



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.025.03.2021

Pani
Marzena Radochońska
Dyrektor Powiatowego Urzędu
Pracy w Wałbrzychu
Powiatowy Urząd Pracy
ul. Ogrodowa 5B
58-306 Wałbrzych

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 Wałbrzychu, ul. Ogrodowa 5B, 58-306 Wałbrzych (dalej: PUP lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marzena Radochońska, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu od dnia 15 czerwca 2012 r. (dalej: Dyrektor) ¹ . Stanowisko Zastępcy Dyrektora ds. Rynku Pracy zajmuje od dnia 15 stycznia 2015 r. Magdalena Dudziak (dalej: Zastępca Dyrektora).
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy. 2. Analiza efektów udzielonego wsparcia.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Artykuł 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Zdzisław Błauciak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/137/2021 z dnia 2 września 2021 r. 2. Joanna Marczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/166/2021 z dnia 4 października 2021 r.

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

¹ W okresie od 31 sierpnia 2021 r. do 19 listopada 2021 r. obowiązki kierownika jednostki kontrolowanej pełniła Zastępca Dyrektora ds. Rynku Pracy.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Urząd właściwie realizował przypisane mu zadania w zakresie stosowania instrumentów wsparcia będących w jego kompetencjach, rozpatrując pozytywnie 10 463 wnioski na łączną kwotę 61 423,8 tys. zł. Organizacja Urzędu oraz przeprowadzone zmiany kadrowe, dostosowanie organizacji pracy w zakresie ewidencjonowania, rozpatrywania wniosków i udzielania pomocy służyły poprawie sprawności opracowywania oraz załatwiania wniosków podmiotów o udzielenie pomocy wynikającej z ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴. Zabezpieczano przy tym środki pieniężne w wystarczającej wysokości do realizacji pomocy przedsiębiorcom w kontrolowanym zakresie. W badanej próbie 140 pozytywnie rozpatrzonych wniosków nie stwierdzono przypadków braku weryfikacji oświadczeń polegającej na sprawdzeniu przede wszystkim w bazach CEIDG⁵ lub KRS⁶ spełnienia warunków uzyskania pomocy. Weryfikowano również niezaleganie podmiotów ze składkami z tytułu ubezpieczeń społecznych w odniesieniu do instrumentów, dla których było to wymagane. Pomocy udzielono tylko kwalifikującym się podmiotom. Należy przy tym zaznaczyć, że w świetle obowiązujących wytycznych Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej⁷ (dalej: MRPiPS) weryfikacja ta miała być ograniczona do minimum na rzecz szybkości przyznawania i realizacji pomocy, a ogólnopolski system informatyczny stosowany przez Urząd uzyskał pełną funkcjonalność dopiero w chwili, gdy część wniosków została już zrealizowana przez pracowników PUP.

Urząd na bieżąco monitorował efekty wsparcia realizowanego na podstawie kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych⁸, rozumiane jako prowadzenie działalności gospodarczej. Na podstawie tych analiz podejmowano działania zmierzające do usprawnienia w Urzędzie procesu przyznawania pomocy w ramach kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych. Przeprowadzono ponadto analizę długofalowej trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych po okresie uzyskania wsparcia. PUP dokonywał także prawidłowej weryfikacji rozliczeń dotyczących dofinansowań do wynagrodzeń składanych przez zobowiązanych do tego beneficjentów.

W wyniku badania próby 60 beneficjentów wsparcia udzielonego przez PUP w formie dofinansowania wynagrodzeń pracowników (art. 15zzb ustawy COVID-19) ustalono, że Urząd rzetelnie sprawdzał wykorzystanie tej pomocy, a w wyniku tych działań wezwano 19 przedsiębiorców do zwrotu niewykorzystanej pomocy o wartości 83,5 tys. zł. Niemniej, w wyniku weryfikacji przez organy skarbowe obrotów analizowanych beneficjentów stwierdzono, że tylko w 33 przypadkach (55,0% próby) wielkości przez nich deklarowane odpowiadały progom wynikającym z art. 15zzb ust. 4 ustawy COVID-19, od których zależał poziom udzielonej pomocy. W sześciu kolejnych przypadkach (10,0%) organy skarbowe nie potwierdziły dochowania wysokości deklarowanych przez beneficjentów spadków obrotów gospodarczych, a w pozostałych 21 przypadkach (35,0%) przedstawione tym organom dane były nieweryfikowalne. Opierając się z kolei na danych ZUS ustalono, że 10 beneficjentów (16,7%), którzy otrzymali wsparcie w postaci dofinansowania do

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

⁴ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm. Dalej: ustawa COVID-19.

⁵ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej (dalej: CEIDG).

⁶ Krajowy Rejestr Sądowy (dalej: KRS).

⁷ Odpowiedź z 14 kwietnia 2020 r., znak pisma DRP-V.070.9.20.2020.EF, adresat: PUP w Kędzierzynie-Koźlu, zamieszczona w Intranecie Publicznych Służb Zatrudnienia.

⁸ Pakiet rozwiązań stabilizujących gospodarkę, przyjętych w ustawie COVID-19.

wynagrodzeń wraz ze składkami ZUS, byli zwolnieni z opłacenia tych składek na podstawie ustawy COVID-19. Wyniki kontroli udzielenia pomocy wybranym beneficjentom wskazują zatem na potrzebę skrupulatnej weryfikacji dokumentacji każdej ze spraw, gdyż niektórzy z nich nie postępowali rzetelnie, a zgromadzone przez NIK informacje wskazują na możliwość pozyskania nienależnych korzyści ze środków publicznych.

W związku z powyższym należy również zauważyć, że w ustawie COVID-19 nie podano dokładnej definicji obrotów jakie mieli deklarować beneficjenci w składanych oświadczeniach, a dane posiadane przez organy skarbowe pochodziły ze składanych przez nich deklaracji podatkowych lub innych dokumentów i mogły nie obejmować wszystkich tych obrotów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁹ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy

Opis stanu faktycznego

1.1. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. do PUP wpłynęło łącznie 11 599 wniosków o wsparcie instrumentami wykazanymi w ustawie COVID-19, z których pozytywnie rozpatrzono 10 463 (90,2%) na łączną kwotę 61 423,8 tys. zł. Na podstawie każdego pozytywnie rozpatrzonego wniosku zawarto z beneficjentem umowę, a udzielona pomoc obejmowała:

- 1) dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług (art. 15zzb ustawy COVID-19), o którego przyznanie przedsiębiorcy złożyli 753 wnioski, z których pozytywnie rozpatrzono 688 na kwotę 12 078,5 tys. zł¹⁰;
- 2) dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności przez samozatrudnionych (art. 15zzc ustawy COVID-19), o którego przyznanie przedsiębiorcy złożyli 1541 wniosków, z których pozytywnie rozpatrzono 1368 na kwotę 7175,7 tys. zł¹¹;
- 3) jednorazowe pożyczki bezzwrotne ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (art. 15zsd ustawy COVID-19), o której przyznanie przedsiębiorcy złożyli 6967 wniosków (w tym w okresie od 1 kwietnia do 17 kwietnia 2020 r. – 667 wniosków), z których pozytywnie rozpatrzono 6359 na kwotę 31 718,3 tys. zł¹²;
- 4) dofinansowanie wynagrodzeń osób zatrudnionych przez organizacje pozarządowe oraz inne podmioty prowadzące działalność pożytku publicznego (art. 15zze ustawy COVID-19), o którego przyznanie podmioty te złożyły 15 wniosków, z których pozytywnie rozpatrzono 13 na kwotę 280,8 tys. zł¹³;
- 5) jednorazowe dotacje z Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców lub małych przedsiębiorców (art. 15zze⁴ ustawy COVID-19), o których przyznanie przedsiębiorcy złożyli 436 wniosków, z których pozytywnie rozpatrzono 373 na kwotę 1865,0 tys. zł¹⁴;
- 6) dotacje z Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców lub małych

⁹ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹⁰ Dalej: dofinansowanie wynagrodzeń (art. 15zzb ustawy COVID-19). Średnio na jeden wniosek – 17,6 tys. zł.

¹¹ Dalej: dofinansowanie działalności (art. 15zzc ustawy COVID-19). Średnio na jeden wniosek – 5,2 tys. zł.

¹² Dalej: pożyczka bezzwrotna (art. 15zsd ustawy COVID-19). Średnio na jeden wniosek – 5,0 tys. zł.

¹³ Dalej: dofinansowanie wynagrodzeń (art. 15zze ustawy COVID-19). Średnio na jeden wniosek – 21,6 tys. zł.

¹⁴ Dalej: dotacja (art. 15zze⁴ ustawy COVID-19). Średnio na jeden wniosek – 5,0 tys. zł.

przedsiębiorców określonych branż, udzielane na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r.¹⁵ i z dnia 16 lutego 2021 r.¹⁶ w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 i na zasadach określonych w art. 15z⁴ ustawy COVID-19¹⁷). Przedsiębiorcy złożyli 1887 wniosków, z których pozytywnie rozpatrzono 1662 na łączną kwotę 8305,5 tys. zł¹⁸.

W okresie objętym kontrolą nie udzielano wsparcia na podstawie art. 15 z^{4a} ustawy COVID-19 w formie dotacji ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia sklepików szkolnych.

(akta kontroli: tom I, str. 60-66, 68-69, 172, 176-183, 361-363, 388-389)

Przyjęte w Urzędzie rozwiązania organizacyjne i kadrowe co do zasady zapewniały sprawną obsługę beneficjentów korzystających z pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej. Do realizacji zadań związanych z udzielaniem wsparcia został wyznaczony Wydział Instrumentów Rynku Pracy¹⁹ (dalej: WIRP), funkcjonujący w ramach Centrum Aktywizacji Zawodowej Urzędu, przy współudziale Wydziału Finansowo-Księgowego (dalej: WFK) w zakresie obsługi finansowej pomocy. Nadzór i kontrolę nad realizowanymi działaniami (podział obowiązków między pracownikami i zasady przepływu informacji) sprawowali kierownicy tych komórek, tj. odpowiednio Naczelnik WIRP i Główny Księgowy, zgodnie z zakresami ich czynności oraz zapisami Regulaminu organizacyjnego PUP. Tym samym - w ocenie Zastępcy Dyrektora - nie było zasadnym wprowadzanie dodatkowych regulacji w omawianym zakresie. Uznano, że obowiązujące regulacje wewnętrzne są wystarczające i spełniają swoją rolę również w odniesieniu wsparcia udzielanego na podstawie przepisów ustawy COVID-19. W związku z wpływem do PUP dużej liczby wniosków przedsiębiorców²⁰, w celu sprawnego ich przyjmowania i rozpatrywania – WIRP został wzmocniony kadrowo w okresie kwiecień – grudzień 2020 r. łącznie o 10 pracowników z innych komórek organizacyjnych Urzędu²¹ (średnio o czterech pracowników miesięcznie). Dodatkowo w WIRP zatrudniono dwóch pracowników posiadających wyższe wykształcenie na umowę o pracę²² oraz jednego z wykształceniem średnim za umowę-zlecenie²³.

