



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.020.01.2021

Pani  
Ewelina Karewicz  
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Kołobrzegu  
Powiatowy Urząd Pracy  
ul. Katedralna 46-48  
78-100 Kołobrzeg

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/21/018 Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce.

## I. Dane identyfikacyjne.

|                                     |  |
|-------------------------------------|--|
| Jednostka kontrolowana              | Powiatowy Urząd Pracy w Kołobrzegu, ul. Katedralna 46-48, 78-100 Kołobrzeg <sup>1</sup> .  |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Ewelina Karewicz Dyrektor PUP, od 22 czerwca 2007 r.   |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy.</li><li>2. Analiza efektów udzielonego wsparcia.</li></ol>   |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2020 – 2021 (pierwsza połowa) <sup>2</sup> .  |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>3</sup> .   |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli<br>Delegatura w Szczecinie.  |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Leszek Chwał, doradca techniczny, upoważnienia do kontroli nr LSZ/128/2021 z 20 sierpnia 2021 r., LSZ/183/2021 z 4 listopada 2021 r. oraz LSZ/22/2022 z 7 lutego 2022 r.</li><li>2. Adam Milczarek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LSZ/66/2022 z 5 maja 2022 r.</li></ol> |

(akta kontroli str. 1-4b, 5)

---

<sup>1</sup> Dalej: Urząd lub PUP.

<sup>2</sup> Z uwzględnieniem danych i dowodów w okresach wcześniejszych i późniejszych.

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623.; dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>4</sup> kontrolowanej działalności.

### OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2021 (do 30 czerwca) Urząd należycie wykonywał obowiązki Starosty Kołobrzесьkiego<sup>5</sup> związane z wdrożeniem objętych kontrolą mechanizmów wsparcia przedsiębiorców<sup>6</sup>, określonych w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych<sup>7</sup>, z powodu ograniczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej w stanie zagrożenia epidemicznego i epidemii. Zmiany organizacyjne wprowadzone w Urzędzie pozwoliły na sprawne wdrażanie kolejnych instrumentów wsparcia, pomimo braku dodatkowego wsparcia kadrowego. Kierownictwo Urzędu na bieżąco dostosowywało zasady pracy PUP do zmieniających się wytycznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej<sup>8</sup> w zakresie zasad udzielania pomocy przedsiębiorcom oraz wprowadzania kolejnych, nowych instrumentów wsparcia.

Bez zbędnej zwłoki rozpatrywano wnioski o wsparcie przedsiębiorców, w większości przypadków terminowo wypłacano przyznane środki. Wyjątek stanowiło wypłacenie czterem podmiotom wsparcia na łączną kwotę 20 tys. zł. z opóźnieniem od dwóch do pięciu dni.

W Urzędzie rzetelnie oraz zgodnie z zasadami określonymi w przepisach ustawy COVID-19 i wytycznych Ministerstwa weryfikowano wnioski o udzielenie wsparcia, w tym w zakresie spełniania przez wnioskodawców ustalonych kryteriów. Na bieżąco weryfikowano także spełnianie przez pożyczkobiorców warunków umorzenia udzielonych pożyczek, a w przypadku samozatrudnionych, którym przyznano dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności – w zakresie jej prowadzenia przez okres, za który otrzymali wsparcie oraz niezatrudniania innych osób. Korzystano również z uprawnień wynikających z zawartych umów pożyczek, wypowiadając je podmiotom posiadającym zaległości w spłacie co najmniej dwóch rat.

W zakresie składanych przez wnioskodawców oświadczeń o odnotowanych spadkach obrotów<sup>9</sup> w Urzędzie przyjęto praktykę opierania się wyłącznie na ich oświadczeniach. Praktyka ta była zgodna z wytycznymi Ministerstwa i wynikała z braku dostępu do systemów informatycznych Krajowej Administracji Skarbowej.

Urząd prowadził aktywne działania na rzecz odzyskania udzielonego dofinansowania, w przypadkach niedotrzymania warunków umów przez beneficjentów instrumentów Tarczy.

---

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

<sup>5</sup> Dalej także: Starosta.

<sup>6</sup> Dalej także: Tarcza.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm.; dalej: ustawa COVID-19.

<sup>8</sup> Dalej: Ministerstwo.

<sup>9</sup> W przypadku, gdy wykazanie tego typu spadku było warunkiem otrzymania pomocy.

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

OBSZAR

#### 1. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy.

Opis stanu faktycznego

1.1. Urząd realizował zadania Starosty określone ustawą COVID-19. Starosta 7 kwietnia 2020 r. udzielił Dyrektorowi PUP oraz Zastępcy Dyrektora PUP<sup>11</sup> imiennych upoważnień w ww. zakresie, w szczególności do rozpatrywania wniosków, zawierania umów oraz do wypłaty środków finansowych.

Na obszarze działania Urzędu (powiat kołobrzeski), zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego wg stanu na koniec 2019 r., zarejestrowanych było 8 198 podmiotów (zarówno przedsiębiorstw, jak i osób prowadzących działalność gospodarczą). Ich działalność w zdecydowanej większości związana była z obsługą ruchu turystycznego – bezpośrednio (np. hotele, wynajem apartamentów, gastronomia) bądź pośrednio (np. hurtownie, piekarnie, pralnie chemiczne, usługi medyczne, usługi remontowe itp.). Branża turystyczna została w szczególności dotknięta skutkami ograniczeń związanych z epidemią SARS-COV-2. Większość podmiotów w niej działających zostało zmuszonych do zaprzestania lub znacznego ograniczenia prowadzonej działalności już na początku 2020 r. Także podmioty obsługujące tę branżę zostały dotknięte skutkami wprowadzonych obostrzeń.

(akta kontroli str. 7-9, 29-37)

W okresie objętym kontrolą Urząd wdrażał następujące instrumenty wsparcia wynikające z przepisów ustawy COVID-19<sup>12</sup>:

- pożyczka bezzwrotna ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy - art. 15zzd<sup>13</sup> i pożyczka bezzwrotna ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lub statutowej organizacji pozarządowej lub podmiotowi prowadzącemu działalność pożytku publicznego - art. 15zza;
- dofinansowanie przedsiębiorcy części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne art. 15zzb<sup>14</sup>;
- dofinansowanie części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorców będących osobami fizycznymi niezatrudniającymi pracowników - art. 15zcc<sup>15</sup>;
- dofinansowanie części kosztów wynagrodzeń pracowników zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego - art. 15zze oraz osób zatrudnianych przez kościelne osoby prawne i ich jednostki organizacyjne - art. 15zze<sup>2</sup>;
- dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy - art. 15zze<sup>4</sup> ze środków Funduszu Pracy<sup>16</sup>;
- dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy przyznawana na podstawie §7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia

<sup>10</sup> Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>11</sup> Zastępca Dyrektora PUP – Marcin Bonew od 28 czerwca 2013 r.

<sup>12</sup> Dalej także: instrumenty Tarczy lub instrumenty pomocowe.

<sup>13</sup> Dalej: instrument 15zzd.

<sup>14</sup> Dalej: instrument 15zzb.

<sup>15</sup> Dalej: instrument 15zcc.

<sup>16</sup> Dalej: instrument 15zze<sup>4</sup>.

uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19<sup>17</sup> w związku z art. 15 zze<sup>4</sup> ustawy COVID-19<sup>18</sup>.

W opisywanym wyżej okresie nie udzielono pomocy w ramach art. 15zze<sup>4A</sup> ustawy COVID-19, tj. jednorazowych dotacji z Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne.

