



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA.410.023.03.2021

Pan
Robert Radziwonka
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie
ul. M. Drzymały 30
05-800 Pruszków

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 Pruszkowie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Radziwonka, Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie ²
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy. 2. Analiza efektów udzielonego wsparcia.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2021 (do 30 czerwca), w przypadkach, gdy będzie konieczne uzyskanie danych porównawczych lub zbadanie zdarzeń mających wpływ na działania podejmowane przez kontrolowane podmioty po rozpoczęciu występowania COVID-19 lub będących ich skutkiem, kontrolą mogą być objęte dowody dotyczące zdarzeń, jakie nastąpiły w okresach wcześniejszych i późniejszych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontrolerzy	1. Tomasz Świstak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/140/2021 z dnia 2 września 2021 r. 2. Dorota Białecka, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/142/2021 z 2 września 2021 r. <p style="text-align: right;">(akta kontroli tom I str. 1-6, 392-395)</p>

¹ Dalej: PUP, Urząd.

² Od 27 maja 2004 r.

³ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020 – 2021 (I półrocze) PUP udzielał przedsiębiorcom wsparcia finansowego zgodnie z ustawą z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁵ w ramach tzw. Tarczy Antykryzysowej⁶.

W początkowym okresie wdrażania instrumentów wsparcia, PUP nie był przygotowany kadrowo do realizacji tych zadań. Dyrektor Urzędu podjął działania i zatrudnił dodatkowo siedmiu pracowników, co przyczyniło się do usprawnienia procesu udzielanej pomocy.

Na podstawie analizy wybranej próby wniosków stwierdzono, że wsparcie przyznano podmiotom, które na dzień złożenia wniosków spełniały warunki określone w ustawie COVID-19 oraz w wytycznych ministra właściwego do spraw pracy⁷. Do weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorców tych warunków, PUP wykorzystywał dane z rejestrów publicznych⁸ oraz oprogramowanie systemu Syriusz^{Std9}. Urząd nie został jednak wyposażony w narzędzia umożliwiające weryfikację w pełnym zakresie składanych wniosków i zawartych w nich oświadczeń przedsiębiorców.

PUP monitorował spełnianie przez przedsiębiorców warunków wsparcia, wynikających z przepisów oraz postanowień umowy, a w przypadkach ich niedotrzymania, podejmował działania zmierzające do zwrotu nienależnie pobranych świadczeń. PUP nie przeprowadzał u beneficjentów kontroli prawidłowości wykorzystania wsparcia, ani też nie analizował skuteczności i trwałości działań pomocowych w ramach Tarczy Antykryzysowej. Analiza efektów udzielonego wsparcia, wykazała, że 96% podmiotów gospodarczych kontynuowało działalność.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Wdrażanie instrumentów wsparcia i rezultaty udzielonej pomocy

Opis stanu faktycznego

1.1. W celu przeciwdziałania negatywnym skutkom COVID-19, Dyrektor PUP, z upoważnienia Starosty Pruszkowskiego, udzielał wsparcia uprawnionym podmiotom.

(akta kontroli tom I str. 7-51)

Na realizację tych zadań PUP otrzymał środki w łącznej wysokości 101 698,4 tys. zł, z czego w 2020 r. – 78 000 tys. zł, w 2021 r. – 23 698,4 tys. zł, które następnie rozdzielił na poszczególne instrumenty wsparcia.

Wysokość środków niezbędnych do sfinansowania instrumentów pomocowych szacowano na podstawie przybliżonej liczby przedsiębiorców z terenu powiatu pruszkowskiego oraz aktualnej liczby składanych wniosków. Sposób wnioskowania przez PUP o środki finansowe (w tym z Funduszu Pracy) na finansowanie instrumentów określonych w ustawie COVID-19, wynikał z wytycznych Ministerstwa

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

⁵ Dz. U. z 2021 r. poz. 2095, ze zm., dalej: ustawa COVID-19.

⁶ Instrumenty pomocowe przewidziane w art. 15zbb, 15zbc, 15zbd, 15 zze^{4a} 15 zze⁴ ustawy COVID-19 oraz rozporządzeń wykonawczych do niej: rozporządzenia Rady Ministrów z 19 stycznia 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 – Dz. U. poz. 152; rozporządzenia Rady Ministrów z 26 lutego 2021 r. w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii COVID-19 – Dz. U. poz. 371 (dalej: rozporządzenia COVID).

⁷ Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej do 6 października 2020 r., a następnie Minister Rozwoju, Pracy i Technologii, dalej: Minister.

⁸ Z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej oraz z Krajowego Rejestru Sądowego.

⁹ System teleinformatyczny, wspomagający realizację zadań powiatowych urzędów pracy.

¹⁰ 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.

Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej¹¹. Zgodnie z wytycznymi, Urząd składał do Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Warszawie wnioski o przyznanie środków, a następnie - po uzyskaniu pozytywnej opinii Marszałka Województwa Mazowieckiego - otrzymywał decyzję o ich przyznaniu. Terminy przekazywania poszczególnych transz finansowania do PUP umożliwiały obsługę wniosków składanych przez przedsiębiorców i wypłatę wsparcia bez opóźnień. Nie stwierdzono przypadków braku środków finansowych wpływających na wystąpienie zwłoki w udzieleniu wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 113, 123; tom II str. 1-2, 10-12, 22-25)

Na wsparcie udzielone w ramach instrumentów określonych w art. 15zzb, art. 15zcc, art. 15zdd, art. 15zze⁴ oraz art. 15zze^{4a} ustawy COVID-19 oraz na podstawie rozporządzeń COVID, PUP wydatkował łącznie 100 422,3 tys. zł (w 2020 r. – 77 600,7 tys. zł, w 2021 r. – 22 821,6 tys. zł¹²). Źródłami finansowania powyższych instrumentów były: Fundusz Pracy (w 2020 r. – 72 495,7 tys. zł i w 2021 – 22 274,4 tys. zł), Regionalny Program Operacyjny Województwa Mazowieckiego (w 2020 r. – 1 409,3 tys. zł) i Program Operacyjny Wiedza, Edukacja, Rozwój¹³ (w 2020 r. – 3 695,7 tys. zł i w 2021 r. – 547,2 tys. zł).

(akta kontroli tom II str. 13-21, 40-54)

W okresie objętym kontrolą, do PUP wpłynęło łącznie 20 476 wniosków (w 2020 r. – 16 117, w 2021 r. – 4 359) o udzielenie wsparcia z ww. instrumentów. W 2020 r. rozpatrzono ogółem 15 939 wniosków (98,9%), w tym 3 098 – negatywnie. W 2021 r. rozpatrzono wszystkie złożone wnioski oraz 178 wniosków, które wpłynęły w 2020 r., w tym 694 – negatywnie. W ramach poszczególnych instrumentów wsparcia przedstawia się to następująco:

- dofinansowanie wynagrodzeń pracowników, osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę nakładczą lub umowy zlecenia albo innej umowy o świadczenie usług (art. 15zzb ww. ustawy): wpłynęło 1 031 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzono 736 i wypłacono 21 341,9 tys. zł;
- dofinansowanie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zcc ww. ustawy): wpłynęło 2 175 wniosków, z czego pozytywnie rozpatrzono 1 714 i wypłacono 9 190,6 tys. zł;
- pożyczka bezzwrotna ze środków Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy (określonej w art. 15zdd ww. ustawy): wpłynęły 13 622 wnioski, z czego rozpatrzono pozytywnie 10 951 i wypłacono 54 697,1 tys. zł;
- jednorazowa dotacja z Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców lub małych przedsiębiorców (art. 15zze⁴ ww. ustawy): wpłynęło 568 wniosków, z czego rozpatrzono pozytywnie 458 i wypłacono 2 298,0 tys. zł;
- jednorazowa dotacja z Funduszu Pracy na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców prowadzących sklepiki szkolne (art. 15zze^{4a} ww. ustawy): wpłynęło sześć wniosków, z czego rozpatrzono pozytywnie pięć wniosków i wypłacono 25,0 tys. zł;

¹¹ Pismo znak: DF-VII.0211.9.2020.AP z 1 kwietnia 2020 r.