Jak wskazała Zastępca Dyrektora, na organizację pracy w Urzędzie znaczący wpływ miały absencje pracowników spowodowane koniecznością zapewnienia opieki nad dziećmi oraz przebywaniem na kwarantannie i zwolnieniach lekarskich w związku z pandemią COVID-19. W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. średni miesięczny wskaźnik absencji pracowników w związku z pandemią wyniósł 6,1%, przy czym w miesiącach: kwiecień - maj 2020 r., odpowiednio 11,6% i 9,4%; listopad-grudzień 2020 r., kolejno: 20,7% i 8,3% oraz marzec-kwiecień 2021 r., odpowiednio: 15,2% i 18,8%.

(akta kontroli: tom I, str. 18-26, 40-41, 50-51, 174, 273-279, 284, 286-287)

¹⁵ Dz. U. poz. 152. Rozporządzenie utraciło moc z dniem 28 lutego 2021 r.

¹⁶ Dz. U. poz. 371, ze zm. Rozporządzenie weszło w życie z dniem 28 lutego 2021 r.

¹⁷ Dalej: dotacje (z rozporządzeń RM).

¹⁸ Średnio na jeden wniosek – 5,0 tys. zł.

¹⁹ Uchwałą Nr 72/2020 z dnia 7 kwietnia 2020 r. Zarząd Powiatu Wałbrzyskiego wprowadził zmiany w obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym PUP, uchwalonym uchwałą Nr 25/2018 Zarządu Powiatu Wałbrzyskiego z dnia 23 lutego 2018 r., w ramach których m.in. do zadań Wydziału Instrumentów Rynku Pracy dodano realizację zadań przypisanych powiatowym urzędом pracy, wynikających z ustawy COVID-19.

²⁰ W okresie kwiecień - czerwiec 2020 r. do Urzędu wpłynęło 8018 (82,5%) wniosków o pomoc na podstawie przepisów ustawy COVID-19.

²¹ Pracownicy zostali czasowo oddelegowani do WIRP na podstawie pisemnych dyspozycji Dyrektora PUP, bez zmiany ich dotychczasowych zakresów czynności.

²² Na czas określony, odpowiednio od 1 lipca 2020 r. do 31 grudnia 2021 r. i od 1 lipca 2020 r. do 10 marca 2021 r.

²³ Na czas określony od 3 sierpnia do 14 sierpnia 2020 r.

Sprawność realizacji zadań w zakresie obsługi przedsiębiorców korzystających z pomocy w ramach Tarczy Antykrzysowej zbadano na podstawie próby obejmującej łącznie 100 wniosków o wsparcie złożonych w okresie objętym kontrolą²⁴, w tym dotyczących:

- pożyczek bezzwrotnych (art. 15zzd ustawy COVID-19) – 50 wniosków, w tym 10 wniosków rozpatrzonych negatywnie na kwotę 50,0 tys. zł i 40 rozpatrzonych pozytywnie na kwotę 196,7 tys. zł;
- dofinansowania działalności (art. 15zzc ustawy COVID-19) – 50 wniosków, w tym 10 wniosków rozpatrzonych negatywnie na kwotę 55,1 tys. zł i 40 rozpatrzonych pozytywnie na kwotę 176,1 tys. zł.

Wszystkie badane wnioski były sporządzone na obowiązujących drukach, opracowanych przez MRPIPS, oraz rozpatrzone w terminie do 30 dni od daty ich złożenia (średnio w ciągu 14 dni)²⁵, przy czym wnioski dotyczące pożyczek bezzwrotnych (art. 15zzd ustawy COVID-19) rozpatrywano średnio 11 dni, a wnioski w zakresie dofinansowania działalności (art. 15zzc ustawy COVID-19) – średnio 17 dni.

We wszystkich badanych przypadkach odmowy udzielenia wsparcia wnioskujący byli niezwłocznie²⁶ informowani w formie pisemnej o wyniku rozpatrzenia wniosku ze wskazaniem powodów braku jego akceptacji. Przyczyną odmowy udzielenia wsparcia było niespełnianie przez wnioskujących warunków formalnych otrzymania pomocy, tj.:

- wnioski o pożyczkę bezzwrotną (art. 15zzd ustawy COVID-19): w ośmiu przypadkach²⁷ przedsiębiorcy nie spełniali warunku prowadzenia działalności gospodarczej przed dniem 1 marca 2020 r.; w dwóch przypadkach²⁸ przedsiębiorcy skorzystali już uprzednio (tj. w 2020 r.) z tej formy wsparcia²⁹;
- wnioski o dofinansowanie działalności (art. 15zzc ustawy COVID-19): w sześciu przypadkach we wnioskach przedsiębiorcy wykazali spadek obrotów na działalności gospodarczej w 2020 r. w okresie zawieszenia tej działalności; w jednym przypadku przedsiębiorca nie prowadził działalności gospodarczej w 2019 r. (brak możliwości porównania spadku obrotów w 2020 r.)³⁰; w trzech przypadkach³¹ przedsiębiorcy skorzystali uprzednio (tj. w 2020 r.) przez okres trzech miesięcy z tej formy wsparcia³².

W przypadku wszystkich badanych wniosków rozpatrzonych pozytywnie były one sprawdzane pod względem spełniania kryteriów otrzymania pomocy przez przedsiębiorcę. Weryfikowano poprawność wypełnienia wniosku oraz jego kompletność, upoważnienie składającego wniosek oraz spełnianie warunków pomocy, tj. okres i formę prowadzenia działalności³³, a ponadto oświadczenie wnioskującego o spadku obrotów gospodarczych i niezaleganiu ze składkami w ZUS³⁴. Przeprowadzenie tych czynności dokumentowano na liście kontrolnej sporządzanej dla każdego wniosku oraz poprzez dołączenie wydruków z baz

²⁴ Próba uzyskana w sposób losowy.

²⁵ Czas załatwienia wniosku licząc od dnia złożenia wniosku do udzielenia odpowiedzi (wnioski rozpatrzone negatywnie) lub zawarcia umowy (wnioski rozpatrzone pozytywnie).

²⁶ W dniu rozpatrzenia wniosku.

²⁷ Dotyczy wniosków złożonych do dnia 16 maja 2021 r.

²⁸ Dotyczy wniosków złożonych w I półroczu 2021 r.

²⁹ Wsparcie w formie pożyczki mogło zostać udzielone jednorazowo.

³⁰ Według CEIDG rozpoczęcie działalności gospodarczej nastąpiło dnia 1 stycznia 2020 r.

³¹ Dotyczy wniosków złożonych w I kwartale 2021 r.

³² Wsparcie w formie dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej pożyczki mogło zostać przyznane na okres nie dłuższy niż trzy miesiące.

³³ Dla wniosków o udzielenie pożyczek bezzwrotnych (art.15zzd ustawy COVID-19) oraz wniosków o dofinansowanie działalności samozatrudnionych (art. 15zzc ustawy COVID-19).

³⁴ Dla wniosków o dofinansowanie działalności samozatrudnionych (art. 15zzc ustawy COVID-19).

CEIDG. Umowy o udzielenie wsparcia każdorazowo podpisywano w dniu zaakceptowania wniosku.

W przypadku pożyczek bezzwrotnych (art. 15zzd ustawy COVID-19) przekazanie środków następowało w wymaganym terminie, nie później niż dwa dni robocze od zaakceptowania wniosku, każdorazowo w wysokości nieprzekraczającej 5,0 tys. zł. Spełnianie wymogu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 3 miesięcy od dnia udzielenia wsparcia, wymagane przy umorzeniu tej pożyczki, dokumentowano wydrukiem z bazy CEIDG, a o samym fakcie jej umorzenia każdorazowo informowano przedsiębiorcę. W badanej próbie umorzono 100% udzielonych pożyczek.

Wsparcia w formie dofinansowania działalności (art. 15zcc ustawy COVID-19) udzielano od miesiąca, w którym wniosek został złożony, natomiast wypłaty środków (jednorazowo lub pierwszej transzy) dokonywano bez zbędnej zwłoki, tj. w dniu zaakceptowania wniosku. Kwota udzielonego przez PUP dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej została każdorazowo ustalona zgodnie z wymogami ust. 3 ww. artykułu. Wsparcia udzielano od miesiąca, w którym wniosek został złożony, natomiast wypłaty wsparcia (jednorazowo lub pierwszej transzy) dokonywano bez zbędnej zwłoki, tj. w dniu zaakceptowania wniosku przez PUP. Wypłata każdej transzy była poprzedzona sprawdzeniem w systemie CEDIG wymogu prowadzenia działalności przez beneficjenta pomocy.

W przypadku dofinansowania w jednej transzy (na okres jednego miesiąca), gdy złożenie i rozpatrzenie wniosku oraz jednorazowa wypłata środków następowała w tym samym miesiącu (np. w grudniu 2020 r.) weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę warunków umowy o dofinansowanie (prowadzenie działalności gospodarczej przez okres wsparcia) dokonywano w systemie CEIDG w miesiącu następnym.

W sytuacji dofinansowania w dwóch lub trzech transzach (na okres dwóch lub trzech miesięcy) wypłaty ostatniej transzy dokonywano w miesiącu następującym po okresie rozliczeniowym, po uprzednim dokonaniu w systemie CEIDG weryfikacji spełnienia przed przedsiębiorcą wymogu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie wsparcia.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora wykazany sposób wypłaty ostatniej transzy dofinansowania pozwalał na pełną kontrolę realizacji przez beneficjenta warunków umowy o dofinansowanie w zakresie prowadzenia przez niego działalności gospodarczej przez cały okres wsparcia. Tym samym uniknięto konieczności ponownej weryfikacji przez Urząd tych warunków po upływie okresu wsparcia.

