



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 14 grudnia 2020r.

ZP-P.862.31.2020.MH

Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
We Wrocławiu

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 19 do 23 października 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:

Pan Mariusz Hołubecki - starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu),

Pani Hanna Bylicka – inspektor wojewódzki,

przeprowadził zdalnie kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy we Wrocławiu, ul. Gliniana 20-22, 50-525 Wrocław.

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 19 października 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.

Powyższa ocena wynika z ustaleń zawartych w dalszej części wystąpienia.

Ustalenia kontroli

W okresie objętym kontrolą funkcje kierownicze w jednostce kontrolowanej pełnił Pan Rafał Niewiadomski Zastępca Dyrektora ds. Aktywizacji, Pan Maciej Sałdacz Zastępca Dyrektora ds. Marketingu Usług Urzędu, Pani Małgorzata Tas-Piech Zastępca Dyrektora ds. Ewidencji i Świadczeń.

Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W 2019 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 11 265 938 zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019r. wpłynęło 971 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przyznano 557 dotacji. W 105 przypadkach zainteresowani zrezygnowali z ubiegania się o dotację. W 309 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczynami odmów były m.in. niskie efekty ekonomiczne, brak kwalifikacji, rozszerzenie już istniejącej działalności gospodarczej.

Od 1 stycznia 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęły 404 wnioski od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przyznano 122 dotacje. W 22 przypadkach zainteresowani zrezygnowali z ubiegania się o dotację. W 186 przypadkach odmówiono przyznania środków. W trakcie rozpatrywania pozostawały 74 wnioski. Przyczyny odmów były m.in. następujące: brak kwalifikacji, rozszerzenie już istniejącej działalności gospodarczej.

Do szczegółowej kontroli pobrano trzy akta spraw z 2019 roku i trzy akta spraw z 2020 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej o następujących numerach: UmDzGosOg/000/19/1; UmDzGosOg/000/19/2; UmDzGosOg/000/19/3; UmDzGosOg/000/20/1; UmDzGosOg/000/20/2; UmDzGosOg/000/20/3

oraz trzy akta spraw, w których znajdowały się negatywnie rozpatrzone wnioski z 2019r., i trzy akta spraw, w których znajdowały się negatywnie rozpatrzone wnioski z 2020r., o następujących numerach: AD.531.22.1.2020.JB; AD.531.11.1.2020.JB; AD.531.19.1.2020.AŁ; AD.531.2.1.2019.EU; AD.531.10.1.2019.KC; AD.531.3.1.2019.AŁ.

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,

(Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2014r. sygn. akt III SA/Po 1320/13). Zgodnie z art. 107 § 3, uwzględniając art. 132 § 1 Kpa, z uzasadnienia takiej decyzji musi wynikać treść i zakres zawartych w odwołaniu żądań i treść zarzutów postawionych decyzji organu pierwszej instancji. Skoro tylko uwzględnienie w całości odwołania uprawnia organ pierwszej instancji do wydania nowej decyzji, to organ ten musi wykazać, że przesłanka ta została spełniona (Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2011r. sygn. akt I OSK 1034/11).

Ponadto dwie decyzje w trybie art. 132 Kpa nie zawierały informacji o ich doręczeniu stronie (Dowód nr 10 – kserokopia decyzji w trybie art. 132 Kpa). Z informacji udzielonej przez Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu wynika, że z uwagi na ograniczenie kosztów wysyłki decyzje te zostały wysłane listem zwykłym. Powyższe było poddyktowane faktem, że jest to decyzja w pełni zgodna z żądaniem strony. Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu wyjaśnił, że w jednym z omawianych przypadków, interesantka musiała odebrać decyzję, ponieważ jak wynika z dokumentacji już 7 dni po jej wysłaniu zgłosiła się do pośrednika urzędu. Obecnie decyzje takie są wysyłane listem poleconym (Dowód nr 11 – wyjaśnienia dotyczące braku zwrotnego potwierdzenia odbioru).