¹² Na realizację pożyczki bezzwrotnej na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorców PUP przeznaczył: w 2020 r. – 53 782,8 tys. zł, w 2021 r. – 914,3 tys. zł. Źródłem finansowania powyższych środków był Fundusz Pracy. Na realizację dofinansowania kosztów prowadzenia działalności przez samozatrudnionych PUP przeznaczył: w 2020 r. – 7 265,0 tys. zł, w 2021 r. – 1 925,6 tys. zł. Środki pochodziły z Funduszu Pracy, Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego i Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER). Na realizację dofinansowania dla mikro i średnich przedsiębiorców przeznaczono PUP przeznaczył: w 2020 r. – 16 552,9 tys. zł, w 2021 r. – 3 568, 7 tys. zł z Funduszu Pracy i PO WER. Na realizację dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15zze⁴) PUP przeznaczył w 2020 r. – 2 289 tys. zł z Funduszu Pracy. Na realizację dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15zze^{4a}) PUP przeznaczył w 2020 r. – 25 tys. zł z Funduszu Pracy. Na realizację dotacji dla mikro i małych przedsiębiorców (art. 15zze⁴) PUP przeznaczył w 2020 r. – 14 099 tys. zł z Funduszu Pracy.

¹³ Dalej: PO WER.

- dotacja na pokrycie bieżących kosztów prowadzenia działalności gospodarczej mikroprzedsiębiorcy i małego przedsiębiorcy określonych branż (na podstawie rozporządzeń COVID): wpłynęły 3 034 wnioski, z czego rozpatrzono pozytywnie 2 820 i wypłacono 14 099,5 tys. zł.

(akta kontroli tom II str. 86-94, 100-103)

Wnioski dotyczące ww. form pomocy składane były w formie elektronicznej (za pośrednictwem portalu praca.gov.pl, gdzie udostępniono aktywne formularze, które wnioskodawcy podpisywali z wykorzystaniem podpisu kwalifikowanego lub profilu zaufanego) lub w wersji papierowej.

Obsługę składanych przez przedsiębiorców wniosków realizowano w oparciu o przepisy ustawy COVID-19 oraz na podstawie, udostępnianych przez ministerstwo właściwe ds. pracy¹⁴ na portalu www.psz.praca.gov.pl, jednolitych zasad ubiegania się o wsparcie¹⁵ i wyjaśnień resortu. Pracownicy PUP byli zobowiązani do przyjęcia oświadczenia złożonego przez przedsiębiorcę pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Ww. ustawa nie nakładała na PUP obowiązku weryfikacji i potwierdzania zadeklarowanej przez wnioskodawcę wysokości spadku obrotów gospodarczych oraz wysokości wynagrodzenia pracowników, od których zależała wysokość przyznanego dofinansowania. W ustawie COVID-19 oraz w wytycznych Ministerstwa nie określono terminów rozpatrywania wniosków w ramach poszczególnych instrumentów.

W PUP nie zostały wprowadzone wewnętrzne regulacje, określające zasady weryfikacji wniosków, oświadczeń i rozliczeń składanych przez beneficjentów pomocy, jak również sposób monitorowania realizacji działań pomocowych w ramach Tarczy Antykryzysowej oraz skuteczności tych działań. Nie wdrożono także wewnętrznych uregulowań dotyczących zasad oceny i kontroli przestrzegania przez beneficjentów warunków udzielonej pomocy.

(akta kontroli tom I str. 127, tom II str. 237-304)

Dyrektor PUP zastosował rozwiązania kadrowe, które w jego ocenie, zapewniły sprawną obsługę wnioskodawców, możliwie najszybszą weryfikację wniosków składanych przez przedsiębiorców i były wystarczające. W okresie największego napływu wniosków o wsparcie (kwiecień – czerwiec 2020 r.) zatrudniono w PUP dodatkowo siedem osób na stanowisku pomocy administracyjnej, w tym jedną do końca października oraz dwie do końca grudnia 2020 r.¹⁶

(akta kontroli tom I str. 128-150)

Szczegółowym badaniem objęto 216 wylosowanych wniosków o udzielenie wsparcia, w tym: 165 wniosków rozpatrzonych pozytywnie oraz 51 wniosków rozpatrzonych negatywnie¹⁷. Wszystkie analizowane wnioski zostały zweryfikowane przez pracowników PUP pod względem spełniania kryteriów przyznania odpowiedniego instrumentu wsparcia. Sprawdzano kompletność i poprawność wypełnienia wniosku z zastosowaniem właściwego formularza oraz: czy przedsiębiorca posiada status jako aktywny w rejestrze przedsiębiorców – Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności

¹⁴ W okresie objętym kontrolą zakres spraw działu praca i obsługa ministra właściwego do spraw pracy należały do zadań: Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (do dnia 6 października 2020 r.), a następnie Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii, utworzonego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 października 2020 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii - Dz. U. poz. 1736, dalej: Ministerstwo.

¹⁵ W tym celu PUP wykorzystywał opublikowane na portalu: Zasady ubiegania się o środki Funduszu Pracy na uzyskanie pożyczki dla mikroprzedsiębiorcy, Zasady ubiegania się o udzielenie dofinansowania części kosztów prowadzenia działalności gospodarczej dla przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną niezatrudniającego pracowników, Zasady ubiegania się o udzielenie dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenia społeczne dla mikroprzedsiębiorcy, małego i średniego przedsiębiorcy.

¹⁶ Jedną osobę w okresie od 27 kwietnia do 31 grudnia 2020 r., jedną od 4 maja do 31 października 2020 r., cztery od 1 do 30 czerwca 2020 r., jedną od 1 do 19 czerwca 2020 r. oraz jedną od 16 listopada do 31 grudnia 2020 r.

¹⁷ W tym wnioski na podstawie: art. 15zzb – 70 (z tego 60 rozpatrzonych pozytywnie, 10 negatywnie); art. 15zcc – 50 (40 pozytywnie, 10 negatywnie); art. 15zcd – 50 (40 pozytywnie, 10 negatywnie); art. 15zce¹ – 20 (po 10 rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie); art. 15zce² – 20 (po 10 rozpatrzonych pozytywnie i negatywnie); art. 15zce³ – 6 (z tego 5 wniosków rozpatrzonych pozytywnie i jeden negatywnie).

Gospodarczej (CEIDG); czy przedsiębiorca prowadził działalność gospodarczą przed 01.03.2020 r./01.04.2020 r.; czy podmiot nie otrzymał wsparcia w innym PUP – na podstawie oświadczenia wyrażonego we wniosku; czy PKD podane we wniosku jest zgodne z PKD w danych z GUS (na dzień 30 września 2020 r.) – weryfikacja w Syriusz^{Std}.