Ponadto, na podstawie wyżej opisanej próby ustalono, że w okresie od 14 do 24 września 2021 r., spośród 100 przedsiębiorców, którzy wnioskowali o pomoc w formie pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19) lub dofinansowania działalności (art. 15zcc ustawy COVID-19), 95 nadal prowadziło działalność gospodarczą, w tym 16 przedsiębiorców, których wnioski o pomoc zostały rozpatrzone negatywnie.

(akta kontroli: tom I, str. 72-82, 83-161, 162-167, 188, 295-296)

Dodatkowe badanie sprawności realizacji zadań w zakresie obsługi beneficjentów pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej przeprowadzono na podstawie próby obejmującej łącznie 90 wniosków o wsparcie, w tym:

- 10 wniosków rozpatrzonych negatywnie oraz 40 wniosków rozpatrzonych pozytywnie, dotyczących dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zzb ustawy COVID-19);

- 10 wniosków rozpatrzonych negatywnie oraz 10 wniosków rozpatrzonych pozytywnie, dotyczących udzielenia jednorazowej dotacji (art. 15z⁴ ustawy COVID-19);
- 10 wniosków rozpatrzonych negatywnie oraz 10 wniosków rozpatrzonych pozytywnie, dotyczących udzielenia dotacji (z rozporządzeń RM).

W badanej próbie wnioski zostały sporządzone na obowiązujących drukach oraz załatwione w terminie do 30 dni od daty ich złożenia³⁵ (średnio w ciągu 12 dni), przy czym wnioski dotyczące dofinansowania wynagrodzeń (art. 15z^{zb} ustawy COVID-19) rozpatrywano średnio 8 dni, wnioski o udzielenie jednorazowej dotacji (art. 15z⁴ ustawy COVID-19) – średnio 10 dni oraz wnioski o udzielenia dotacji (z rozporządzeń RM) – średnio 19 dni. W każdym badanym przypadku negatywnego rozpatrzenia złożonego przez przedsiębiorcę wniosku, był on niezwłocznie informowany pisemnie ze wskazaniem powodów braku akceptacji wniosku. We wszystkich 30 badanych przypadkach powodem braku akceptacji było niespełnianie przez wnioskodawcę warunków formalnych otrzymania pomocy³⁶. Przedsiębiorcy nie wnosili odwołań w związku z negatywnym rozpatrzeniem wniosków.

W przypadku wszystkich badanych wniosków rozpatrzonych pozytywnie były one weryfikowane pod względem spełniania kryteriów otrzymania pomocy przez przedsiębiorcę. Weryfikowano poprawność wypełnienia wniosku oraz jego kompletność, upoważnienie składającego wniosek oraz spełnianie warunków pomocy (spadek obrotów gospodarczych, niezaleganie ze składkami w ZUS, forma i okres prowadzenia działalności gospodarczej³⁷ lub sam okres i rodzaj (PKD) prowadzonej działalności³⁸). Przeprowadzenie tych czynności były dokumentowane na liście kontrolnej oraz poprzez dołączenie wydruków z baz CEIDG, KRS i REGON.

Wypłata środków pożyczki lub dofinansowania w badanej próbie nastąpiła w 55 (91,7%) przypadkach³⁹ niezwłocznie, tj. w dniu rozpatrzenia wniosku i podpisania umowy z beneficjentem, natomiast w pozostałych pięciu (8,3%) przypadkach w czwartym dniu roboczym po rozpatrzeniu wniosku⁴⁰.

Na podstawie wykazanej próby ustalono, że w okresie od 8 do 14 grudnia 2021 r. spośród 90 przedsiębiorców, którzy wnioskowali o wsparcie, 89 kontynuowało działalność gospodarczą, natomiast jeden zawiesił prowadzenie takiej działalności⁴¹.

(akta kontroli: tom I, str. 364-386)

1.2. Realizację wsparcia przedsiębiorców określonego w przepisach ustawy COVID-19 powierzono pracownikom WIRP i WFK. Za podział obowiązków między pracownikami tych komórek, przepływ informacji, bieżący monitoring i sprawowanie nadzoru nad realizacją wsparcia odpowiadali kierownicy ww. wydziałów w ramach dotychczasowych regulacji wewnętrznych (zakresy czynności, regulamin

³⁵ Czas załatwienia wniosku liczony od dnia jego złożenia do udzielenia odpowiedzi (wnioski rozpatrzone negatywnie) lub zawarcia umowy (wnioski rozpatrzone pozytywnie).

³⁶ Podmiot wykorzystał już limit pomocy w ramach danego wsparcia, posiadał zobowiązania wobec ZUS do końca trzeciego kwartału 2019 r., znajdował się w trudnej sytuacji ekonomicznej na 31 grudnia 2019 r. (art. 15z^{zb} ustawy COVID-19); rodzaj przeważającej działalności gospodarczej przedsiębiorcy (kod PKD) nie został uwzględniony w ustawie COVID-19 (art. 15z⁴ ustawy COVID-19); rodzaj przeważającej działalności gospodarczej przedsiębiorcy (kod PKD) nie został uwzględniony w rozporządzeniu RM, przedsiębiorca wyczerpał limit pomocy z tego instrumentu pomocowego (dotacje z rozporządzeń RM).

³⁷ Dla wniosków o dofinansowanie wynagrodzeń (art. 15z^{zb} ustawy COVID-19).

³⁸ Dla wniosków o udzielenie jednorazowej dotacji (art. 15z⁴ ustawy COVID-19) oraz udzielenia dotacji (z rozporządzeń RM).

³⁹ W 55 przypadkach na 60 wniosków rozpatrzonych pozytywnie.

⁴⁰ Wszystkie pięć wniosków rozpatrzono pozytywnie w dniu 30 grudnia 2020 r., natomiast środki wsparcia przekazano w dniu 7 stycznia 2021 r.

⁴¹ Dotyczy przedsiębiorcy, któremu udzielono dotacji na podstawie art. 15z⁴ ustawy COVID-19.

organizacyjny). W ocenie Zastępcy Dyrektora obowiązujące w PUP regulacje wewnętrzne były wystarczające i spełniały swoją rolę również w odniesieniu do realizacji zadań wynikających z Tarczy Antykryzysowej.

(akta kontroli: tom I, str. 24-26, 284, 287)

Monitoring wsparcia realizowany przez PUP na podstawie ustawy COVID-19 prowadzony był z wykorzystaniem systemu informatycznego Syriusz Std (o którym w dalszej części wystąpienia pokontrolnego). Na podstawie danych monitoringu na bieżąco korygowano stosowane procedury w zakresie ewidencjonowania i rozpatrywania wniosków oraz w pełni zabezpieczano środki na realizację wsparcia, przy zapewnieniu wykonania innych bieżących zadań Urzędu. Dokonywane zmiany polegały w szczególności na oddelegowaniu do realizacji obsługi wsparcia odpowiedniej (zwiększonej) liczby pracowników stosownie do liczby składanych wniosków (np. na początku kwietnia 2020 r. do realizacji wniosków oddelegowano dodatkowo trzech pracowników, przy czym w maju i czerwcu 2020 r. ich liczbę zwiększono do siedmiu osób). Szacowania środków finansowych na realizację zadań pomocowych dokonywano na podstawie kwot wsparcia wykazanych w składanych wnioskach. Dodatkowo, cotygodniowe informacje w zakresie liczby składanych wniosków i ponoszonych wydatków na realizację wsparcia przekazywano Staroście Wałbrzyskiemu.

W ramach bieżącego monitoringu weryfikowano spełnianie przez podmioty warunków otrzymania pomocy oraz wywiązywanie się przez nich z zawartych umów wsparcia. W wyniku ww. działań Urząd nie formułował uwag lub sugestii do ministra właściwego ds. pracy. W związku z występującymi wątpliwościami w interpretacji przepisów w zakresie zagadnień związanych z realizacją poszczególnych instrumentów wsparcia Dyrektor kierowała do MRPiPS⁴² pytania dotyczące m.in. postępowania w przypadku zgonu beneficjenta pomocy czy możliwości złożenia wniosku o dofinansowanie wynagrodzeń nowozatrudnionego pracownika.

Dodatkowo Urząd na bieżąco informował podmioty o zmianach w zakresie wsparcia udzielanego w ramach Tarczy Antykryzysowej przede wszystkim poprzez ogłoszenia na swojej stronie internetowej, udzielanie stosownych informacji telefonicznych oraz za pośrednictwem lokalnych mediów.

(akta kontroli: tom I, str. 24-26, 70-71, 273, 284, 287-289)

W okresie objętym kontrolą prowadzono bieżącą analizę odrzuconych wniosków o wsparcie instrumentami wykazanymi w ustawie COVID-19⁴³. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że czynności w tym zakresie dokonywała Naczelnik WIRP, tj. komórki odpowiedzialnej za ich rozpatrywanie. Głównymi przyczynami negatywnego rozpatrzenia wniosków było niespełnianie przez podmiot warunków przyznania pomocy wynikających z ww. ustawy oraz ponowne występowanie o wsparcie, które przysługiwało jednorazowo. Każdorazowo podmiot otrzymywał pisemną informację o negatywnym rozpatrzeniu wniosku wraz z uzasadnieniem.

Badanie próby kontrolnej, o której mowa w pkt 1.1 wystąpienia pokontrolnego potwierdziło wykazane powody negatywnej oceny wniosków oraz informowanie podmiotów o przyczynach ich odrzucenia.

(akta kontroli: tom I, str. 83-84, 120-122, 172, 284, 288)

⁴² Dyrektor Urzędu formułowała zapytania co do zidentyfikowanych wątpliwości interpretacyjnych i przekazywała je ministrowi właściwemu ds. pracy w formie zbiorczej – za pośrednictwem wyznaczonej placówki PUP. Z uwagi na początkową wielość pytań z wszystkich urzędów pracy na terenie całego kraju, na Dolnym Śląsku zdecydowano o przekazaniu zbiorczej listy pytań oraz uwag do ww. ministra. Jako urząd pośredniczący, wyznaczony został – przez Konwent Dyrektorów PUP Dolnego Śląska - Powiatowy Urząd Pracy w Świdnicy.

