



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 12 listopada 2020r.

ZP-P.862.28.2020.HB

Pan  
**Krzysztof Bolisęga**  
Dyrektor  
Powiatowego Urzędu Pracy  
w Kłodzku

### Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 7 do 11 września 2020r., na podstawie art.10 ust.1, w związku z art. 112 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r., o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2020r., poz.1409 z późn. zm.), zespół kontrolerów z Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w składzie:

Pani Hanna Bylicka – inspektor wojewódzki,

Pan Mariusz Holubecki - starszy inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Kłodzku, ul. St. Wyspiańskiego 2J, 57-300 Kłodzko.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 16.06.2020r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II półrocze 2020r.

### Przedmiot i zakres kontroli

Przedmiotem bieżącej kontroli było sprawdzenie i potwierdzenie prawidłowości:

1. Przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej,
2. Wydawania decyzji administracyjnych w trybie art.132 kpa,
3. Wydawania decyzji administracyjnych w trybie art. 154 i 155 kpa,
4. Wydawania decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

Postępowanie kontrolne objęło okres od 1 stycznia 2019r. do 7 września 2020r.

### **Przepisy regulujące zakres kontroli:**

- 1) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2020r, poz. 1409 ze zm.),
- 2) rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017r., poz.1380),
- 3) ustawa z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020r., poz.256 z późn. zm.).

### **Ocena skontrolowanej działalności**

Ogólna ocena kontrolowanej jednostki jest pozytywna z nieprawidłowościami.

Powyzsza ocena wynika z ustaleń zawartych w dalszej części wystąpienia.

### **Ustalenia kontroli**

W okresie objętym kontrolą funkcje kierownicze w jednostce kontrolowanej pełnił Pan Krzysztof Bolisęga - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Kłodzku.

### **Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.**

W 2019 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 2 925 800 zł, w tym z Funduszu Pracy 396 000 zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019r. wpłynęło 181 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przyznano 133 dotacji. W 18 przypadkach zainteresowani zrezygnowali z ubiegania się o dotację. W 30 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczyny odmów były m.in. następujące: niezyskanie wymaganej liczby punktów, niekompletność wniosku, nieuzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie, złożenie wniosku po terminie naboru.

Od 1 stycznia do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęło 166 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przyznano 121 dotacji. W 4 przypadkach zainteresowani zrezygnowali z ubiegania się o dotację. W 31 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczyny odmów były m.in. następujące: niezyskanie wymaganej ilości punktów, niekompletność wniosku, nie uzupełnienie wniosku w wyznaczonym terminie, złożenie wniosku po terminie naboru. W pozostałych przypadkach wnioski pozostawały w toku rozpatrywania.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwsze trzy akta spraw z 2019 roku i pierwsze dwa akta spraw z 2020 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej o następujących numerach: 6311/1/2019; 6311/2/2019; 6311/3/2019; 6311/4/2020; 6311/1/2020

oraz pierwsze cztery akta spraw, w których znajdowały się negatywnie rozpatrzone wnioski z 2019r., i pierwsze akta sprawy, w których znajdował się negatywnie rozpatrzony wniosek z 2020r., o następujących numerach: C/D.6310.30.2019.AP.2; C/D.6310.59.2019.AP.3; C/D.6310.47.2019.AP.3; C/D.6310.26.2019.AP.2; C/RI.6310.2.2020.AP.1.

Na tej podstawie stwierdzono, że wnioski o dofinansowanie kosztów podjęcia działalności gospodarczej składały uprawnione podmioty, we wszystkich sprawdzonych przypadkach byli to bezrobotni. Do pozytywnego rozpatrzenia kwalifikowano jedynie wnioski kompletne, zawierające wszystkie niezbędne dane, określone w § 6 ust. 2 rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017r., poz.1380). Bezrobotni, którzy złożyli wnioski zawierające braki wzywani byli do ich uzupełnienia (Dowód nr 1- kserokopia wniosku o udzielenie dofinansowania, uzupełnienia wniosku oraz pisma informującego o jego pozytywnym rozpatrzeniu).

