktywna zawodowo – to „*osoba w wieku powyżej 15 roku życia niezatrudniona, niewykonująca innej pracy zarobkowej, zdolna i gotowa do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w co najmniej połowie wymiaru czasu pracy, która jednocześnie nie zalicza się do kategorii bezrobotni*". Wzór formularza rekrutacyjnego nie wskazywał zatem jednoznacznie, że przez osobę nieaktywną zawodowo rozumie się osobę niewykonującą żadnej pracy zarobkowej (w tym: na podstawie umowy cywilnoprawnej), tak jak została ona zdefiniowana w Regulaminie rekrutacji.

Prezes Fundacji wyjaśniła, że termin „osoba nieaktywna zawodowo" został zdefiniowany w oparciu o *Słownik terminologiczny dla Szczegółowego Opisu Priorytetów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki* (załącznik V SZOP POKL) oraz *Instrukcję wypełniania wniosku o dofinansowania wniosku o dofinansowanie projektu w ramach POKL*[26]. W formularzu rekrutacyjnym podano – na podstawie Instrukcji wypełniania wniosku — krótszą definicję osoby nieaktywnej zawodowo, natomiast pełną definicję zawarto w Regulaminie rekrutacji, z którego treścią uczestnicy się zapoznali i ją zaakceptowali (według oświadczeń złożonych w formularzu rekrutacyjnym).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 125, 127, 140-141, 147-148, 323-324, 330-331)

---

[26] W Słowniku terminologicznym… zdefiniowano „osobę pozostającą bez zatrudnienia" – jako osobę w wieku powyżej 15 roku życia niezatrudnioną, niewykonującą innej pracy zarobkowej, zdolną i gotową do podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej w co najmniej połowie wymiaru czasu pracy, w tym osobę zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zamieszkania (stałego lub czasowego) powiatowym urzędzie pracy jako bezrobotna, o której mowa w art. 2 ust. 2 pkt a-k ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach ryku pracy, w brzmieniu opublikowanym w Dz. U. z 2013 r. poz. 674, ze zm.

Instrukcja wypełniania wniosku… przewidywała przypisanie uczestników projektu do poszczególnych kategorii docelowej grupy osób. Do kategorii „osób nieaktywnych zawodowo" należało zaliczyć osoby pozostające bez zatrudnienia, które jednocześnie nie zaliczają się do kategorii bezrobotni.

We wzorze formularza rekrutacyjnego nie doprecyzowano, czy w pkt 16 „Doświadczenie zawodowe" należało wskazywać charakter relacji (umowa o pracę, umowa cywilnoprawna), bądź też czy historia zatrudnienia dotyczyć miała wyłącznie pracodawców, z którymi kandydata łączył stosunek pracy w rozumieniu Kodeksu pracy. W konsekwencji kandydaci wykazywali w formularzu również okresy, w których wykonywali czynności na podstawie umów cywilnoprawnych. W niektórych przypadkach całe doświadczenie zawodowe po dniu 31 grudnia 2012 r. dotyczyło umów cywilnoprawnych, a uczestnicy nie byli w stanie wykazać się stosunkiem pracy z instytucją sektora oświaty (przy czym wykazały to dopiero dane ZUS, przekazane na potrzeby kontroli NIK).

Prezes Fundacji wyjaśniła, że pkt 16 części I formularza nie służył ocenie formalnej, lecz merytorycznej. Na jego podstawie oceniano i przyznawano punkty za doświadczenie zawodowe kandydata, które przydatne miało być pod kątem planowanej działalności gospodarczej. Uczestnik mógł więc wykazać się zarówno umową cywilnoprawną, jak i umową o pracę. Ograniczenie zapisów tylko do umów o pracę zawężałoby Komisji Rekrutacyjnej możliwość oceny – tym bardziej, że projekt zakładał przekwalifikowanie nauczycieli i wejście na rynek pracy w nowej roli, często odległej od sektora oświaty. Do celów weryfikacji kandydatów jako pracowników sektora instytucji oświaty zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy służyć miał pkt 13 „Status Kandydata oraz przynależność do grupy docelowej" części I formularza rekrutacyjnego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 147-155, 280-293, 336, 340)

1.1.5. Zgodnie z dokumentacją konkursową, kandydaci nie byli obowiązani wykazać się posiadaniem minimalnego okresu zatrudnienia w instytucjach sektora oświaty.

Prezes Fundacji wyjaśniła, że do zadań Instytucji Zarządzającej i Instytucji Wdrażającej program należało ustalenie kryteriów dostępu i ryzyka związanego z kwalifikowalnością określonej przez nie grupy docelowej, na zasadach określonych w SZOP POKL i Planach Działania. Zdaniem Fundacji, stosowanie ograniczeń mogłoby stanowić dyskryminację części pracowników instytucji sektora oświaty, np. osób młodych, mających niewielki staż w zawodzie. Ośrodek nie uważał się za instytucję kompetentną do wydawania opinii na temat nadrzędności państwowych instytucji sektora oświaty nad niepaństwowymi, nie miał również przesłanek, aby fakt posiadania przez kandydatów do projektu krótkoterminowych stosunków pracy uznawać za ryzyko projektowe. Na bazie wieloletnich doświadczeń w kwestiach związanych z przedsiębiorczością Ośrodek stwierdził, że długość stosunku pracy oraz wielkość etatu nie przekładała się na predyspozycje kandydata do prowadzenia działalności gospodarczej.

Z ustaleń kontroli wynika, że w niektórych przypadkach stosunek pracy w instytucji sektora oświaty po 31 grudnia 2012 r. trwał tylko kilka tygodni lub kilkanaście dni[27] – skrajny przykład stanowi uczestniczka[28], która świadczyła usługi na rzez instytucji sektora oświaty w wymiarze kilku godzin lekcyjnych, na podstawie nieodpłatnej umowy cywilnoprawnej (przy czym na etapie rekrutacji Fundacja nie posiadała dokumentów potwierdzających ten fakt).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 280-293, 300, 311-312, 314, 337, 343-344, tom II str. 263)

---

[27] Przykładowo, K.K.-M., który otrzymał wsparcie na podstawie umów nr 73/WF/KN/2014 i nr 73/WP/KN/2014, przedstawił zaświadczenie wydane 17.06.2015 r. przez dyrektora szkoły niepublicznej, według którego uczestnik był zatrudniony jako nauczyciel w szkole podstawowej (bez podania okresu zatrudnienia), natomiast stowarzyszenie (organ prowadzący szkołę) rozwiązywało stosunek pracy z dniem 26.06.2015 r. Z przekazanych na potrzeby kontroli NIK danych ZUS wynika, że uczestnik podlegał ubezpieczeniom z tytułu zatrudnienia na umowę o pracę u tego płatnika wyłącznie w okresie 13.06.2015 r. do 30.06.2015 r., tj. przez kilkanaście dni, pod koniec roku szkolnego.

[28] M. K., która otrzymała wsparcie na podstawie umów nr 47/WF/KN/2014 i nr 47/WP/KN/2014.

1.1.6. Wytyczne POKL[29] oraz dokumenty WUP nie zakazywały łączenia prowadzenia działalności gospodarczej z inną działalnością zarobkową, związaną z podejmowaniem zatrudnienia na podstawie umów o pracę lub świadczeniem usług w oparciu o umowy cywilnoprawne.