Natomiast informacje na temat odnotowanego spadku obrotów gospodarczych w ciągu wskazanych dwóch kolejnych miesięcy, podane przez przedsiębiorców we wnioskach o dofinansowanie, co w myśl art. 15zzb oraz art. 15zcc ustawy COVID-19, stanowiło warunek przyznania pomocy, PUP sprawdzał jedynie w zakresie prawidłowości obliczeń procentowego spadku obrotów oraz określenia, adekwatnego do spadku, poziomu dofinansowania. Ze względu na brak stosownych narzędzi, przed przyznaniem pomocy nie weryfikowano prawdziwości zadeklarowanej wysokości obrotów i w tym zakresie PUP opierał się wyłącznie na oświadczeniach przedsiębiorców.

(akta kontroli tom I str. 158-341, tom III str. 1-210)

W Urzędzie, rozpatrując wnioski negatywnie, stosowano praktykę polegającą na informowaniu wnioskodawcy o negatywnym sposobie rozpatrzenia, poprzez wysłanie odpowiedzi, w przypadku wniosków złożonych elektronicznie – przez portal praca.gov.pl, a złożonych w formie papierowej – pocztą, listem poleconym. Odpowiedź zawierała uzasadnienie rozstrzygnięcia, wyjaśnienie przyczyn odmowy przyznania wsparcia¹⁸ oraz informację o możliwości ponownego złożenia wniosku, jeśli przedsiębiorca spełniał warunki do otrzymania pomocy.

Analiza 51 wniosków rozpatrzonych negatywnie (w tym trzy wnioski złożone w formie papierowej, pozostałe – w formie elektronicznej) wykazała m.in. że średni czas ich rozpatrywania wyniósł 10 dni od dnia wpływu wniosku do PUP, przy czym w przypadku dwóch wniosków dotyczących jednorazowej pożyczki dla mikroprzedsiębiorców, określonej w instrumencie w oparciu o art. 15zdd ustawy COVID-19, czas rozpatrzenia wyniósł odpowiednio: 36 i 47 dni. W każdej sprawie przedsiębiorcy zostali powiadomieni o braku akceptacji wniosku. Wszystkie odmowy pisemnie uzasadniono. Powodem negatywnego rozpatrzenia wniosków było m.in.: wnioskowanie o już otrzymany instrument wsparcia; brak spełnienia warunku istnienia przedsiębiorcy przed datą wskazaną w ustawie; forma prawna przedsiębiorcy (spółka cywilna, spółka z o.o.) jako nie uprawniająca do otrzymania wsparcia; zawieszenie działalności przez wnioskującego przedsiębiorcę; niewłaściwość urzędu; zaległości wobec ZUS; wskazanie jako rodzaj przeważającej działalności gospodarczej kodu PKD 2007 niespełniającego warunku do udzielenia pomocy; złożenie niewłaściwego wzoru umowy o wypłatę dofinansowania; niewłaściwy imienny wykaz pracowników objętych dofinansowaniem; niewskazanie kwoty dofinansowania składek na ubezpieczenie społeczne pracowników; wskazanie niewłaściwego okresu dofinansowania, wycofanie wniosków przez przedsiębiorców.

(akta kontroli tom I str. 158-341, tom III str. 1-210)

Badanie szczegółowe 165 wniosków rozpatrzonych pozytywnie¹⁹ (w tym 27 złożonych w formie papierowej, pozostałe – w formie elektronicznej), wykazało, że średni czas ich rozpatrywania wynosił 18 dni od dnia wpływu wniosku do PUP

¹⁸ Przykładowo: przesłanki odrzucenia wniosków o udzielenia pomocy na podstawie art. 15zdd ustawy COVID-19 obejmowały: otrzymanie pożyczki na podstawie innego wniosku (pożyczka udzielana jest jednorazowo); złożenie wniosku przez przedsiębiorcę, który ma zawieszoną/wykreśloną działalność gospodarczą przed 1 marca 2020 r. lub 1 kwietnia 2020 r. albo w dniu złożenia wniosku (działalność musiała być aktywna co najmniej w dniu 28 lutego 2020 r. lub 31 marca 2020 r.); złożenie wniosku o pożyczkę przez spółkę cywilną (zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców przedsiębiorcami są wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej); anulowanie wniosku przez przedsiębiorcę; błędy i braki formalne (np.: niezaczenie formularza informacji przedstawianych przy ubieganiu się o pomoc).

¹⁹ W tym na podstawie: art. 15zzb – 60 wniosków; art. 15zcc i 15zdd – po 40; art. 15zze⁴ i art. 15zze^{4a} – rozp. – po 10; art. 15zze^{4a} – 5.

(najkrótszy czas rozpatrzenia to dzień złożenia wniosku²⁰, a najdłuższy 66 dni²¹). Stwierdzono, że 23 wnioski²² (14% wniosków zbadanych) zostały rozpatrzone po upływie 30 dni.

We wszystkich zbadanych przypadkach (gdzie zgodnie z umową, wypłata środków miała nastąpić jednorazowo po zaakceptowaniu wniosku przez PUP, nie później niż w terminie dwóch dni roboczych) wypłata środków nastąpiła w terminie.

Szczegółowe badanie wybranych spraw, dotyczących przekazania przedsiębiorcom środków bez terminu uregulowanego w umowie, wykazało, że w dwóch przypadkach wypłata pierwszej transzy dofinansowania nastąpiła, ze zwłoką, tj. po ośmiu²³ i 10 dniach od akceptacji wniosku. Zwłoka w pierwszym przypadku dotyczyła wypłaty środków z instrumentu polegającego na dofinansowaniu kosztów prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców samozatrudnionych (art. 15zcc ustawy COVID-19), w drugim – wypłaty dofinansowania dla mikro i średnich przedsiębiorców (art. 15zcb ww. ustawy).

Dyrektor PUP wyjaśnił, że przepisy dla tego typu pomocy nie narzucały ustawowego terminu wykonania przelewu. Jednakże powodem braku niezwłoczności przekazania środków była bardzo duża liczba rozpatrywanych wniosków o wsparcie, co wydłużało proces ostatecznej ich weryfikacji.

(akta kontroli tom I str. 158-341, tom III str. 1-210)

W badanym okresie PUP prowadził monitoring prawidłowości realizacji umów udzielonego wsparcia, odpowiednio dla każdego instrumentu²⁴.

(akta kontroli tom II str. 87-94, 100-102)

1.2. W PUP, w badanym okresie, przesyłano w ramach systemu informatycznego Syriusz^{Std} do Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej *dzienne Sprawozdania z wykorzystania rozwiązań zawartych w ustawie o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw w zakresie wniosków rozpatrywanych przez powiatowe urzędy pracy.*

(akta kontroli tom II str. 76-80, 104-110)

Stosowany w PUP system Informatyczny Syriusz^{Std} dzięki narzędziu pn. Aplikacja Centralna (AC) umożliwia dokonanie weryfikacji, czy przedsiębiorca nie uzyskał wsparcia na dany cel z innego źródła, w tym również od strony wojewódzkich urzędów pracy. Weryfikacji można dokonać z poziomu obsługi danych kontrahenta lub w trakcie obsługi wniosku danej formy wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej. Pracownik urzędu pracy ma wgląd do wszystkich form wsparcia, w ramach działań ustawowych urzędu pracy, które otrzymał dany kontrahent. Każda informacja o wsparciu, zawiera dane w jakim urzędzie pracy, na terenie całego kraju, została udzielona. Ponadto AC umożliwia określenie sumarycznej pomocy, która została udzielona poszczególnym beneficjentom (pod warunkiem, że dane takie zostały już przesłane do AC).