Do w/w wniosków dołączone były niezbędne dokumenty, tj.:

- oświadczenia o nieotrzymaniu bezzwrotnych środków Funduszu Pracy lub innych bezzwrotnych środków publicznych na podjęcie działalności gospodarczej lub rolniczej, założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,
- oświadczenia o nieposiadaniu wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, a w przypadku jego posiadania - oświadczenie o zakończeniu działalności gospodarczej w dniu przypadającym w okresie przed upływem co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku,
- oświadczenia o niepodejmowaniu zatrudnienia w okresie 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej,
- oświadczenia o niekaralności w okresie 2 lat przed dniem złożenia wniosku za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu,
- zobowiązania do prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia oraz nieskładania w tym okresie wniosku o zawieszenie jej wykonywania,
- oświadczenia o niezłożeniu wniosku do innego starosty o przyznanie dofinansowania lub przyznanie jednorazowo środków na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,

- zaświadczenia lub oświadczenia o pomocy de minimis,
- informacje dotyczące otrzymanej pomocy publicznej.

Wystąpiły przypadki naruszenia 30 dniowego terminu na poinformowanie bezrobotnego o uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu jego wniosku. Podawane przyczyny negatywnego rozpatrzenia wniosków były lakoniczne i nie zindywidualizowane, ponadto powoływano się na zapisy wewnętrznego regulaminu w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, który nie ma swojego umocowania w powszechnie obowiązującym prawie. (Dowód nr 2 – kserokopia pisma o negatywnym rozpatrzeniu wniosku, uzupełnienia wniosku oraz pisma o przesunięciu terminu).

Z bezrobotnymi, których wnioski rozpatrzono pozytywnie zawierano umowy o dofinansowanie, które zawierały m.in. zobowiązania do:

- prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy,
- wydatkowania otrzymanego dofinansowania, zgodnie ze złożonym wnioskiem,
- złożenia rozliczenia wydatkowanych kwot w terminie do 2 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej,
- zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami, w przypadku naruszenia warunków umowy o dofinansowanie,
- zwrotu równowartości odliczonego lub zwróconego, zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, podatku naliczonego dotyczącego zakupionych towarów i usług w ramach przyznanego dofinansowania (Dowód nr 3- kserokopia umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej).

Bezrobotni, którym przyznano dofinansowanie, przedkładali rozliczenia wydatkowanych kwot na poszczególne towary i usługi ujęte w specyfikacji złożonej we wniosku. Rozliczenia przedkładane były terminowo. (Dowód nr 4- kserokopia rozliczenia wydatkowanych kwot). W przypadkach, gdy zachodziła konieczność zmian w wydatkach, zainteresowani zwracali się do urzędu z prośbą o akceptację.

Urząd pracy badał wywiązywanie się bezrobotnych z zawartych umów, poprzez żądania przedstawienia określonych dokumentów np. zaświadczeń z ZUS i Urzędu Skarbowego (Dowód nr 5 – kserokopia pisma w sprawie dokumentacji).

Zabezpieczeniem zawartej umowy była blokada środków na rachunku bankowym (Dowód nr 6 – kserokopia wniosku u ustanowienie blokady rachunku bankowego i potwierdzenia dokonani blokady kwoty na rachunku bankowym).

## **Ad. 2 Wydawanie decyzji w trybie art. 132 Kpa.**

W 2019r. roku do urzędu wpłynęło 12 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 1 decyzję w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

W 2020r. roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęło 6 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 2 decyzje w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta sprawy, w której znajdowała się jedyna decyzja wydana w trybie art. 132 Kpa w 2019r. oraz akta spraw, w których znajdowały się dwie decyzje wydane w trybie art. 132 Kpa w 2020r., o następujących numerach ewidencyjnych: EE.025.02.2019.DS; EE.025.03.2020.DS; EE.025.05.2020.DS.

Na podstawie pobranej dokumentacji ustalono, że urząd prawidłowo stosował tryb art. 132 Kpa do decyzji nieostatecznych w ramach samokontroli, w stosunku do których strony w terminie 14-dniowym wniosły do urzędu odwołanie (Dowód nr 7 – kserokopia decyzji od której wniesiono odwołanie ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, kserokopia odwołania oraz dowód w sprawie).

Poddane kontroli decyzje w całości uwzględniały żądania strony, a rozstrzygnięcia podjęto zasadnie, w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołań.