W konsekwencji, niektórzy z kandydatów przystępujących do projektu pozostawali osobą bezrobotną zarejestrowaną w urzędzie pracy zaledwie przez okres kilku dni, a jednocześnie wkrótce po przystąpieniu do projektu (w okresie kilku–kilkunastu dni, jeszcze przed otrzymaniem dotacji i rozpoczęciem prowadzenia działalności gospodarczej) podejmowali pracę[30] i w późniejszym okresie pozostawali w stosunkach pracy, równolegle do prowadzonej działalności; w innych przypadkach takie przerwy w ogóle nie występowały[31].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 280-293, 296-297, 304-306, 309
tom III str. 76, 84, 249-250, 256)

Prezes Fundacji wyjaśniła, że obowiązujące przepisy i wytyczne nie wprowadzały zakazu łączenia prowadzenia działalności gospodarczej z inną działalnością zarobkową. W opinii Ośrodka, możliwość podejmowania równoległego zatrudnienia nie przekładała się na poziom zaangażowania się uczestników w rozwijanie prowadzonej działalności. Zmiany w sferze technologii i organizacji pracy otworzyły szerokie możliwości dla tzw. elastycznych form zatrudnienia, takich jak outsourcing, zatrudnienie zadaniowe, na wezwanie, elastyczne godziny pracy, telepraca – co przyczynia się do łączenia różnych form aktywności zawodowej, w tym prowadzenia własnej firmy. Osoby łączące pracę zawodową z prowadzeniem własnej firmy w literaturze fachowej nazywane są „hybrydowcami", a ich liczba z roku na rok wzrasta (w krajach OECD stanowią oni od kilkunastu do kilkudziesięciu procent wszystkich przedsiębiorców, według szacunków opartych na danych GUS w Polsce stanowili oni w 2013 r. ok. 20% osób prowadzących działalność gospodarczą).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 338-339, 346-348)

1.1.7. Badanie kwalifikowalności, przeprowadzone przez NIK na próbie 18 uczestników[32] z 75 (tj. 24,0%) wszystkich, którym przyznano wsparcie na założenie i prowadzenie działalności gospodarczej, dowiodło, że siedmiu uczestników (38,9%) nie spełniało kryteriów udziału w projekcie (podane przez nich w dokumentacji rekrutacyjnej oświadczenia były niezgodne ze stanem faktycznym).

Badanie próby ośmiu z 75 uczestników (10,7%) wykazało, że środki wsparcia finansowego i pomostowego (podstawowego i przedłużonego)[33] zostały im przekazane w prawidłowej wysokości i na rachunki bankowe wskazane w zawartych z Fundacją umowach.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 246-294)

---

[29] Wytyczne dotyczące Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki wydane przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 2 i pkt 6 oraz art. 35 ust. 3 pkt 1 i 4a ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2016 r. poz. 383).

[30] Przykładowo: E. S. (nr umowy w sprawie wsparcia finansowego 10/WF/KN/2014) utraciła zatrudnienie w przeddzień przystąpienia do projektu, ponowne zatrudnienie znalazła 21 dni po dacie przystąpienia.
R. W. (nr umowy 25/WF/KN/2014) był pracownikiem instytucji sektora oświaty do 31.08.2014 r., osobą bezrobotną zarejestrowaną w PUP pozostawał przez siedem dni (od 23 do 30.09.2014 r.) i w tym czasie, 29.09.2014 r. złożył dokumenty rekrutacyjne do projektu, dwa dni później, od 1.10.2014 r. rozpoczął pracę na renomowanej warszawskiej uczelni.

[31] Przykładowo, D. Ż (75/WF/KN/2014), który przystąpił do projektu w dniu 28.05.2015 r. jako osoba zatrudniona przewidziana do zwolnienia, utracił z dniem 31.08.2015 r. zatrudnienie w jednej instytucji sektora oświaty, znalazł pracę od 1.09.2015 r. w innej, a ponadto zachował zatrudnienie na podstawie umów o pracę, zawartych z dwoma innymi podmiotami.

[32] Którym przyznane i rozliczone wsparcie finansowe w wysokości 698,4 tys. zł stanowiło 24,3% wszystkich środków wydatkowanych na ten cel w kwocie 2.870,9 tys. zł. Wsparcie pomostowe (podstawowe i przedłużone) w wysokości 130,3 tys. zł stanowiło odpowiednio 13,9% z kwoty 939,8 tys. zł udzielonej wszystkim uczestnikom.

[33] Środki wsparcia finansowego i wparcia pomostowego w łącznej wysokości 404,1 tys. zł stanowiły 10,6% z 3.810,7 tys. zł środków przekazanych wszystkim uczestnikom.

1.2. Wydatkowanie środków na realizację projektu i wykorzystanie udzielonej dotacji.

1.2.1. Budżet całego projektu, określony w umowie na 6.357.723,50 zł, obejmował: koszty bezpośrednie 6.130.464,90 zł oraz koszty pośrednie rozliczane ryczałtem w kwocie 227.258,60 zł[34]. Wysokość przyznanych środków publicznych wynosiła 5.828.312,00 zł, z czego: ze środków europejskich 4.954.065,20 zł, z dotacji celowej z budżetu krajowego 874.246,80 zł. Beneficjent zobowiązał się do wniesienia wkładu własnego w wysokości 529.411,50 zł, co stanowiło 8,33% wydatków kwalifikowalnych projektu. Łączny planowany koszt zadania 6 *Bezzwrotne wsparcie dla osób zamierzających podjąć działalność gospodarczą* wynosił 4.769.611,50 zł i stanowił 77,8% kosztów bezpośrednich projektu[35].

W wyniku podziału zadań pomiędzy Lidera i partnerów projektu, budżet zaplanowany dla Fundacji w wysokości 4.992.903,91 zł obejmował: koszty pośrednie 138.392,41 zł oraz koszty bezpośrednie 4.854.511,50 zł (z czego: w ramach zadania 1 *Rekrutacja* – 7.400,00 zł, zadania 6 – 4.769.611,50 zł, zadania 8 *Zarządzanie projektem* – 72.000,00 zł).

Do dnia 30 września 2015 r. wykorzystano środki w wysokości 94,0% planu, tym samym wykonanie kosztów pośrednich wynosiło 130.031,54 zł, a kosztów bezpośrednich – 4.561.229,91 zł (z czego: w ramach zadania 1 – 7.597,40 zł, tj. 102,7% planu, zadania 6 – 4.480.741,87 zł, tj. 93,9%, zadania 8 – 72.889,34 zł, tj. 94,1%).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 17-36, 76-79, 391)

1.2.2. Wydatki w ramach otrzymanego wsparcia miały zostać poniesione przez uczestnika projektu w okresie trzech miesięcy od podpisania umowy o udzielenie wsparcia finansowego (w uzasadnionych przypadkach termin mógł być przedłużony). Wydatki uznawano za kwalifikowalne, o ile były zgodne z zaakceptowanym harmonogramem rzeczowo-finansowym. Wsparcie finansowe mogło być przeznaczone na pokrycie wydatków inwestycyjnych (w tym m. in. na środki transportu, składniki majątku trwałego, koszty prac remontowych i budowlanych), wydatków na środki obrotowe oraz innych wydatków (np.: reklama, koncesje) uznanych za niezbędne dla prowadzenia działalności gospodarczej i odpowiednio uzasadnionych przez wnioskującego. Ze wsparcia wyłączono wydatki na: leasing maszyn, pojazdów i urządzeń; wynagrodzenia wraz z pochodnymi; wniesienie wkładów do spółek; zakup nieruchomości; opłaty administracyjne i skarbowe, podatki, udziały wnoszone do spółek, zakup akcji, obligacji; wniesienie kaucji; sfinansowanie wydatków, które wcześniej były objęte wsparciem ze środków Unii Europejskiej lub w stosunku do których udzielona została pomoc publiczna; zapłatę kar i grzywien, w tym również kar umownych wynikających z naruszenia zawartych w ramach prowadzonej działalności umów; zakup środków transportu w przypadku podejmowania działalności w sektorze transportu towarów; zapłatę składek ubezpieczeniowych.