(akta kontroli tom II str. 117-118, 121-124)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił: W całym okresie eksploatacji systemu Syriusz^{Std} w procesie udzielania wsparcia w ramach Tarczy, wystąpiło kilka awarii, które uniemożliwiły uruchomienie aplikacji na komputerach pracowników PUP. Przerwa w dostępności systemu nie trwała dłużej niż godzinę. Usunięcie awarii polegało na kontakcie z administratorami CPD (w Ministerstwie) i poinformowaniu o braku dostępności

²⁰ Dotyczy instrumentu w oparciu o art. 15zcd ustawy COVID-19.

²¹ Dotyczy instrumentu w oparciu o art. 15zcc ustawy COVID-19.

²² Dotyczy instrumentów w oparciu o art. 15zcb, 15zcc, 15zcd ustawy COVID-19.

²³ Na opóźnienie w wypłacie dofinansowania miały wpływ: dzień świąteczny (Boże Ciało – 11.06.), dzień wolny dla pracowników PUP (zarządzenie Dyrektora PUP – 12.06.) sobota i niedziela (13.06.-14.06.) – wypłata nastąpiła w terminie 4 dni roboczych.

²⁴ Szerzej przedstawiono w drugim obszarze kontroli.

oprogramowania Syriusz^{Std}. Awarie nie wpłynęły w znacznym stopniu na obsługę wniosków, poza opóźnieniem ich rozpatrywania.

(akta kontroli tom II str. 125-126)

W okresie objętym kontrolą do PUP wpłynęło 14 wniosków/reklamacji, które po rozpatrzeniu uznano za niezasadne. Dotyczyły one: opieszałości w rozpatrywaniu wniosków²⁵ (trzy sprawy), braku przelewu przyznanych środków (jedna), braku zasadności odmowy przyznania wsparcia w ramach wnioskowanego instrumentu wsparcia (10 spraw). We wszystkich ww. przypadkach Urząd udzielił odpowiedzi podmiotom je wnoszącym.

(akta kontroli tom II str. 152-183)

Ponadto, w jednym przypadku wnioskodawca skierował do Urzędu pismo wskazując w treści, iż składa odwołanie od wydanej decyzji przez PUP²⁶. W związku z powyższym, przekazano sprawę do Wojewody Mazowieckiego. W odpowiedzi Wojewoda poinformował PUP i wnioskodawcę, iż do wsparcia udzielanego na podstawie przepisu ustawy COVID-19, nie jest stosowana procedura administracyjna i nie jest wydawana decyzja administracyjna, w związku z czym Wojewoda nie jest organem wyższego stopnia i nie może zastosować procedury określonej w rozdziale 10 kodeksu postępowania administracyjnego, a tym samym załatwić sprawę poprzez wydanie postanowienia lub decyzji. Odpowiedź Wojewody zakończyła sprawę.

(akta kontroli tom II str. 139-151)

W Urzędzie nie wprowadzono regulacji wewnętrznych w zakresie procedury odwoławczej od odmowy przyznania przedsiębiorcy wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 127)

1.3. PUP, w celu uniemożliwienia przekazania wsparcia podmiotom niespełniającym warunków kwalifikowalności, dokonywał weryfikacji wniosków i oświadczeń składanych przez przedsiębiorców w zależności od formy wsparcia oraz spełnienia warunków wynikających z ustawy COVID-19²⁷, a w przypadku wątpliwości, kontaktowano się z wnioskodawcą. Dotyczyło to w szczególności: powtarzających się numerów rachunków bankowych we wnioskach różnych podmiotów, identycznej szaty graficznej pełnomocnictw wystawionych przez różne podmioty, dołączania do wniosku niewymaganych oświadczeń. Ponadto PUP kontaktował się z wnioskodawcami w celu potwierdzenia udzielenia pełnomocnictwa.

Urząd identyfikował także potencjalne próby wyludzenia wsparcia, na podstawie informacji z innego PUP (w sprawie rzekomych pełnomocników) oraz informacji uzyskiwanych za pośrednictwem portalu praca.gov.pl. W takich przypadkach nie dokonywano wypłaty środków. O sprawach dotyczących prób wyludzeń, PUP nie informował Ministerstwa.

(akta kontroli tom II str. 184-187)

Skierowano natomiast do prokuratury cztery zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa wyludzenia pożyczki bezzwrotnej udzielanej na podstawie art. 15zzd ustawy COVID-19²⁸. W tych sprawach zostały wszczęte postępowania

²⁵ Pisma przedsiębiorców: z 25 maja 2020 r., z 3 czerwca 2020 r. i z 16 czerwca 2020 r.

²⁶ Wniosek dotyczył udzielenia wsparcia na podstawie art. 15zse⁴ ustawy COVID-19. Wsparcie nie zostało udzielone, ponieważ wskazany we wniosku kod PKD nie był rodzajem przeważającej działalności przedsiębiorcy na dzień 30 września 2020 r. Oceny warunku w zakresie oznaczenia prowadzonej działalności gospodarczej wg PKD dokonano na podstawie danych zawartych w rejestrze REGON, na dzień 30 września 2020 r.

²⁷ W zależności od formy wsparcia dokonywano, w szczególności: a) analizy poprawności danych we wniosku i załącznikach (w tym weryfikacja spadku obrotów przedsiębiorcy na podstawie złożonego oświadczenia); b) sprawdzenia stanu aktywności przedsiębiorcy w rejestrze CEIDG lub KRS; c) sprawdzenia czy podmiot nie otrzymał wsparcia w innym PUP (na podstawie oświadczenie przedsiębiorcy we wniosku podpisanego pod odpowiedzialnością karną oraz weryfikacji w systemie Syriusz^{Std} - możliwość weryfikacji w systemie od 1 czerwca 2020 r.); d) sprawdzenia czy na wskazane konto bankowe nie została udzielona pomoc dla innego podmiotu (dotyczy m.in. wspólników spółki cywilnej, spraw dot. wyludzeń wsparcia przez pełnomocników reprezentujących kilku podmiotów); e) sprawdzenia w bazie danych ZUS (w systemie Syriusz^{Std}) czy podmiot zalega z opłacaniem składek w ZUS do końca III kwartału 2019 r.

²⁸ Cztery zawiadomienia dotyczyły złożenia wniosków o udzielenie pożyczki przez osoby fizyczne na podstawie sfałszowanych pełnomocnictw. Ww. zawiadomienia dotyczyły łącznie 34 wniosków o udzielenie pożyczki na podstawie art. 15zzd ustawy COVID-19 na

karne. PUP zażądał zwrotu nienależnie pobranych środków, w kwocie 25 tys. zł (pięć spraw dotyczących udzielenia pożyczki bezzwrotnej), od osób podszywających się pod pełnomocników osób, w imieniu których wnioskowali o wsparcie. Urząd współpracował z Policją i prokuraturą, udzielając wyjaśnień w związku z prowadzonymi postępowaniami. Ww. pięć spraw posiada w systemie Syriusz^{Std} status spraw będących w trakcie czynności wyjaśniających.

