



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 15 kwietnia 2020 r.

ZP-P.862.3.2020.AM

Pani  
**Grażyna Laurowska**  
Dyrektor  
Powiatowego Urzędu Pracy  
w Legnicy

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach od 3 do 7 lutego 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 2019r., poz. 1482 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),

Pan Mariusz Hołubecki - starszy inspektor wojewódzki;

Pani Aleksandra Maniak – inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Legnicy, ul. Gen. Władysława Andersa 2, 56-220 Legnica.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 13.12.2019r. przez Wicewojewodę Dolnośląskiego planem kontroli na I 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 3 lutego 2020r.

### **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 pełniła Pani Grażyna Laurowska - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy.

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

W 2019 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 3 035 330,71 zł , z Funduszu Pracy nie przewidziano środków na ten cel.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019r. wpłynęły 194 wnioski od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 149 dotacji. W 30 przypadkach odmówiono przyznania środków. Główną przyczyną odmów był brak kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, utrata statusu osoby bezrobotnej. W 15 przypadkach zainteresowani sami zrezygnowali z ubiegania się o dotację.

W 2020 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą przeznaczono do wydatkowania kwotę 4 334 000,00 zł, nie przewidziano na ten cel środków z Funduszu Pracy. Na dzień rozpoczęcia kontroli 45 wniosków pozostawało w trakcie rozpatrywania. Do szczegółowej kontroli pobrano dziesięć pierwszych akt z 2019 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, o następujących numerach: 3/2019; 5/2019; 6/2019; 7/2019; 8/2019; 9/2019; 18/2019; 21/2019; 26/2019; 29/2019 oraz dziesięć pierwszych negatywnie rozpatrzonych

wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2019 roku. o następujących numerach: 12/2019; 13/2019; 14/2019; 34/2019; 38/2019; 50/2019; 52/2019; 66/2019; 72/2019; 76/2019.

Na podstawie pobranego materiału kontrolnego 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.

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 druki oceny wniosków, które ułatwiały sprawdzanie, analizowanie i porównywanie wniosków. (Dowód nr 1 - kserokopia wniosku o udzielenie dofinansowania wraz z oceną wniosku).

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 zasadnie (Dowód nr 2 – kserokopia pisma informującego o negatywnym rozpatrzeniu wniosku).

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

- prowadzenia działalności gospodarczej przez okres wskazany w umowie,
  - wydatkowania otrzymanego dofinansowania, zgodnie ze złożonym wnioskiem,
  - złożenia rozliczenia wydatkowanych kwot w terminach wskazanych w umowie,
  - zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami w terminach wskazanych w umowie,
- 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).

Bezrobotni, którym przyznano dofinansowanie, przedkładali rozliczenia wydatkowanych kwot na poszczególne towary i usługi ujęte w specyfikacji złożonej we wniosku. Rozliczenia przedkładane były terminowo tj. w terminie 2 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej (Dowód nr 4- 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 5 – kserokopia protokołu z wizyty monitorującej).

Podstawową formą zabezpieczenia umów był weksel in blanco. (Dowód nr 6 – kserokopia deklaracji wekslowej).

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Legnicy obowiązywał „Regulamin Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy w sprawie przyznawania bezrobotnemu, absolwentowi centrum integracji społecznej lub absolwentowi klubu integracji społecznej środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków” opublikowany na oficjalnej stronie internetowej urzędu. W Regulaminie została ujęta informacja, iż na podstawie rozporządzenia w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, terminy wydatkowania oraz

udokumentowania i rozliczenia przyznanych środków nie mogą przekraczać 2 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Regulamin stanowi, iż powyższy termin urząd może przedłużyć w przypadku, gdy przemawiają za tym względy społeczne, w szczególności przypadki losowe i sytuacje niezależne od wnioskodawcy, lub skrócić w przypadku, gdy termin rozliczenia jest sprzeczny z wytycznymi w zakresie realizacji projektów finansowanych ze środków funduszu pracy w ramach programów operacyjnych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego na lata 2014-2020. W zawieranych umowach o dofinansowanie urząd wskazywał krótszy termin, niż termin 2-miesięczny, na wydatkowanie otrzymanych środków, złożenie rozliczenia oraz zwrot otrzymanych, a niewydatkowanych przez bezrobotnego środków. Ponadto do kwoty niewydatkowanych środków zwróconych po terminie wskazanym w umowie miały być naliczone odsetki ustawowe od dnia otrzymania środków do dnia ich całkowitego zwrotu.

W ww. rozporządzeniu wskazana jest przesłanka do wydłużenia terminu 2-miesięcznego na złożenie rozliczenia, nie ma natomiast przesłanki do skrócenia tego terminu. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2019r, poz. 1482 ze zm.) nie przewiduje możliwości skrócenia terminu 2 miesięcy na złożenie rozliczenia zawierającego zestawienie kwot wydatkowanych na poszczególne towary i usługi.

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 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.

W trakcie przeprowadzania czynności kontrolnych w jednostce kontrolowanej Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy złożył pisemne wyjaśnienie dotyczące terminów rozliczenia dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej (zał. nr 1- pismo Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Legnicy).