Wytyczne POKL oraz WUP nie wprowadzały limitów (procentowych lub kwotowych) poszczególnych rodzajów wydatków, np. na zakup mebli i wyposażenia, pokrycie kosztów remontu lokalu (w szczególności, jeżeli działalność miała być prowadzona w miejscu zamieszkania wnioskodawcy), zakupu środków transportu, czy też innych grup rodzajowych wydatków. W badanej przez NIK próbie 18 uczestników ośmiu przeznaczyło istotną część środków na zakup środka transportu (koszty te stanowiły

[34] Koszty pośrednie stanowiły 4% kosztów bezpośrednich (po wyłączeniu z nich kosztów zadań zleconych w wysokości 449.000,00 zł).

[35] Szczegółowy budżet zadania 6 obejmował przede wszystkim wkład własny (529.411,50 zł) oraz środki z dofinansowania, zaplanowane na: dotacje inwestycyjne (3.000.000 zł), wsparcie pomostowe podstawowe (756.000 zł) i przedłużone (302.400 zł); pozostałe pozycje kosztorysu dotyczyły wynagrodzenia personelu, kosztów doradztwa i szkoleń.

od 37,5% do 100,0%[36] wysokości dotacji; średnio 63,3%), natomiast pięciu – na remont lokalu lub zakup mebli (w czterech przypadkach koszty remontu stanowiły od 10,0% do 30,0% dotacji, średnio 22,4%; koszty zakupu mebli – od 10,0% do 32,3%, średnio 21,6%; w piątym przypadku całość dotacji została przeznaczona na pokrycie kosztów materiałów budowlanych, stolarki, armatury i wyposażenia obiektu przeznaczonego na prowadzenie gospodarstwa agroturystycznego).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 157-169, 280-293)

Prezes Fundacji wyjaśniła, że w obowiązujących przepisach prawa oraz wytycznych dotyczących realizacji projektu brak było zapisów mówiących o wprowadzaniu limitów na poszczególne rodzaje wydatków. Ośrodek brał również pod uwagę wielokrotnie przedstawianą przez IZ i pracowników WUP opinię, dotyczącą wprowadzania ułatwień i likwidacji barier w dostępie do wsparcia finansowego dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą – nie wnioskował zatem do Instytucji Pośredniczącej o wprowadzanie dodatkowych ograniczeń. Brak regulacji co do limitów na poszczególne wydatki nie oznaczał nieefektywnego przyznawania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Środki były przyznawane w oparciu o przedkładane przez uczestników wnioski i sporządzone przez nich biznesplany. Do oceny biznesplanów i wniosków powołana została czteroosobowa Komisja Oceny Biznes Planów i Wniosków, do zadań której należała ocena zasadności wydatków w nich określonych. Każdy biznesplan był oceniany pod kątem planowanych wydatków oraz efektywności kosztowej. Brano pod uwagę m. in. zakres rzeczowy wydatków w kontekście celów realizowanego przedsięwzięcia, czy przewidywane wydatki były adekwatne i zgodne z zaproponowanymi działaniami i produktami, czy projektodawca był w stanie zapewnić współfinansowanie inwestycji oraz kosztów prowadzenia działalności nieobjętych wsparciem. Komisja wielokrotnie zmniejszała kwotę dofinansowania uczestnikom, których wydatki były niezgodne z zaplanowaną branżą, przeszacowane lub zbędne do prowadzenia danej działalności (w szczególności dotyczyło to zakupu samochodów). W jednym przypadku koszt zakupu samochodu stanowił 80% wydatków kwalifikowalnych (dotacji oraz wkładu własnego), wynikało to jednak z rodzaju zaplanowanej przez uczestnika działalności gospodarczej i brak było podstaw do uznania, że tego rodzaju wydatek nie jest zasadny.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 338, 346-347)

1.2.3. Postanowienia § 3 ust. 1 Regulaminu przyznawania środków zakładały, że każdy z uczestników, który otrzymał wsparcie finansowe, będzie zobowiązany do jego rozliczenia w drodze: przedłożenia zestawienia towarów lub usług, których zakup został dokonany ze środków na rozwój przedsiębiorczości wraz ze wskazaniem ich parametrów technicznych lub jakościowych, a także oświadczenia o dokonaniu zakupów towarów zgodnie z biznesplanem. Uczestnicy nie przedstawiali dowodów księgowych potwierdzających dokonanie zakupu. W ramach wizyt monitorujących, przeprowadzanych u wylosowanych uczestników, pracownicy Fundacji wykonywali fotokopie dowodów rejestracyjnych (dotyczących pojazdów, których zakup był przewidziany w harmonogramie rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia), w niektórych przypadkach wykonywali również fotokopie pojedynczych dowodów księgowych[37].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 163, tom II str. 237, tom III str. 110, 243, 414)

Uczestnicy nie byli zobowiązani do oznaczania miejsca prowadzenia działalności, a także środków trwałych, wyposażenia i sprzętu, nabytych ze środków

[36] W przypadku działalności polegającej na prowadzeniu szkoły nauki jazdy.

[37] Przykładowo, w ramach wizyty monitorującej, przeprowadzonej u E. S., sporządzili fotokopię faktury dotyczącej kampanii reklamowej.

otrzymanego wsparcia, w sposób przekazujący odbiorcom czytelną informację o współfinansowaniu ich zakupu ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

Prezes Fundacji wyjaśniła, że dokumentacja projektu została przygotowywana na podstawie wzorów WUP, w oparciu o dokumentację konkursową oraz inne wytyczne. W świetle ustalonych przez IZ *Wytycznych dotyczących oznaczania projektów w Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013* oznaczanie miejsca prowadzenia działalności, a także środków trwałych, wyposażenia i sprzętu nabytych ze środków otrzymanego wsparcia przez uczestników projektu, nie było dla nich obligatoryjne (obowiązek dotyczył beneficjentów oraz instytucji zaangażowanych we wdrażanie POKL). Fundacja prowadziła działania zachęcające uczestników do dobrowolnego stosowania oznaczeń.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 337, 344)

Uczestnicy, stosownie do dokumentów opracowanych przez WUP, nie byli zobligowani do przedstawiania dokumentów potwierdzających dokonanie wydatków (faktur, rachunków, potwierdzeń zapłaty) – zarówno na etapie przedkładania rozliczenia otrzymanego wsparcia, jak również w trakcie ewentualnej kontroli przeprowadzanej przez beneficjenta (w § 6 ust. 2 umów o przyznanie wsparcia przewidziano, że w trakcie weryfikacji wykorzystania przez uczestnika zakupionych towarów lub usług zgodnie z charakterem prowadzonej działalności, w tym z zatwierdzonym biznesplanem „*Beneficjent nie weryfikuje poszczególnych dokumentów księgowych potwierdzających zakup przez uczestnika projektu towarów lub usług*”).

Prezes Fundacji zauważyła, że sposób rozliczania się uczestników z otrzymanego wsparcia został określony w Wytycznych WUP i załącznikach do tych wytycznych. Uczestnicy projektu byli informowani na etapie podpisywania umów o konieczności przechowywania dokumentów księgowych potwierdzających dokonanie zakupów ze środków dotacji i wkładu własnego oraz o możliwości kontroli pod względem księgowym także przez inne instytucje (Urząd Skarbowy, Urząd Kontroli Skarbowej, NIK). Szczegółowe zestawienie towarów lub usług zakupionych w ramach wsparcia finansowego zawierało numery księgowe lub ewidencyjne dokumentu, dotyczącego dokonanego zakupu (tj. faktury, rachunku lub umowy). Szczegółową kontrolę pod względem zgodności dokumentów księgowych może przeprowadzić Urząd Skarbowy. Zdaniem prezes Fundacji, przyjęty sposób weryfikacji pozwalał na potwierdzenie, że środki z dotacji oraz wkładu własnego zostały wydatkowane na cel wskazany w umowie i harmonogramie rzeczowo-finansowym. Wprowadzanie dodatkowych, szczegółowych wymagań, związanych z dokumentowaniem poprawności wydatków w projekcie, stanowiłoby utrudnienie dla większości uczciwych uczestników projektów i byłoby niezgodne z zaleceniami o upraszczaniu procedur, które od 2004 r. są sukcesywnie wdrażane przez Państwo.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 284-285, 290-293, 337-338, 344-345, tom II str. 327-336, 343-344, 364-372, tom IV str. 23-47)

Obowiązujące w projekcie zasady nie wprowadzały ograniczeń, wyłączających możliwość prowadzenia przez uczestnika działalności gospodarczej w miejscu, w którym prowadzona jest już działalność o tym samym lub pokrewnym charakterze przez innego przedsiębiorcę (w szczególności członka rodziny uczestnika) i/lub posługującego się zbliżoną nazwą handlową firmy (kontrolowana przez NIK próba potwierdziła występowanie takich przypadków).