W okresie objętym kontrolą, w PUP nie prowadzono udokumentowanych analiz ryzyka, identyfikujących i ewentualnie eliminujących nieprawidłowości w obszarze pomocy w ramach Tarczy Antykryzysowej, będących podstawą do kontroli konkretnych beneficjentów (przedsiębiorców).

(akta kontroli tom II str. 188-216)

Jak wyjaśnił Dyrektor Urzędu, nieprawidłowości w obszarze pomocy/wsparcia w ramach Tarczy były eliminowane na bieżąco. W sytuacji pojawienia się podejrzenia próby wyludzenia wsparcia przez rzekomych pełnomocników, informowane były o danej sprawie policja i prokuratura.

(akta kontroli tom I str. 125-126)

1.4. W Sprawozdaniu z wykonania planu działalności PUP w 2020 r. zaprezentowany miernik określający stopień realizacji wsparcia, w ramach tarczy antykryzysowej, dla przedsiębiorców z powiatu pruszkowskiego został zrealizowany na poziomie 80,42% (w planie 100%). Niewykonanie planu wynikało z błędów merytoryczno-formalnych w składanych wnioskach.

W ramach kontroli zarządczej Dyrektor PUP nie zidentyfikował nieprawidłowości w działaniach pracowników PUP zajmujących się obsługą wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 52-110)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, iż działania spowodowane epidemią COVID-19 nigdy wcześniej nie były realizowane przez Urząd, więc nie było możliwości oszacowania potencjalnych zagrożeń oraz ryzyka. Pracownicy realizowali swoje zadania w miarę posiadanych sił i środków.

(akta kontroli tom I str. 111-127)

1.5. W okresie objętym kontrolą, PUP nie przeprowadzał, ani nie planował kontroli u beneficjentów wsparcia udzielonego w ramach Tarczy Antykryzysowej.

(akta kontroli tom I str. 126)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że PUP nie planował kontroli u przedsiębiorców z powodu panującej sytuacji związanej z pandemią COVID-19.

(akta kontroli tom I str. 113-114, 119)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą, PUP udzielał wsparcia finansowego w ramach Tarczy Antykryzysowej, zgodnie z ustawą COVID-19 oraz na podstawie wytycznych i wyjaśnień Ministerstwa. Urząd, w początkowym okresie wdrażania instrumentów wsparcia, nie był przygotowany kadrowo do realizacji zwiększonego zakresu zadań związanych z obsługą wsparcia w ramach Tarczy Antykryzysowej. W okresie największego nasilenia się wpływu wniosków o wsparcie, w celu usprawnienia obsługi przedsiębiorców zatrudniono dodatkowo siedem osób. Wsparcie finansowe PUP wypłacał po dokonaniu pozytywnej weryfikacji wniosków, przy użyciu dostępnych narzędzi i instrumentów, w szczególności rejestrów CEIDG i KRS. Urząd nie posiadał jednak możliwości weryfikacji w pełnym zakresie składanych wniosków oraz oświadczeń, dlatego przy części spełnienia warunków pomocy opierano się wyłącznie

na oświadczeniach beneficjentów. Z powodu pandemii nie prowadzono kontroli u beneficjentów, którzy uzyskali wsparcie. PUP zidentyfikował przypadki dotyczące możliwości wyłudzenia wsparcia i w tym zakresie współpracował z organami ścigania.

2. Analiza efektów udzielonego wsparcia

2.1. PUP podejmował działania, mające na celu ustalenie, czy przedsiębiorcy, którym wypłacono pomoc finansową, wypełnili, wynikające z obowiązujących przepisów ustawy COVID-19 oraz z zawartych umów, warunki wsparcia. Po zakończeniu okresu, na który przyznano dofinansowanie lub od upływu którego ustawa COVID-19 uzależniała uznanie pomocy za bezzwrotną, w Urzędzie sprawdzano, czy nie zaistniały okoliczności, wskazujące na obowiązek zwrotu otrzymanych środków w całości lub w części. Analizy w powyższym zakresie PUP realizował przede wszystkim wykorzystując narzędzia dostępne w systemie Syriusz^{Std} oraz dane z CEIDG i KRS.

Na 30 listopada 2021 r., PUP zweryfikował wszystkie zawarte umowy (16 684), z czego rozliczył 16 596 umów (99,5%) na kwotę 96 981,8 tys. zł. W wyniku tej weryfikacji potwierdzono spełnienie przez beneficjentów warunków wsparcia, tj.:

- w przypadku wsparcia określonego w art. 15zzb rozliczono 710 z 736 zawartych umów (na łączną kwotę 17 027,7 tys. zł)²⁹, potwierdzając utrzymanie przez przedsiębiorcę zatrudnienia pracowników objętych umową przez okres, na który przyznane zostało dofinansowanie;
- w przypadku wsparcia określonego w art. 15zxc, zweryfikowano i rozliczono wszystkie zawarte umowy (1 714 na łączną kwotę 9 190,6 tys. zł³⁰), potwierdzając prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przez okres, na który zostało przyznane dofinansowanie;
- w przypadku wsparcia określonego w art. 15zxd, zweryfikowano i rozliczono 10 936 z 10 951 zawartych umów (na łączną kwotę 54 582,7 tys. zł³¹) potwierdzając prowadzenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki;
- w przypadku wsparcia określonego w art. 15zze⁴, zweryfikowano i rozliczono wszystkie zawarte umowy (458 na łączną kwotę 2 289,0 tys. zł³²) oraz w zakresie instrumentu określonego w ww. przepisie i w rozporządzeniu Rady Ministrów³³, zweryfikowano i rozliczono 2 773 z 2 820 zawartych umów (na łączną kwotę 13 865,5 tys. zł³⁴), potwierdzając prowadzenie, przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia dotacji;
- w przypadku wsparcia określonego w art. 15zze^{4a}, zweryfikowano i rozliczono wszystkie zawarte umowy (na łączną kwotę 25,0 tys. zł), potwierdzając prowadzenie, przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia dotacji.

(akta kontroli tom II str. 87-94, 100-102)

W przypadku udzielenia dofinansowania na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19, beneficjenci składali do PUP formularz rozliczeniowy oraz dokumenty potwierdzające prawidłowość wykorzystania środków i zatrudnienie pracowników, na których otrzymano dofinansowanie, w tym m.in. listy płac, kopie przelewów wynagrodzeń lub pisemne poświadczenia pracowników o przyjęciu wynagrodzenia.

²⁹ Tj. 82,4% kwoty wypłaconego wsparcia.

³⁰ Tj. 100% wypłaconego wsparcia.

³¹ Tj. 99,8% wypłaconego wsparcia.

³² Tj. 100% wypłaconego wsparcia.

³³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 stycznia 2021 r. (Dz. U. poz. 152); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lutego 2021 r. (Dz. U. poz. 371) i Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 kwietnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wsparcia uczestników obrotu gospodarczego poszkodowanych wskutek pandemii (Dz. U. poz. 713).

³⁴ Tj. 98,3% wypłaconego wsparcia.

