



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 23 stycznia 2020 r.

ZP-P.862.27.2019.MH

Pan
Tadeusz Kotlarski
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Świdnicy

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 14 do 18 października 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 2019r., poz.1482 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),

Pani Agnieszka Misiurek - inspektor wojewódzki,

Pan Mariusz Hołubecki - starszy inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świdnicy, ul. Marii Skłodowskiej-Curie 5, 58-100 Świdnica.

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 14 października 2019r.

Przepisy regulujące zakres kontroli:

- 1) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2019r, poz. 1482 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 pełnił Pan Tadeusz Kotlarski - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Świdnicy.

Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W 2018 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 2 356 813,04 zł.

W 2018 r. do urzędu wpłynęło 171 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przyznano 130 dotacji, w tym 2 z Funduszu Pracy. W 39 przypadkach odmówiono udzielenia dotacji, a w 2 przypadkach nastąpiła rezygnacja zainteresowanych.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli, dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 1 976 945,00 zł. Od 1 stycznia 2019r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęło 139 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na podstawie ww. wniosków przyznano 111 dotacji. W 28 przypadkach odmówiono udzielenia dotacji.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwsze dwa akta z 2018 roku oraz pierwszych osiem z 2019r., w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, finansowane z Funduszu Pracy, a w przypadku ich braku finansowane z EFS, o następujących numerach: MM.IRP.6072-1/18; MM.IRP.6072-2/18; MM.IRP.7142-2/19;

KK.IRP.7142-5/RPO/19; AK.IRP.7142-1/19; MM.IRP.7142-5/19; AK.IRP.7142-4/19;
KK.IRP.7142-9/19; KK.IRP.7142-18/19; MM.IRP.7142-3/19.

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.

O uwzględnieniu lub nieuwzględnieniu wniosków powiadamiano bezrobotnych w terminie do 30 dni od dnia ich złożenia, podając przyczyny ich niezakwalifikowania. (Dowód nr 2 – kserokopia pism informujących o rozpatrzeniu wniosków)

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 oraz przez dalszy okres co najmniej 30 dni,
- 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).

W zawieranych umowach o dofinansowanie wprowadzono warunek obligujący beneficjentów do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy od daty wskazanej we wpisie do ewidencji działalności gospodarczej. Ponadto w zawieranych umowach ujęto zobowiązanie do dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 30 dni bezpośrednio po okresie, o którym mowa powyżej.

W zawieranych umowach o dofinansowanie wprowadzono również zapis, iż okres, w którym powstałe koszty i poniesione wydatki uznaje się za uprawnione rozpoczyna się od dnia zawarcia umowy, a kończy w terminie wcześniejszym niż 2 miesiące licząc od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Ponadto obowiązek przedłożenia rozliczenia zawierającego zestawienie kwot wydatkowanych (faktury wraz z dowodami ich opłacenia potwierdzającymi wykorzystanie środków) miał nastąpić również w terminie krótszym niż 2 miesiące od dnia podjęcia działalności gospodarczej.

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 działalności gospodarczej przez dalszy okres 30 dni bezpośrednio po okresie 12 miesięcy prowadzenia działalności gospodarczej;
- obowiązek przedłożenia w terminie krótszym niż 2 miesiące, od dnia podjęcia działalności gospodarczej, formularza rozliczenia zawierającego zestawienie kwot wydatkowanych, jest być może uzasadnione dbałością o racjonalne wydatkowanie środków publicznych, jednak zasada racjonalności wydatkowania środków nie może być oderwana od przepisów merytorycznych regulujących udzielanie bezrobotnym środków na działalność gospodarczą. Należy zatem dostosować zapisy umów zawieranych z 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 4- kserokopia 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 jedynie poprzez analizę przedstawionych dokumentów. Nie przeprowadzono wizyt monitorujących. (Dowód 5 – kserokopia monitoringu – druku wewnętrznego).

Podstawową formą zabezpieczenia było poręczenie cywilne. (Dowód nr 6 – kserokopia poręczenia).