Prezes Fundacji zwróciła uwagę, że zarówno warunki konkursowe, jak i obowiązujące wytyczne (ustalone przez IZ lub WUP) nie nakładały żadnych ograniczeń w powyższym zakresie, ponadto wprowadzenie takich zapisów byłoby

niezgodne z art. 6 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej[38]. Ponad 25-letnie doświadczenie Fundacji we wspieraniu przedsiębiorczości wskazuje, że skupienie kliku firm pod jednym adresem może się przyczynić do lepszego ich funkcjonowania, stanowiąc atut, a nie przeszkodę w funkcjonowaniu firmy.

Zdaniem NIK, prowadzenie pod jednym adresem kilku firm o podobnym profilu działalności i nazwie firmy, przy występujących powiązaniach osobowych (w tym: rodzinnych) pomiędzy właścicielami przedsiębiorstw, rodzi ryzyko, że środki dotacji mogły zostać przeznaczone nie na założenie nowych działalności gospodarczych, a na dofinansowanie (lub doposażenie rzeczowe) dotychczasowych, prowadzonych pod tym samym adresem przez innych przedsiębiorców[39].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 157-169, 280-293, 338, 345, tom IV str. 1-47, 82-111)

1.2.4. Zgodnie z postanowieniami § 6 ust. 1 zawieranych umów o przyznanie wsparcia finansowego uczestnicy zobowiązani byli do poddania się kontroli uprawnionych organów w zakresie prawidłowości wydatkowania środków wsparcia finansowego. Regulacje § 6 ust. 2 umów przewidywały przeprowadzenie – w okresie 12 miesięcy od zawarcia umowy – kontroli prawidłowości wykonania umowy, mającej na celu przede wszystkim weryfikację faktu prowadzenia działalności gospodarczej przez uczestnika projektu oraz wykorzystanie przez niego zakupionych towarów lub usług zgodnie z charakterem prowadzonej działalności, w tym z zatwierdzonym biznesplanem.

Kontrole na miejscu prowadzenia działalności odbyły się u 39 z 75 uczestników (52,0%), którzy otrzymali wsparcie. W związku z trudnościami w przeprowadzeniu wizyt monitorujących u dwóch innych uczestników (2,7%), na żądanie Fundacji przedłożyli oni kopie dokumentacji dotyczącej wydatków poniesionych ze środków wsparcia. W przypadku pozostałych 34 uczestników (45,3%) nie prowadzono czynności kontrolnych.

Prezes Fundacji wyjaśniła, że zapisy § 6 ust. 2 umów nie nakładały na Fundację obowiązku odbycia wizyt monitoringowych na miejscu u każdego uczestnika projektu, zobowiązywały natomiast uczestnika do poddania się kontroli prawidłowości wykonania umowy. Zgodnie z zapisami Wytycznych WUP oraz Regulaminu przyznawania środków Fundacja miała obowiązek przeprowadzenia wizyt monitorujących u co najmniej 50% uczestników, którzy otrzymali wsparcie. Wskaźnik ten został już osiągnięty, natomiast w przypadku niektórych uczestników nie minął jeszcze okres 12 miesięcy prowadzenia działalności, co nie wyklucza możliwości przeprowadzenia kolejnych wizyt. Fundacja monitorowała prawidłowość wykonania umowy również przez inne działania, takie jak m. in.: weryfikacja wpisów w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, ocena zasadności przyznawania przedłużonego wsparcia pomostowego w oparciu o analizę sytuacji firmy, weryfikacja składanych przez uczestników oświadczeń i zestawień zakupionych towarów i usług.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 339, 348-349, 369-384, 400)

---

[38] Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

[39] Przykładowo, uczestnik projektu A. J. na stronie internetowej swojej firmy zamieścił informację „*działamy od 2000 r. jako rodzinna firma*". Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym przedsięwzięcia środki przekazane A. J. (40,0 tys. zł) miały w całości zostać przeznaczone na zakup maszyn używanych. Według CEIDG w tym samym miejscu działalność prowadzili: A. J., inni przedsiębiorcy (wg dokumentacji projektu – będący rodzicami uczestnika), posługujący się zbliżonymi nazwami firm, a także inny uczestnik projektu D. Ż. (dotychczasowy współpracownik A. J. z tej samej instytucji sektora oświaty). Wskazany na stronie firmy zakres świadczonych usług był zbieżny zarówno z charakterem działalności przewidzianej przez A. J., jak i przez D. Ż.

1.3. Osiągnięcie zakładanych celów projektu

1.3.1. Instytucja Wdrażająca wprowadziła w dokumentacji konkursowej wymóg osiągnięcia wskaźnika efektywności zatrudnieniowej uczestników projektu, mierzony na zakończenie jego realizacji, na poziomie co najmniej 50% (uczestnicy, którzy podejmą pracę lub rozpoczną prowadzenie działalności gospodarczej). Osiągnięcie wskaźnika na poziomie co najmniej 50% założono również we wniosku o dofinansowanie, stanowiącym załącznik do umowy o dofinansowanie.

W ramach „ścieżki B" Fundacja przygotowała 88 osób[40] do pracy na własną rachunek, przy założonych we wniosku o dofinansowanie 100 osobach (stopień realizacji celu wyniósł 88%), udzieliła także 75 bezzwrotnych dotacji na założenie działalności gospodarczej, przy 75 zaplanowanych we wniosku (100,0%). Uczestnicy projektu, którzy otrzymali wsparcie na rozwój przedsiębiorczości, najczęściej podejmowali działalność sklasyfikowaną według kodów Polskiej Klasyfikacji Działalności jako: nauka języków obcych i pozostałe pozaszkolne formy edukacji (dziewięć osób, co stanowiło 12,0% z 75 uczestników), działalność paramedyczna i pozostała działalność w zakresie opieki zdrowotnej (sześć, tj. 8,0%), działalność fotograficzna (pięć, tj. 6,7%), działalność rachunkowo-księgowa i doradztwo podatkowe (cztery, tj. 5,3%), sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet (cztery, tj. 5,3%) oraz działalność wspomagająca edukację (trzy, tj. 4,0%) – łącznie działalność o tym charakterze rozpoczęło 31 osób, tj. 41,3% wszystkich uczestników projektu, którzy otrzymali wsparcie finansowe.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 53-55, 89, 246-279, 293, tom IV str. 112-113)

1.3.2. Fundacja nie gromadziła danych o uczestnikach projektu, zawierających informacje o ich statusie oraz pracodawcach (w okresie od 1 stycznia 2013 r. do przystąpienia do projektu), pozwalających na ustalenie w każdym przypadku, którzy z uczestników byli nauczycielami (a którzy – innymi pracownikami instytucji sektora oświaty), czy też pracownikami zlikwidowanych (lub likwidowanych) szkół publicznych (a którzy – pozostałych instytucji sektora oświaty). Prezes Fundacji wyjaśniła, że nie było obowiązku gromadzenia takich danych, natomiast grupa docelowa projektu została zdefiniowana przez WUP w dokumentacji konkursowej. Posiadane dane pozwalają na dokonanie podziału uczestników projektu w „ścieżce B" na osoby, które przystępując do projektu były: bezrobotne, nieaktywne zawodowo oraz zatrudnione.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 385-386, 389-390, 392-399)

1.3.3. Badanie próby 18 z 75 (24%) uczestników, którym przyznano wsparcie na założenie i prowadzenie działalności gospodarczej, wykazało, że – według danych CEIDG – 13 uczestników wywiązało się z obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej przez co najmniej 12 miesięcy (w znaczeniu nadanym w umowie o wsparcie, tj. pozostawania w rejestrze Ewidencji Działalności Gospodarczej); w pięciu pozostałych przypadkach okres ten jeszcze nie minął.