⁴³ Na łącznie 9712 złożonych wniosków rozpatrzono negatywnie 911 (9,4%), w tym wnioski o wsparcie na podstawie: art. 15zzd – 608, art. 15zdc – 173, art. 15zdb – 65, art. 15zze – 2 i art. zze⁴ – 63.

Kwoty środków niezbędnych do sfinansowania instrumentów pomocowych realizowanych przez PUP były szacowane na podstawie prowadzonego na bieżąco monitoringu w zakresie liczby składanych wniosków, wartości wnioskowanej pomocy oraz ponoszonych przez PUP wydatków z tytułu udzielonego wsparcia⁴⁴. Na jego podstawie w okresie od 6 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. Urząd złożył 17 wniosków o przyznanie środków m.in. na finansowanie działań związanych z realizacją ustawy COVID-19 na łączną kwotę 66 600,0 tys. zł. Wszystkie one zostały przekazane do ministra właściwego do spraw pracy⁴⁵ za pośrednictwem i z pozytywną opinią Marszałka Województwa Dolnośląskiego. Decyzje o przyznaniu środków finansowych minister wydawał w terminie od jednego do 11 dni od daty złożenia wniosku, a wpływ środków na konto PUP następował w terminie do pięciu dni od złożenia wniosku Urzędu o zasilenie rachunku środkami na finansowanie realizacji działań określonych w ustawie COVID-19⁴⁶.

W trakcie kontroli nie stwierdzono braku środków na wypłatę badanych instrumentów pomocowych.

Według stanu dzień 30 czerwca 2021 r. kwota wypłaconego przez PUP wsparcia z tytułu:

- pożyczek bezzwrotnych (art. 15zzd ustawy COVID-19) wyniosła 31 718,3 tys. zł, w całości została sfinansowana ze środków Funduszu Pracy;
- dofinansowania działalności (art. 15zcc ustawy COVID-19) wyniosła 7175,7 tys. zł, którą sfinansowano środkami: RPO WD⁴⁷ – 6078,0 tys. zł (84,7%), PO WER⁴⁸ – 474,6 tys. zł (6,6%) i Funduszu Pracy – 623,1 tys. zł (8,7%);
- dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zcb ustawy COVID-19) wyniosła 12 078,5 tys. zł, którą sfinansowano środkami: RPO WD – 8500,0 tys. zł (70,4%), PO WER – 2345,3 tys. zł (19,4%) i Funduszu Pracy – 1233,2 tys. zł (10,2%);
- dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zce ustawy COVID-19) wyniosła 280,8 tys. zł, którą sfinansowano środkami: RPO WD – 158,4 tys. zł (56,4%), PO WER – 27,9 tys. zł (9,9%) i Funduszu Pracy – 94,5 tys. zł (33,7%);
- jednorazowych dotacji (art. 15zce⁴ ustawy COVID-19) wyniosła 1865,0 tys. zł, którą w całości sfinansowano środkami Funduszu Pracy;
- dotacji (z rozporządzeń RM) wyniosła 8305,5 tys. zł, które w całości sfinansowano środkami Funduszu Pracy.

(akta kontroli: tom I, str. 68-69, 169-172, 176-182, 284, 288-289, 360)

Do realizacji zadań związanych ze wsparciem przedsiębiorców w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej PUP wykorzystywał system informatyczny Syriusz Std w wersji 2.0.56.1AJII_rc2⁴⁹, będący ogólnopolskim systemem przeznaczonym dla publicznych służb zatrudnienia. Umożliwiał on m.in. wprowadzanie i rozpatrywanie wniosków przedsiębiorców i innych uprawnionych podmiotów w zakresie obsługi realizacji wsparcia począwszy od kwietnia 2020 r., niemniej system ten uzyskał pełną funkcjonalność, gdy większość wniosków o wsparcie została przez PUP już

⁴⁴ W początkowej fazie (wniosek PUP o środki na finansowanie wsparcia z dnia 2 kwietnia 2020 r.) wyznacznikiem kwoty wnioskowanej była baza przedsiębiorców systemu Syriusz Std według stanu na dzień 31 marca 2020 r. (dotyczyła przedsiębiorców i pracodawców współpracujących z PUP w ramach ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Dz. U. z 2022 r. poz. 690, ze zm.; dalej: ustawa o promocji zatrudnienia) oraz liczba przedsiębiorców działających na terenie powiatu wałbrzyskiego i Miasta Wałbrzycha pozyskana z bazy internetowej GUS. Wstępna kwota wnioskowana została ustalono szacunkowo w wersji roboczej bez sporządzania odrębnych, udokumentowanych analiz i opracowań w tym zakresie.

⁴⁵ Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (wnioski składane do 17 grudnia 2020 r.) oraz Minister Rozwoju, Pracy i Technologii (wnioski składane od 30 grudnia 2020 r.).

⁴⁶ Kwoty przekazywano jednorazowo lub transzami, zgodnie z wnioskami PUP.

⁴⁷ Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego.

⁴⁸ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

⁴⁹ Stan na 14 września 2021 r.

zrealizowana, co opisano w pkt 1.3. niniejszego wystąpienia pokontrolnego. System ten zezwalał na wprowadzenie wniosku według instrumentu pomocowego obsługiwanego przez PUP. Pracownik wybierał właściwy wniosek i wprowadzał dane przedsiębiorcy, przy czym system zapewniał automatyczne ich uzupełnienie według danych zawartych w rejestrach Urzędu (np. po NIP lub nazwie podmiotu). Po wprowadzeniu kompletu danych do wniosku, system IT umożliwiał przeprowadzenie ich weryfikacji, m.in. z danymi zawartymi w rejestrach CEIDG, ZUS czy REGON. Następnie – po zatwierdzeniu wniosku przez upoważnionego pracownika - generowana była umowa na dany instrument finansowy. Każda czynność wykonywana w zakresie obsługi wniosku była „rozliczalna”, tj. w dedykowanej formacie można było uzyskać informację o pracowniku, który zajmował się wnioskiem oraz o czynnościach, które w ramach jego rozpatrywania wykonał.

Kontrola prawidłowości funkcjonowania systemu Syriusz Std na poziomie PUP polegała na analizie danych wprowadzanych do systemu, w tym porównaniu uzyskanych danych z CEIDG i KRS z bazami tych danych dostępnymi za pośrednictwem sieci Internet. Dostęp do systemu był ograniczony, oparty na uprawnieniach nadawanych na pisemny wniosek kierownika komórki.

Przyjęte rozwiązania organizacyjne (informatyczne) umożliwiały także określenie sumarycznej pomocy, która została udzielona poszczególnym beneficjentom przez PUP. Pozyskanie takich danych obejmujących pomoc udzieloną przez inne urzędy pracy wymagało skorzystania z bazy danych UOKiK⁵⁰ – portal SUDOP⁵¹, ponieważ system Syriusz Std umożliwiał – od czerwca/lipca 2020 r. - tylko weryfikację, czy podmiot składający wniosek otrzymał (lub nie otrzymał) wsparcie w innym urzędzie pracy.

Najważniejsze modyfikacje systemu Syriusz Std w zakresie obsługi i rozpatrywania wniosków w zakresie pomocy Tarcz Antykrzysowych w okresie kontroli obejmowały poniżej wykazane jego aktualizacje:

- 1) z dnia 14 maja 2020 r. - podgląd dokumentów z praca.gov.pl powiązanych z wnioskiem bezpośrednio z poziomu okna obsługi wniosku oraz dodanie zakładki „Metryczka” do wniosków o refundację w celu umożliwienia odnotowywania kluczowych dla wniosku zdarzeń;
- 2) z dnia 4 czerwca 2020 r. - automatyzacja obsługi wniosków o pożyczkę bezzwrotną (art. 15zzd ustawy COVID-19) w zakresie weryfikacji jego poprawności; proces weryfikacji wskazywał na poprawność następujących danych, tj. czy: NIP wnioskodawcy figuruje w CEIDG/KRS, firma prowadziła działalność przed 31 marca 2020 r., wnioskodawca skorzystał już z pożyczki w innym urzędzie, dla tego samego podmiotu istnieje inny wniosek o statusie innym niż „rozpatrzony negatywnie” oraz nieoznaczony flagą „bez rozpatrzenia” i „rezygnacja wnioskodawcy”, dla rachunku bankowego wskazanego na wniosku istnieje już inny wniosek o statusie „rozpatrzony pozytywnie” lub „rozliczony” bez rezygnacji wnioskodawcy i niepozostający bez rozpatrzenia;
- 3) z dnia 6 lipca 2020 r. - rozbudowanie mechanizmu weryfikacji wniosków o pożyczkę bezzwrotną (art.15zzd ustawy COVID-19): w przypadku, gdy przedsiębiorca na oknie *Danych organizacji* posiada wielkość inną niż „mikro”, weryfikacja oznaczana była jako negatywna, w przypadku, gdy w danych wniosku przynajmniej dla jednego z warunków (postępowanie upadłościowe/straty przewyższają 50% kapitału/stosunek długów do kapitału) wpisano wartość „tak”, wynik weryfikacji ustawiany był jako negatywny;

⁵⁰ Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK).

⁵¹ System Udostępniania Danych o Pomocy Publicznej, dostępny pod adresem <https://sudop.uokik.gov.pl/home>.

4) z dnia 29 lipca 2020 r. - dodanie weryfikacji wniosków pod kątem automatycznego umarzania.

System Syriusz Std zapewniał także generowanie sprawozdań (raportów) dotyczących przyjmowania i rozpoznania wniosków według zadanych atrybutów, m.in. liczby złożonych i rozpatrzonych wniosków w danym okresie⁵². Na podstawie danych z systemu (daty złożenia wniosku i daty wypłaty wsparcia) można było pozyskać informacje o terminach rozpatrywania wniosków.

(akta kontroli: tom I, str. 55-67, 70-71, 176-183)

Stosownie do wyjaśnień Zastępcy Dyrektora, w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. nie odnotowano awarii systemu Syriusz Std.