Łączna wartość pomocy udzielonej przez Urząd, w ramach ww. instrumentów, wyniosła ogółem w kontrolowanym okresie 62 461,9 tys. zł<sup>19</sup>, w tym: 46 265,5 tys. zł<sup>20</sup> w 2020 r. i 16 196,4 tys. zł<sup>21</sup> w pierwszym półroczu 2021 r.

Zadania dotyczące instrumentów 15zzb, 15zcc i 15zze, zgodnie z dyspozycjami Ministerstwa przesyłanymi do PUP, miały być realizowane w ramach projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), do wyczerpania kwot ustalonych przez Marszałka Województwa<sup>22</sup>.

(akta kontroli str. 39, 49, 53, 149-151)

W celu realizacji zadań wynikających z ustawy COVID-19, w Urzędzie wprowadzono zmiany organizacyjne. Polegały one na przesunięciu pracowników uprzednio realizujących zadania związane ze wspieraniem rynku pracy, do obsługi zadań wynikających z ww. ustawy. Zadania z zakresu dystrybucji środków w ramach instrumentów Tarczy były wykonane w ramach posiadanych przez Urząd możliwości kadrowych. Do obsługi wniosków z zakresu ustawy COVID-19 nie oddelegowano do PUP z innych instytucji dodatkowych pracowników. Jak wyjaśniła Dyrektor PUP: (...) *Z ogólnego stanu 30 etatów (35 pracowników), do realizacji zadań związanych z obsługą tarczy antykrzysowej oddelegowano ponad 20 pracowników zatrudnionych w Urzędzie, przy czym ich liczba okresowo ulegała zmianie w związku z ilością składanych wniosków. Zadania jakie początkowo były realizowane dotyczyły pożyczek – art. 15zdd ww. ustawy, dofinansowania kosztów działalności prowadzonej przez osoby fizyczne (przedsiębiorców) – art. 15zcc ustawy i dofinansowania kosztów wynagrodzeń dla zatrudnionych pracowników – art. 15zbb ustawy. W późniejszym okresie, w miarę pojawiania się kolejnych nowelizacji ustawy, zakres zadań ulegał zwiększeniu. (...) Istotną trudnością było także to, iż część pracowników okresowo była nieobecna w pracy, co wymuszało na bieżąco dokonywanie kolejnych przesunięć, zmian w zakresie rozdziału poszczególnych zadań. (...) Część pracowników, poza zadaniami związanymi z obsługą instrumentów COVID-19 wykonywała także swoje dotychczasowe obowiązki wynikające np. z konieczności rejestracji zwiększonej ilości osób bezrobotnych (...), bieżącej obsługi instrumentów realizowanych w ramach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. (...) Mając na względzie zapewnienie jak najbardziej sprawnej i szybkiej dystrybucji środków (...) w okresie kwiecień 2020 r. – lipiec 2020 r. pracownicy Urzędu wykonywali pracę w godzinach nadliczbowych. (...) w całości zostały one rozliczone poprzez wypłatę wynagrodzenia z tego tytułu. W 2020 r. w Urzędzie zatrudniono na umowę zlecenia jedną osobę do pomocy w księgowości – na co wydatkowano kwotę 15,0 tys. zł.*

(akta kontroli str. 13, 119-120)

W Urzędzie ustalono procedurę rozpatrywania wniosków dotyczących objęcia wnioskodawcy wsparciem w ramach poszczególnych instrumentów Tarczy. Określała ona poniższy schemat postępowania:

<sup>17</sup> Dz. U. poz. 371, ze zm.

<sup>18</sup> Dalej: instrument 15zze<sup>4</sup> §7.

<sup>19</sup> Z tego: 62 018,1 tys. zł bez Instrumentu 15zda, 15zze i 15zze<sup>2</sup>.

<sup>20</sup> Z tego: 45 837,6 tys. zł bez Instrumentu 15zda, 15zze i 15zze<sup>2</sup>.

<sup>21</sup> Z tego: 16 180,5 tys. zł bez Instrumentu 15zda, 15zze i 15zze<sup>2</sup>.

<sup>22</sup> Marszałek Województwa był zobowiązany do przedłożenia ministrowi właściwemu ds. pracy informacji o kwocie środków EFS w podziale na POWER i Regionalny Program Operacyjny.

- wpływ wniosku do Urzędu (w postaci papierowej lub elektronicznej) - rejestracja wniosku – przekazanie wniosku pracownikowi;
- analiza wstępna merytoryczna wniosku pod kątem zawartych w nim informacji (danych): prawidłowość cyfr numerów NIP, PESEL, numerów rachunków bankowych;
- weryfikacja pogłębiona merytoryczna w oparciu o dane zawarte w systemach informacyjnych (CEIDG<sup>23</sup>, KRS<sup>24</sup>, REGON<sup>25</sup>) – zatwierdzenie / odmowa zatwierdzenia wniosku / wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku;
- rozstrzygnięcie co do sposobu załatwienia wniosku (wniosek pozytywnie rozstrzygnięty – zawarcie umowy – wypłata środków, wniosek negatywnie rozstrzygnięty – informacja przesyłana wnioskodawcy o rozstrzygnięciu wraz z uzasadnieniem);
- pozostawienie wniosku bez rozpoznania (np. w przypadku wycofania wniosku przez wnioskodawcę lub jego nieuzupełnienia).

W zakresie dotyczącym weryfikacji podstaw do umorzenia pożyczki określono i stosowano procedurę, zgodnie z którą PUP po upływie trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki za pomocą udostępnionego systemu teleinformatycznego Syriusz (poprzez połączenie z CEIDG oraz KRS) weryfikował czy pożyczkobiorca spełnia warunek do umorzenia pożyczki. Po uzyskaniu informacji, że działalność gospodarcza była prowadzona przez ww. okres pożyczka wraz z odsetkami była umarzana.

(akta kontroli str. 155, 2382)

W celu minimalizowania ryzyka w zakresie powstania nieprawidłowości przy udzielaniu dofinansowania, w PUP wdrożono procedurę, w ramach której:

- dokonano podziału pracy, polegającego na dwustopniowej weryfikacji merytorycznej składanych wniosków, ponadto wyznaczono pracowników do prowadzenia krzyżowej kontroli dokumentacji;
- weryfikowano wnioski pod kątem finansowo-księgowym przez pracowników działu finansowo - księgowego / głównego księgowego;
- weryfikowano dane wskazywane przez wnioskodawców w treści składanych wniosków z danymi zawartymi w rejestrach CEIDG, KRS, REGON, w szczególności w zakresie okresów prowadzenia działalności gospodarczej, sposobu reprezentacji podmiotu, danych identyfikacyjnych podmiotu;
- weryfikowano z danymi zawartymi w systemie Syriusz dane identyfikacyjne i stan ewentualnego zadłużenia wobec Urzędu przez poszczególnych wnioskodawców / mikroprzedsiębiorców;
- zapewniono stały dostęp pracownikom do wyjaśnień i interpretacji przesyłanych Urzędowi przez Ministerstwo celem stosowania (w formie papierowej i e-mail).

(akta kontroli str. 157)

W procesie weryfikacji wniosków dotyczących instrumentów 15zzb, 15zze4§7 oraz 15zzc pracownicy Urzędu nie weryfikowali oświadczeń wnioskodawców dotyczących spadku obrotów podmiotu, czy nieposiadania zobowiązań publicznoprawnych. Decyzje o udzieleniu wsparcia oraz o jego wysokości, podejmowane były wyłącznie na podstawie oświadczeń wnioskodawców.

Wicedyrektor PUP wyjaśnił: *W związku z okolicznościami, trybem, terminami oraz ilością składanych wniosków w procesie ich weryfikacji opierano się na oświadczeniach składanych przez wnioskodawców pod odpowiedzialnością karną. Jednocześnie informacje na temat okresów prowadzenia działalności gospodarczej, (...) weryfikowane były poprzez ich sprawdzenie w bazie danych*

<sup>23</sup> Centralna Ewidencja Działalności Gospodarczej.