Wskaźnik efektywności zatrudnieniowej uczestników, obliczony na potrzeby kontroli NIK i mierzony udziałem uczestników nadal prowadzących działalność gospodarczą w dniu upływu 15 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia, wynosił 50% (w próbie 13 uczestników w sześciu przypadkach na dzień kontroli minęło 15 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej; wśród nich aktywny wpis w CEIDG posiadało trzech przedsiębiorców, tj. 50%). W pozostałej grupie siedmiu uczestników (w przypadku których na dzień kontroli upłynęło pomiędzy 12 a 15

[40] Zgodnie z zatwierdzonym końcowym wnioskiem o płatność.

miesięcy od dnia rozpoczęcia działalności) czterech zawiesiło już działalność lub zaprzestało jej prowadzenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 280-293)

1.3.4. Zdaniem prezes Fundacji istnieje potrzeba wprowadzenia systemowego rozwiązania odzyskiwania należności z tytułu nienależnie pobranych dotacji lub wsparcia pomostowego finansowanego ze środków publicznych. Beneficjent, jakim jest Fundacja, nie ma narzędzi do odzyskania takich należności po zakończeniu realizacji projektu i samodzielnie ponosi ryzyko z tym związane, co jest wysoce krzywdzące, szczególnie przy należytej realizacji projektu zgodnie z zatwierdzoną dokumentacją i dołożeniu wszelkich starań w celu osiągania jak najlepszych efektów. Z uwagi na to, że dotyczy to gospodarowania środkami publicznymi, instytucje państwowe oraz właściwe organy państwa – mając odpowiednie narzędzia do odzyskania nienależnie pobranych środków – powinny odzyskiwać je bezpośrednio od nieuczciwych uczestników projektów, tzw. beneficjentów ostatecznych. Dlatego, zdaniem Ośrodka, instytucje te powinny wdrożyć procedury umożliwiające odzyskiwanie środków publicznych na drodze administracyjnej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 349-350)

1.3.5. W myśl § 7 ust. 1 zawartych z uczestnikami umów o przyznanie wsparcia finansowego, złożenie niezgodnego z prawdą oświadczenia na etapie ubiegania się o środki na rozwój przedsiębiorczości stanowiło przesłankę zwrotu przyznanych środków wraz z odsetkami. Zgodnie z § 7 ust. 2 umów, w przypadku niedokonania zwrotu środków w wyznaczonym terminie, Fundacja była uprawniona do podjęcia czynności zmierzających do ich wyegzekwowania. Stosownie do § 8 ust. 2 umów o przyznanie podstawowego wsparcia pomostowego, w przypadku pobrania wsparcia w sposób nienależny, uczestnik był zobowiązany dokonać zwrotu tych środków.

Siedmiu spośród 18 (38,9%) uczestników projektu[41], którzy otrzymali wsparcie w łącznej wysokości 348,9 tys. zł (środki na rozwój przedsiębiorczości 279,1 tys. zł oraz wsparcie pomostowe w łącznej kwocie 69,8 tys. zł) nie kwalifikowało się do udziału w projekcie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 280-320)

Dwaj uczestnicy na etapie rekrutacji złożyli niezgodne z prawdą oświadczenia o nieposiadaniu wpisu w CEIDG w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu:

- na podstawie umów nr 37/WF/KN/2014 i nr 37/WP/KN/2014 środki w łącznej wysokości 50,1 tys. zł na prowadzenie szkoły nauki jazdy otrzymał uczestnik D. L., który kilka miesięcy wcześniej był przedsiębiorcą prowadzącym działalność o tym samym profilu w innym województwie[42];
- na podstawie umów nr 73/WF/KN/2014 i nr 73/WP/KN/2014 środki w kwocie 43,2 tys. zł na założenie działalności, polegającej na prowadzeniu gospodarstwa agroturystycznego na terenie innego województwa otrzymał uczestnik K. K.-M., który w okresie 12 miesięcy poprzedzających przystąpienie do projektu posiadał wpis w CEIDG (dotyczący działalności zawieszonej).

W świetle przepisów § 33 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 15 grudnia 2010 r. w sprawie udzielania pomocy publicznej

[41] Których dokumentację rekrutacji badano.

[42] Na prowadzenie przez D.L. działalności gospodarczej w tym okresie wskazują zarówno wpisy w CEIDG, jak i dane rejestru przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie ośrodka szkolenia kierowców, udostępnionego na stronach internetowych Urzędu Miasta O., a także informacje przekazane NIK przez ZUS, potwierdzające posiadanie tytułu ubezpieczeń w związku z prowadzoną działalnością.

w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki[43] oraz zasad przyznawania środków określonych w SZOP POKL[44] osoby takie nie kwalifikowały się do wsparcia w formie środków na rozwój przedsiębiorczości, udzielanych w ramach projektu realizowanego w poddziałaniu 8.1.2 POKL[45].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 119-120, 284-285, 292-293, 327-328, tom II str. 52-111, 248-306, 373-375)

Jak wynika z wyjaśnienia prezes Fundacji, zakwalifikowanie do projektu ww. uczestników nastąpiło w oparciu o ocenę formularzy rekrutacyjnych, deklaracji udziału w projekcie i złożonych oświadczeń, a także przez ustalenie przy użyciu ministerialnej wyszukiwarki, czy kandydat posiadał wpis w CEIDG w ciągu 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu. Pomimo zastosowania zasady „czterech oczu", na etapie rekrutacji nie wykryto faktu złożenia fałszywych oświadczeń. Brak wskazań w kwerendzie mógł wynikać z niezaznaczenia wszystkich kryteriów zapytania lub z występujących w trakcie wyszukiwania błędów systemowych. W przypadku uczestnika K. K.-M. wyszukiwanie było dodatkowo utrudnione z uwagi na zmianę jego nazwiska (poprzednią działalność oraz bieżącą, założoną w ramach projektu, prowadził on pod różnymi nazwiskami).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 324-325, 332)

W odniesieniu do pozostałych pięciu uczestników informacje przekazane przez ZUS w Kielcach, dotyczące tytułów ubezpieczeń (społecznych i zdrowotnego), jakim podlegali oni w dniu przystąpienia do projektu oraz w okresie wcześniejszym i późniejszym, pozwoliły na zweryfikowanie kwalifikowalności uczestnictwa oraz prawidłowości złożonych w dokumentach rekrutacyjnych oświadczeń. Ustalenia kontroli wykazały, że w trzech przypadkach uczestnicy nie posiadali zadeklarowanego (i uprawniającego do udziału w projekcie w „ścieżce B") statusu osoby bezrobotnej lub osoby nieaktywnej zawodowo, w trzech przypadkach kandydaci nie byli pracownikami[46] instytucji sektora oświaty zwolnionymi, zagrożonymi zwolnieniem lub przewidzianymi do zwolnienia po dniu 31 grudnia 2012 roku, w związku z czym także nie kwalifikowali się do udziału w projekcie (jedna z uczestniczek nie kwalifikowała się do udziału z obu ww. powodów):

— M. K., która na podstawie umów nr 47/WF/KN/2014 i nr 47/WP/KN/2014 otrzymała środki w wysokości 47,8 tys. zł – zgodnie z danymi ZUS w całym okresie od dnia 1.01.2013 r., aż do rozpoczęcia działalności gospodarczej w ramach projektu, podlegała ubezpieczeniom jako osoba bezrobotna zarejestrowana w urzędzie pracy. Uczestniczka w formularzu rekrutacyjnym (złożonym wraz z podpisaną deklaracją 31.10.2014 r.) jako pracodawcę w okresie wykraczającym poza 2012 r. wskazała niepubliczne przedszkole, z okresem zatrudnienia od 1.10.2014 r. do 15.10.2014 r. Dane ZUS nie potwierdziły: faktu zatrudnienia kandydatki w tej placówce, jak również w żadnej innej instytucji sektora oświaty w okresie po 31.12.2012 r. W odpowiedzi na zapytanie NIK dyrektor przedszkola nie zaświadczył, że M. K. posiadała angaż w placówce w okresie wskazanym w formularzu, poinformował jednocześnie, że wykonywała w niej czynności w terminie od 11.03.2014 r. do 21.03.2014 r. na podstawie umowy zlecenia.