W/w decyzje zawierały wszystkie niezbędne elementy zgodnie z art. 107 Kpa, tj. datę wydania, prawidłowe oznaczenie organu, prawidłowe oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, sentencję, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania, podpisy osób uprawnionych (Dowód nr 8 – kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 132 Kpa). Decyzje były prawidłowo doręczane stronom za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

## **Ad. 3 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie art. 154 i 155 Kpa.**

W 2019r. oraz w 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydawał żadnej decyzji administracyjnej w trybie art. 154 Kpa. Z kolei w trybie art. 155 Kpa w roku 2019 wydano 7 decyzji, a w roku 2020 do dnia kontroli nie wydawano decyzji w tym trybie.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się dwie pierwsze decyzje wydane w trybie art. 155 Kpa w 2019r., o następujących numerach ewidencyjnych: EE.7100.16.2018.DS; EE.7100.57.2019.DS.

W/w decyzje zawierały wszystkie niezbędne elementy zgodnie z art. 107 Kpa, tj. datę wydania, prawidłowe oznaczenie organu, prawidłowe oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, sentencję, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania, podpisy osób uprawnionych.

Ponadto decyzje były odbierane przez stronę osobiście lub wysyłane drogą pocztową za potwierdzeniem odbioru (Dowód nr 9- kserokopia decyzji w trybie art. 155 Kpa wraz ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru). W każdym przypadku, przed wydaniem decyzji w trybie art. 155 Kpa, strona wyrażała pisemną zgodę na zmianę bądź uchylenie decyzji (Dowód nr 10- kserokopia oświadczenia strony wraz z decyzją podlegającą zmianie oraz dowodem w sprawie). Przedłożono również dokumenty potwierdzające zasadność uchylenia lub zmiany decyzji.

#### **Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.**

W 2019 roku urząd wydał 99 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2020 r. do dnia kontroli urząd wydał 41 decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się dwie pierwsze decyzje wydane w tym trybie w 2019r. oraz dwie pierwsze decyzje wydane w 2020r. (do dnia rozpoczęcia kontroli), o następujących numerach ewidencyjnych: EE.DS.7100.03a.2019.DS; EE.7100.01a.2019.DS; EE.7100.02a.2020.DS; EE.7100.01a.2020.DS.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach, urząd otrzymał od strony informacje, które miały wpływ na sprawy administracyjne zakończone decyzją ostateczną. Po zapoznaniu się z przesłanym materiałem, Powiatowy Urząd w Kłodzku, uznając, że rozstrzygnięcia zostały dotknięte wadami, wydał w trybie zwykłym decyzje, uwzględniające w pełni żądanie strony ( Dowód nr 11 – kserokopie decyzji wydanych przed wznowieniem postępowania administracyjnego wraz z aktami spraw). Organ nie zbadał w pierwszej kolejności prawidłowości ostatecznego rozstrzygnięcia poprzez zastosowanie instytucji wznowienia postępowania. Stwarza ona prawną możliwość ponownego rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej zakończonej decyzją ostateczną, jeżeli postępowanie, w którym ona zapadła, było dotknięte kwalifikowaną wadliwością wyliczoną w sposób precyzyjny w Kpa. Zaznaczyć trzeba jednak, że wszczęcie postępowania wznowieniowego nie przesądza jeszcze o ostatecznej treści nowego rozstrzygnięcia w sprawie. Dopiero treść decyzji podjętej w tym trybie pozwoli określić, czy wskazana na początku, jako podstawa wszczęcia postępowania, wada proceduralna rzeczywiście wystąpiła, oraz czy wystąpienie tej wady miało wpływ na treść rozstrzygnięcia merytorycznego w sprawie.

Wydana decyzja była drugą decyzją administracyjną pozostającą w obrocie prawnym. W obrocie prawnym nie mogą funkcjonować dwa rozstrzygnięcia ostateczne, wydane w tej samej sprawie - stwierdził WSA w Krakowie w wyroku z dnia 1 sierpnia 2018 r., sygn. akt: III SA/Kr 402/18. W związku z powyższym należy podjąć stosowne działania i zwrócić się do organu wyższej instancji celem stwierdzenia nieważności decyzji.