<sup>24</sup> Krajowy Rejestr Sądowy.

<sup>25</sup> Rejestr Gospodarki Narodowej.

*CEIDG, KRS, względnie systemie REGON; Ponadto istniała również możliwość, po wpisaniu wniosku do systemu teleinformatycznego SYRIUSZ do zweryfikowania oświadczeń, czy przedsiębiorca nie otrzymał wcześniej pożyczki, ani nie ubiegał się o jej przyznanie z innych źródeł.*

(akta kontroli str. 143-147, 155-156)

W Urzędzie obowiązywało wydane 22 marca 2017 r. zarządzenie Dyrektora Urzędu nr 4/2017 w sprawie kontroli zarządczej realizowanej w PUP oraz zarządzenie nr 1/2011 z 3 stycznia 2011 r. w sprawie wprowadzenia Zasad Kontroli Zarządczej w PUP, którego § 21 stanowił m.in., że (...) *pracownicy otrzymują na bieżąco informacje niezbędne do wykonywania czynności służbowych bezpośrednio od swoich przełożonych, a także od innych pracowników, mają także dostęp do materiałów pomocnych w realizacji zadań. Osoby odpowiedzialne za przekazywanie informacji powinny zapewnić ich aktualność i kompletność.*

(akta kontroli str. 121-122, 133, 157)

Według wyjaśnień Dyrektora PUP *działania korygujące związane z weryfikacją poszczególnych wniosków (...) podejmowane były na bieżąco przez pracowników merytorycznych. Największym problem dla Urzędu były kolejne zmiany legislacyjne, a także przekazywane na bieżąco urzędowi ze strony Ministerstwa wytyczne, wyjaśnienia, tym bardziej, iż dochodziło często do formułowania przez Ministerstwo przeciwstawnych stanowisk interpretacyjnych. W przypadkach wystąpienia ww. okoliczności dokonywano modyfikacji stanowiska Urzędu. Informacje w tym zakresie były przekazywane pracownikom merytorycznym odpowiedzialnym za realizację zadań za pomocą poczty elektronicznej.*

(akta kontroli str. 157-158)

W związku ze zmianami zasad udzielania pomocy przedsiębiorcom, wynikającymi zarówno z kolejnych zmian ustawy COVID-19, jak i ze zmian interpretacji tych przepisów przez Ministerstwo, w Urzędzie prowadzono stały monitoring ww. zmian. Do użytku pracowników zajmujących się poszczególnymi instrumentami pomocowymi, przygotowywany był biuletyn zawierający aktualne wytyczne do rozpatrywania i oceny wniosków. Miał on formę zbioru pytań i odpowiedzi dotyczących kluczowych elementów służących do weryfikacji wniosków. Zawierał także poprzednio obowiązujące wytyczne Ministerstwa.

(akta kontroli str. 163-196)

W sprawie podejmowania współpracy z podmiotami zewnętrznymi w zakresie wątpliwości dotyczących udzielanego wsparcia, Dyrektor PUP wyjaśnił, że Urząd współpracował z Prokuraturą Rejonową w Kołobrzegu. W przypadku powzięcia podejrzenia co do zasadności przyznania pożyczki, powiadamiano Prokuraturę. W okresie objętym kontrolą złożono jedno takie zawiadomienie.

(akta kontroli str. 156)

W zakresie podejmowanych kontroli w celu weryfikacji wniosków o wsparcie i ich rozliczeń Zastępca Dyrektora PUP wyjaśnił: *Kontrola stanu realizacji poszczególnych umów prowadzona była w okresie jej trwania, tj. obejmowała okres prowadzenia działalności przez podmiot (mikroprzedsiębiorcę), który otrzymał środki — tj. trzech miesięcy od dnia otrzymania środków. Po tym okresie, korzystając również z narzędzi elektronicznych — zakładka do systemu skonfigurowana z bazą danych CEIDG — prowadzono weryfikację stanu realizacji umowy pod kątem umorzenia pożyczki (...).*

(akta kontroli str. 156)

W przypadkach stwierdzenia niewykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia dotacji<sup>26</sup> Urząd

<sup>26</sup> Dot. ośmiu beneficjentów Instrumentu 15zze<sup>4</sup>.

podejmował działania mające na celu odzyskanie środków, w szczególności wzywał do zwrotu środków. W przypadkach braku spłaty wypowiadał umowę, a następnie kierował przedsądowe wezwanie do spłaty należności.

(akta kontroli str. 2392-2393)

W zakresie spełniania przez mikroprzedsiębiorców warunków do umorzenia uzyskanych pożyczek, Urząd przeprowadził kontrolę wobec wszystkich beneficjentów. Kontrolę tą przeprowadzono za pomocą bazy systemu SYRIUSZ, w którym uruchomiona została zakładka oprogramowania umożliwiająca weryfikację danych.

(akta kontroli str. 156)

W przypadkach stwierdzenia nieprowadzenia działalności w okresie trzech miesięcy od udzielenia ww. pożyczki<sup>27</sup> Urząd podejmował adekwatne działania mające na celu odzyskanie środków. W szczególności wzywał do zwrotu środków, a w przypadku podejrzenia o możliwości popełnienia przestępstwa złożył stosowne zawiadomienie do prokuratury. W przypadkach braku zwrotu środków w wyniku wezwania wypowiadano umowę i kierowano sprawę na drogę postępowania sądowego<sup>28</sup>.

(akta kontroli str. 2397-2404)

Pierwszy wniosek o przyznanie środków na sfinansowanie instrumentów pomocowych został przesłany do Ministerstwa 8 kwietnia 2020 r. Zawniosowano w nim o przyznanie kwoty 22 519,5 tys. zł. Pismem z 9 kwietnia 2020 r. Ministerstwo poinformowało o ustaleniu kwoty dodatkowych środków Funduszu Pracy na sfinansowanie przez PUP zadań określonych w art. 15zzb-15zze ustawy COVID-19 w wysokości 20 000,0 tys. zł (88,8% wnioskowanej kwoty). W przekazanej informacji wskazano również, że o zwiększenie powyższej kwoty, stosownie do zgłaszanych potrzeb na terenie powiatu, Starosta może składać dodatkowe wnioski.

(akta kontroli str. 39-41)

W sprawie metodyki szacowania środków niezbędnych do sfinansowania instrumentów pomocowych określonych w ustawie COVID-19 Dyrektor PUP wyjaśniła: *Szacując wysokość środków (...) wzięto pod uwagę dane statystyczne dotyczące ilości podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie powiatu kołobrzeskiego oraz przedmiot ich działalności (...) założyliśmy, że po pomoc z Funduszu Pracy zgłosi się zdecydowana większość podmiotów prowadzących działalność na terenie powiatu. W miarę przedłużania ograniczeń związanych z pandemią oraz z wprowadzaniem kolejnych działań pomocowych dla przedsiębiorców, kwota 22 519 521 zł, o którą wnioskowaliśmy w kwietniu 2020 r. okazała się niewystarczająca i zmuszeni byliśmy kilkakrotnie wnioskować o dodatkowe środki.*

(akta kontroli str. 15)

W wyniku analizy dokumentacji ośmiu wniosków Starosty o zwiększenie przedmiotowych środków<sup>29</sup>, składanych w kontrolowanym okresie za pośrednictwem Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Szczecinie<sup>30</sup> stwierdzono, że środki przyznawane były w kwotach, o jakie wnioskował Starosta, a okres oczekiwania na informację Ministerstwa o zwiększeniu limitu środków<sup>31</sup> wynosił jeden dzień. Wyjątek stanowił wniosek z 31 grudnia 2020 r., który został rozpatrzony w dniach 5 i 7 stycznia 2021 r.