[43] Dz. U. z 2015 r., poz. 1959, ze zm.

[44] W którym w przypisie 93 na str. 260-261 podano, że „(…) Z otrzymania wsparcia tego rodzaju [środków finansowych na rozwój przedsiębiorczości] są wyłączone osoby zarejestrowane w (…) Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej (…) w okresie 12 miesięcy poprzedzających dzień przystąpienia do projektu."

[45] Stanowisko takie podzielił WUP. W odpowiedzi na pytanie pracownika Fundacji z 14.01.2015 r. w zakresie podobnego przypadku, w którym - zgodnie z danymi CEIDG - kandydat prowadził wcześniej działalność gospodarczą od 1998 r., zaprzestał jej prowadzenia w 2000 r., jednak wykreślenie wpisu nastąpiło dopiero 5.01.2015 r., Dyrektor WUP poinformował Fundację, że kandydat ten nie może ubiegać się o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej przed upływem 12 miesięcy od dnia wykreślenia wpisu do CEIDG.

[46] Nauczycielami lub innymi pracownikami w rozumieniu art. 2 Kodeksu pracy.

Z przedstawionej umowy wynikało, że zlecenie dotyczyło przeprowadzenia zajęć w formie warsztatów humanistycznych i społecznych w wymiarze pięciu godzin lekcyjnych (po 45 minut), a wykonanie czynności było nieodpłatne. Z uwagi na nieodpłatny charakter usług umowa nie stanowiła tytułu do objęcia zleceniobiorcy ubezpieczeniami społecznymi oraz ubezpieczeniem zdrowotnym.

Kandydatka nie była pracownikiem instytucji sektora oświaty zwolnionym po dniu 31 grudnia 2012 r., zagrożonym zwolnieniem lub przewidzianym do zwolnienia.

— A. C., która na podstawie umów nr 8/WF/KN/2014 i nr 8/WP/KN/2014 otrzymała środki w wysokości 50,1 tys. zł – nie przedstawiła na etapie rekrutacji żadnych świadectw pracy[47].

Dane ZUS nie potwierdziły faktu zatrudnienia w okresie po 31 grudnia 2012 r. do dnia przystąpienia do projektu w żadnym z zakładów pracy, w szczególności – będącym instytucją sektora oświaty;

— D. Ż., która na podstawie umów nr 13/WF/KN/2014 i nr 13/WP/KN/2014 otrzymała środki w wysokości 56,8 tys. zł — w formularzu rekrutacyjnym (złożonym 8.09.2014 r. wraz z deklaracją uczestnictwa podpisaną 7.09.2014 r.) jako jednego z pracodawców wymieniła zakład doskonalenia zawodowego. Zgodnie z danymi ZUS uczestniczka wykonywała na rzecz ww. podmiotu czynności na podstawie umów zlecenia, zarówno w dniu przystąpienia do projektu, jak i w okresie wcześniejszym oraz późniejszym[48].

Przystępując do projektu kandydatka wykonywała działalność zarobkową, w związku z czym – w świetle definicji zawartej w Regulaminie rekrutacji – nie posiadała zadeklarowanego statusu osoby nieaktywnej zawodowo;

— K. K.-M. która na podstawie umów nr 56/WF/KN/2014 i nr 56/WP/KN/2014 otrzymała środki w wysokości 53,4 tys. zł – w formularzu rekrutacyjnym złożonym wraz z deklaracją uczestnictwa 31.10.2014 r. nie oświadczyła, że jest pracownikiem instytucji sektora oświaty zwolnionym z przyczyn dotyczących zakładu pracy. W złożonej dokumentacji rekrutacyjnej występowały rozbieżności w zakresie historii zatrudnienia kandydatki[49]. Prezes Fundacji wyjaśniła, że w celu weryfikacji kwalifikowalności uczestniczka dosłała skan świadectwa pracy, z którego wynikało, że jest ona pracownikiem sektora oświaty zwolnionym z przyczyn dotyczących zakładu pracy.

Zgodnie z informacją przekazaną NIK przez ZUS, przystępując do projektu, uczestniczka pozostawała (do 30.11.2014 r.) osobą zatrudnioną na umowę o pracę u innego płatnika, w związku z czym nie posiadała zadeklarowanego statusu osoby nieaktywnej zawodowo;

— K. L., która na podstawie umów nr 62/WF/KN/2014 i nr 62/WP/KN/2014 otrzymała środki w wysokości 47,5 tys. zł — w formularzu rekrutacyjnym podała okres zatrudnienia VI 2013 r.–VI 2014 r. w charakterze pracownika kancelaryjnego.

---

[47] W formularzu rekrutacyjnym kandydatka podała informacje o posiadanym doświadczeniu zawodowym z okresu I 2012 r. – VI 2013 r. Wskazała nazwy dwóch podmiotów, bez podania ich siedzib lub innych danych pozwalających na zweryfikowanie, czy posiadali oni status instytucji sektora oświaty, a także jaki był charakter łączących ich z uczestniczką relacji zawodowych (stosunek pracy, umowa cywilnoprawna).

[48] Do 30.06.2013 r., od 3.09.2013 r. do 30.06.2014 r., od 7.08.2014 r. do 20.08.2014 r., od 22.08.2014 r. do 31.08.2014 r., od 1.09.2014 r. do 31.08.2015 r.

[49] Jako pracodawcę w okresie po 2012 r. uczestniczka wskazała szkołę podstawową, podając też nazwą stowarzyszenia będącego organem prowadzącym szkołę. Według przedstawionego przez kandydatkę świadectwa pracy, wydanego 16.10.2014 r., była zatrudniona w niepublicznym przedszkolu w okresie od 1.09.2014 r. do 15.10.2014 r. w wymiarze 1/4 etatu, w celu „prowadzenia zajęć z kreatywności". Okazane świadectwo było niezgodne z danymi wskazanymi w formularzu rekrutacyjnym, gdyż dotyczyło innego podmiotu. Ponadto, według danych ZUS w okresie od 1.09.2014 r. do 15.10.2014 r. uczestniczka podlegała ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu wykonywania umowy zlecenia oraz ubezpieczeniom społecznym i ubezpieczeniu zdrowotnemu z tytułu zatrudnienia na umowę o pracę u płatnika Stowarzyszenie Rozwoju Wsi (…), nie będącego jednostką sektora oświaty, lecz organem prowadzącym ww. szkołę i przedszkole.

Według przedstawionej kopii świadectwa pracy z 27.06.2014 r. wypowiedzenie stosunku pracy nastąpiło z przyczyn leżących po stronie pracodawcy.

Wskazany przez uczestniczkę dotychczasowy pracodawca nie był instytucją sektora oświaty[50]. Ponadto, ustalenia dokonane w trakcie kontroli przeprowadzonej przez ZUS poddają w wątpliwość jej status jako byłego pracownika, z uwagi na charakter czynności związanej z zawarciem umowy o pracę[51].

Przystępując do projektu uczestniczka nie posiadała również zadeklarowanego statusu osoby bezrobotnej[52].