W ramach badanych instrumentów wsparcia, w związku z niedotrzymaniem warunków umowy, PUP ustalił kwotę nienależnie pobranych środków finansowych w wysokości 1 187,5 tys. zł³⁵, z czego do 30 listopada 2021 r. zwrócono 986,2 tys. zł³⁶. Wobec pozostałej kwoty 201,3 tys. zł Urząd podjął działania zmierzające do jej odzyskania, tj.:

- do 13 beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie na podstawie art. 15zzb, wysłano od jednego do czterech wezwań do zapłaty (w tym ostateczne wezwania do zapłaty), a w przypadku dwóch beneficjentów – przesłano dokumentację do Wojewody Mazowieckiego (ponadto w jednym przypadku taka dokumentacja jest w przygotowaniu), celem zaopiniowania spraw zmierzających do rozłożenia, wynikających z nich należności, na raty;
- dwóm beneficjentom, którzy otrzymali wsparcie na podstawie art. 15zzd, przesłano (w trakcie kontroli NIK) harmonogramy spłat dotacji, przy czym jeden z beneficjentów, zgodnie z ustalonym harmonogramem, spłacił pierwszą ratę udzielonej dotacji;
- 10 beneficjentom, którzy otrzymali wsparcie na podstawie art. 15zzd, przesłano harmonogramy spłaty pożyczki. Dwóch z nich, w sposób nieregularny, realizuje harmonogram (spłacili po trzy z pięciu tysięcy złotych udzielonej pożyczki). Pozostałych ośmiu³⁷ pożyczkobiorców nie spłaciło żadnej raty pożyczki, mimo upływu odpowiednio: 20 lipca 2021 r. (w przypadku trzech) i 20 sierpnia 2021 r. (w przypadku pięciu) terminu spłaty ostatniej z 10 rat pożyczki wynikającej z harmonogramu rat/spłat. W ww. ośmiu przypadkach zostały wysłane ostateczne wezwania do spłaty w dniach: 28 grudnia 2020 r. (dotyczy trzech wezwań ostatecznych) i 4 lutego 2021 r. (dotyczy pięciu wezwań ostatecznych). W trakcie kontroli NIK, wobec jednego z nich PUP wystąpił z pozwem sądowym.

(akta kontroli tom I str. 342-374)

Dyrektor PUP wyjaśnił, że dochodzenie zwrotu pożyczek wstrzymano ze względu na przygotowywany przez Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii projekt ustawy rozstrzygającej kwestie należności wynikających z niespłaconych, a pozostających do spłaty pożyczek z art. 15zzd ustawy COVID-19. Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 24 czerwca 2021 r. regulującej kwestie zwrotu, rozłożenia na raty, dokonywania umorzenia lub odroczenia należności wynikających z ustawy COVID-19³⁸, podjęto czynności mające na celu wyegzekwowanie zwrotu nienależnie pobranych pożyczek³⁹. Obecnie w Urzędzie przygotowywane są pozwy, co utrudnione jest ze względu na niejasność przepisów, brak orzecznictwa i piśmiennictwa, wynikający z nowości zastosowanych rozwiązań prawnych. Kolejne pozwy zostaną skierowane do sądu po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy COVID-19 m.in. zwalniającej starostów z kosztów sądowych w sprawach dochodzonych roszczeń, związanych z udzielonym wsparciem w ramach Tarczy Antykryzysowej⁴⁰.

³⁵ W tym z tytułu wsparcia udzielonego na podstawie: art. 15zzb ustawy COVID-19 - 1 092,3 tys. zł (w związku z nieutrzymaniem zatrudnienia pracowników objętych umową wsparcia przez okres, na który przyznane zostało dofinansowanie zmniejszono przedsiębiorcy dofinansowanie proporcjonalnie do okresu nieutrzymania w zatrudnieniu); art. 15zzd – 85 tys. zł (w związku z nieprowadzeniem działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorcę przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia pożyczki); art. 15zze⁴ – 10 tys. zł (niewykonywanie działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorcę lub małego przedsiębiorcę przez okres trzech miesięcy od dnia udzielenia dotacji); art. 15zzc – 0,2 tys. zł (nieprowadzenie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej przez okres, na który zostało przyznane dofinansowanie zmniejszono finalnie dofinansowanie proporcjonalnie do okresu nieprowadzenia działalności gospodarczej).

³⁶ W tym w ramach wsparcia na podstawie art. 15zzb – 944,5 tys. zł, 15zzd – 41 tys. zł, 15zze⁴ – 0,5 tys. zł oraz 15zzc – 0,2 tys. zł.

³⁷ Nr sprawy/wniosku: WnCOvPoz/20/1635, WnCOvPoz/20/4533, WnCOvPoz/20/5183, WnCOvPoz/20/7797, WnCOvPoz/20/9438, WnCOvPoz/20/7690, WnCOvPoz/20/10387 i WnCOvPoz/20/12164.

³⁸ Ustawa ogłoszona 1 lipca 2021 r.

³⁹ W sierpniu 2021 r. podjęto próby telefonicznego kontaktowania się z pożyczkobiorcami (notatki z podjętych czynności).

⁴⁰ Druk sejmowy nr 1675 z 27 października 2021 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw, art. 1 pkt 11) po art. 15zze⁵ dodaje się art. 15zze⁶ w brzmieniu: „Art. 15zze⁶. Starosta nie ma

(akta kontroli tom I str. 375-380, tom II str. 120)

2.2. Informacje pozyskane w toku kontroli⁴¹ z Izby Administracji Skarbowej w Warszawie (IAS), z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz od 59 beneficjentów (którym Urząd udzielił dofinansowania części kosztów wynagrodzeń pracowników oraz należnych od tych wynagrodzeń składek na ubezpieczenie społeczne dla mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19), wykazały różnice w danych zadeklarowanych przez przedsiębiorców i informacjach przekazanych przez IAS⁴² i ZUS⁴³. Różnice dotyczyły m.in.: wysokości obrotów gospodarczych, wynagrodzeń brutto pracowników, zaległości w uregulowaniu zobowiązań podatkowych, składek na: ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy. Przedsiębiorcy przekazali dokumenty potwierdzające wysokość obrotów gospodarczych zadeklarowanych we wnioskach oraz zatrudnienie pracowników, na których otrzymali dofinansowanie lub dane dotyczące zgłoszenia do ubezpieczenia społecznego pracowników zostały potwierdzone przez ZUS.

(akta kontroli tom II str. 305-308; tom III str. 224-241)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że nie są mu znane przyczyny występowania ww. różnic. Podczas weryfikacji wniosków PUP opierał się na oświadczeniach składanych przez pracodawców we wnioskach, wg których udzielenie dofinansowania było zasadne. Zgodnie z umową, PUP ma możliwość przeprowadzenia kontroli prawidłowości złożonego oświadczenia przez okres trzech lat od zakończenia okresu dofinansowania. Z dniem 1 września 2020 r. zostały wprowadzone przepisy umożliwiające pozyskiwanie z ZUS danych zgromadzonych na kontach płatników składek w celu realizacji ustawowych zadań. W związku z powyższym, do końca sierpnia 2020 r. udzielanie dofinansowania oparte było na oświadczeniach składanych przez przedsiębiorców. Po wejściu w życie ww. przepisów weryfikacja wniosków polegała na pozyskaniu raportów z ZUS, potwierdzających m.in. czy przedsiębiorcy posiadali zaległości w opłacaniu składek wg stanu na koniec III kwartału 2019 r. W sytuacji, gdy na podstawie raportu ustalono, iż przedsiębiorca zalegał z opłacaniem składek w ZUS za ww. okres, tutejszy Urząd występował do pracodawcy z prośbą o dostarczenie dokumentu potwierdzającego niezaleganie lub rozłożenie zaległości na raty obejmujące ww. zaległość⁴⁴. Na etapie rozpatrywania

obowiązku uiszczenia kosztów sądowych w sprawach dotyczących udzielenia, przyznania, umorzenia lub zwrotu wsparcia, o którym mowa w art. 15zzb-15zze, art. 15zze², art. 15zze⁴ i art. 15zze^{4e}.

