



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia **22** października 2020 r.

ZP-P.862.26.2020.AM

Pan
Robert Stępień
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Wołowie

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 13 do 24 lipca 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),

Pani Aleksandra Maniak – inspektor wojewódzki

przeprowadził kontrolę problemową w trybie zwykłym w formie zdalnej w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołowie, pl. Piastowski 2, 56-100 Wołów.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 16 czerwca 2020 r., przez Wicewojewodę Dolnośląskiego okresowym planem kontroli na II półrocze 2020 r.

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 13 lipca 2020r.

Przepisy regulujące zakres kontroli:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2019r, poz. 1482 ze zm.),
- 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),
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020r., poz. 256 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 Robert Stępień - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie.

Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W 2019 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 1 487 775,00 zł , w tym z Funduszu Pracy 137 775,00 zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019r. wpłynęło 77 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 57 dotacji. W 18 przypadkach odmówiono przyznania środków, a główną przyczyną odmów były błędy formalne. W 1 przypadku zainteresowany sam zrezygnował z ubiegania się o dotację, a w 1 przypadku nastąpił zwrot dofinansowania.

W 2020 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą przeznaczono do wydatkowania kwotę 1 425 000,00 zł, w tym z Funduszu Pracy 75 000,00 zł. Na dzień rozpoczęcia kontroli 32 wnioski pozostawały w trakcie rozpatrywania. Do szczegółowej kontroli pobrano dziewięć pierwszych akt z 2019 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, o następujących numerach: UmDzGosOg/000/19/1; UmDzGosOg/000/19/2; UmDzGosOg/000/19/3; UmDzGosOg/021/19/1; UmDzGosOg/022/19/1;

UmDzGosOg/022/19/2; UmDzGosOg/022/19/3; UmDzGosOg/022/19/4;
UmDzGosOg/022/19/5 oraz pięć pierwszych negatywnie rozpatrzonych wniosków o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2019 roku o następujących numerach: PR-631/5-1/POWER/BK/19; PR-631/6-1/POWER/BK/19; PR-631/20-1/POWER/BK/19; PR-631/21-1/POWER/BK/19; PR-631/28-1/ROIWD/BK/19.

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 opinii komisji, które ułatwiały sprawdzanie, analizowanie i porównywanie wniosków. (Dowód nr 1 - kserokopia wniosku o udzielenie dofinansowania wraz z opinią komisji).

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 co najmniej 12 miesięcy,
- wydatkowania otrzymanego dofinansowania, zgodnie ze złożonym wnioskiem,
- złożenia rozliczenia wydatkowanych kwot w terminach wskazanych w umowie,
- 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).

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

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołowie w 2020 roku obowiązywał Regulamin w sprawie przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej (załącznik do zarządzenia nr 8 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie z dn. 04.03.2019r.) opublikowany na oficjalnej stronie internetowej urzędu.

W ww. Regulaminie ujęto informację, iż „środki na podjęcie działalności gospodarczej mogą być przyznane osobom bezrobotnym, opiekunom, absolwentom CIS lub absolwentom KIS, które zamierzają prowadzić działalność gospodarczą na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, są zarejestrowane minimum 14 dni w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołowie lub Filii w Brzegu Dolnym”. Ponadto w rzeczonym Regulaminie, a także w zawieranych umowach o dofinansowanie wprowadzono obowiązek wydatkowania przyznanych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (...) w terminie do 60 dnia od podpisania umowy, ale nie później niż do 30 dnia od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. W umowie oraz Regulaminie zawarto również zobowiązanie do zwrotu w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty otrzymanych środków wraz z odsetkami ustawowymi, w przypadku „naruszenia innych warunków umowy” (zapis w umowie) oraz „naruszenia innych warunków umowy np. nie wydatkowania przyznanych środków w terminie określonym w umowie, nie przedstawienia dokumentów potwierdzających prowadzenie działalności gospodarczej” (zapis w regulaminie).

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:

- konieczność rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołowie jako osoba bezrobotna minimum 14 dni przed przyznaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej;
- obowiązek wydatkowania przyznanych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej (...) w terminie do 60 dnia od podpisania umowy, ale nie później niż do 30 dnia od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej 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. Ustawodawca nigdzie nie wskazuje minimalnego okresu, w jakim osoba bezrobotna powinna być zarejestrowana w urzędzie pracy przed złożeniem wniosku o dofinansowanie bądź przed przyznaniem lub otrzymaniem środków na podjęcie działalności gospodarczej. Równocześnie ustawodawca wskazuje wprost w rozporządzeniu obowiązek wydatkowania przyznanych środków w terminie 2 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, co uniemożliwia urzędowi pracy swobodną interpretację tego zapisu skracając go np. do 30 dni od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. Należy zatem dostosować zapisy umów zawieranych z bezrobotnymi oraz Regulaminu przyznawania jednorazowo środków 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 Wołowie złożył pisemne wyjaśnienie dotyczące terminu wydatkowania przyznanych środków na podjęcie działalności gospodarczej (zał. nr 1-pismo Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie).