<sup>27</sup> Dot. 16 beneficjentów Instrumentu 15zzd i czterech beneficjentów Instrumentu 15zcc.

<sup>28</sup> W okresie objętym kontrolą wystąpiły cztery takie przypadki.

<sup>29</sup> Do łącznej kwoty 29 400,0 tys. zł.

<sup>30</sup> Dalej: WUP.

<sup>31</sup> Tzn. okres pomiędzy przesłaniem wniosku do WUP, a otrzymaniem informacji przyznaniu środków z Ministerstwa.



W każdym z tych dni Ministerstwo przyznało połowę wnioskowanej kwoty, tj. po 500,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 49-51, 53-56, 61-63, 69-72, 75-77, 81-89, 95-98, 101-104, 107-110)

W ramach limitu przyznanych środków, Urząd wnioskował do Ministerstwa o zasilenie swego rachunku bankowego w miarę potrzeb wynikających ze stanu realizacji zadań – obsługi instrumentów wsparcia. W wyniku analizy 14 wniosków Urzędu o zasilenie konta składanych w okresie objętym kontrolą stwierdzono, że w zbadanych przypadkach Ministerstwo przekazywało środki w zapotrzebowanych przez Urząd kwotach. Środki te były przekazywane na konto PUP następnego dnia po przesłaniu stosownego wniosku.

(akta kontroli str. 43-48, 57-59, 65-67, 73-74, 79-80, 91-94, 99-100, 105-106, 111-118)

Z tytułu obsługi zadań określonych w art. 15zzb-15zze, 15zze<sup>4</sup> i 15zze<sup>4a</sup> ustawy COVID-19, PUP otrzymał środki Funduszu Pracy w wysokości 0,5% kwoty wydatkowanej na realizację powyższych zadań. Kwota środków Funduszu Pracy wydatkowana przez Urząd na koszty obsługi wyniosła w 2020 r. 231,1 tys. zł i w 2021 r. 80,6 tys. zł. Środki te zostały przeznaczone m.in. na dodatkowe wynagrodzenia dla pracowników (nadgodziny, dodatek specjalny, nagrody) 152,9 tys. zł w 2020 r. i 66,2 tys. zł w 2021 r., umowę zlecenia 15,0 tys. zł w 2020 r., zakup urządzenia wielofunkcyjnego (drukarka skaner) 6,3 tys. zł w 2020 r., zakup papieru – 5,7 tys. zł w 2020 r. i 2,1 tys. zł w 2021 r., przesyłki pocztowe 28,6 tys. zł w 2020 r.

(akta kontroli str. 13)

1.2. Kontrolą NIK objęto wdrażanie następujących instrumentów pomocowych: 15zzd, 15zzc, 15zze<sup>4</sup>, 15zze<sup>4</sup>§7 i 15zzb.

1.2.1. Instrument 15zzd. Wysokość środków otrzymanych przez Urząd na ten cel wyniosła w 2020 r. 23 438,0 tys. zł a w pierwszym półroczu 2021 r. 236,0 tys. zł.

W sprawie otrzymania pomocy z ww. instrumentu w 2020 r. do PUP wpłynęły 4 833 wnioski (1 860 elektronicznie, 2 973 w formie papierowej), z których rozpatrzono 4 782<sup>32</sup>, zaakceptowano<sup>33</sup> 4 681, a negatywnie rozpatrzono 101 wniosków. Kwota wypłaconego wsparcia w 2020 r. wyniosła 23 371,2 tys. zł.

W pierwszym półroczu 2021 r. do PUP wpłynęło 168 wniosków (145 elektronicznie, 23 w formie papierowej), z których rozpatrzono 110. Zaakceptowano 46, a negatywnie rozpatrzono 64 wnioski. Kwota wypłaconego wsparcia w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosła 231,7 tys. zł.

(akta kontroli str. 135)

Analiza dokumentacji 41 wniosków rozpatrzonych pozytywnie (0,87%) wykazała, że wszystkie wnioski były weryfikowane przez pracownika Urzędu w zakresie prowadzenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej przed 1 kwietnia 2020 r. Czynności sprawdzające ww. dane w oparciu o CEDIG lub KRS potwierdzone były stosowną, podpisaną adnotacją w dokumentacji sprawy.

(akta kontroli str. 203-805)

Z 41 poddanych analizie spraw okres rozpatrywania wniosków, od złożenia do podpisania umowy, wynosił mniej niż 10 dni roboczych w 15 przypadkach, od 11 do 15 dni roboczych w 12 przypadkach i od 16 do 25 dni roboczych w 14

<sup>32</sup> Różnica wynika z faktu, że część wniosków została wycofana lub wnioskodawcy nie uzupełnili dokumentacji – zasady procedowania opisane na str. 6 wystąpienia.

<sup>33</sup> W przypadku zaakceptowania wniosku podpisywano umowę z wnioskodawcą. Liczby zaakceptowanych wniosków i podpisanych umów są tożsame.

przypadkach. Środki wsparcia były przekazywane na konto beneficjenta średnio w ciągu dwóch dni od zawarcia umowy. W 37 zbadanych przypadkach nastąpiło to od dnia podpisania umowy do dwóch dni roboczych. W czterech przypadkach wypłata nastąpiła w terminie od czterech do siedmiu dni, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 199, 200a)

W 10 negatywnie rozpatrzonych wnioskach z art. 15zzd, zbadanych w trakcie kontroli NIK (6,1%), przyczyną odmowy udzielenia wsparcia było: nieprowadzenie działalności gospodarczej w okresie od 29 lutego do 31 marca 2020 r. (zawieszenie działalności) – siedem przypadków, otrzymanie wcześniej wsparcia z instrumentu 15zzd – dwa przypadki i nieprowadzenie działalności gospodarczej przez wnioskodawcę w dniu złożenia wniosku – jeden przypadek. Od wpływu wniosków do Urzędu do ich rozpatrzenia upływało od jednego do 12 dni roboczych<sup>34</sup>. Wnioskodawcy byli niezwłocznie informowani pismem<sup>35</sup> o braku akceptacji wniosków.

(akta kontroli str. 201)

1.2.2. Instrument 15zzc. Wysokość środków otrzymanych przez Urząd z Funduszu Pracy na ten cel wyniosła w 2020 r. 4 636,2 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2021 r. 948,7 tys. zł.

W sprawie otrzymania pomocy z ww. instrumentu wsparcia w 2020 r. do PUP wpłynęło 1 078 wniosków (385 elektronicznie, 693 w formie papierowej), z których rozpatrzono 1 037. Zaakceptowano<sup>36</sup> 876, a negatywnie rozpatrzono 161 wniosków. Kwota wypłaconego wsparcia w 2020 r. wyniosła 4 630,9 tys. zł.

W pierwszym półroczu 2021 r. do PUP wpłynęło 238 wniosków (207 elektronicznie, 31 w formie papierowej), z których rozpatrzono 224. Zaakceptowano 150, a negatywnie rozpatrzono 74 wnioski. Kwota wypłaconego wsparcia w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosła 845,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 137)

Analiza dokumentacji 39 wniosków rozpatrzonych pozytywnie (3,8%) wykazała, że wszystkie wnioski były weryfikowane przez pracownika Urzędu w zakresie prowadzenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej wg stanu na dzień składania wniosku oraz na okoliczność ewentualnego posiadania przez wnioskodawcę statusu mikroprzedsiębiorcy. Sprawdzany był także fakt prowadzenia działalności gospodarczej w okresach podanych jako porównawcze – dla obliczenia wartości spadku obrotów. Czynności sprawdzające ww. dane w oparciu o CEDIG lub KRS potwierdzone były stosowną, podpisaną adnotacją w dokumentacji sprawy. Na wnioskach znajdowały się również adnotacje pracownika PUP o braku zaległości w ZUS oraz niezatrudnianiu pracowników.