(dowód: akta kontroli, tom I str. 280-284, 286-289, 295-320, tom II str. 1-51, 112-247, tom III str. 117-179, 330-417)

Prezes Fundacji wyjaśniła, że każdy formularz rekrutacyjny był oceniany przez dwóch członków Komisji Oceny Formularzy Rekrutacyjnych. Komisja dokonywała weryfikacji na podstawie złożonych formularzy i zawartych w nich oświadczeń, działając w oparciu o zaakceptowany przez WUP Regulamin rekrutacji. Komisja miała możliwość żądania od kandydatów dodatkowych dokumentów, potwierdzających ich status. Z uprawnień tych korzystała w przypadkach budzących wątpliwości, jednak z reguły nie znajdowała podstaw do takich działań. W niektórych przypadkach kandydaci sami składali dodatkowe dokumenty w celu weryfikacji ich kwalifikowalności do projektu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 324, 331-332)

W wyniku działań weryfikacyjnych, podejmowanych przez powyższą Komisję odrzucono szereg innych kandydatur, niespełniających kryteriów dostępu (przykładowo, w wyniku prac Komisji z 12 listopada 2014 r. odrzucono kandydatury siedmiu osób: czterech – z uwagi na fakt, że formą dotychczasowego „zatrudnienia" okazała się umowa cywilnoprawna, trzech – gdyż osoby te nie były pracownikami instytucji sektora oświaty zwolnionymi z przyczyn dotyczących zakładu pracy). Podejmowane działania nie miały jednak charakteru systemowego i były stosowane tylko w niektórych przypadkach.

W związku z ustaleniami kontroli, zdaniem NIK, istnieją uzasadnione podstawy do żądania – na podstawie § 7 ust. 1 i 2 umów o przyznanie wsparcia finansowego oraz § 8 ust. 2 umów o przyznanie podstawowego wsparcia pomostowego – zwrotu otrzymanych nienależnie środków wraz z odsetkami od uczestników, którzy złożyli oświadczenia niezgodne ze stanem faktycznym. Nie dotyczy to uczestników, w stosunku do których takie działania Ośrodek podjął. Jeżeli okazały się one nieskuteczne, rozważyć należy powiadomienie Instytucji Pośredniczącej II stopnia w celu wszczęcia postępowania w sprawie o zwrot nienależnie pobranych środków.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 220-226)

1.3.6. Przygotowane przez Ośrodek wzory deklaracji uczestnictwa w projekcie, zatwierdzone przez WUP, nie zawierały niektórych elementów wymaganych przez regulacje wytycznych POKL. Nie zawierały oświadczenia uczestnika o spełnieniu kryteriów kwalifikowalności oraz pouczenia o odpowiedzialności za składanie oświadczeń niezgodnych z prawdą. Oświadczenie o spełnieniu kryteriów kwalifikowalności oraz o złożeniu oświadczeń zgodnie z prawdą, zawarto natomiast

[50] Z danych rejestru REGON (dostępnych na stronie https://wyszukiwarkaregon.stat.gov.pl/appBIR/index.aspx) wynika, że pracodawca był osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą.

[51] Zgodnie z informacjami przekazanymi NIK przez ZUS uczestniczka została zgłoszona do ubezpieczeń przez tego płatnika od dnia 27.06.2013 r. W wyniku kontroli przeprowadzonej przez inspektora kontroli ZUS wydano 26.06.2014 r. decyzję stwierdzającą, że ww. z tytułu zatrudnienia nie podlega ubezpieczeniom jako pracownik, gdyż – w świetle ustaleń kontroli – zawarcie umowy o pracę było czynnością pozorną. W związku z uprawomocnieniem się (z dniem 20.06.2015 r.) decyzji sporządzony został dokument ZUS ZWUA z datą wyrejestrowania od 27.06.2013 r.

[52] W dniu przystąpienia do projektu 30.12.2014 r. i w momencie oceny kwalifikowalności uczestnictwa (karty oceny formularza rekrutacyjnego sporządzono 9.02.2015 r., powiadomienie o zakwalifikowaniu do projektu przesłano 12.02.2015 r.) kandydatka nie posiadała zadeklarowanego statusu osoby bezrobotnej. Według danych ZUS podlegała wówczas ubezpieczeniu w związku z zatrudnieniem na podstawie umowy o pracę w innej firmie (tytuł ubezpieczenia trwał jeszcze przez okres ponad trzech miesięcy od przystąpienia do projektu, do 2.04.2015 r.). Osobą bezrobotną pozostawała w dniu 9.04.2015 r., działalność gospodarczą rozpoczęła 10.04.2015 r., natomiast umowę w sprawie wsparcia podpisała 15.04.2015 r.

w „Formularzu rekrutacyjnym do projektu Kaganek nadziei ścieżka B", który również został zaakceptowany przez Instytucję Wdrażającą (WUP).

Prezes Fundacji wyjaśniła, że dokumenty rekrutacyjne kandydatów składały się z formularza rekrutacyjnego i deklaracji uczestnictwa w projekcie, które stanowiły integralną całość. Zapisy deklaracji uczestnictwa były tożsame z zapisami Wytycznych POKL i Wytycznych WUP w Kielcach. Ustalone przez WUP wzory traktowano jako niepodlegające zmianom.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 100, 113, 128-131, 147-156, 323, 330)

Uwagi dotyczące badanej działalności

1. Za dzień oceny kwalifikowalności uczestników projektu uznawano datę wpływu lub złożenia dokumentów rekrutacyjnych, wbrew zasadom zawartym w rozdziale 3 podrozdziale 6 pkt 4 Wytycznych POKL, zgodnie z którymi decydujące znaczenie winna mieć data podpisania deklaracji uczestnictwa (w niektórych przypadkach daty podpisania deklaracji oraz złożenia dokumentów rekrutacyjnych były różne).

   Stosowana zasada wynikała z Regulaminu rekrutacji, przewidującego, że do celów oceny, czy kandydat przynależy do grupy docelowej i kwalifikuje się do udziału w projekcie, status wnioskodawcy będzie ustalany na dzień przystąpienia do projektu. Zgodnie z postanowieniami § 1 ust. 7 i § 2 ust. 8 Regulaminu rekrutacji dzień przystąpienia do projektu był rozumiany jako dzień złożenia lub wpływu dokumentów rekrutacyjnych do biura Lidera lub Partnerów. Treść dokumentu w tym zakresie była zbieżna ze wzorem Regulaminu rekrutacji (§ 2 ust. 6) i jego załączników, ustalonym przez WUP w dokumentacji konkursowej.

   Prezes Fundacji wyjaśniła, że w pierwszej wersji dokumentów do „ścieżki B" Fundacja zaproponowała zmiany w treści regulaminów, jednak WUP nie wyraził zgody, wskazując na ich niezgodność z pierwotnymi zapisami wzoru, załączonego do dokumentacji konkursowej.

   Badanie przez NIK próby 18 uczestników wykazało, że w żadnym z kontrolowanych przypadków rozbieżność w ustalaniu daty przystąpienia do projektu (daty podpisania deklaracji lub daty złożenia dokumentów rekrutacyjnych) nie miała wpływu na ocenę kwalifikowalności uczestnika w projekcie.

   (dowód: akta kontroli, tom I str. 101, 128-131, 140-141, 280-293, 323, 330)

2. Zgodnie z SZOP POKL uczestnik projektu realizowanego w ramach poddziałania 8.1.2, który otrzymał środki finansowe na rozwój przedsiębiorczości, miał obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy. Naruszenie tego obowiązku wiązało się z koniecznością dokonania zwrotu otrzymanych środków wraz z należnymi odsetkami. W zawieranych umowach o przyznanie wsparcia finansowego uczestnicy projektu zobowiązywali się prowadzić działalność gospodarczą przez co najmniej 12 miesięcy – przy czym okres ten rozumiany był jako pozostawanie w rejestrze Ewidencji Działalności Gospodarczej lub Krajowym Rejestrze Sądowym (zapisy umowne były w tym zakresie zgodne ze wzorem umowy, określonym przez WUP).