W umowach o dofinansowanie zawieranych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołowie wymagano od Beneficjenta m.in. przedłożenia dokumentu potwierdzającego wpis do centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej (CEIDG) do 30 dni od daty rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej. CEIDG to prowadzony w systemie teleinformatycznym przez ministra właściwego do spraw gospodarki spis przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Ewidencja umożliwia bezpłatny dostęp do informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach. Dane zawarte w CEIDG są w większości jawne m. in. imię, nazwisko, NIP, REGON przedsiębiorcy, przeważające i dodatkowe PKD, stałe i dodatkowe miejsce wykonywania działalności gospodarczej, data rozpoczęcia wykonywania działalności gospodarczej, ewentualnie data zawieszenia i zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej. Powiatowy Urząd Pracy w Wołowie wymagał przedłożenia dokumentu potwierdzającego wpis do centralnej ewidencji i informacji o działalności gospodarczej (CEIDG), który następował po pozytywnej weryfikacji wniosku i otrzymaniu środków na podjęcie działalności gospodarczej. Kodeks Postępowania Administracyjnego w art. 220 § 1 wskazuje jednakże sytuacje, w których organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego tj. jeżeli:

1) znane są one organowi z urzędu;

2) możliwe są do ustalenia przez organ na podstawie:

a) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych,

b) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

c) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne,

d) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Jak wspomniano wyżej rejestr CEIDG jest ogólnodostępny i znany organowi z urzędu, a zatem urząd nie powinien żądać od Beneficjenta przedłożenia dokumentu potwierdzającego wpis do tego rejestru. Należy zatem 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 Wołowie złożył pisemne wyjaśnienie dotyczące wymogu przedłożenia wydruku z CEIDG na konieczność potwierdzenia faktu rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej (zał. nr 2- pismo Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie).

W pismach informujących o negatywnym rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie powoływano się na zapisy Regulaminu Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie. Należy zwrócić uwagę, iż Regulamin obowiązujący w urzędzie pracy ma jedynie charakter informacyjny i nie tworzy praw lub obowiązków osób bezrobotnych. Regulamin obowiązujący w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołowie nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego, ponieważ w ustawie o promocji zatrudnienia (...) ani w przepisach wykonawczych nie ma delegacji do jego wprowadzenia. Przepisów, które umożliwiają Staroście odmowę przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej należy szukać w aktach powszechnie obowiązującego prawa. Należy zatem zrezygnować w pismach informujących o negatywnym rozpatrzeniu wniosku z powoływania się na Regulamin Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie.

Ad. 2 Wydawanie decyzji w trybie art. 132 Kpa

W 2019 roku do urzędu wpłynęło 10 odwołań od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 7 decyzji w trybie art. 132 Kpa, pozostałe odwołania przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

W 2020 roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęły 2 odwołania od decyzji administracyjnych, w ich wyniku wydano 1 decyzję w trybie art. 132 Kpa, drugie odwołanie przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się 5 wydanych w 2019r. decyzji administracyjnych w trybie art. 132 Kpa oraz 1 wydana w 2020r. decyzja administracyjna w trybie art. 132 Kpa, o następujących numerach ewidencyjnych:

204/JSZ/07/19; 373/JSZ/07/19; 8/JSZ/08/19; 291/JSZ/08/19; 43/JSZ/09/19; 219/SZJ/01/20.

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 (Dowód nr 7 - kserokopia decyzji pozbawiającej statusu bezrobotnego wraz ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru, kserokopia odwołania wraz z dowodem w sprawie).

Poddane kontroli decyzje w całości uwzględniały żądania strony, a rozstrzygnięcia podejmowano zasadnie, w terminie 7 dni od dnia wniesienia odwołania.

Decyzje w trybie art. 132 kpa zawierały elementy decyzji 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. 132 Kpa wraz ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

Wszystkie skontrolowane decyzje w trybie art. 132 Kpa w rozstrzygnięciu ograniczały 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).

Dowód nr 9 - kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 132 Kpa.

Ponadto jedna decyzja w trybie art. 132 Kpa została wydana przez urząd bez zwrotnego potwierdzenia odbioru. Z informacji udzielonej przez Powiatowy Urząd Pracy w Wołowie wynika, że decyzje dotyczące np. wykreślenia z ewidencji osób bezrobotnych z powodu podjęcia pracy czy rezygnacji z usług PUP, wydawane są dla bezrobotnych lub wysyłane bez zwrotnego potwierdzenia odbioru. Listem ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru wysyłane są decyzje, w przypadku których istnieje duże prawdopodobieństwo odwołania np. pozbawienia statusu z powodu niestawiennictwa, wezwania oraz postanowienia dotyczące wznowienia postępowania itp. (Dowód nr 10 – wyjaśnienia dotyczące braku zwrotnego potwierdzenia odbioru).

