



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 19 lipca 2019r.

ZP-P.862.18.2019. AM

Pani
Urszula Filipczuk
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Jeleniej Górze

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 27 do 31 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:

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

Pani Aleksandra Maniak – inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Jeleniej Górze, ul. Podchorążych 15, 58-508 Jelenia Góra.

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 27 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 Urszula Filipczuk - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze.

Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W 2018 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 2 560 017,96 zł, z Funduszu Pracy nie przeznaczono środków na ten cel.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2018r. wpłynęło 177 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 129 dotacji, ani jednej z Funduszu Pracy. W 47 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczyny odmów były m.in. następujące: brak kwalifikacji, utrata statusu osoby bezrobotnej, brak złożenia wymaganych dokumentów. W 1 przypadku zainteresowany zrezygnował z ubiegania się o dotację.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli, dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 2 100 000,00 zł. Z Funduszu Pracy nie przewidziano środków na ten cel.

Od 1 stycznia 2019r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęło 98 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 38 dotacji, pozostałe wnioski pozostawały na etapie procedowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwszych pięć akt z 2018 roku oraz trzy pierwsze akta z 2019 r., w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej o następujących numerach: CI.5111.1.POWER.2018; CI.5111.2.POWER.2018; CI.5111.3.POWER.2018; CI.5111.4.POWER.2018; CI.5111.5.POWER.2018; CI.5111.1.POWER.2019; CI.5111.2.POWER.2019; CI.5111.3.POWER.2019

oraz trzy pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2018r. o następujących numerach: CI.5110.1.2018; CI.5110.5.2018; CI.5110.9.2018. Pobrano również dwa pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2019r. o następujących numerach: CI.5110.9.2019; CI.5110.14.2019.

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 niepodjęciu 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 „Listę sprawdzającą do wniosku o jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej”, a następnie „Ocenę merytoryczną” które ułatwiały sprawdzenie, analizowanie i porównywanie wniosków. (Dowód nr 2 - kserokopia listy sprawdzającej oraz oceny merytorycznej).

O uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniosków powiadamiano bezrobotnych w terminie 30 dni od dnia ich złożenia. Decyzje o negatywnym rozpatrzeniu wniosków podejmowano zasadnie (Dowód nr 3 – kserokopia pisma informującego o negatywnym rozpatrzeniu wniosku wraz z kserokopią wniosku).

W przypadku nieuwzględnienia podawano powody. 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 4- 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 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 wyrwykowe kontrole w miejscu wykonywania działalności gospodarczej oraz żądania dostarczenia określonych dokumentów lub informacji. (Dowód nr 6 – notatka z wizyty monitorującej)

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

W Regulaminie przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej obowiązującym w 2019 roku w Powiatowym Urzędzie Pracy w Jeleniej Górze – opublikowanym na oficjalnej stronie internetowej Urzędu, wprowadzono wymóg posiadania meldunku na terenie RP oraz stałego lub czasowego meldunku na terenie działania Urzędu dokonanego przed datą złożenia wniosku na okres co najmniej 18 miesięcy licząc od daty złożenia wniosku. Ponadto Wnioskodawca miał obowiązek wskazać jako główne miejsce wykonywania działalności gospodarczej (siedzibę firmy) adres na terenie działania Urzędu lub powiatów sąsiadujących tj. lwóweckiego, złotoryjskiego, jaworskiego, kamiennogórskiego. W obowiązującym regulaminie pojawiła się także informacja, iż w 2019 roku maksymalna kwota dofinansowania o jaką można wnioskować wynosi 20 000,00 zł (Dowód nr 8- kserokopia Regulaminu). Urząd pracy może co do zasady swobodnie kształtować stosunek cywilnoprawny, ale w ramach obowiązujących go reguł jako organu administracji publicznej. Formułowanie dodatkowych warunków, nie przewidzianych w przepisach obowiązującego prawa takich jak zobowiązanie do posiadania stałego lub czasowego meldunku na terenie działania Urzędu na okres co najmniej 18 miesięcy licząc od daty złożenia wniosku, wskazanie jako główne miejsce wykonywania działalności gospodarczej adresu na terenie działania Urzędu lub powiatów sąsiadujących oraz ograniczenie kwoty dofinansowania o jaką można wnioskować 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. Przepisy merytoryczne formułują obowiązek posiadania statusu osoby bezrobotnej w momencie udzielania wsparcia w postaci dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, jednakże nie formułują obowiązku posiadania stałego lub czasowego meldunku po otrzymaniu dofinansowania ani obowiązku prowadzenia działalności gospodarczej na terenie działania Urzędu, za pośrednictwem którego udzielono tej formy wsparcia. § 6 ust. 1 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 stanowi, iż bezrobotny może