W okresie tym do Helpdesk tego systemu dokonywano zgłoszenia serwisowe dotyczące w szczególności: wprowadzania wniosku do systemu (trzy zgłoszenia); współdziałania z systemem praca.gov.pl (13); współdziałania z systemem ZUS (osiem) i systemem CEIDG (jedno); utrudnionym logowaniem do systemu Syriusz Std (jedno).

Wykazane problemy zostały rozwiązane, najczęściej w ramach kolejnych aktualizacji systemu Syriusz Std.

(akta kontroli: tom I, str. 284, 291)

W okresie objętym kontrolą spośród 10 463 wniosków rozpatrzonych pozytywnie 5811⁵³ (55,5%) wniosków załatwiono w okresie dłuższym niż 14 dni od daty ich złożenia do PUP.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że powodem wykazanego stanu w szczególności była bardzo duża liczba wniosków składanych w okresie kwiecień-czerwiec 2020 r.⁵⁴ oraz uzupełnianie przez przedsiębiorców braków formalnych w złożonych już wnioskach dotyczących przede wszystkim: niekompletności wniosków (braku wypełnienia wszystkich wymaganych rubryk), podania błędnego numeru Regon i NIP, nieprawidłowego wypełnienia Formularza Pomocy Publicznej.

(akta kontroli: tom I, str. 174-175, 295-296)

W okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. do PUP wpłynęło łącznie 11 odwołań przedsiębiorców, którym odmówiono udzielenia wsparcia, w tym w formie: pożyczki bezzwrotnej (art. 15zdz ustawy COVID-19) - cztery odwołania, dofinansowania działalności (art. 15zdc ustawy COVID-19) - trzy odwołania i dotacji (art. 15zde⁴ ustawy COVID-19) - cztery odwołania⁵⁵. Na tej podstawie - w terminie od jednego do 26 dni od wpływu odwołań⁵⁶ - dokonano ponownej weryfikacji dokumentów (wniosków) i we wszystkich przypadkach utrzymano negatywne stanowisko w sprawie udzielania pomocy. O podjętym rozstrzygnięciu Urząd niezwłocznie informował wnoszących odwołania. Nie wnoszono odwołań od wysokości pomocy udzielonej przez Urząd.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w PUP nie wdrożono oficjalnych procedur odwoławczych od informacji o odmowie przyznania wsparcia. Urząd działał w tym zakresie na podstawie dotychczasowo stosowanych praktyk i doświadczeń

⁵² Możliwe było wykonywanie np. dziennych raportów wypłat i raportów umorzeń.

⁵³ W tym: 4220 (72,6%) wniosków o pożyczkę (art. 15zdz ustawy COVID-19), 632 (10,9%) wnioski o dofinansowanie działalności (art. 15zdc ustawy COVID-19), 499 (8,6%) wniosków o dofinansowanie wynagrodzeń (art. 15zdb ustawy COVID-19), 291 (5,0%) wniosków o dotacje (z rozporządzeń RM), 158 (2,7%) wniosków o jednorazowe dotacje (art. 15zde⁴ ustawy COVID-19), 11 (0,2%) wniosków o dofinansowanie wynagrodzeń (art. 15zde ustawy COVID-19).

⁵⁴ Od 1 kwietnia 2020 r. do 30 czerwca 2021 r. do PUP wpłynęło łącznie 11 599 wniosków o wsparcie na podstawie ustawy COVID-19, w tym 8018 (69,1%) wniosków w okresie kwiecień-czerwiec 2020 r.

⁵⁵ Nie wnoszono odwołań do rozpatrzonych negatywnie wniosków dotyczących dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zdb i art. 15zde ustawy COVID-19) oraz dotacji (z rozporządzeń RM).

⁵⁶ Średnio w ciągu dziewięciu dni.

(tzw. procedury nieformalnej) z uwagi na brak wymogów prawnych do opracowania i wdrożenia takich procedur.

(akta kontroli: tom I, str. 184-186, 285, 291-292)

Oceny przestrzegania warunków udzielonej pomocy dokonywano przy wykorzystaniu systemu Syriusz Std⁵⁷ i na podstawie danych zawartych w szczególności w bazie CEIDG (osoby fizyczne) lub w KRS (osoby prawne). W przypadku pożyczek bezzwrotnych (art. 15zzd ustawy COVID-19) była ona wykonywana w zakresie spełniania warunków umorzenia tej formy pomocy, w przypadku dofinansowania działalności (art. 15zxc ustawy COVID-19) weryfikacja w bazie CEIDG była przeprowadzana przed każdą wypłatą kolejnej transzy wsparcia oraz po upływie okresu, na który dofinansowanie przyznano. W odniesieniu do wsparcia w formie dotacji (art. 15zze⁴ ustawy COVID-19 i rozporządzenia RM) spełnianie warunków umorzenia następowało na podstawie ewidencji w bazie CEIDG, natomiast w przypadku dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zxb i art. 15zxe ustawy COVID-19) spełnianie warunków umowy dokonywano na poprzez weryfikację dostarczanych przez beneficjentów formularzy rozliczeniowych za okresy udzielonego wsparcia.

Badanie próby udzielonej pomocy w formie pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19), dofinansowania działalności (art. 15zxc ustawy COVID-19), dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zxb ustawy COVID-19), jednorazowej dotacji (art. 15zze⁴ ustawy COVID-19) i dotacji (z rozporządzeń RM) na pokrycie bieżących kosztów, którego ustalenia opisano w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, potwierdzały stosowanie ww. oceny przestrzegania warunków zawartych umów.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2021 r. na łącznie 10 463 pozytywnie rozpatrzonych wniosków (zawartych umów) PUP dokonał oceny przestrzegania przez przedsiębiorców warunków udzielonego wsparcia dla 9165 (87,6%) zawartych umów, w tym w formie: pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19) – 6353 (99,9% umów dotyczących tego rodzaju wsparcia); dofinansowania działalności (art. 15zxc ustawy COVID-19) – 1368 (100% takich umów); dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zxb ustawy COVID-19) – 660 (95,9% umów dla tego rodzaju wsparcia); dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zxe ustawy COVID-19) – 11 (84,6% takich umów); jednorazowej dotacji (art. 15zze⁴ ustawy COVID-19) – 373 (100% takich umów) i dotacji (z rozporządzeń RM) na pokrycie bieżących kosztów – 400 (24,1% umów dotyczących tego rodzaju wsparcia).

(akta kontroli: tom I, str. 97-101, 139-145, 187, 285, 292-293, 336-377, 380-386)

1.3. W próbie badanych wniosków opisanej w pkt 1.1. niniejszego wystąpienia pokontrolnego, we wszystkich przypadkach nastąpiła weryfikacja złożonych oświadczeń. Działania te polegały na porównaniu danych zawartych we wniosku oraz złożonych oświadczeniach z danymi zawartymi w CEIDG lub KRS, a wydruki z tych baz załączano do dokumentacji sprawy. Czynności te w okresie największego napływu wniosków (kwiecień-maj 2020 r.) były wykonywane z wykorzystaniem dostępu do tych baz przez Internet, ponieważ pełną funkcjonalność w tym zakresie system Syriusz Std uzyskał na przełomie czerwca i lipca 2020 r. Po tym terminie wykorzystywana była także możliwość weryfikacji oświadczeń w zakresie nieubiegania się o pomoc w innych urzędach pracy. Dostęp do baz ZUS⁵⁸ pracownicy PUP uzyskali od dnia 1 września 2020 r. i od tego okresu weryfikowane były oświadczenia w tym zakresie.

⁵⁷ Automatyczna weryfikacja spełniania warunków umowy przed umorzeniem w formie pożyczki (art. 15zzd ustawy COVID-19).

⁵⁸ Za pośrednictwem informatycznego systemu Syriusz Std.

Należy podkreślić, iż według stanowiska MRPIPS⁵⁹ „działania administracji rządowej i samorządowej powinny być maksymalnie elastyczne i skoncentrowane na udzielaniu pomocy jak największej grupie małych i średnich przedsiębiorców”, w tym celu sugerowano „o ile to możliwe, daleko idące ograniczenie stawiania wymogów formalnych i zbierania od przedsiębiorców nadmiarowych danych”. Jednocześnie zalecano „co do zasady w sytuacjach budzących wątpliwość, działanie zgodnie z dyrektywami wskazanymi w art. 10 i 11 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, tj. założenie, że przedsiębiorca działa uczciwie i zgodnie z prawem, natomiast w przypadku wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy”.

(akta kontroli: tom I, str. 83-84, 97-101, 120-122, 139-145, 305-306, 318-321, 452-453)

Według stanu na 30 czerwca 2021 r. – w odniesieniu do 9165 (87,6%) umów zawartych na podstawie pozytywnie rozpatrzonych wniosków – Urząd dokonał weryfikacji pod kątem spełniania przez beneficjentów warunków udzielenia wsparcia, co opisano w pkt 1.2. niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

W wyniku tej oceny stwierdzano nieprawidłowe wykorzystanie udzielonej pomocy w formie:

- pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19) – w dwóch przypadkach na kwotę 10,0 tys. zł, z uwagi na okres prowadzenia działalności przez okres krótszy niż trzy miesiące - do dnia 30 czerwca 2021 r. wyegzekwowano od beneficjenta zwrot 5,0 tys. zł (jedna umowa)⁶⁰;
- dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zzb ustawy COVID-19) – w 93 przypadkach niepełne wykorzystanie udzielonego wsparcia w wysokości 303,7 tys. zł, ustalone na podstawie formularzy rozliczeniowych przedsiębiorców – do dnia 30 czerwca 2021 r. wyegzekwowano od beneficjentów zwrot 299,1 tys. zł (92 umowy)⁶¹.

W przypadku jednego przedsiębiorcy – pomimo, iż jego wniosek o dofinansowanie działalności (art. 15zzc ustawy COVID-19) został negatywnie rozpatrzony – w dniu 12 maja 2020 r. udzielono mu wsparcia za kwiecień 2020 r. w wysokości 2340 zł. Wykazaną pomoc beneficjent zwrócił następnego dnia, po telefonicznej interwencji Urzędu.

Według wyjaśnień Zastępcy Dyrektora wykazana sytuacja była wynikiem pomyłki spowodowanej znacznym obciążeniem pracowników WIRP z uwagi na bardzo dużą liczbę wniosków załatwianych w tamtym okresie⁶².