Czynności materialno–techniczne doręczenia uregulowane są w Kodeksie postępowania administracyjnego i są sformalizowane co jest nieodzowne z uwagi na konieczność ścisłego określenia faktów powodujących skutek prawny. Przestrzeganie tych wymagań formalnych należy do obowiązków organu administracyjnego, albowiem od skuteczności doręczenia zależą w wielu przypadkach uprawnienia procesowe i materialnoprawne stron.

Zgodnie z art. 109 § 1 kpa, decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W nawiązaniu do art. 39 kpa, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Brak prawidłowego doręczenia decyzji oznacza, że decyzja nie jest wiążąca dla strony i organu, a tym samym, nie została wprowadzona do obrotu prawnego (art. 110 § 1 kpa).

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

W 2019r. urząd wydał 2 decyzje administracyjne w trybie art. 154 Kpa. W 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydawał żadnej decyzji administracyjnej w tym trybie. Z kolei w trybie art. 155 Kpa w roku 2019 wydano 20 decyzji, a w roku 2020 do dnia kontroli 307 decyzji.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się dwie decyzje w trybie art. 154 Kpa wydane w 2019r., trzy pierwsze decyzje wydane w trybie art. 155 Kpa w 2019r. oraz dwie pierwsze decyzje w trybie art. 155 Kpa wydane w 2020r. o następujących numerach ewidencyjnych:

ZB.6101.209.2019.MW; ZB.6101.378.2019.MW; SZ.6100.9309.2019.DP; SZ.6100.10272.2018.DP; ZB.6100.13912.2019.DJ; ZB.6100.35.2020.DJ; SZ.6100.25.2020.AJ.

Decyzje wydane w trybie art. 154 Kpa 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 te były wysyłane drogą pocztową za potwierdzeniem odbioru (Dowód nr 12- kserokopia decyzji w trybie art. 154 Kpa wraz ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru). W postępowaniach tych weryfikacja ostatecznej decyzji następowała kiedy przemawiał za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Przesłanka interesu społecznego lub słusznego interesu strony powinna podlegać ocenie według wynikającej z art. 7 Kpa zasady uwzględnienia z urzędu interesu społecznego oraz słusznego interesu strony.

Kontrolowane akta spraw zawierały dwie decyzje w trybie art. 154 Kpa uchylające decyzje ostateczne, co do których istniały przesłanki do uchylenia nie tworzącego praw dla stron tj. przesłanki nienabycia praw przez stronę i nieciężenia na niej żadnych obowiązków.

W każdym skontrolowanym przypadku, przed wydaniem decyzji w trybie art. 155 Kpa, strona wyrażała pisemną zgodę na zmianę decyzji (Dowód nr 13- kserokopia oświadczenia strony wraz z decyzją podlegającą zmianie oraz dowodem w sprawie). Zgoda ta udzielana była wprost i wyraźnie, przez złożenie stosownego oświadczenia. Decyzje wydane w tym trybie zawierały wszystkie elementy formy decyzji administracyjnej. W przypadku uzasadnienia faktycznego i prawnego, urząd co prawda wskazał słuszne podłoże rozstrzygnięcia ale nie we wszystkich przypadkach było ono wyczerpujące (Dowód nr 14 - kserokopie decyzji wydanych w trybie art.155 Kpa).

Na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek należytego uzasadnienia (faktycznego i prawnego) decyzji administracyjnej. Uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa (wyr. WSA w Krakowie z 2.10.2009 r., I SA/Kr 1008/09,; wyr. WSA w Gliwicach z 6.10.2009 r., III SA/Gl 788/09, ; wyr. WSA w Gdańsku z 8.10.2009 r., II SA/Gd 266/09).