   Od uczestników projektu nie żądano (np. po upływie roku prowadzenia działalności gospodarczej) dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności przez 12 miesięcy, takich jak zaświadczenie z ZUS o okresie podlegania ubezpieczeniom, czy zaświadczenia z Urzędu Skarbowego o okresie figurowania w rejestrze podatników prowadzących działalność gospodarczą. Zdaniem NIK, różnice, mogące występować pomiędzy okresem posiadania wpisu w CEIDG a okresem podlegania ubezpieczeniom z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej, rzutują na ocenę, czy uczestnik faktycznie prowadził działalność w okresie wskazanym w CEIDG oraz czy działalność ta była prowadzona przez co najmniej 12 miesięcy[53].

[53] Istotne różnice wystąpiły w przypadku jednego z badanej próby 18 uczestników. D. Ż. (nr umowy 75/WF/KN) podlegał ubezpieczeniu jako osoba prowadząca działalność gospodarczą dopiero od 13 września 2015 r., podczas gdy wpis do CEIDG uzyskał 13 lipca 2015 r., natomiast umowę wsparcia podpisał 30 lipca 2015 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 120, 296-297, 309, 319-320, tom IV str. 103-108, 111)

Prezes Fundacji wyjaśniła, że od uczestników nie żądano zaświadczeń wydanych przez ZUS lub urzędy skarbowe, gdyż nie były one dokumentami jednoznacznie potwierdzającymi fakt prowadzenia działalności gospodarczej. Fakt zawieszenia lub zamknięcia działalności gospodarczej osoby fizyczne zgłaszają na druku CEIDG-1. Organ ewidencyjny przekazuje informację o likwidacji działalności gospodarczej do właściwego urzędu skarbowego, ZUS oraz urzędu statystycznego. Zgodnie z art. 36 ust. 11 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych[54] każda osoba, w stosunku do której wygasł tytuł do ubezpieczeń społecznych, podlega wyrejestrowaniu z tych ubezpieczeń. Zgłoszenie wyrejestrowania płatnik składek jest zobowiązany złożyć w terminie siedmiu dni od daty zaistnienia tego faktu. Za dzień dokonania powyższych zmian uważa się dzień złożenia wniosku CEIDG-1. W opinii prezes Fundacji, pierwszym dokumentem pozwalającym uznać, czy przedsiębiorca zamknął lub zawiesił działalność gospodarczą był więc wydruk CEIDG. Dodatkowo, określony przez WUP wzór umowy o przyznanie wsparcia jako okres prowadzenia działalności gospodarczej przyjmował okres wskazany w CEIDG lub KRS. Fundacja jako dodatkowe narzędzie do monitorowania faktu prowadzenia działalności gospodarczej stosowała kierowane do wszystkich uczestników projektu prośby o przesyłanie comiesięcznego potwierdzenia dokonania opłat składek na ubezpieczenie społeczne lub zdrowotne z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy, nie miała jednak podstaw prawnych, aby uznać, że zaleganie w opłacaniu składek ZUS oznacza zawieszenie lub zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 336-337, 340-342)

NIK zauważa, że zgodnie z art. 25 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[55] integralną częścią wniosku o wpis do CEIDG jest żądanie zgłoszenia płatnika składek albo jego zmiany w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (w myśl art. 25 ust. 4 ustawy wpisem jest również wykreślenie lub zmiana wpisu). Stosownie do art. 13 pkt 4 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych osoby prowadzące pozarolniczą działalność podlegają ubezpieczeniu od dnia rozpoczęcia wykonywania działalności do dnia zaprzestania wykonywania tej działalności (z wyłączeniem okresu, na który wykonywanie działalności zostało zawieszone). Zgłoszenie i wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi więc tylko podstawę rozpoczęcia działalności gospodarczej w rozumieniu jej legalizacji i nie jest zdarzeniem ani czynnością utożsamianą z podjęciem takiej działalności (wpis ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny). Wpis do ewidencji działalności gospodarczej nie decyduje zatem, sam w sobie, o prowadzeniu działalności gospodarczej rodzącej obowiązek ubezpieczenia społecznego. Oznacza to, że posiadanie danych o okresie podlegania przez uczestników ubezpieczeniom z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej pozwoliłoby Fundacji na pełniejszą ocenę, czy działalność ta była faktycznie prowadzona i kiedy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 319-320)

3. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że wyniki badania przeprowadzonego przez NIK na próbie 18 uczestników projektu, wskazują na istnienie realnego ryzyka udzielenia znacznej części wsparcia osobom niespełniającym kryterium kwalifikowalności. W sytuacji bowiem, gdy w badanej próbie uczestników aż 38,9% spośród nich nie spełniało kryteriów udziału w projekcie, uzasadnione jest wnioskowanie, że problem ten

---

Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Kielcach poinformował NIK, że na podstawie otrzymanego z organu ewidencyjnego wniosku o wpis do ewidencji ZUS sporządził z urzędu formularz ZUS ZFA, dotyczący zgłoszenia nowego płatnika składek. Płatnik miał następnie obowiązek zgłoszenia w ZUS do odpowiednich ubezpieczeń siebie oraz ewentualnych innych zatrudnionych osób. Przedsiębiorca złożył w dniu 1 września 2015 r. druk ZUS ZZA, zgłaszając się do ubezpieczenia zdrowotnego, począwszy od 13 września 2015 r. ZUS nie miał podstawy do kwestionowania daty podanej przez zgłaszającego.

[54] Dz. U. z 2015 r. poz. 121, ze zm. Dalej: *ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych*.

[55] Dz. U. z 2015 r. poz. 584, ze zm.

dotyczyć może także części beneficjentów nieobjętych badaniem. Może to być sygnał dla Fundacji, by w przyszłości, przy realizacji kolejnego projektu współfinansowanego ze środków europejskich, niezależnie od zwiększenia liczby uczestników projektu kontrolowanych pod kątem zgodności ze stanem faktycznym danych zawartych w złożonych przez nich oświadczeniach, wdrożyć dodatkowo procedury weryfikacyjne na etapie kwalifikowania kandydatów, w zakresie, w jakim będzie to dla Fundacji możliwe i nie spowoduje istotnych opóźnień w realizacji projektu.

NIK zwraca także uwagę, że opracowane przez Instytucję Zarządzającą oraz Instytucję Wdrażającą dokumenty dopuszczały do udziału w projekcie np. osoby, które tylko kilkanaście dni pracowały w instytucjach sektora oświaty oraz dopuszczały możliwość łączenia prowadzenia działalności gospodarczej z inną działalnością zarobkową, co – w konsekwencji – mogło wpływać na motywację uczestników projektu do dalszego prowadzenia dofinansowanej działalności (uczestnicy projektu, którzy otrzymali wsparcie finansowe na rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej, mieli obowiązek prowadzenia jej przez co najmniej 12 miesięcy). Natomiast brak wyraźnych obowiązków, co do przedstawiania dokumentów zakupu przy rozliczaniu otrzymanych środków, powodował wzrost ryzyka, iż zakupione wyposażenie faktycznie nie było własnością uczestnika projektu. Uczestnik projektu, dla potwierdzenia dokonania wydatków, miał przedstawiać oświadczenie o dokonaniu zakupów towarów czy szczegółowe zestawienie towarów lub usług, których zakup został dokonany ze środków na rozwój przedsiębiorczości, ze wskazaniem ich parametrów technicznych lub jakościowych.

(dowód: akta kontroli, t. I str. 157-169, t. II str. 22-27)

IV. Wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości w realizacji projektu przez Fundację, Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

Lublin, dnia 8 lipca 2016 r.

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis

.....

Podpis