(akta kontroli str. 1015-1604)

Z 39 poddanych analizie spraw, okres rozpatrywania wniosków, od ich złożenia do przekazania pierwszej transzy wsparcia, co było tożsame z początkiem obowiązywania umowy, wynosił mniej niż 10 dni roboczych w 31 przypadkach, od 11 do 15 dni roboczych w czterech przypadkach i od 16 do 24 dni roboczych w czterech przypadkach. W ww. sprawach Urząd zlecał każdorazowo przelew środków w dniu podpisania umowy.

(akta kontroli str. 2417)

---

<sup>34</sup> Średnio 5,4 dnia.

<sup>35</sup> Zawierającym uzasadnienie wskazujące na przyczyny braku przyznania dofinansowania.

<sup>36</sup> W przypadku zaakceptowania wniosku podpisywano umowę z wnioskodawcą. Liczby zaakceptowanych wniosków i podpisanych umów są tożsame.

W 10 negatywnie rozpatrzonych wnioskach, zbadanych w trakcie kontroli NIK (4,3%), przyczyną odmowy udzielenia wsparcia było: nieprowadzenie lub zawieszenie działalności gospodarczej w okresie wskazanym jako okres porównawczy – cztery przypadki, zatrudnianie pracowników przez wnioskodawcę – trzy przypadki, niewykazanie spadku obrotów o co najmniej 30%, zaleganie z zobowiązaniami podatkowymi oraz składkami na ubezpieczenie społeczne, zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej – po jednym przypadku. Od momentu złożenia wniosku do informacji o odmowie upłynęło w pięciu przypadkach od trzech do czterech dni roboczych, w trzech przypadkach od siedmiu do 15 dni roboczych, w dwóch przypadkach było to 27 i 39 dni roboczych.

(akta kontroli str. 2416)

1.2.3. Instrument 15zze<sup>4</sup>. Wysokość środków otrzymanych przez Urząd z Funduszu Pracy na ten cel wyniosła w 2020 r. – 250,0 tys. zł, a w pierwszym półroczu 2021 r. 1 705,0 tys. zł.

W sprawie otrzymania pomocy z ww. instrumentu wsparcia w 2020 r. do PUP wpłynęło 211 wniosków (wszystkie elektronicznie), z których rozpatrzono 197<sup>37</sup>. Do końca roku zaakceptowano 50, a negatywnie rozpatrzono 23 wnioski. Kwota wypłaconego wsparcia w 2020 r. wyniosła 250,0 tys. zł.

W pierwszym półroczu 2021 r. do PUP wpłynęły 273 wnioski (wszystkie elektronicznie), z których, do końca pierwszego półrocza 2021 r. rozpatrzono 250. W ww. okresie zaakceptowano 341, a negatywnie rozpatrzono 33 wnioski. Kwota wypłaconego wsparcia w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosła 1 705,0 tys. zł.

(akta kontroli str. 197)

Na podstawie badania próby 20 rozpatrzonych wniosków o wsparcie<sup>38</sup> (4,5%) ustalono, iż w 10 przypadkach wypłacono dotację w terminie od czterech do siedmiu dni roboczych od złożenia wniosku. W 10 przypadkach odmowy oddzielenia wsparcia, informacja w tym zakresie była przekazywana wnioskodawcom w terminie od jednego do dziewięciu dni roboczych od wpływu wniosków.

Jako przyczyny nieprzyznania wsparcia wskazywano: nieprowadzenie na 30 września 2020 r. wymaganej przeważającej działalności gospodarczej (wg PKD) - cztery przypadki, wyczerpanie limitu dotacji możliwych do otrzymania przez dany podmiot - dwa przypadki, złożenie wniosku przez spółkę cywilną<sup>39</sup> - dwa przypadki, zawieszenie działalności gospodarczej - jeden przypadek, rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej 5 marca 2020 r., co uniemożliwiało wykazanie spadku przychodu pomiędzy 2019 r. a 2020 r. - jeden przypadek.

(akta kontroli str. 2415)

1.2.4. Instrument 15zze<sup>4</sup>§7. Wysokość środków otrzymanych przez Urząd na ten cel wyniosła w pierwszym półroczu 2021 r. 13 295,0 tys. zł. W ww. okresie do PUP wpłynęły 2 753 wnioski (wszystkie elektronicznie), z których do końca pierwszego półrocza 2021 r. rozpatrzono 2 611. Zaakceptowano 2 449, a negatywnie rozpatrzono 94 wnioski. Kwota wypłaconego wsparcia w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosła 12 230,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 197)

Na podstawie badania próby 20 rozpatrzonych wniosków o wsparcie<sup>40</sup> (0,8%) ustalono, iż w 10 sprawdzonych przypadkach środki wypłacono przedsiębiorcom

<sup>37</sup> Różnica w ilości składanych wniosków a sumie wniosków rozpatrzonych negatywnie i pozytywnie wynika z tego, że zawarcie umów - tożsamy z pozytywnym rozpatrzeniem wniosku miało miejsce w następujących miesiącach – dotyczy instrumentu 15zze<sup>4</sup> i instrumentu 15zze<sup>4</sup>§7.

<sup>38</sup> W tym 10 rozpatrzonych pozytywnie i 10 rozpatrzonych negatywnie.

<sup>39</sup> Dotacją objęte były mikro i małe przedsiębiorstwa.

<sup>40</sup> W tym 10 rozpatrzonych pozytywnie i 10 rozpatrzonych negatywnie.

w terminie od trzech do sześciu dni roboczych od złożenia wniosku. W 10 przypadkach odmowy udzielenia wsparcia, w dziewięciu przypadkach informacja w tym zakresie została przekazana wnioskodawcom w terminie od dwóch do 10 dni roboczych, w jednym po upływie 17 dni roboczych. Jako przyczyny nieprzyznania wsparcia wskazywano: nieprowadzenie wymaganej przeważającej działalności gospodarczej (wg PKD) - dwa przypadki, wyczerpanie limitu dotacji możliwych do otrzymania przez dany podmiot - trzy przypadki, złożenie wniosku przez spółkę cywilną<sup>41</sup> - dwa przypadki, wcześniejsze przyznanie dotacji w oparciu o ten sam miesiąc, w którym nastąpił spadek przychodów - dwa przypadki, zawieszenie działalności gospodarczej - jeden przypadek.

(akta kontroli str. 2415)

1.2.5 Instrument 15zzb. W sprawie otrzymania pomocy z ww. instrumentu wsparcia w 2020 r. do PUP wpłynęły 794 wnioski (222 elektronicznie i 572 w formie papierowej), z których rozpatrzono 719. Zaakceptowano 712, a negatywnie rozpatrzono siedem wniosków. Kwota wypłaconego z tego instrumentu wsparcia w 2020 r. wyniosła 17 585,5 tys. zł. W 2020 r. Urząd otrzymał na sfinansowanie wypłat z tego instrumentu 17 716,9 tys. zł.

W pierwszym półroczu 2021 r. do PUP wpłynęło 112 wniosków (65 elektronicznie, 47 w formie papierowej), z których rozpatrzono 77. Zaakceptowano 72, a negatywnie rozpatrzono pięć wniosków. Kwota wypłaconego wsparcia w pierwszym półroczu 2021 r. wyniosła 1 167,8 tys. zł. W okresie pierwszego półrocza 2021 r. Urząd na sfinansowanie wypłat z ww. instrumentu otrzymał 1 299,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 139)

Analiza dokumentacji 40 wniosków rozpatrzonych pozytywnie (5,1%) wykazała, że wszystkie wnioski były weryfikowane przez pracownika Urzędu w zakresie prowadzenia przez wnioskodawcę działalności gospodarczej wg stanu na dzień złożenia wniosku oraz w okresach podanych do obliczenia spadków przychodów. Ponadto w Urzędzie dokonywano weryfikacji oświadczenia wnioskodawcy o niezaleganiu w zakresie opłat z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne – wykorzystywano do tego narzędzie informatyczne ZUS – U7.