Ponadto decyzje wydane w trybie art. 155 Kpa były odbierane przez stronę osobiście lub wysyłane drogą pocztową za potwierdzeniem odbioru (Dowód nr 15 – kserokopia decyzji w trybie art. 155 Kpa ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

W 2019 roku urząd wydał 211 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2020 r. do dnia kontroli urząd wydał 141 decyzji w tym trybie.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się trzy pierwsze decyzje wydane w trybie wznowienia postępowania w 2019r. oraz dwie pierwsze decyzje wydane w 2020r. (do dnia rozpoczęcia kontroli), o następujących numerach ewidencyjnych: ZB.6101.10.2019.IB; ZB.6101.6.2019.MW; ZB.6101.8.2019.AG; ZB.6100.4.2020.AO; ZB.6101.3.2020.PW.

We wszystkich kontrolowanych przypadkach, urząd otrzymał informacje, które wskazywały na to, że wcześniejsze rozstrzygnięcia zostały dotknięte wadami. Organ badał w pierwszej kolejności prawidłowość 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.

Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu dokonywał wznowienia postępowania w drodze postanowienia.

W dwóch przypadkach wznowienie postępowania obejmowało w swoim zakresie decyzje bez informacji o zwrotnym potwierdzeniu ich odbioru (Dowód nr 16 - kserokopia decyzji o utracie statusu osoby bezrobotnej). Z wyjaśnień złożonych przez Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu wynika, że decyzje te zostały wysłane do strony za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, jednak urząd nie odnotował ich zwrotu. Urząd nie składał reklamacji na działanie operatora pocztowego, gdyż strony nie zaskarżały decyzji i nie prowadzono postępowań odwoławczych w roku, w którym wydano omawiane decyzje. W związku z powyższym zdaniem urzędu, nie było potrzeby weryfikacji dokumentacji potwierdzającej odbiór decyzji. Strony miały zapewniony czynny udział w postępowaniu na każdym jego etapie. Powiatowy Urząd Pracy we Wrocławiu uzasadnił, że nie jest w posiadaniu dowodu potwierdzającego nadanie oraz doręczenie decyzji, ponieważ „Księgi nadawcze” w związku z upływem czasu przechowywania zostały zniszczone, a internetowa platforma Poczty Polskiej umożliwiająca śledzenie przesyłek, w tamtym czasie jeszcze nie funkcjonowała.

Należy pamiętać, że decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny w sferze zewnętrznej od chwili jej doręczenia. Doręczenie decyzji administracyjnej, wprowadzając ją do obrotu prawnego, wywołuje określone skutki prawne (zarówno materialne, jak i proceduralne). W takiej sytuacji nie jest istotne to, czy strona z decyzją się zapoznała, czy też nie. Z punktu widzenia określonych prawem skutków wystarczające jest doręczenie decyzji, gdyż strona ma możliwość ochrony swoich praw w wyniku zapoznania się z decyzją (wyr. WSA w Gdańsku z 16.1.2009 r., II SA/Gd 184/08).

Zgodnie z art. 109 § 1 kpa, decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W nawiązaniu do art. 39 kpa, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe.

Z kontrolowanego materiału wynika, że stronom zapewniono możliwość czynnego udziału we wznowionym postępowaniu (Dowód nr 17 - kserokopia postanowienia o wznowieniu postępowania ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

Organ prawidłowo badał przesłanki wznowienia postępowania a 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 18 - kserokopia decyzji w trybie art. 145 Kpa ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

Wszystkie decyzje zawierały 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. Najczęstszymi przyczynami zastosowania powyższego trybu było pozyskanie dokumentów mających wpływ na datę poprzedniego wyrejstrowania, przyczynę utraty statusu osoby bezrobotnej (Dowód nr 19- kserokopia dowodów w sprawie, decyzji o utracie statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku).

Zalecenia:

1. Uchylając własną decyzję administracyjną w trybie art. 132 Kpa, organ I instancji winien równocześnie rozstrzygnąć sprawę co do istoty.
2. Doręczać stronie decyzje za odpowiednim zwrotnym potwierdzeniem odbioru zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego.
3. Zamieszczać w decyzjach wydanych w trybie art. 155 Kpa wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne.

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

Danuta Zawilla
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU
Zdrowia i Polityki Społecznej