



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 31 lipca 2019 r.

ZP-P.862.17.2019.HB

Pani  
**Anna Zug**  
Dyrektor  
Powiatowego Urzędu Pracy  
w Bolesławcu

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach od 14 do 20 maja 2019r., 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 2018r., poz.1265 z późn. zm.), zespół kontrolerów z Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu, w składzie:

Pani Hanna Bylicka - inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu),

Pani Aleksandra Maniak - inspektor wojewódzki,

Pan Mariusz Hołubecki - starszy inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bolesławcu, ul. Obrońców Helu 10, 59-700 Bolesławiec.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 13.12.2018r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na I półrocze 2019r.

### **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 2018r. do 14 maja 2019r.

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

- 1) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2018r, poz. 1265 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 2018r., poz. 2096 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 pełniła Pani Anna Zug - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Bolesławcu.

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

W 2018 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 2 033 900,00 zł w tym z Funduszu Pracy 696 700,00 zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2018r. wpłynęło 139 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 105 dotacji, w tym 37 z Funduszu Pracy. W 9 przypadkach pozostawiono wnioski bez rozpoznania. W 23 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczynami odmów były m. in.: brak doświadczenia, brak wykształcenia, prowadzenie działalności gospodarczej w okresie ostatnich 12 miesięcy poprzedzających dzień złożenia wniosku, wcześniejsze otrzymanie bezzwrotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej. W dwóch przypadkach zainteresowani zrezygnowali z ubiegania się o dotację.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli, dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 959 958,00 zł. Z Funduszu Pracy nie przewidziano środków na ten cel.

Od 1 stycznia 2019r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęło 66 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej i na podstawie ww. wniosków przyznano 48 dotacji. W 15 przypadkach odmówiono przyznania środków.

Przyczynami odmów były m.in.: brak wykształcenia, wcześniejsze otrzymanie bezzwrotnych środków na podjęcie działalności gospodarczej, utrata statusu osoby bezrobotnej. W jednym przypadku zainteresowany zrezygnował z ubiegania się o dotację. Pozostałe wnioski pozostawały w fazie procedowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwszych pięć akt z 2018 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej o następujących numerach: 60/D/2018; 63/D/2018; 64/D/2018; 65/D/2018; 67/D/2018 oraz pięć pierwszych negatywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2018r. o następujących numerach: CAZ-AF-641/111/18; CAZ-AF-641/115/18; CAZ-AF-641/170/18; CAZ-AF-641/109/18; CAZ-AF-641/175/18. Ponadto pobrano również dwa pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2019r. o następujących numerach: CAZ-AF-641/104/19 i CAZ-KJ-641/90/19.

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).

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.

Przy ocenie wniosków stosowano „Ocenę wniosku o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej”, która ułatwiała sprawdzenie, analizowanie i porównywanie wniosków. (Dowód nr 2 - kserokopia oceny).

O uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniosków powiadamiano bezrobotnych w terminie do 30 dni od dnia ich złożenia, podając przyczyny ich niezakwalifikowania. Decyzje o negatywnym rozpatrzeniu wniosków podejmowano zasadniczo (Dowód nr 3 – kserokopia pisma informującego o negatywnym rozpatrzeniu wniosku wraz z wnioskiem).

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

- prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 15 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 4- kserokopia umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej).

W zawieranych umowach o dofinansowanie wprowadzono warunek obligujący beneficjentów do prowadzenia działalności przez okres co najmniej 15 miesięcy poczynając od daty wskazanej we wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, jako dzień rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Ponadto w zawieranych umowach ujęto zobowiązanie do niezłożenia przez beneficjenta wniosku o zawieszenie prowadzenia działalności gospodarczej przez okres 15 miesięcy po dniu rozpoczęcia prowadzenia tej działalności. Niewywiązanie się z tego warunku usankcjonowane było karą umowną w wysokości 5 000,00 zł.

Należy wskazać, że urząd pracy może co do zasady swobodnie kształtować stosunek cywilnoprawny, ale wyłącznie w ramach obowiązujących go reguł jako organu administracji publicznej. Formułowanie dodatkowych warunków, nie przewidzianych w przepisach obowiązującego prawa takich jak zobowiązanie do prowadzenia i niezawieszania działalności gospodarczej przez okres 15 miesięcy jest być może uzasadnione dbałością o racjonalne wydatkowanie środków publicznych, lecz zasada racjonalności wydatkowania środków nie może być oderwana od przepisów merytorycznych regulujących udzielanie bezrobotnym środków na działalność gospodarczą. Dlatego też należy dostosować zapisy umów zawieranych z bezrobotnymi, do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisów wykonawczych.

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 5- kserokopia przykładowego rozliczenia wydatkowanych kwot). W przypadkach, gdy zachodziła konieczność zmian w wydatkach, zainteresowani zwracali się do urzędu z prośbą o akceptację.

W trakcie trwania umów dokonywano ocen prawidłowości ich wykonania poprzez wrywkowe kontrole w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz żądania dostarczenia określonych dokumentów lub informacji. (Dowód 6 – kserokopia protokołu z wizyty monitorującej).