(akta kontroli str. 2059-2206)

Z 40 poddanych analizie spraw okres rozpatrywania wniosków, od złożenia ostatecznych korekt do przekazania informacji o pozytywnym rozpatrzeniu, był we wszystkich przypadkach mniejszy niż siedem dni roboczych. Okres od zawarcia umowy do przekazania pierwszej transzy wsparcia, wynosił mniej niż 10 dni roboczych w 37 przypadkach i 12 dni roboczych w trzech przypadkach. W siedmiu przypadkach wsparcie obejmowało wypłatę środków w dwóch transzach, a w 22 przypadkach w trzech transzach.

(akta kontroli str. 2383-2387)

W 10 negatywnie rozpatrzonych wnioskach zbadanych w trakcie kontroli NIK (83,3%), przyczyną odmowy udzielenia wsparcia było to, że:

- pracownik, nie był zatrudniony w dniu, w którym wnioskodawca złożył wniosek o dofinansowanie;
- przedsiębiorca nie złożył oświadczenia, iż nie otrzymał dofinansowania na miejsce pracy z innego źródła (z WUP);
- przedsiębiorca nie uzupełnił dokumentacji. Pomimo dwukrotnych wezwań nie dostarczył m.in. załącznika nr 2 do wniosku - kalkulatora wynagrodzeń;
- przedsiębiorca otrzymał dofinansowanie za okres kwiecień - czerwiec 2020 r. Kolejny wniosek dotyczył okresu luty - marzec 2021 r., a więc dotyczył kolejnych

<sup>41</sup> Dotacją objęte były mikro i małe przedsiębiorstwa.

trzech miesięcy, podczas gdy pomoc mogła dotyczyć jednego trzymiesięcznego okresu;

- wniosek przedsiębiorcy zawierał błędy merytoryczne<sup>42</sup>. Wnioskodawca został wezwany do korekty wniosku i wobec jej niezłożenia wniosek rozpatrzono negatywnie;
- na dzień złożenia wniosku przedsiębiorca nie zatrudniał pracowników;
- wnioskodawca, jak wynikało z raportów ZUS U7, zalegał z uregulowaniem składek na ubezpieczenie społeczne;
- w trzech przypadkach wnioski dotyczyły nowozatrudnionych pracowników.

Od złożenia wniosku do udzielenia przez Urząd odpowiedzi upłynęło w trzech przypadkach od 12 do 28 dni, w czterech przypadkach od 41 do 56 dni, w trzech przypadkach od 64 do 91 dni. W przypadku braku otrzymania dofinansowania wnioskodawca otrzymywał informację o tym wraz z uzasadnieniem w formie elektronicznej.

(akta kontroli str. 2388-2389, 2391)

1.3. Urząd weryfikował spełnianie warunków umorzenia pożyczek. Po upływie trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki, za pomocą udostępnionego systemu teleinformatycznego SYRIUSZ, weryfikował czy pożyczkobiorca spełnia warunek do umorzenia pożyczki, tj. prowadził działalność gospodarczą przez ww. okres. W przypadku przedsiębiorców, którzy nie prowadzili działalności gospodarczej Urząd wzywał do spłaty pożyczki, na podstawie harmonogramu spłaty. W przypadku braku wpłaty raty zgodnie z harmonogramem, naliczane były odsetki ustawowe za opóźnienie od daty wymagalności raty do dnia faktycznej jej zapłaty. Przedsiębiorcom, którzy mieli opóźnienie w spłacie co najmniej dwóch rat, była wypowiedziana umowa i wzywano ich do zwrotu pozostałej kwoty pożyczki, w terminie 30 dni od dnia wypowiedzenia umowy pożyczki.

(akta kontroli str. 158-159, 2382)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W czterech przypadkach spośród 41 zbadanych (9,7%), w których udzielono wsparcia podmiotom na łączną kwotę 20 tys. zł, w ramach instrumentu 15zzd, wypłata ww. środków nastąpiła w terminie dłuższym niż dwa dni robocze od dnia podpisania umowy, co było niezgodne z § 1 ust. 3 umowy pożyczki. Opóźnienia w wypłacie środków wyniosły od dwóch do pięciu dni.

(akta kontroli str. 200a, 285, 291-295, 311, 317-321, 323-327, 331-335)

Główna Księgowa Urzędu wyjaśniła: *Wypłata pożyczek na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (...) została przekazana z kilkudniowym opóźnieniem z uwagi na bardzo dużą liczbę wykonywanych przelewów z ww. formy wsparcia. Ponadto pracownicy działu księgowości wykonywali równolegle inne zadania wynikające z podstawowego zakresu czynności, które również wymagały ich zaangażowania czasowego. Pomimo pracy pracowników działu FK w godzinach nadliczbowych zdarzały się sytuacje, gdzie termin faktycznej wypłaty mógł ulec nieznacznemu wydłużeniu.*

(akta kontroli str. 200b)

OCENA CZĄSTKOWA

Dyrektor PUP podejmował działania mające na celu dostosowanie organizacji jednostki do realizacji nowych zadań z zakresu wsparcia przedsiębiorców wynikających z ustawy COVID-19 oraz zapewnienie pracownikom informacji niezbędnych dla prawidłowego wykonywania zadań. Pozwoliło to na sprawne,

<sup>42</sup> Między innymi błędnie wskazano należne składki na ubezpieczenie społeczne, liczba pracowników we wniosku była inna niż liczba pracowników w kalkulatorze.

rzetelne i zgodne z wytycznymi Ministerstwa przeprowadzanie procesu weryfikacji wniosków i przyznanie wsparcia. Należycie szacowano potrzeby w zakresie środków niezbędnych do finansowania instrumentów wsparcia i występowało do Ministerstwa o ich przekazanie. Pozwoliło to na udzielanie wsparcia przedsiębiorcom bez nieuzasadnionej zwłoki. Wyjątek stanowiło przekazanie czterem podmiotom wsparcia na łączną kwotę 20 tys. zł. Opóźnienie w tym zakresie wyniosło od dwóch do pięciu dni. Urząd kontrolował dotrzymanie przez beneficjentów warunków uzyskania wsparcia i umorzenia udzielonych pożyczek, w szczególności poprzez weryfikację ciągłości prowadzenia działalności gospodarczej.

OBSZAR

## 2. Analiza efektów udzielonego wsparcia.

Opis stanu faktycznego

2.1. W celu wdrożenia poszczególnych instrumentów Tarczy, w Urzędzie jako priorytet przyjęto jak najszybsze podejmowanie działań skutkujących udzieleniem pomocy przedsiębiorcom z terenu powiatu kołobrzesckiego.

(akta kontroli str. 159)

Urząd przeprowadzał analizy (monitoring) efektów udzielonego wsparcia dla poszczególnych instrumentów. Dla instrumentu 15zzd efektem udzielonego wsparcia było kontynuowanie działalności gospodarczej przez trzy miesiące od daty otrzymania środków. W wyniku weryfikacji spełnienia przez beneficjentów ww. warunku Urząd ustalił, że spełniło go 4 711 przedsiębiorców. Działalność przed upływem trzech miesięcy od otrzymania pomocy zakończyło 16 mikroprzedsiębiorców (0,3%), w stosunku do których PUP podjął działania celem wyegzekwowania spłaty należności. Do czasu kontroli NIK<sup>43</sup> w czterech przypadkach prowadzone było w tym zakresie postępowanie przez sądem.