⁴¹ Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

⁴² Z 59 badanych beneficjentów: w 10 przypadkach dane dotyczące wysokości obrotów podane przez IAS były zgodne z danymi oświadczonymi przez wnioskodawcę; w trzech przypadkach IAS nie posiadała danych dotyczących wysokości obrotów gospodarczych umożliwiających potwierdzenie informacji podanych przez przedsiębiorców; w 38 przypadkach IAS podała inną wysokość obrotów gospodarczych niż wysokość obrotów zadeklarowana przez przedsiębiorcę, w tym w 25 przypadkach różnica w wysokości obrotów nie wpływała na wartość otrzymanego dofinansowania, w 11 przypadkach różnica mogła mieć wpływ na wartość przyznanego dofinansowania (nr wniosków: WnCovWynP/20/0517, WnCovWynP/20/0483, WnCovWynP/21/0118, WnCovWynP/21/0161, WnCovWynP/20/0676, WnCovWynP/21/0165, WnCovWynP/21/0084, WnCovWynP/21/0017, WnCovWynP/20/0254, WnCovWynP/20/0032, WnCovWynP/20/0060), w dwóch przypadkach brak było danych (WnCovWynP/20/0637, WnCovWynP/21/0112). Ponadto IAS podała, że siedmiu przedsiębiorców posiadało zaległości (wg stanu na dzień złożenia wniosku) z tytułu zobowiązań podatkowych należnych do końca III kwartału 2019 r. (WnCovWynP/20/0743, WnCovWynP/21/0111, WnCovWynP/20/0797, WnCovWynP/20/0075, WnCovWynP/20/0060, WnCovWynP/20/0032, WnCovWynP/21/0063).

⁴³ Z 59 badanych beneficjentów w przypadku 38 przedsiębiorców ZUS podała inną wysokość wynagrodzenia brutto w miesiącach, na które przyznano wsparcie niż zadeklarowane przez przedsiębiorcę we wniosku do PUP. Przy czym ZUS posiada informacje o podstawie wymiaru składek na ubezpieczenia, czyli wysokości przychodu w rozumieniu przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych. Z pośród 59 beneficjentów 30 przedsiębiorców przynajmniej w jednym z miesięcy, na które przyznano dofinansowanie zalegało z opłacaniem składek ZUS, a 20 przedsiębiorców przynajmniej w jednym miesiącu, na które przyznano dofinansowanie było zwolnionych z opłacania składek ZUS na podstawie ustawy COVID-19. Ponadto 14 przedsiębiorców na dzień złożenia wniosku posiadało zaległości w uregulowaniu należnych na koniec III kwartału 2019 r. składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenie zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy (WnCovWynP/21/0161, WnCovWynP/20/0650, WnCovWynP/21/0165, WnCovWynP/20/0743, WnCovWynP/20/0728, WnCovWynP/21/0111, WnCovWynP/20/0777, WnCovWynP/20/0823, WnCovWynP/21/0017, WnCovWynP/20/0556, WnCovWynP/20/0269, WnCovWynP/20/0075, WnCovWynP/20/0787, WnCovWynP/20/0032).

⁴⁴ W odniesieniu do 14 przedsiębiorców, którzy wg pozyskanej w toku kontroli informacji z ZUS, na dzień złożenia wniosku posiadało zaległości w uregulowaniu należnych na koniec III kwartału 2019 r. składek na ubezpieczenie społeczne, ubezpieczenia zdrowotne, Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych, Fundusz Pracy lub Fundusz Solidarnościowy Dyrektor wskazał, że czterech

wniosek i przed podjęciem decyzji o przyznaniu dofinansowania, Urząd nie miał możliwości przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorców w zakresie prawdziwości złożonych oświadczeń i przekazanych informacji. Możliwość kontroli, w ciągu trzech lat od zakończenia okresu dofinansowania, przewidują umowy. Urząd przewiduje w dalszym etapie możliwość przeprowadzenia wrywkowych kontroli w zakresie prawidłowości złożonych oświadczeń, jednak w pierwszej kolejności planuje objąć kontrolą przedsiębiorców, u których stwierdzono rozbieżności pomiędzy danymi zawartymi we wnioskach przekazanych do Urzędu, a danymi pozyskanymi przez NIK. Na etapie rozliczania umowy o udzielenie dofinansowania, Urząd nie weryfikował informacji dotyczących ewentualnego zalegania beneficjentów z opłacaniem składek ZUS w miesiącach, na które przyznano dofinansowanie. Podczas weryfikacji, za pośrednictwem systemu Syriusz^{Std}, Urząd pozyskiwał dane dotyczące ewentualnego zwolnienia z opłacania składek ZUS w miesiącu, na który przyznano dofinansowanie. W przypadku stwierdzenia, że pracodawca otrzymał dofinansowanie do składek ZUS za miesiąc, w którym był zwolniony z ich opłacenia, wówczas wzywany był on do wyjaśnienia i w przypadku potwierdzenia – do zwrotu nienależnie wypłaconej części dofinansowania. Z posiadanej wiedzy wynika, iż pozyskiwane raporty dotyczące zwolnień z opłacania składek ZUS na etapie rozliczania umów, w niektórych przypadkach, nie zawierały pełnych danych. W związku z powyższym, Urząd przewiduje w dalszym etapie możliwość ponownej wrywkowej weryfikacji wniosków, celem sprawdzenia, czy udzielona pomoc w zakresie dofinansowania składek była zasadna.

(akta kontroli tom III str. 242-324)

Kontrola wykazała, że beneficjenci do obliczenia spadku wysokości obrotów gospodarczych korzystali z różnych dokumentów źródłowych⁴⁵. Wynikający z ustawy COVID-19, brak konieczności załączania przez przedsiębiorców dokumentów potwierdzających składane oświadczenia, przy jednoczesnym braku możliwości ich weryfikacji przez pracowników PUP w systemach informatycznych, uniemożliwia dokonanie oceny zasadności przyznanego wsparcia oraz określenie uzyskanych efektów.

Jeden spośród ww. 59 beneficjentów, w odpowiedzi na zapytanie NIK, przedstawił dokumentację dotyczącą rzeczywistego poziomu spadku obrotów oraz wyjaśnił, iż nastąpiła po jego stronie pomyłka, wskutek czego nie był uprawniony do otrzymania wsparcia. Przedsiębiorca we wniosku do PUP wskazał spadek obrotów gospodarczych na poziomie 30,36%, co pierwotnie kwalifikowało go do otrzymanego wsparcia. Natomiast zweryfikowany poziom spadku obrotów gospodarczych wyniósł 21,89%, co nie kwalifikowało do - już udzielonego - wsparcia. Przedsiębiorca wskazał, że powyższe wynikało z błędu rachunkowego byłej głównej księgowej. 23 grudnia 2021 r. przedsiębiorca zwrócił w całości nienależnie pobrane świadczenie w kwocie 284 796,28 zł. Tożsamą informację od przedsiębiorcy otrzymał Urząd.