złożyć do starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu albo ze względu na miejsce prowadzenia działalności gospodarczej wniosek o dofinansowanie. Ponadto, zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Starosta za pośrednictwem Urzędu może przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego, a zatem do tej wysokości bezrobotny może wnioskować o udzielenie wsparcia.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze złożył pisemne oświadczenie, w którym poinformował o rezygnacji ze stosowania „budzącego wątpliwości regulaminu przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej” (zał. nr 1- pismo Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze).

Ad. 2 Wydawanie decyzji w trybie art. 132 Kpa

W 2018 roku do urzędu wpłynęły 53 odwołania od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 23 decyzje w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęło 14 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 4 decyzje w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się trzy wydane w 2018 roku decyzje administracyjne oraz 2 decyzje administracyjne wydane w roku 2019 o następujących numerach ewidencyjnych: OA.6021.1.2018.BB; OA.6021.2.2018.BB; OA.6021.06.2018.BB; OA.6021.4.2019.BB; OA.6021.5.2019.BB.

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 9 – kserokopia decyzji).

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

W decyzjach wydanych w trybie art. 132 Kpa wystąpiły przypadki, gdzie w rozstrzygnięciu ograniczono się wyłącznie do uchylenia decyzji, od której osoba uprawniona złożyła odwołanie. 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 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).

Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze jeszcze w trakcie kontroli zobowiązał się do rozstrzygnięcia spraw co do istoty w przypadku uchylenia własnych decyzji w trybie art. 132 Kpa. (zał. nr 2- zobowiązanie urzędu).

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

W roku 2018 i 2019 do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydawał decyzji w trybie art. 154 Kpa, natomiast w 2018r. wydał 1 decyzję w trybie art. 155 Kpa i w 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli 3 decyzje w trybie art. 155 Kpa.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się decyzje wydane w 2018 roku oraz w 2019 roku, o następujących numerach ewidencyjnych: 631/BGorzki/12/18; 885/BGorzki/01/19; 378/BGorzki/02/19; 700/BGorzki/02/19.

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.

Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

W 2018 roku urząd wydał 246 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2019 r. do dnia kontroli urząd wydał 101 decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się trzy pierwsze wydane w 2018r. decyzje administracyjne oraz dwie pierwsze decyzje z 2019 roku o następujących numerach ewidencyjnych: OA.6021.1.2018.BB; OA.6021.2.2018.BB; OA.6021.06.2018.BB; OA.6021.4.2019.BB; OA.6021.5.2019.BB.

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.

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, można je zaskarżyć w odwołaniu od decyzji wydanej w wyniku wznowienia.

Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

Zalecenia

1. W regulacjach wewnętrznych unikać zapisów wykraczających poza powszechnie obowiązujące zapisy prawa.
2. Uchylając własną decyzję administracyjną w trybie art. 132 Kpa, organ I instancji winien równocześnie rozstrzygnąć sprawę co do istoty.

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

Wioletta Drelichowska-Stopa
Dyrektor Wydziału
Zdrowia i Polityki Społecznej