Z wyjaśnień Urzędu wynika, że decyzje w niektórych przypadkach były wysyłane bez zwrotnego potwierdzenia odbioru z uwagi na wprowadzenie oszczędności finansowych.

W jednym przypadku decyzja wydana w trybie art. 132 Kpa, w miejscu przeznaczonym na potwierdzenie jej odbioru, nie zawierała informacji w jakim dniu została odebrana przez osobę, która ją podpisała – decyzja opatrzona była podpisem (imię

i nazwisko) osoby wskazanej na decyzji jako adresat z informacją „otrzymałam” (Dowód nr 11 - kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 132 Kpa).

Czynności materialno–techniczne doręczenia uregulowane są w Kodeksie postępowania administracyjnego i są sformalizowane co jest nieodzowne z uwagi na konieczność ścisłego określenia faktów powodujących skutek prawny. Przestrzeganie tych wymagań formalnych należy do obowiązków organu administracyjnego, albowiem od skuteczności doręczenia zależą w wielu przypadkach uprawnienia procesowe i materialnoprawne stron.

Zgodnie z art. 109 § 1 kpa, decyzję doręcza się stronom na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W nawiązaniu do art. 39 kpa, organ administracji publicznej doręcza pisma za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz.U. z 2018 r. poz. 2188 oraz z 2019 r. poz. 1051, 1495 i 2005), przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Brak prawidłowego doręczenia decyzji oznacza, że decyzja nie jest wiążąca dla strony i organu, a tym samym, nie została wprowadzona do obrotu prawnego (art. 110 § 1 kpa).

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

W roku 2019r. oraz w 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydał żadnej decyzji administracyjnych w trybie art. 154 Kpa. W 2019r. nie było przypadku wydania decyzji w trybie art. 155 Kpa natomiast w roku 2020 urząd wydał w tym trybie 1 decyzję administracyjną.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta sprawy, w których znajdowała się decyzja wydana w trybie art. 155, o numerze ewidencyjnym: 5/JSZ/05/20.

W/w decyzja zawierała elementy decyzji zgodnie z art. 107 Kpa, tj. datę wydania, prawidłowe oznaczenie organu, prawidłowe oznaczenie stron, powołanie podstawy prawnej, sentencję, pouczenie o możliwości odwołania, podpisy osób uprawnionych. W przypadku uzasadnienia faktycznego i prawnego, urząd co prawda wskazał słuszne podłoże rozstrzygnięcia ale nie było ono wyczerpujące. Na organie administracji publicznej spoczywa obowiązek należytego uzasadnienia (faktycznego i prawnego) decyzji administracyjnej. Uzasadnienie faktyczne powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne – wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa (wyr. WSA w Krakowie z 2.10.2009 r., I SA/Kr 1008/09,; wyr. WSA w Gliwicach

z 6.10.2009 r., III SA/GI 788/09, ; wyr. WSA w Gdańsku z 8.10.2009 r., II SA/Gd 266/09).
(Dowód nr 12 - kserokopia decyzji wydanej w trybie art.155 Kpa).

Skontrolowana decyzja nie była wysłana za zwrotnym potwierdzeniem odbioru. Kodeks postępowania administracyjnego wiąże określone konsekwencje prawne z doręczeniem stronie decyzji administracyjnej. Przepisy kodeksu nie dają podstaw do utożsamiania wydania decyzji z jej doręczeniem. Przepisy prawa nie wiążą skutków prawnych z dniem wydania decyzji, ale z dniem jej doręczenia stronie. Z tym momentem decyzja wchodzi do obrotu prawnego i wywołuje skutki w sferze zewnętrznej (wyr. WSA w Warszawie z 5.2.2009 r., IV SA/Wa 1610/08,). Skutki te wiążą się z tworzeniem określonych praw bądź obowiązków (Dowód nr 13 - kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 155 Kpa).

W zaistniałym przypadku, zainteresowany przesłał do Powiatowego Urzędu Pracy w Wołowie pismo, wskazujące aby Urząd w sposób prawidłowy wyliczył mu wysokość zasiłku dla osoby bezrobotnej. Do pisma dołączył kserokopie świadectw pracy otrzymanych z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W tej sytuacji należy pamiętać, że tylko i wyłącznie zgoda udzielona wprost i wyraźnie, przez stosowne oświadczenie złożone organowi administracji państwowej, może stanowić jedną z przesłanek zmiany lub uchylenia ostatecznej decyzji na podstawie art. 155 Kpa (Dowód nr 14 - kserokopia pisma strony wraz z kserokopiami świadectw pracy).

Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

W 2019 roku urząd wydał 8 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2020 roku do dnia kontroli urząd wydał 1 decyzję w tym trybie.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się 5 pierwszych decyzji administracyjnych wydanych w tym trybie w 2019r. oraz jedna decyzja wydana w tym trybie w 2020r., o następujących numerach ewidencyjnych: 270/JSZ/05/19; 223/JSZ/07/19; 281/JSZ/07/19; 73/JSZ/08/19; 374/JSZ/10/19; 411/JSZ/01/20.

Skontrolowane 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 15 - kserokopia decyzji po wznowieniu postępowania ze zwrotnym potwierdzeniem odbioru).

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 16 - kserokopia postanowienia o wznowieniu i decyzji podjętej po wznowieniu postępowania, kserokopia decyzji o pozbawieniu statusu wraz ze zwrotnymi potwierdzeniami odbioru oraz kserokopia dowodów w sprawie, tj. umowy o dzieło).

W czterech przypadkach wznowienie postępowania obejmowało w swoim zakresie decyzje, które nie zostały wysłane stronie za zwrotnym potwierdzeniem odbioru (Dowód nr 17 - kserokopia akt, w których znajdują się decyzje o utracie statusu osoby bezrobotnej, kserokopia akt, w których znajduje się decyzja wydana po wznowionym postępowaniu bez zwrotnego potwierdzenia odbioru). Na podstawie wyjaśnień, złożonych przez Powiatowy Urząd Pracy w Wołowie, stwierdzono, że wynikało to z przyczyn ekonomicznych.

Decyzja administracyjna rozpoczyna swój byt prawny w sferze zewnętrznej od chwili jej doręczenia. Doręczenie decyzji administracyjnej, wprowadzając ją do obrotu prawnego, wywołuje określone skutki prawne (zarówno materialne, jak i proceduralne). Zaczynają one istnieć od chwili doręczenia stronie. W takiej sytuacji nie jest istotne to, czy strona z decyzją się zapoznała, czy też nie. Z punktu widzenia określonych prawem skutków wystarczające jest doręczenie decyzji, gdyż strona ma możliwość ochrony swoich praw w wyniku zapoznania się z decyzją (wyr. WSA w Gdańsku z 16.1.2009 r., II SA/Gd 184/08).

Nie można wznowić postępowania w odniesieniu do rozstrzygnięcia wyeliminowanego z obrotu prawnego. W tym przypadku należy zbadać, czy istnieją dowody doręczenia decyzji stronie w celu stwierdzenia jej ostateczności, a tym samym podstawy do wznowienia postępowania.

W sytuacji braku dowodów w sprawie należy podjąć stosowne działania i zwrócić się do organu wyższej instancji celem stwierdzenia nieważności decyzji.

Stwierdzenie nieważności decyzji, w oparciu o którą wydano inną przedmiotowo zależną decyzję, może stanowić podstawę do stwierdzenia nieważności decyzji zależnej, jako wydanej z rażącym naruszeniem prawa (art. 156 § 1 pkt 2 Kpa), a nie do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 8 Kpa (uchw. NSA(7) z 13.11.2012 r., I OPS 2/12).

Zaznaczyć należy, że ponowne rozpoznanie i rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej może nastąpić w sprawach administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji ostatecznej. Zatem postanowienia o wznowieniu postępowania wydawać należy w sposób terminowy – po upływie 14-dniowego terminu do wniesienia odwołania, przysługującemu stronie od dnia doręczenia decyzji pierwotnej, chyba że strona zrzeknie się prawa do wniesienia odwołania

(Dowód nr 18 - kserokopia decyzji o tracie statusu osoby bezrobotnej oraz kserokopia postanowienia o wznowieniu postępowania)

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 zrezygnować z zapisów, które nakładają na bezrobotnych obowiązki niezgodne z przepisami powszechnie obowiązującego prawa.
4. W pismach informujących o negatywnym rozpatrzeniu wniosku zrezygnować z powoływania się na zapisy regulaminu, niebędące aktem powszechnie obowiązującego prawa.
5. Uchylając własną decyzję administracyjną w trybie art. 132 Kpa, organ I instancji winien równocześnie rozstrzygnąć sprawę co do istoty.
6. Doręczać decyzje stronie za odpowiednim zwrotnym potwierdzeniem odbioru zgodnie z art. 39 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 Kodeks postępowania administracyjnego.
7. Stosować w decyzjach wydanych w trybie art. 155 Kpa wyczerpujące uzasadnienie faktyczne i prawne.
8. Wymagać od strony wyraźnej zgody na zmianę decyzji w trybie art. 155 Kpa.
9. Stosować tryb wynikający z art.145 Kpa tylko w stosunku do decyzji ostatecznych.

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



wyś. 23.10.2020
ZPO

