



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 18 września 2019r.

ZP-P.862.20.2019.AM

Pani
Wioletta Jagielska
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Lubinie

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 8 do 12 lipca 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 Aleksandra Maniak – inspektor wojewódzki (przewodnicząca zespołu),

Pan Mariusz Hołubecki - starszy inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Lubinie, ul. Kilińskiego 12b, 59-300 Lubin.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 12.06.2019r. przez Wojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na II 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 8 lipca 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 1960r. 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 Wioletta Jagielska - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Lubinie.

Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W 2018 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 1 959 230,00 zł, w tym z Funduszu Pracy 492 650,00 zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2018r. wpłynęło 166 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 115 dotacji, w tym 30 z Funduszu Pracy. W 51 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczynami odmów były m. in.: brak kwalifikacji, czy też fakt, iż planowana działalność miała być rozszerzeniem lub przejęciem innej działalności gospodarczej.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli, dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 1 030 154,00 zł, w tym z Funduszu Pracy 60 300,00 zł.

Od 1 stycznia 2019r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęły 73 wnioski od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 61 dotacji. W 12 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczynami odmów były m.in.: brak kwalifikacji, fakt, iż planowana działalność miała być rozszerzeniem lub przejęciem innej działalności gospodarczej, brak posiadania przez składającego wniosek statusu osoby

bezrobotnej. W jednym przypadku zainteresowany sam zrezygnował z podpisania umowy o dotację.

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: CAZ.IRP.5040-35/18; CAZ.IRP.5040-31/18; CAZ.IRP.5040-80/18; CAZ.IRP.5040-53/18; CAZ.IRP.5040-81/18 oraz trzy pierwsze akta z 2019 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej o następujących numerach: CAZ.IRP.5040-58/19; CAZ.IRP.5040-36/19; CAZ.IRP.5040-78/19. Ponadto pobrano również pięć pierwszych negatywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2019r. o następujących numerach: CAZ.IRP.5040-89/19; CAZ.IRP.5040-74/19; CAZ.IRP.5040-30/19; CAZ.IRP.5040-84/19; CAZ.IRP.5040-58/19.

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). Zasady przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundowania kosztów poniesionych przez pracodawcę na wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy ze środków Funduszu Pracy regulował załącznik nr 1 do zarządzenia nr 4/2019 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lubinie z dn. 16 stycznia 2019r. opublikowany na oficjalnej stronie internetowej Urzędu. (Dowód nr 1- kserokopia zasad przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej).

Bezrobotni, którzy złożyli wnioski zawierające braki wzywani byli do ich uzupełnienia (Dowód nr 2- 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 „Opinię komisji w sprawie przyznania środków z Funduszu Pracy”, która ułatwiała sprawdzenie, analizowanie i porównywanie wniosków. (Dowód nr 3 - kserokopia opinii).

O uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniosków powiadamiano bezrobotnych w terminie do 30 dni od dnia ich złożenia, podając przyczyny ich nieuwzględnienia. Decyzje o negatywnym rozpatrzeniu wniosków podejmowano zasadnie (Dowód nr 4 – kserokopia pisma informującego o negatywnym rozpatrzeniu wniosku).

W przypadku nieuwzględnienia wniosków 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 13 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.

W zawieranych umowach o dofinansowanie wprowadzono warunek obligujący beneficjentów do prowadzenia działalności przez okres co najmniej 13 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 13 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia tej działalności. Niewywiązanie się z tych warunków, a także podjęcie zatrudnienia przez bezrobotnego w okresie pierwszych 13 miesięcy prowadzenia działalności usankcjonowane było obowiązkiem zwrotu otrzymanych środków finansowych wraz z odsetkami ustawowymi (Dowód nr 5- kserokopia umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej).

Należy w tym miejscu wskazać, iż 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 prowadzenia i niezawieszania działalności gospodarczej oraz niepodejmowanie zatrudnienia przez okres 13 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, stąd też należy dostosować zapisy umów zawieranych z bezrobotnymi do przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz przepisów wykonawczych.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Lubinie złożył pisemne wyjaśnienie odnośnie okresu zawierania umów cywilnoprawnych o przyznanie środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (zał. nr 1- pismo Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Lubinie).

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 6- 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 7 – kserokopia protokołu z wizyty monitorującej).

Podstawową formą zabezpieczenia był weksel z poręczeniem wekslowym oraz poręczenie cywilne. (Dowód nr 8 – kserokopia deklaracji wekslowej oraz poręczeń).

Ad. 2 Wydawanie decyzji w trybie art. 132 Kpa

W 2018 roku do urzędu wpłynęły 22 odwołania 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 16 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 2 wydane w 2018 roku decyzje administracyjne oraz 3 decyzje administracyjne wydane w roku 2019 o następujących numerach ewidencyjnych: 11/2018; 12/2018; 1/2019; 4/2019; 8/2019.

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 oraz odwołania strony).

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).

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 21 decyzji w trybie art. 155 Kpa i w 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli 9 decyzji w trybie art. 155 Kpa.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się 3 decyzje wydane w 2018 roku oraz 2 decyzje wydane w 2019 roku, o następujących numerach ewidencyjnych: 1/2018; 2/2018; 3/2018; 2/2019; 3/2019.

W/w decyzje wydane były za zgodą stron i 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 10 -kserokopia decyzji)

Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

W 2018 roku urząd wydał 83 decyzje w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2019 r. do dnia kontroli urząd wydał 36 decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowały się trzy pierwsze decyzje wydane w 2018r. oraz dwie pierwsze decyzje wydane w 2019 roku o następujących numerach ewidencyjnych: 3/2018; 2/2018; 1/2018; 1/2019; 2/2019.

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. (Dowód nr 11-

kserokopia decyzji i postanowienia o wznowieniu). Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

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.

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