Po wydaniu wspomnianych wyżej decyzji, właściwy organ w sposób prawidłowy dokonywał wznowienia postępowania w drodze postanowienia. Stronom zapewniono możliwość czynnego udziału we wznowionym postępowaniu (Dowód nr 12 - kserokopia postanowienia o wznowieniu postępowania ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

Organ prawidłowo badał przesłanki wznowienia postępowania. Strony były prawidłowo poinformowane, że na postanowienie o wznowieniu nie służy zażalenie, można je zaskarżyć w odwołaniu od decyzji wydanej w wyniku wznowienia. (Dowód nr 13- kserokopia decyzji w trybie art. 145 Kpa ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

W jednym przypadku decyzja wydana w trybie wznowienia postępowania nie zawierała właściwego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy ( Dowód nr 14 – kserokopia decyzji wydanej w trybie wznowienia postępowania ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru). Na skutek nie stawienia się na obowiązkową wizytę w urzędzie pracy, bezrobotny został pozbawiony statusu osoby bezrobotnej. W rzeczywistości okolicznością wyłączenia zainteresowanego z ewidencji powinno być pozbawienie wolności, o czym urząd został poinformowany przez stronę w terminie późniejszym. W skutek powyższych informacji i przekazanych dowodów, Powiatowy Urząd Pracy w Kłodzku słusznie wznowił postępowanie administracyjne zakończone prawomocnym rozstrzygnięciem i wydał decyzję w trybie wznowienia postępowania. Decyzja ta zawierała rozstrzygnięcie wydane na podstawie art. 151 § 1 Kpa, skupiała więc w sobie *de facto* dwa elementy:

- 1) podstawę wznowienia,
- 2) rozstrzygnięcie sprawy co do istoty.

Organ uchylił dotychczasową decyzję i orzekł o umorzeniu postępowania w sprawie nią rozstrzygniętej. Postępowanie podjęte w nadzwyczajnym trybie wznowienia postępowania może być umorzone z przyczyn jego bezprzedmiotowości (art. 105 § 1 Kpa). Nie może stanowić natomiast podstawy umorzenia postępowania wznowieniowego wykonanie decyzji. Zgodnie z wyr. NSA z 8.09.1987 r. (IV SA 418/87, ONSA 1988, Nr 1, poz. 8) wykonanie obowiązków nałożonych na stronę decyzją ostateczną nie stanowi – w rozumieniu art. 105 Kpa – przesłanki do umorzenia postępowania w przedmiocie wznowienia postępowania zakończonego tą decyzją.

W jednej skontrolowanej sprawie, urząd wznowił postępowanie w nieuzasadnionym, znacznym odstępie czasowym od pozyskania informacji stanowiących podstawę wznowienia.

Pozostałe decyzje zawierały wszystkie niezbędne elementy zgodnie z art. 107 Kpa, tj. datę wydania, prawidłowe oznaczenie organu, prawidłowe oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, sentencję, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie o możliwości odwołania, podpisy osób uprawnionych.

Wznowione postępowania zostały zakończone wydaniem nowych decyzji administracyjnych zgodnie z art. 151 Kpa, dotyczyły postępowań uprzednio zakończonych decyzją ostateczną. Najczęstszymi przyczynami zastosowania powyższego trybu było pozyskanie dokumentów mających wpływ na datę poprzedniego wyrejestrowania, przyczynę utraty statusu osoby bezrobotnej (Dowód nr 15- kserokopia pisma strony, dowodów w sprawie, decyzji o utracie statusu ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

W przypadkach kiedy od daty doręczenia decyzji w sprawie, co do której zaistniały przesłanki do wznowienia postępowania w trybie art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, minęło co najmniej pięć lat, uchylenie decyzji nie było możliwe, urząd w takim przypadku stwierdzał wydanie decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazywał okoliczności, z powodu których nie uchylał decyzji (Dowód nr 16 - kserokopia decyzji w trybie wznowienia postępowania).

#### **Zalecenia:**

1. W wyczerpujący sposób uzasadniać odmowy przyznania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej.
2. Udzielać bezrobotnym terminowych odpowiedzi na ich wnioski o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej.
3. Nie wydawać decyzji dotyczącej sprawy już poprzednio rozstrzygniętej inną decyzją ostateczną.
4. Wydawać decyzje w trybie wznowienia postępowania ze wskazaniem właściwego rozstrzygnięcia co do istoty sprawy.
5. Wznowień postępowań dokonywać niezwłocznie po uzyskaniu informacji stanowiącej podstawę wznowienia.



## Pouczenie

Jednostka kontrolowana może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zgłosić do niego zastrzeżenia. Wojewoda ustosunkowuje się do zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia ich doręczenia.

W przypadku nieuwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków.

W przypadku uwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, z uwzględnieniem zmian wynikających z zastrzeżeń.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

*Iwona Drelichowska-Stopa*  
Dyrektor Wydziału  
Zdrowia i Polityki Społecznej