Podstawową formą zabezpieczenia było poręczenie cywilne. (Dowód nr 7 – kserokopia poręczenia).

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

W 2018 roku do urzędu wpłynęło 9 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 2 decyzje w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęło 5 odwołań od decyzji administracyjnych, które rozpatrywane były przez organ wyższej instancji.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się dwie wydane w 2018 roku decyzje administracyjne o następujących numerach ewidencyjnych: KE-AD-406/1429/2018/18, DE-AD-406/546/2018/18.

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.



Wszystkie skontrolowane decyzje wydane w tym trybie w całości uwzględniały żądania stron, a rozstrzygnięcia podejmowano zasadnie, w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania.

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 przykładowych akt sprawy). Decyzje były prawidłowo doręczane za zwrotnym potwierdzeniem odbioru lub odbierane przez strony osobiście w siedzibie urzędu.

W decyzjach wydanych w trybie art. 132 Kpa, w rozstrzygnięciu ograniczono się wyłącznie do uchylecia decyzji, od której osoba uprawniona złożyła odwołanie (Dowód nr 9- kserokopia przykładowej decyzji). Zgodnie z orzecznictwem sądowym takie rozstrzygnięcie nie załatwia sprawy administracyjnej. Istotne jest, aby organ I instancji stosując przy wydawaniu decyzji przesłankę wynikającą z art. 132 Kpa, uchylił swoją decyzję i orzekł co do istoty sprawy zgodnie z żądaniem odwołania lub umorzył postępowanie (Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2018r. sygn. akt IV SA/Wr 77/18). Decyzja administracyjna powinna co do zasady rozstrzygać sprawę lub kończyć postępowanie w inny sposób w danej instancji (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 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).

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

W roku 2018 r. urząd wydał 5 decyzji w trybie art. 154 Kpa a w 2019r. do dnia rozpoczęcia kontroli wydano 2 decyzje administracyjne. W trybie art. 155 Kpa nie wydano żadnych decyzji w 2018r. oraz w 2019r.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się cztery pierwsze decyzje wydane w 2018 roku oraz dwie decyzje z 2019 roku, o następujących numerach ewidencyjnych: KE-AD-403/221/In/2016/II/17; KE-AD-403/360/In/2016/II/2018; KE-AD-403/2017/II/2018-1; KE-AD-403/334/2017/II/2018-2; KE-AD-429/2016/II/19-1; KE-403/429/2016/II/19-2.

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 przy doręczeniach stosowano prawidłowe druki potwierdzenia odbioru (Dowód nr 10- kserokopia przykładowych akt sprawy).

W kontrolowanym materiale w przypadku ziszczenia się ustawowych przesłanek określonych w wymienionym przepisie, strona otrzymywała zawiadomienie o wszczęciu postępowania. W treści zawiadomienia zamiast informacji o wszczęciu postępowania zamieszczony był zapis o wznowieniu postępowania, co nie jest zgodne z treścią powoływanego przepisu - art. 61 § 4 Kpa. (Dowód nr 11- kserokopia przykładowego zawiadomienia o wszczęciu postępowania).

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

W 2018 roku urząd wydał 38 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2019 r. do dnia kontroli urząd wydał 5 decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się pięć pierwszych wydanych w 2018r. decyzji administracyjnych oraz pięć pierwszych decyzji z 2019 roku o następujących numerach ewidencyjnych: KE-AD-403/1257/A/2013/18; KE-AD-403/825/2017/18; KE-AD-403/561/2015/18; KE-AD-403/625/2016/18; KE-AD-403/450/2018/19; KE-AD-403/422/A/2017/19; KE-AD-403/875/2018/19; KE-AD-403/260/A/2016/19; KE-AD-403/118/A/2014/19.

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 12- kserokopia przykładowych akt sprawy).

Wznowienia postępowania dokonywał właściwy organ w drodze postanowienia. Poprzez odpowiedni odstęp czasowy między postanowieniem o wznowieniu a wydaniem decyzji w wyniku wznowienia zapewniano stronom możliwość czynnego udziału we wznowionym postępowaniu.

Organ prawidłowo badał przesłanki wznowienia postępowania. Strony były prawidłowo poinformowane, że na postanowienie o wznowieniu nie służy zażalenie, natomiast można je zaskarżyć w odwołaniu od decyzji wydanej w wyniku wznowienia (Dowód nr 13- kserokopia przykładowego postanowienia).

## Zalecenia

1. W umowach o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej zrezygnować z zapisów, które nakładają na bezrobotnych obowiązki niewynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
2. Uchylając własną decyzję administracyjną w trybie art. 132 Kpa, organ I instancji winien równocześnie rozstrzygnąć sprawę co do istoty.
3. W treści zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego w trybie art. 154 Kpa prawidłowo informować stronę o wszczęciu postępowania, a nie o jego wznowieniu.

## 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.

## Pouczenie

Jednostka kontrolowana może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia pokontrolnego, zgłosić do niego zastrzeżenia.

Z up. WOJEWODY DOLNOŚLĄSKIEGO

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