Dla instrumentu 15zcc 1 019 przedsiębiorców spełniło warunek zobowiązujący do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres, za który otrzymali dofinansowanie. W stosunku do czterech przedsiębiorców Urząd podjął działania celem wyegzekwowania należności w związku z naruszeniem warunków umowy.

(akta kontroli str. 159)

W sprawie wykorzystania sygnałów od przedsiębiorców dotyczących utrudnień w realizacji instrumentów Tarczy, Wicedyrektor PUP wyjaśnił: *Sygnały pochodzące od przedsiębiorców były na bieżąco przekazywane do Zachodniopomorskiego Konwentu Dyrektorów Urzędów Pracy, który w ramach stałej współpracy wszelkie sugestie pochodzące ze strony powiatowych urzędów pracy /starostów przekazywał do Ministerstwa. Ponadto skutkiem przekazywanych sygnałów przez poszczególne urzędy pracy były kolejne, wielokrotnie nowelizowane, wytyczne przekazywane urzędom pracy przez Ministerstwo. Samodzielnie Urząd nie wnioskował do ministra właściwego ds. pracy o modyfikację instrumentów pomocowych.*

(akta kontroli str. 160-162)

Wicedyrektor PUP wyjaśnił, że: *zarówno instrument (...)15zzd, jak również (...)15zcc ustawy nie zawierały w swoim brzmieniu nakazów/obowiązków nakładanych na przedsiębiorców (pracodawców) dotyczących utrzymania stanu zatrudnienia wobec czego element ten nie stanowił podstawy, na gruncie tych przepisów, do ich badania. Odnosząc się do badania płynności finansowej poszczególnych podmiotów przepisy art. 15zzd i 15zcc ustawy COVID nie zawierały w tym zakresie żadnych uregulowań wskazujących na zakres i sposób badania tego elementu. W wyjaśnieniach podał, że: (...) ustawodawca nie wskazał w oparciu o jakie procedury, dokumenty urzędy pracy mają/mogą realizować czynności sprawdzające dotyczące sposobu realizacji poszczególnych umów. Wobec braku jednolitych*

<sup>43</sup>Tj. do 5 października 2021 r.

wytycznych ze strony Ministerstwa, w szczególności w aspekcie współpracy np. z Krajową Administracją Skarbową, Zakładem Ubezpieczeń Społecznych, aktualnie zakres monitoringu/kontroli realizacji poszczególnych umów przez urzędy pracy jest bardzo fragmentaryczny.

(akta kontroli str. 160-161)

W zakresie analizowania przez Urząd przyczyn upadłości przedsiębiorców, którym udzielono wsparcia w ramach tarcz antykryzysowych Wicedyrektor PUP wyjaśnił: (...) urzędy pracy nie miały możliwości pozyskać danych / informacji od pracodawców, które mogłyby stanowić podstawę do wskazania przyczyn upadłości przedsiębiorców. Wobec powyższego tego rodzaju analizy nie były prowadzone.

(akta kontroli str. 161)

2.2. W zakresie kontroli wypełniania przez beneficjentów warunków umów zawartych w ramach instrumentu 15zzb, w Urzędzie wdrożono procedury kontrolne dotyczące weryfikacji zatrudniania osób, których wynagrodzenia były dofinansowywane w ramach tego instrumentu. Przedsiębiorca był zobowiązany do przedstawienia list płac oraz deklaracji ZUS dotyczących ww. osób. W przypadku, gdy pracodawca nie ponosił kosztów zatrudnienia pracownika<sup>44</sup>, był on wzywany do zwrotu części dofinansowania.

(akta kontroli str. 2059-2206)

W trakcie kontroli wystąpiono do ZUS, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, o weryfikację danych posiadanych przez Urząd, dotyczących zatrudnienia pracowników, których koszty zatrudnienia dofinansowano w ramach ww. instrumentu. Badanie przeprowadzono na próbie wynagrodzeń 300 pracowników objętych wnioskami o dofinansowanie skierowanymi do PUP przez 60 przedsiębiorstw. Na podstawie informacji uzyskanych od ZUS ustalono, iż w 295 przypadkach posiadał on informację dotyczącą zatrudnienia tych pracowników i zgłoszenia ich do ubezpieczenia społecznego. W pięciu przypadkach ZUS nie posiadał ww. informacji. W jednym dotyczyło to osoby poniżej 26 roku życia<sup>45</sup>, która była zwolniona z tego obowiązku. Natomiast w czterech przypadkach wynikało to z oczywistych omyłek pisarskich zawartych w złożonych do PUP wnioskach (w tym w zakresie imienia, nazwiska oraz numeru PESEL). W czterech przypadkach, w których ZUS nie był w stanie przekazać informacji, z uwagi na błędne dane identyfikacyjne, na podstawie znajdujących się w aktach PUP sprawozdań ZUS RCA (imienny raport miesięczny o należnych składkach i wypłaconych świadczeniach) ustalono, iż w tych przypadkach pracownicy byli zgłoszeni do ubezpieczenia społecznego w ZUS.

(akta kontroli str. 2396, 2407, 2408a)

W zakresie zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy, na podstawie danych uzyskanych od ZUS ustalono że:

- 46 beneficjentów na dzień złożenia wniosku posiadało zaległości;
- 16 beneficjentów było zwolnionych z opłacania składek ZUS, na podstawie ustawy COVID-19, w co najmniej w jednym miesiącu, za który otrzymali dofinansowanie<sup>46</sup>.

(akta kontroli str. 2422-2439)

<sup>44</sup> Np. w przypadku, gdy pracownik przebywał na zwolnieniu lekarskim.

<sup>45</sup> Artykuł 21 ust. 1 pkt 148 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 2021 r. poz. 1128, ze zm.).

<sup>46</sup> W tym dziewięciu w dwóch miesiącach.

W trakcie kontroli wystąpiono do Izby Administracji Skarbowej w Szczecinie<sup>47</sup>, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, o weryfikację danych zawartych w oświadczeniach wybranej grupy 60 beneficjentów instrumentu 15zzb, którzy uzyskali pomoc o największej wartości, dotyczących uzyskanych przez nich przychodów, których spadek stanowił podstawę przyznania dofinansowania. Z przekazanych informacji wynikało, że w:

- a. 10 przypadkach dane dotyczące zadeklarowanego spadku obrotów gospodarczych przez przedsiębiorców we wnioskach o dofinansowanie były zbieżne z danymi będącymi w posiadaniu urzędów skarbowych;
- a. 21 przypadkach wystąpiły różnice między wartością spadku obrotów gospodarczych zadeklarowanych przez przedsiębiorców we wnioskach o dofinansowanie a danymi będącymi w posiadaniu urzędów skarbowych, z tego:
  - w 17 przypadkach różnice nie wpływały na możliwość uzyskania pomocy oraz jej wysokość;
  - w trzech przypadkach różnice wpływały na wysokość uzyskanej pomocy<sup>48</sup>;
  - w jednym przypadku spadek obrotów nie uprawniał przedsiębiorcy do uzyskania pomocy.
- b. 24 przypadkach brak było możliwości porównania obrotów gospodarczych zadeklarowanych przez przedsiębiorców we wnioskach o dofinansowanie z danymi będącymi w posiadaniu urzędów skarbowych, z powodu wskazania obrotów za niepełny okres rozliczeniowy (część miesiąca). Zgodnie bowiem z art. 15zzb ust. 3 ustawy COVID-19 przez spadek obrotów gospodarczych rozumie się zmniejszenie sprzedaży towarów lub usług w ujęciu ilościowym lub wartościowym obliczone jako stosunek łącznych obrotów w ciągu dowolnie wskazanych dwóch kolejnych miesięcy kalendarzowych, przypadających w okresie po 31 grudnia 2019 r. do dnia poprzedzającego dzień złożenia wniosku o przyznanie dofinansowania, w porównaniu do łącznych obrotów z analogicznych dwóch kolejnych miesięcy kalendarzowych roku poprzedniego; za miesiąc uważa się także 30 kolejno po sobie następujących dni kalendarzowych, w przypadku gdy dwumiesięczny okres porównawczy rozpoczyna się w trakcie miesiąca kalendarzowego, to jest w dniu innym niż pierwszy dzień danego miesiąca kalendarzowego;
- c. pięciu przypadkach brak było możliwości porównania obrotów z uwagi, iż podmioty znajdowały się poza właściwością IAS.