Dodatkowo w przypadku dwóch przedsiębiorców, którym Urząd udzielił wsparcia w formie pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19)⁶³ – po uzyskaniu pisemnej informacji Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy o udzieleniu już uprzednio tym beneficjentom takiej formy wsparcia – PUP wystąpił do tych podmiotów i odzyskał udzieloną pomoc w łącznej wysokości 10,0 tys. zł⁶⁴. W wniesionych do PUP wnioskach o środki pożyczki przedsiębiorcy ci złożyli pod odpowiedzialnością karną nieprawdziwe oświadczenie o niezłożeniu wniosku o jej udzielenie w innym urzędzie pracy. PUP odstąpił od skierowania zawiadomienia

⁵⁹ Odpowiedź z 14 kwietnia 2020 r., znak pisma DRP-V.070.9.20.2020.EF (adresat: PUP w Kędzierzynie-Koźlu), zamieszczona w Intranecie Publicznych Służb Zatrudnienia.

⁶⁰ W drugim przypadku zwrot wsparcia dochodzony na drodze postępowania sądowego – stan aktualny na dzień 15 października 2021 r.

⁶¹ W jednym przypadku przedsiębiorca kwestionuje konieczność zwrotu pomocy (sprawa w postępowaniu odwoławczym) - stan aktualny na dzień 15 października 2021 r.

⁶² W okresie kwiecień-maj 2020 r. do Urzędu wpłynęły 6974 wnioski o wsparcie na podstawie ustawy COVID-19, tj. 71,8% wniosków o pomoc złożonych w okresie objętym kontrolą (9712 wniosków).

⁶³ Pomoc udzielona na wniosek mikroprzedsiębiorców przed dokonaniem aktualizacji w systemie Syriusz Std dającej możliwość weryfikacji czy wnioskodawca skorzystał już z pożyczki w innym powiatowym urzędzie pracy.

⁶⁴ Przedsiębiorcy dokonali spłaty pożyczki w całości (po 5,0 tys. zł) w terminie wskazanym w wezwaniach Urzędu.

o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 297 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁶⁵ (dalej: kk) z uwagi na niezwłoczny zwrot tych środków na wezwanie Urzędu oraz wyjaśnienia przedsiębiorców, iż składając ww. oświadczenie działali pod wpływem błędu.

Ponadto z uwagi na podejrzenie próby wyludzenia środków publicznych⁶⁶ (wykazanie nieprawdziwych danych we wniosku oraz sfalszowanie dokumentów świadczących o reprezentowaniu przedsiębiorcy) PUP wystosował jedno zawiadomienie o możliwości popełnienia przestępstwa z art. 286 § 1 kk⁶⁷. Sprawę przekazano do Prokuratury Rejonowej w Kielcach.

(akta kontroli: tom I, str. 174,187, 209-272, 285, 295-297)

W okresie objętym kontrolą w PUP nie funkcjonowała komórka kontroli wewnętrznej jak również komórka audytu wewnętrznego.

Zagadnienia związane z udzielaniem wsparcia przedsiębiorcom na podstawie przepisów ustawy COVID-19 nie były przedmiotem okresowej kontroli funkcjonalnej przeprowadzanej przez kierownictwo Urzędu.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że przywołane zagadnienia były objęte bieżącą kontrolą funkcjonalną realizowaną w szczególności przez Naczelnik WIRP i jej Zastępcę oraz Dyrektor i Zastępcę Dyrektor PUP.

Kontrola ta była sprawowana w szczególności poprzez:

- w przypadku Naczelnik i Zastępcy Naczelnik WIRP – sprawdzanie i zatwierdzanie pod względem merytorycznym dokumentacji, zweryfikowanej uprzednio przez odpowiedzialnego pracownika tego Wydziału, stanowiącej podstawę do przyznania lub odmowy przyznania wsparcia (wniosek o wsparcie wraz z załącznikami, wydruki z systemu CEDIG);
- w przypadku Dyrektor i Zastępcy Dyrektor PUP⁶⁸ - informowanie beneficjentów o wynikach rozpatrzenia wniosków, zawieranie umów i przyznawanie wsparcia oraz informowanie o prawidłowości wykorzystania udzielonej pomocy.

Z uwagi na fakt, iż bieżąca kontrola udzielania wsparcia nie wykazywała nieprawidłowości – w ocenie Zastępcy Dyrektor – nie zachodziła potrzeba przeprowadzania odrębnych okresowych kontroli w tym zakresie.

(akta kontroli: tom I, str. 5-8, 18-52, 295-297)

1.4. Dyrektor, kierująca jednostką organizacyjną powiatu wałbrzyskiego, w dniu 30 marca 2021 r. przedłożyła Staroście Wałbrzyskiemu sprawozdanie rzeczowe za 2020 r. z działalności PUP⁶⁹ oraz ocenę stanu systemu kontroli zarządczej PUP

⁶⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2345, ze zm. Zgodnie z tym przepisem kto, w celu uzyskania dla siebie lub kogo innego, od banku lub jednostki organizacyjnej prowadzącej podobną działalność gospodarczą na podstawie ustawy albo od organu lub instytucji dysponujących środkami publicznymi - kredytu, pożyczki pieniężnej, poręczenia, gwarancji, akredytywy, dotacji, subwencji, potwierdzenia przez bank zobowiązania wynikającego z poręczenia lub z gwarancji lub podobnego świadczenia pieniężnego na określony cel gospodarczy, instrumentu płatniczego lub zamówienia publicznego, przedkłada podrobiony, przerobiony, poświadczający nieprawdę albo nierzetelny dokument albo nierzetelne, pisemne oświadczenie dotyczące okoliczności o istotnym znaczeniu dla uzyskania wymienionego wsparcia finansowego, instrumentu płatniczego lub zamówienia, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

⁶⁶ Wsparcie w formie pożyczki (art. 15zdd ustawy COVID-19).

⁶⁷ Zgodnie z tym przepisem kto, w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, doprowadza inną osobę do niekorzystnego rozporządzenia własnym lub cudzym mieniem za pomocą wprowadzenia jej w błąd albo wyzyskania błędu lub niezdolności do należytego pojmowania przedsiębranego działania, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.

⁶⁸ Wyżej wymienione działały w imieniu Starosty Wałbrzyskiego na podstawie stosownych upoważnień z dnia 6 kwietnia 2020 r.

⁶⁹ Sporządzone w styczniu 2021 r. Ww. sprawozdanie zostało pozytywnie zaopiniowane przez Powiatową Radę Rynku Pracy w dniu 11 lutego 2021 r.

w 2020 r. i informację o stanie kontroli zarządczej za rok 2020⁷⁰. W ocenie i informacji o stanie kontroli Dyrektor wskazała m.in., że w Urzędzie zostały wyodrębnione procedury kontroli zarządczej zapewniające prawidłową⁷¹ realizację operacji finansowych i gospodarczych oraz mechanizmy w celu utrzymania ciągłości działania systemów informatycznych, baz danych i aplikacji. W przekazanych dokumentach nie uwzględniono osobno zagadnień dotyczących udzielanego wsparcia przedsiębiorcom w ramach Tarczy Antykryzysowej.

W Planie działania Dyrektora PUP w na 2021 r.⁷² w ramach realizacji celów szczegółowych Urzędu⁷³ nie ujęto zagadnień związanych z realizacją wsparcia na podstawie ustawy COVID-19, w tym nie dokonano identyfikacji ryzyk w tym zakresie.

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w okresie od 1 kwietnia 2020 r. do 31 czerwca 2021 r. w ramach kontroli zarządczej i bieżącej kontroli funkcjonalnej nie zostały zidentyfikowane nieprawidłowości w działaniach pracowników zajmujących się obsługą wsparcia. W związku z powyższym w przywołanym planie działania na 2021 r. nie określono ryzyk związanych z realizacją tego wsparcia.

(akta kontroli: tom I, str. 299-315)

1.5. W roku 2020 oraz w I półroczu 2021 r. Urząd przeprowadził jedną kontrolę prawidłowości wykorzystania przez przedsiębiorcę otrzymanego wsparcia w formie dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zzb ustawy COVID-19)⁷⁴. Kontrola ta została przeprowadzona w związku z niezłożeniem przez beneficjenta formularza rozliczeniowego w terminie 30 dni po upływie dofinansowania, co było wymagane zapisami § 3 zawartej umowy o wypłatę wsparcia. Na podstawie dokumentów z okresu dofinansowania, tj. list płac i list obecności pracowników oraz deklaracji rozliczeniowych ZUS kontrolerzy PUP ustalili, że środki te zostały właściwie wydatkowane. W dniu kontroli przedsiębiorca złożył do Urzędu wymagany formularz rozliczeniowy, a zwłokę w przedłożeniu tego formularza – jak wskazała Zastępca Dyrektor – beneficjent tłumaczył nieporozumieniem z biurem prowadzącym rachunkowość przedsiębiorcy w kwestii złożenia rozliczenia wsparcia.

Zastępca Dyrektor wyjaśniła, iż Urząd aktualnie jest na etapie planowania procesu kontroli u przedsiębiorców, którzy otrzymali jednorazowe dotacje (art. 15zze⁴ ustawy COVID-19) na pokrycie bieżących kosztów działalności gospodarczej oraz dofinansowanie wynagrodzeń (art. 15zzb ustawy COVID-19) pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne, które zgodnie z zapisami umowy wsparcia mogą zostać przeprowadzone w okresie do 3 lat od dnia udzielania dotacji lub od końca okresu na jaki zostało udzielone dofinansowanie. Z uwagi na dużą liczbę złożonych wniosków oraz ograniczone zasoby kadrowe działania Urzędu dotychczas skupiały się na bieżącej weryfikacji wpływających do PUP wniosków o wsparcie, na sprawnym wypłacaniu beneficjentom środków pomocowych oraz bieżącej weryfikacji prawidłowości realizacji umów o wsparcie, w tym składanych rozliczeń (art. 15zzb ustawy COVID-19). Brak takich kontroli wynikał ponadto z sytuacji epidemiologicznej w kraju. W przypadku wsparcia w formie pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19) i dofinansowania działalności (art. 15zzc ustawy COVID-19) PUP nie miał

⁷⁰ Zgodnie z zarządzeniem Nr 7/2020 Starosty Wałbrzyskiego z dnia 8 stycznia 2020 r. w sprawie zasad monitorowania i dokonywania samooceny systemu kontroli zarządczej oraz udzielania informacji o stanie kontroli zarządczej.