(akta kontroli tom II str. 305-308; tom III str. 211-241)

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że przedsiębiorca zwrócił pobrane świadczenie i złożył do PUP pismo wyjaśniające powstanie nieprawidłowości. Zgodnie z art. 1 pkt 17-22 i 24 lit. b ustawy COVID-19, w przypadku gdy przedsiębiorca nie dokona zwrotu całości lub części dofinansowania, które zostało wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, w terminie 30 dni od dnia

przedsiębiorców przedłożyło w PUP umowę zawartą z ZUS o rozłożenie na raty należności z tytułu składek, pięciu przedsiębiorców z związku z zawarciem umowy o uzyskanie wsparcia przed wejściem przepisów umożliwiających pozyskanie danych z ZUS dostarczyło przy rozliczaniu umowy zaświadczenie o niezaleganiu w opłacaniu składek, trzech przedsiębiorców do wniosku o dofinansowanie załączyło zaświadczenie z ZUS o niezaleganiu wg stanu przed dzień złożenia wniosku o wsparcie, wobec dwóch przedsiębiorców PUP pozyskał raport ZUS, z którego wynika, że na dzień złożenia wniosku zaległość mająca miejsce na koniec III kwartału 2019 r. została spłacona, w odniesieniu do jednego przedsiębiorcy wystąpiła zaległość w kwocie jednego złotego, tzw. zaległość drobna (tj. poniżej 116 zł, nie wymaga natychmiastowego wystawienia upomnienia przez ZUS).

⁴⁵ W szczególności deklaracje Vat-7 i zestawienia obrotów i sald na wybranych kontach.

doręczenia wezwania, nalicza się odsetki ustawowe. W przypadku przedsiębiorcy nie zostało wysłane wezwanie do zapłaty. Przedsiębiorca dokonał zwrotu z własnej inicjatywy bez odsetek.

(akta kontroli tom III str. 245-246,325)

Z danych pozyskanych z CEIDG i KRS wynika że na dzień 30 września 2021 r., spośród 159 beneficjentów objętych szczegółowym badaniem (opisano w I obszarze niniejszego wystąpienia) – 153 (96%) prowadziło działalność gospodarczą. Sześciu przedsiębiorców nie posiadało aktywnego statusu w zakresie prowadzenia/kontynuowania działalności gospodarczej (status: zawieszenie działalności).

(akta kontroli tom II str. 305-308)

2.3. W okresie objętym kontrolą, w PUP nie prowadzono analiz w zakresie efektów wsparcia, realizowanego na podstawie kolejnych edycji Tarczy antykryzysowej, jak również dotyczących trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że ustawa COVID-19 nie przewidywała monitorowania utrzymania miejsc pracy poza okres przewidziany w przepisach. Ustawodawca zobowiązał urzędy pracy jedynie do badania prowadzenia działalności gospodarczej przez okres, na który udzielono wsparcia bądź utrzymania stanu zatrudnienia. Przepisy nie obligują urzędów pracy do dokonywania udokumentowanych długofalowych analiz efektów, jakie przynosi stosowanie instrumentów pomocowych w ramach tarcz antykryzysowych. Jeśli uregulowania prawne nałożą na Urzędy odpowiednie uprawnienie bądź obowiązek przeprowadzenia takich długofalowych analiz oraz jeśli możliwości informatyczne systemu pozwolą na ich wykonanie, zapewne zostaną przeprowadzone.

(akta kontroli tom I str. 151-157)

PUP nie występował do Ministra o wprowadzenie działań korygujących, ani nie zgłaszał propozycji korekt w instrumentach wsparcia. Kierował jednakże zapytania w celu uzyskania wyjaśnień, w związku z pojawiającymi się niejasnościami interpretacyjnymi zapisów ustawy COVID-19⁴⁶.

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że w wyniku bieżących analiz pojawiały się wątpliwości, które próbowano rozwiązać w inny sposób niż występowanie do właściwego Ministra o wprowadzenie korekt lub ich proponowanie, m.in. przez kontakty z innymi Urzędami oraz stosując wyjaśnienia Ministerstwa, a także analizując pytania i odpowiedzi dostępne na stronie www.intranet.praca.gov.pl. Ponadto przedsiębiorcy oczekiwali szybkiej i natychmiastowej pomocy, dostosowanej do panujących warunków. Należy podkreślić, że ustawa COVID-19 nie przewidywała wykonywania długookresowych bieżących analiz efektów wsparcia, jedynie monitorowania sytuacji przedsiębiorcy w okresie trzech miesięcy od udzielonego wsparcia.

(akta kontroli tom I str. 127,151-157,383-391)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W kontrolowanym okresie PUP monitorował i weryfikował efekty udzielonej pomocy w ramach poszczególnych instrumentów wsparcia w odniesieniu do warunków określonych w przepisach oraz zawartych umowach. Powyższe zadania PUP realizował wykorzystując przed wszystkim dane dostępne w publicznych rejestrach oraz opierając się na oświadczeniach beneficjentów. Jednak rozbieżności pomiędzy danymi we wnioskach beneficjentów o pomoc wypłaconą na podstawie art. 15zzb ustawy COVID-19 a wynikającymi z uzyskanych informacji z Zakładu Ubezpieczeń

⁴⁶ Dwa zapytania przesłane 1 lipca 2020 r. pocztą elektroniczną na adres: pup_covid_meryt@mrrpips.gov.pl dotyczące: definicji siedziby przedsiębiorcy w odniesieniu do przepisu art. 15zzd ustawy COVID-19 oraz wniosków składanych przez wspólników spółki cywilnej w odniesieniu do art. 15ztc ww. ustawy.

Spółecznych i Izby Administracji Skarbowej w Warszawie, a także stwierdzony przypadek uzyskania, a następnie zwrotu nienależnie pobranego wsparcia przez jednego z beneficjentów na kwotę około 285,0 tys. zł, wskazują na potrzebę pogłębionej weryfikacji dokumentacji spraw i udzielonego wsparcia.

Wsparcie udzielone w ramach instrumentów Tarczy Antykryzysowej przyniosło efekty w postaci kontynuowania działalności przez ponad 96% podmiotów objętych badaniem. W odniesieniu do beneficjentów, którzy nie spełnili warunków wsparcia podejmowano działania w celu wyegzekwowania zwrotu wypłaconych środków. Z uwagi na brak wytycznych oraz ograniczone zasoby kadrowe, PUP nie prowadził analiz dotyczących trwałości zastosowanych rozwiązań pomocowych i ich wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw.

IV. Uwagi i wnioski

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

V. Pozostałe informacje i pouczenia

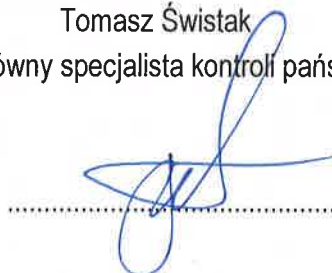
Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, 18 maja 2022 r.

Kontrolerzy
Tomasz Świstak
główny specjalista kontroli państwowej



Dorota Białecka
starszy inspektor kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

DYREKTOR
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Warszawie

z up.



Michał Musioł
p.o. Wicedyrektora