Ad. 2 Wydawanie decyzji w trybie art. 132 Kpa

W 2018 roku do urzędu wpłynęło 85 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 30 decyzji w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

W 2019 roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęło 73 odwołania od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 19 decyzji w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwszych pięć akt spraw, w których znajdowały się decyzje administracyjne wydane w trybie art. 132 Kpa z roku 2018 i pierwsze trzy akta spraw, w których znajdowały się decyzje administracyjne wydane w trybie art. 132 Kpa z roku 2019 r. kontroli o następujących numerach ewidencyjnych: AT.RES.4027/211209/0001/18; AT.RES.4027/031116/00009/18; AT.RES.4027/120717/00003/18; AT.RES.4027/311214/00003/18; AT.RES.4027/230608/0002/18; AT.RES.4027/S02345/93/19; AT.RES.4027/011299/0034/19; AT.RES.4027/131114/00001/19.

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.

Poddana kontroli decyzja w całości uwzględniała żądania strony, a rozstrzygnięcie podjęto 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.

W większości przypadków, w decyzjach wydanych w trybie art. 132 Kpa, w rozstrzygnięciu ograniczono się wyłącznie do uchylecia 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 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). (Dowód nr 7 – kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 132 Kpa).

Ponadto w sposób nieprawidłowy doręczano decyzje stronom.

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

W roku 2018 r. oraz w 2019r. do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydawał decyzji administracyjnych w trybie art. 154 Kpa, natomiast w trybie art. 155 Kpa w roku 2018r. wydano 37 decyzji, a w roku 2019 do dnia kontroli, 44 decyzje.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się pięć pierwszych decyzji wydanych w tym trybie w 2018 roku oraz trzy decyzje z 2019 roku, o następujących numerach ewidencyjnych: AT.RES.4020/S06192/94/18; AT.RES.4020/201008/0005/18; AT.RES.4020/030812/00002/18; AT.RES.4020/S00874/96/18; AT.RES.4020/S01839/97/18; IW.RES.4020/231199/0002/19; IW.RES.4020/230609/0003/19; IW.RES.4020/250804/0006/19.

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.

W 7 aktach na 8 zbadanych, wystąpiły przesłanki wznowienia postępowania, co wykluczało możliwość zastosowania trybu przewidzianego w art. 155 Kpa. Ponadto przy doręczeniach stosowano nieprawidłowe druki potwierdzenia odbioru (Dowód nr 8 – kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 155 Kpa wraz z potwierdzeniem odbioru).

Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

W 2018 roku urząd wydał 103 decyzje w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2019 r. do dnia kontroli urząd wydał 64 decyzje w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się pięć pierwszych decyzji administracyjnych wydanych w tym trybie w 2018r. oraz trzy pierwsze decyzji z 2019 roku o następujących numerach ewidencyjnych: AT.RES.4020/260903/0036/18; AT.RES.4020/051016/00004/18; AT.RES.4020/201206/00003/18; AT.RES.4020/301017/00012/18; AT.RES.4020/100901/0021/18; IW.RES.4020/141102/0023/19; IW.RES.4020/010716/00005/19; IW.RES.4020/261099/0017/19.

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.

Wznowienia postępowania dokonywał właściwy organ w drodze postanowienia. Stronom zapewniono możliwość czynnego udziału we wznowionym postępowaniu. (Dowód nr 9 - kserokopia postanowienia o wznowieniu i decyzji podjętej po wznowieniu postępowania).

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.

Ponadto przy doręczeniach decyzji stosowano nieprawidłowe druki potwierdzenia odbioru.

Zalecenia

1. Przeprowadzać wizyty monitorujące wywiązywanie się beneficjentów z umów o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej.
2. W umowach o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej zrezygnować z zapisów, które nakładają na bezrobotnych obowiązki niewynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
3. Uchylając własną decyzję administracyjną w trybie art. 132 Kpa, organ I instancji winien równocześnie rozstrzygnąć sprawę co do istoty.
4. W przypadku wystąpienia jednej z przesłanek wznowienia postępowania bezwzględnie stosować ten tryb, a nie zamiennie tryb art. 155 Kpa.
5. Stosować odpowiednie zwrotne poświadczenia odbioru decyzji administracyjnych.

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 ŁÓDZKIEGO

Wioletta Drelichowska-Słopa
Dyrektor Wydziału
Zdrowia i Polityki Społecznej