⁷¹ Tj. w sposób oszczędny, efektywny, skuteczny i terminowy.

⁷² Plan działania opracowany na podstawie zarządzenia Nr 19 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Wałbrzychu z dnia 21 października 2020 r. w sprawie *Zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wałbrzychu*.

⁷³ Warunkujących osiągnięcie celów strategicznych.

⁷⁴ Kontrola przeprowadzona w siedzibie przedsiębiorcy w dniu 21 lipca 2021 r.

obowiązku przeprowadzania kontroli beneficjentów w zakresie prawidłowości wydatkowania środków pomocy. W umowach pożyczki zawarte były zapisy zobowiązujące przedsiębiorców do wykorzystania pożyczki zgodnie z przeznaczeniem, jak również udzielania rzetelnych informacji i wyjaśnień oraz udostępnienia wszelkich dokumentów związanych z realizacją tych umów. Zgodnie z interpretacją Departamentu Rynku Pracy MRPiPS, opublikowaną w dniu 10 sierpnia 2020 r.⁷⁵, starosta na podstawie tych zapisów nie był zobowiązany do kontrolowania realizacji umowy przez przedsiębiorcę, natomiast posiadał prawo weryfikacji dokumentów potwierdzających wydatkowanie środków w przypadku pojawienia się wątpliwości budzących ich wykorzystanie. Z uwagi na natłok zadań związanych z realizacją form wsparcia w ramach COVID-19 oraz brak przypadków budzących wątpliwości co do wydatkowania środków, Urząd nie wezwał żadnego beneficjenta tej formy wsparcia do przedłożenia dokumentów potwierdzających wykorzystanie pożyczki zgodnie z jej przeznaczeniem.

(akta kontroli: tom I, str. 188-208, 285, 293-294)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą Urząd właściwie realizował pozostające w jego kompetencjach zadania w zakresie stosowania instrumentów wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej. Przyjęte w PUP rozwiązania organizacyjne i kadrowe co do zasady zapewniały sprawną obsługę wniosków beneficjentów o udzielenie pomocy określonej w ustawie COVID-19. Zabezpieczono również środki finansowe w odpowiedniej wysokości do realizacji przedsiębiorcom tego wsparcia. W badanej próbie 140 wniosków rozpatrzonych pozytywnie nie wystąpiły przypadki braku weryfikacji składanych oświadczeń przez przedsiębiorców, a wsparcie przyznawano w terminie do 30 dni od złożenia wniosków wyłącznie podmiotom spełniającym wymogi do uzyskania pomocy. Stosownie do wytycznych MRPiPS weryfikacja wniosków powinna zostać ograniczona do minimum na rzecz szybkości przyznawania i realizacji pomocy, to jednak system informatyczny do ich obsługi uzyskał pełną funkcjonalność, gdy zdecydowana większość wniosków o wsparcie została już przez PUP zrealizowana. Z uwagi na ograniczenia kadrowe i zaangażowanie pracowników w bieżącą realizację dużej liczby wniosków o wsparcie, jak również sytuację epidemiologiczną, dotychczas PUP przeprowadził kontrolę tylko jednego przedsiębiorcy w zakresie prawidłowości wykorzystania środków pomocy.

OBSZAR

2. Analiza efektów udzielonego wsparcia

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą PUP prowadził bieżący monitoring efektów wsparcia realizowanego na podstawie kolejnych edycji trzecz antykryzysowych, tj. stosownie do art. 9 ust. 1 pkt 20a ustawy o promocji zatrudnienia dokonywał analiz wykorzystywanych w działaniach prowadzonych przez PUP. I tak:

- a) w przypadku pożyczki bezzwrotnej (art. 15zzd ustawy COVID-19) – monitoring efektów dokonywany był w chwili umorzenia pożyczki poprzez weryfikację faktu prowadzenia działalności po trzech miesiącach od udzielenia wsparcia⁷⁶ - na dzień 30 czerwca 2021 r. analizie poddano 6353 (99,9%) beneficjentów, którym udzielono tej formy wsparcia;
- b) w przypadku dofinansowania działalności (art. 15zcc ustawy COVID-19) – prowadzono monitoring efektów, rozumiany jako weryfikacja faktu prowadzenia działalności gospodarczej w okresie wsparcia, dokonywany każdorazowo przy

⁷⁵ W intranecie PSZ sekcja 2.

⁷⁶ Co potwierdziło badanie pozytywnie rozpatrzonych 40 wniosków, dotyczących pożyczki bezzwrotnej na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy.

- wypłacie poszczególnych transz wsparcia, jak również przed wypłatą ostatniej⁷⁷ - na dzień 30 czerwca 2021 r. ww. analizie poddano 1368 (100%) beneficjentów;
- c) w przypadku dotacji (art. 15zce⁴ ustawy COVID-19) i dotacji (z rozporządzeń RM) – był to monitoring efektów dokonywany w momencie spełnienia przez przedsiębiorcę warunku prowadzenia działalności przez trzy miesiące od dnia udzielenia dotacji - na dzień 30 czerwca 2021 r. ww. analizie poddano kolejno: 373 (100%) beneficjentów dotacji (art. 15zce⁴ ustawy COVID-19) i 400 (24,1%) beneficjentów dotacji (z rozporządzeń RM);
- d) w przypadku dofinansowania wynagrodzeń (art. 15zzb ustawy COVID-19) - na bieżąco przeprowadzano weryfikację rozliczeń udzielonego dofinansowania kosztów zatrudnienia - na dzień 30 czerwca 2021 r. analizie poddano łącznie 660 (95,9%) beneficjentów.

Powyższe analizy nie pozwalały na ustalenie wpływu instrumentów pomocowych stosowanych w ramach kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych na sytuację finansowo-ekonomiczną ich beneficjentów⁷⁸, co wynikało z art. 9 ust. 1 pkt 20a ustawy o promocji zatrudnienia.

Zastępca Dyrektor wyjaśniła, że podczas weryfikacji realizacji umów wsparcia przez beneficjentów (tj. w trakcie bieżącego monitoringu efektów wsparcia) nie stwierdzono przypadków upadłości przedsiębiorców działających w oparciu o KRS. Tym samym nie wnioskowano do właściwego ministra ds. pracy o modyfikację instrumentów pomocowych.

(akta kontroli: tom I, str. 97-101, 139-145, 293-294)

W wyniku prowadzonych analiz efektów wsparcia Urząd podejmował działania w celu usprawnienia procesu przyznawania pomocy w ramach kolejnych edycji tarcz antykryzysowych. Działania te polegały w szczególności na:

- prowadzeniu bieżącego monitoringu w zakresie liczby składanych i rozpatrywanych wniosków oraz udzielanych kwot pomocy, co pozwalało na właściwy podział pracy w ramach WIRP oraz na określenie właściwego zapotrzebowania na wysokość kwot wsparcia,
- odpowiednim wzmocnieniu kadrowym ww. Wydziału w zależności od liczby wpływających wniosków (np. na początku kwietnia 2020 r. do realizacji wniosków oddelegowano dodatkowo trzech pracowników, a w maju i czerwcu – o następnych czterech),
- dostosowaniu organizacji pracy w zakresie ewidencjonowania, rozpatrywania wniosków i udzielania pomocy (np. wprowadzania do systemu informatycznego Syriusz Std rozpatrzonych wniosków, umów wsparcia, przygotowywania i udzielania dyspozycji wypłat, weryfikacji spełnienia przez beneficjenta warunków wynikających z umów),
- występowaniu o uzupełnienie braków formalnych we wnioskach przekazywanych drogą telefoniczną lub pocztą elektroniczną z uwagi na warunki pandemii,
- umieszczeniu przed wejściem do Urzędu skrzynki podawczej.

Urząd nie wnioskował do ministra właściwego do spraw pracy o wprowadzenie zmian w instrumentach wsparcia w celu poprawy sytuacji beneficjentów (np. istotnej poprawy ich płynności finansowej). Według Zastępcy Dyrektora projekty kolejnych edycji tarcz antykryzysowych nie były przekazywane do konsultacji urzędowi pracy, tym samym nie było możliwości wnoszenia do nich uwag.

⁷⁷ Co potwierdziło badanie pozytywnie rozpatrzonych 40 wniosków, dotyczących dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników.

⁷⁸ W trakcie ich przeprowadzania: [1] nie stosowano jakichkolwiek wskaźników do zobrazowania sytuacji poszczególnych beneficjentów; [2] nie uwzględniano sygnałów prowadzonych przez przedsiębiorców (również skarg i reklamacji).

(akta kontroli: tom I, str. 284, 287-288)

2.2. W latach 2020-2021 (do 30 czerwca) PUP nie dokonywał okresowych analiz dotyczących trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych. Według Zastępcy Dyrektora analizy takie nie były w tym okresie przeprowadzane, gdyż udzielanie wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej zakończono 30 września 2021 r.⁷⁹, przy czym brak okresowych analiz wynikał z konieczności realizacji na bieżąco dużej liczby wniosków przedsiębiorców o udzielenie pomocy oraz bieżącej weryfikacji warunków umownych udzielonego wsparcia przez beneficjentów, jak również realizacji bieżących spraw wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia, przy ograniczonych zasobach kadrowych, spowodowanych absencją chorobową pracowników, bądź ich nieobecnością związaną z koniecznością sprawowania w czasie trwania pandemii opieki nad dziećmi do lat ośmiu. W okresie realizacji Tarczy Antykryzysowej działania Urzędu skupiały się przede wszystkim na bieżącej weryfikacji wpływających do PUP wniosków o wsparcie, sprawnym wypłacaniu środków przedsiębiorcom oraz bieżącej weryfikacji składanych rozliczeń wsparcia o dofinansowanie na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19.