(akta kontroli str. 2410, 2418-2421)

Dyrektor IAS odniósł się także do kwestii posiadania zaległości podatkowych przez 60 ww. beneficjentów, zarówno na koniec III kwartału 2019 r., jak i na dzień złożenia wniosku do PUP w Kołobrzegu. Z otrzymanej informacji wynikało że:

- a. 39 beneficjentów nie posiadało zaległości podatkowych ani na koniec III kwartału 2019 r., ani na dzień złożenia wniosku do PUP<sup>49</sup>;
- b. dwóch posiadało zaległości podatkowe na koniec III kwartału 2019 r., jednak na dzień złożenia wniosku do PUP nie posiadali zaległości;
- c. 10 nie posiadało zaległości podatkowych na koniec III kwartału 2019 r., ale mieli je na dzień złożenia wniosku do PUP<sup>50</sup>;

---

<sup>47</sup> Dalej: IAS.

<sup>48</sup> Przedsiębiorcy zadeklarowali wyższy niż rzeczywisty spadek obrotów, tym samym uzyskali pomoc w wyższej wysokości.

<sup>49</sup> W jednym przypadku w II kwartale 2020 r. właściwy Urząd Skarbowy wydał decyzję w sprawie spłaty zadłużenia, a beneficjent korzystał z odroczenia terminu zapłaty.

<sup>50</sup> W pięciu przypadkach właściwy Urząd Skarbowy wydał decyzje w sprawie spłaty zadłużenia, a beneficjenci terminowo opłacali raty lub korzystali z odroczenia terminu płatności.



d. czterech posiadało zaległości podatkowe zarówno na koniec III kwartału 2019 r., jak i na dzień złożenia wniosku do PUP<sup>51</sup>;

e. w pięciu przypadkach brak było możliwości podania zaległości podatkowych, ponieważ podmioty znajdowały się poza właściwością IAS.

Do kwestii zaległości podatkowych odniosło się Ministerstwo<sup>52</sup>. Opublikowało wyjaśnienia, zgodnie z którymi jeżeli przedsiębiorca nie zalegał z uregulowaniem zobowiązań podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy do końca III kwartału 2019 r. mógł ubiegać się o świadczenia w ramach tarczy antykryzysowej. Warunek niezalegania należało uznać za spełniony również wtedy, gdy na dzień składania wniosku przedsiębiorca nie posiadał zaległości, mimo że posiadał je wcześniej i zostały one uregulowane.

(akta kontroli str. 2440-2441)

Informacje uzyskane z ZUS oraz IAS wskazują, iż część beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie z instrumentu 15zzb nie spełniała warunków otrzymania dofinansowania, tj. zalegała z opłacaniem składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy, była zwolniona z opłacania tych składek oraz / lub posiadała zaległości podatkowe, co może wskazywać, iż otrzymane przez nich dofinansowanie nie było należne.

Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK wystąpiono do beneficjentów<sup>53</sup> instrumentu 15zzb o przesłanie informacji oraz dokumentacji potwierdzającej wielkość obrotów w miesiącach wykazanych przy ubieganiu się o udzielenie dofinansowania, z 24 podmiotów, w stosunku do których brak było możliwości porównania spadku obrotów na podstawie informacji z IAS, dziewięciu przesłało wymagane informacje. Na podstawie badania otrzymanej dokumentacji ustalono, iż w czterech przypadkach obroty wykazane przez beneficjentów w złożonych do PUP oświadczeniach były zgodne z przedłożoną NIK dokumentacją. W czterech przypadkach stwierdzono rozbieżności. W żadnym z badanych przypadków stwierdzone różnice w spadkach obrotów nie wpływały na zmianę wysokości dofinansowania jakie mógł otrzymać beneficjent. Według informacji udzielonej przez beneficjentów, przyjętym przez nich sposobem wyliczenia spadku obrotów był spadek uzyskiwanych przychodów ze sprzedaży towarów i usług z wyłączeniem ich importu i eksportu. W jednym przypadku beneficjent zwrócił dofinansowanie z uwagi na wykorzystanie niezgodnie z warunkami określonymi w umowie.

(akta kontroli str. 2414-2415)

Do czasu kontroli NIK<sup>54</sup> Urząd naliczył i wyegzekwował 1 694,7 tys. zł (1 031,7 tys. zł w 2020 r. i 662,9 tys. zł w 2021 r.) tytułem zwrotów udzielonego dofinansowania, w przypadkach niedotrzymania warunków umów przez beneficjentów instrumentów Tarczy, w tym: 44,7 tys. zł (odpowiednio: 18,6 tys. zł i 26,0 tys. zł) z instrumentów 15zzd / 15zzda; 1 559,2 tys. zł (odpowiednio: 1 000,5 tys. zł i 558,7 tys. zł) z instrumentu 15zzb; 11,0 tys. zł (odpowiednio: 8,3 tys. zł i 2,7 tys. zł) z instrumentu 15zcc oraz 5,0 tys. zł w 2021 r. z instrumentu 15zze<sup>4</sup> §7.

(akta kontroli str. 2383, 2409)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>51</sup> W dwóch przypadkach właściwy Urząd Skarbowy wydał decyzje w sprawie spłaty zadłużenia, a beneficjenci terminowo opłacali raty lub korzystali z odroczenia terminu płatności.

<sup>52</sup> Wyjaśnienia zawarte w formie pytań i odpowiedzi, opublikowane na stronie [praca.gov.pl](http://praca.gov.pl)

<sup>53</sup> Wystąpiono do 70 beneficjentów odpowiedzi udzieliło 27 beneficjentów.

<sup>54</sup> Tj. 30 listopada 2021 r.

## OCENA CZĄSTKOWA

Urząd weryfikował spełnianie przez beneficjentów warunków otrzymanego wsparcia z instrumentów 15zzd i 15zzc w postaci kontynuowania prowadzenia działalności gospodarczej przez odpowiedni okres. W PUP prowadzono weryfikację zatrudniania przez beneficjentów instrumentu 15zzb osób, których wynagrodzenie było dofinansowane, na podstawie dostarczanych przez przedsiębiorców list płac i deklaracji ZUS. W zakresie utrzymania stanu zatrudnienia oraz płynności finansowej, z uwagi na brak jednolitych wytycznych Ministerstwa zakres monitoringu realizacji umów był ograniczony. Urząd w okresie objętym kontrolą prowadził aktywne działania na rzecz odzyskania udzielonego dofinansowania, w przypadkach niedotrzymania warunków umów przez beneficjentów instrumentów Tarczy.

## IV. Uwagi i wnioski.

### Wnioski

W związku ze stwierdzoną nieprawidłowością, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o wprowadzenie skutecznych mechanizmów organizacyjnych zapewniających wypłatę wsparcia przedsiębiorcom w terminach określonych w umowach.

### Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

## 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 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 30 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.

Szczecin, 19 maja 2022 r.

Kontroler

Adam Milczarek

Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*