W umowach o dofinansowanie zawieranych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Legnicy minimalny okres prowadzenia działalności gospodarczej nie obejmował okresu co najmniej 12 miesięcy wskazanego w Rozporządzeniu w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej. Ostatni dzień terminu wskazanego przez

Urząd do prowadzenia działalności gospodarczej upływał dzień przed dniem odpowiadającym datą terminowi początkowemu tj datą rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej tj. bezrobotny podpisywał umowę, w której zobowiązywał się do prowadzenia działalności gospodarczej przykładowo w okresie od 04.03.2019r. do 03.03.2020r.

Zgodnie ze wskazanym wyżej rozporządzeniem, umowa o dofinansowanie powinna zawierać w szczególności zobowiązanie bezrobotnego, absolwenta CIS, absolwenta KIS lub opiekuna do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy, a do okresu prowadzenia tej działalności zalicza się przerwy w jej prowadzeniu z powodu choroby lub korzystania ze świadczenia rehabilitacyjnego. Umowa o dofinansowanie jest umową cywilnoprawną, zatem do obliczenia prawidłowego okresu prowadzenia działalności gospodarczej należy zastosować zapisy Kodeksu Cywilnego, który stanowi iż termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Jednakże przy obliczaniu wieku osoby fizycznej termin upływa z początkiem ostatniego dnia. We wspomnianym wyżej rozporządzeniu mamy do czynienia z terminem określonym w miesiącach, a zatem termin kończy się w dniu odpowiadającym datą terminowi początkowemu – tj. w tym samym dniu miesiąca po upływie liczby miesięcy wyznaczającej termin, który kończy się z upływem dnia na który przypada jego koniec.

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

W 2019 roku do urzędu wpłynęło 27 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 8 decyzji w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

W 2020 roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęło 1 odwołanie od decyzji administracyjnej, które pozostawało w trakcie rozpatrywania.

Do szczegółowej kontroli pobrano wszystkie akta spraw, w których znajdowały się decyzje administracyjne wydane w trybie art. 132 Kpa, o następujących numerach ewidencyjnych: RS.41.57582.2019.MCH; RS.41.46485.2019.GK; RS.41.85620.2019.MSS; RS.41.5506.2019.HL; RS.41.17276.2019.HL; RS.41.83814.2019.HL; RS.41.85877.2019.MCH; RS.41.83667.2019.MCH.

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.

Poddane kontroli decyzje w całości uwzględniały żądania strony, 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 7 - kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 132 Kpa wraz z odwołaniem)

Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

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

W roku 2019r. oraz w 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydawał decyzji administracyjnych w trybie art. 154 Kpa, natomiast w trybie art. 155 Kpa w roku 2019r. wydano 5 decyzji, a w roku 2020 do dnia rozpoczęcia kontroli nie wydawano w tym trybie decyzji administracyjnych.

Do szczegółowej kontroli pobrano wszystkie akta spraw, w których znajdowały się decyzje wydane w trybie art. 155, o następujących numerach ewidencyjnych: RS.41.73696.2019.MSS; RE.41.76725.2019.MSS; RS.41.65833.2019.MSS; RS.41.60452.2019.MSS; RS.41.86042.2019.JT.

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 decyzji wydanej w trybie art.155 Kpa).

Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

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

W 2019 roku urząd wydał 207 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2020 roku do dnia kontroli urząd wydał 9 decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się siedem pierwszych decyzji administracyjnych wydanych w tym trybie w 2019r. oraz pierwsza decyzja wydana w tym trybie w 2020r., o następujących numerach ewidencyjnych: RS.41.15116.2020.AK; RS.41.63141.2019.AK; RS.41.26340.2019.AK; RS.41.26340.2019.AK; RS.41.49444.2019.AK; RS.41.9304.2019.AK; RS.41.32229.2019.AK; RS.41.36705.2019.AK.

Ww. 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.

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 9 - kserokopia postanowienia o wznowieniu i decyzji podjętej po wznowieniu postępowania).

Kontrolujący nie wnoszą uwag do badanego zagadnienia.

### **Zalecenia**

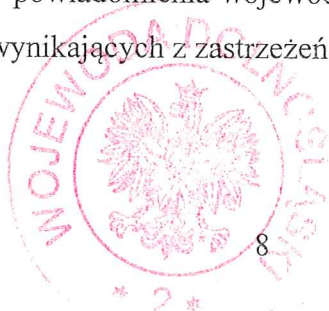
1. W umowach o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej zrezygnować z zapisów, które nakładają na bezrobotnych obowiązki niewynikające z przepisów powszechnie obowiązującego prawa.
2. W regulacjach wewnętrznych unikać zapisów wykraczających poza powszechnie obowiązujące zapisy prawa.
3. W umowach o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej prawidłowo wskazywać co najmniej 12-miesięczny okres prowadzenia działalności gospodarczej.

### **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  
*Donata Zawilla*  
ZASTĘPCA DYREKTORA WYDZIAŁU  
Zdrowia i Polityki Społecznej