W okresie październik-listopad 2021 r. PUP przeprowadził badanie efektów udzielonego wsparcia w ramach ustawy COVID-19 oraz z rozporządzeń RM, dotyczące trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych⁸⁰. Badaniem objęto 328 beneficjentów⁸¹ pod kątem prowadzenia przez nich działalności gospodarczej po okresie sześciu i 12 miesięcy od dnia udzielenia wsparcia⁸². Badania te wykazały skuteczność przekazanej pomocy, gdyż 321 beneficjentów (97,9% próby) w okresie sześciu miesięcy od momentu jej udzielenia i 313 beneficjentów (95,4% próby) po kolejnych sześciu miesiącach kontynuowało działalność gospodarczą⁸³.

(akta kontroli: tom I, str. 285, 293-294, 390-392)

2.3. Efekty udzielonego wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej zbadano na podstawie próby 60 wniosków na łączną kwotę 4052,1 tys. zł, złożonych przez największych beneficjentów pomocy udzielonej przez PUP w zakresie dofinansowania wynagrodzeń pracowników (art. 15zzb ustawy COVID-19)⁸⁴.

Ustalono, że Urząd w procesie przyznawania świadczeń weryfikował oświadczenia złożone przez przedsiębiorców korzystając informacji z KRS lub CEIDG, bazy Regon oraz bazy ZUS. Sprawdzeniu poddawano również poprawność wypełnienia wniosków, upoważnienie osoby podpisanej do reprezentowania podmiotu, kompletność złożonego wniosku oraz dokumentowano wykonanie tych czynności. W badanej próbie beneficjentom wypłacono ostatecznie 3970,8 tys. zł wsparcia. Poprawność jego wykorzystania była weryfikowana przez PUP na podstawie przedstawionych przez podmioty formularzy rozliczeniowych. W wyniku tego sprawdzenia Urząd wezwał 19 przedsiębiorców do zwrotu niewykorzystanej pomocy o wartości 83,5 tys. zł. Kwota taka została zwrócona i wpłynęła na konto Urzędu.

Weryfikacja kwoty wskazywanych przez beneficjentów obrotów została przeprowadzona przez NIK na podstawie danych pozyskanych w Izbie Administracji Skarbowej⁸⁵ we Wrocławiu oraz Urzędzie Skarbowego w Lesznie w trybie art. 29

⁷⁹ Dotyczy wsparcia udzielanego w formie dotacji (z rozporządzeń RM).

⁸⁰ Rozumianych jako utrzymanie prowadzenia działalności gospodarczej.

⁸¹ Tj. 3% spośród 10 809 podmiotów, którym PUP udzielił wsparcia w okresie kwiecień 2020 r. - sierpień 2021 r., z tego beneficjentów pomocy na podstawie ustawy COVID-19: art. 15zzd - 191; art. 15zdc - 41; art. 15zzb - 21; art. 15zze - 4, art. 15zze⁴ oraz rozporządzeń RM - 71.

⁸² Lub dnia udzielenia ostatniej transzy wsparcia.

⁸³ Podsumowanie przeprowadzonego przez PUP badania zatwierdziła Dyrektor PUP.

⁸⁴ Próba kontrolna obejmowała po jednym wniosku każdego z tych beneficjentów. W ramach wsparcia udzielanego na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19 beneficjent mógł złożyć wnioski na trzy różne okresy.

⁸⁵ Dalej: IAS.

ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK. Na podstawie prowadzonej przez ww. organy skarbowe ewidencji stwierdzono, że:

- obroty wskazane przez 10 podmiotów w oświadczeniach były zgodne z dokumentacją posiadaną przez organy skarbowe;
- w 21 przypadkach ze względu na wskazany przez beneficjentów okres nie można było dokonać weryfikacji obrotów;
- w 29 przypadkach wskazane w oświadczeniach przez beneficjentów obroty różniły się od dokumentacji posiadanej przez organy skarbowe, w tym:
 - w 23 przypadkach różnice te nie powodowały zmiany progu określonego w art. 15zzb ust. 4 ustawy COVID-19, który wpływał na wielkość udzielonej pomocy;
 - w trzech przypadkach różnice te powodowały zmiany (obniżenie) progu określonego w art. 15zzb ust. 4 ustawy COVID-19, który wpływał na wielkość pomocy⁸⁶,
 - w trzech przypadkach⁸⁷ różnice te wskazywały na brak spełniania przez beneficjentów wymogów formalnych do otrzymania tej formy wsparcia⁸⁸.

W ustawie COVID-19 nie sformułowano dokładnej definicji obrotów jakie mieli deklarować przedsiębiorcy w składanych oświadczeniach, a dane posiadane przez organy skarbowe wynikały ze składanych przez beneficjentów deklaracji podatkowych i innych dokumentów, mogły nie obejmować wszystkich tych obrotów.

W związku z powyższym NIK wystąpiła do 21 beneficjentów (w przypadku których nie można było dokonać weryfikacji obrotów) o informacje i dokumenty związane z przyznaniem dofinansowania. Każdy z nich udzielił odpowiedzi, z czego:

- 20 podmiotów przekazało dokumenty potwierdzające wskazane przez nich wcześniej obroty, przy czym do obliczenia ich spadku przyjmowały różną metodologię, jak również korzystały z różnych dokumentów źródłowych⁸⁹;
- jeden podmiot wskazał, że we wniosku o dofinansowanie⁹⁰, złożonym 5 maja 2020 r., omyłkowo zaniżył poziom obrotów za okres od 2 stycznia do 1 marca 2020 r., co skutkowało pozyskaniem nienależnego wsparcia w wysokości 51 511,92 zł, o czym poinformował PUP pismem z dnia 13 stycznia 2022 r.

Ponadto na podstawie pozyskanej z ZUS informacji ustalono, że:

- każdy z 60 wskazanych ZUS przedsiębiorców był zgłoszony do ubezpieczenia w miesiącach, na które otrzymał dofinansowanie, przy czym 34 (56,7%) z nich posiadało zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne na dzień złożenia w PUP wniosku o dofinansowanie;
- w przypadku 10 beneficjentów⁹¹, którzy otrzymali wsparcie w postaci dofinansowania do wynagrodzeń wraz ze składkami ZUS, w co najmniej jednym miesiącu, dla którego przyznano im wsparcie, byli zwolnieni z opłacenia składek ZUS na podstawie ustawy COVID-19.

Uzasadnionym jest, aby w co najmniej wskazanych powyżej przypadkach rozważone zostało przeprowadzenie postępowań wyjaśniających zmierzających do zweryfikowania wysokości pobranej przez przedsiębiorców pomocy.

⁸⁶ W dwóch przypadkach z 50% do 30% (wnioski o nr WnCovWynP/20/0157 i WnCovWynP/20/0573), natomiast w jednym przypadku z 80% do 50% (wniosek o nr WnCovWynP/20/0255).

⁸⁷ Wnioski o nr WnCovWynP/20/0214, WnCovWynP/21/0037 i WnCovWynP/21/0053.

⁸⁸ W jednym przypadku przedsiębiorca nie uzyskał wymaganego co najmniej 30% spadku obrotów, natomiast w dwóch pozostałych przypadkach osiągnięte przez przedsiębiorców obroty w deklarowanym okresie 2020 r. były wyższe niż w analogicznym okresie 2019 r.

⁸⁹ Np. deklaracje VAT-7, podatkową księgę przychodów i rozchodów, zestawienia obrotów i sald na wybranych kontach, rejestry sprzedaży.

⁹⁰ Wniosek o nr WnCovWynP/20/0206.

⁹¹ Wnioski o nr: WnCovWynP/20/0022, WnCovWynP/20/0114, WnCovWynP/20/0068, WnCovWynP/20/0135, WnCovWynP/20/0161, WnCovWynP/20/0200, WnCovWynP/20/0206, WnCovWynP/20/0214, WnCovWynP/21/0010, WnCovWynP/21/0037.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Urząd prowadził bieżący monitoring (analizy) efektów wsparcia realizowanego na podstawie kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych⁹² rozumianych jako prowadzenie działalności gospodarczej. Ustalenia tego monitoringu służyły do podejmowania działań zmierzające do usprawnienia w PUP procesu przyznawania pomocy w ramach kolejnych edycji Tarcz Antykryzysowych.

Prowadzono ponadto analizę długofalowej trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych po okresie sześciu i 12 miesięcy od uzyskania wsparcia przez beneficjentów. PUP dokonywał także prawidłowej weryfikacji rozliczeń udzielonej pomocy w formie dofinansowania do wynagrodzeń pracowników składanych przez zobowiązanych do tego przedsiębiorców.

W wyniku badania próby 60 największych beneficjentów wsparcia udzielonego przez PUP w formie dofinansowania wynagrodzeń pracowników (art. 15zzb ustawy COVID-19) ustalono, że Urząd rzetelnie weryfikował wykorzystanie tej pomocy wzywając 19 przedsiębiorców do zwrotu niewykorzystanej pomocy o wartości 83,5 tys. zł. Nadto na podstawie weryfikacji przez organy skarbowe na wniosek NIK obrotów deklarowanych przez beneficjentów stwierdzono, że tylko w 33 przypadkach (55,0% badanej próby) wielkości wskazane w oświadczeniach odpowiadały progom wynikającym z art. 15zzb ust. 4 ustawy COVID-19, od których zależał poziom udzielonej pomocy. W pozostałych przypadkach przedstawione dane były nieweryfikowalne lub różniły się.

Wyniki kontroli wybranych wniosków o udzielenie pomocy z art. 15zzb ustawy COVID-19 wskazują na potrzebę ścisłej, skrupulatnej weryfikacji dokumentacji każdej ze spraw, gdyż niektórzy z beneficjentów nie postępowali rzetelnie, a zgromadzone przez NIK informacje wskazują na możliwość pozyskania nienależnych korzyści ze środków publicznych.

Należy przy tym zaznaczyć, że w ustawie COVID-19 nie wskazano dokładnej definicji obrotów jakie mieli deklarować beneficjenci w składanych oświadczeniach, a dane posiadane przez organy skarbowe wynikały ze składanych przez beneficjentów deklaracji podatkowych i innych dokumentów, mogły nie obejmować wszystkich tych obrotów.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu. 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.

⁹² Pakiet rozwiązań stabilizujących gospodarkę, przyjętych w ustawie COVID-19.

Wrocław, maja 2022 r.

Kontrolerzy:
Zdzisław Błauciak
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Joanna Marczyk
Główny specjalista kontroli
państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

p.o. Dyrektor
Marcin Kaliński

.....
podpis