



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 27 października 2020r.

ZP-P.862.27.2020.AM

Pani
Anna Grochowicka
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Miliczu

Wystąpienie pokontrolne

W dniach od 10 do 21 sierpnia 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 2020r., poz.1409 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 zdalnym, w Powiatowym Urzędzie Pracy w Miliczu, ul. Wojska Polskiego 40, 56-300 Milicz.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 16 czerwca 2020r., przez Wicewojewodę Dolnośląskiego, okresowym planem kontroli na II półroczu 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 10 sierpnia 2020r.

Przepisy regulujące zakres kontroli:

- 1) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2020r, poz. 1409 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 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 pełniła Pani Anna Grochowicka - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Miliczu.

Ad. 1 Przyznawanie bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej.

W 2019 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 639 082,00 zł w tym z Funduszu Pracy 67 400,00 zł.

Od 1 stycznia do 31 grudnia 2019r. wpłynęły 44 wnioski od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, przyznano 39 dotacji, w tym 4 z Funduszu Pracy. W 4 przypadkach odmówiono przyznania środków. Przyczynami odmów były m. in.: brak wykształcenia i doświadczenia, brak predyspozycji do prowadzenia działalności gospodarczej w planowanym zakresie, sezonowość działalności gospodarczej. W 1 przypadku zainteresowany zrezygnował z ubiegania się o dotację.

W 2020 roku do dnia rozpoczęcia kontroli, dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 610 510,00 zł w tym z Funduszu Pracy 34 600,00 zł. Od 1 stycznia 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęło 48 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej i na podstawie ww. wniosków przyznano 37 dotacji. W 2 przypadkach odmówiono przyznania środków, jeden wniosek pozostawiono bez rozpatrzenia. Przyczynami odmów były m.in.: brak

wykształcenia i doświadczenia zbieżnego z rodzajem planowanej działalności. W 1 przypadku zainteresowany zrezygnował z ubiegania się o dotację. Pozostałe wnioski pozostawały w fazie procedowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwsze 4 akta z 2019 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej o następujących numerach: 29/19; 34/19; 37/19; 38/19 oraz pierwsze akta z 2020 roku, w których znajdowała się umowa o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej o numerze: 31/20. Ponadto pobrano 4 pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2019r. o następujących numerach: 4/2019; 22/2019; 23/2019; 42/19 oraz pierwszy negatywnie rozpatrzony wniosek o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej z 2020r. o numerze CAZ-6310-12/20. 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 .

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 kartę merytorycznej oceny wniosku, która ułatwiała sprawdzanie, analizowanie i porównywanie wniosków. (Dowód nr 1 - kserokopia wniosku o udzielenie dofinansowania wraz z kartą merytorycznej oceny 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 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 3- kserokopia umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej).

W zawieranych umowach o dofinansowanie zasadnie wprowadzono warunek obligujący beneficjentów do prowadzenia działalności przez okres co najmniej 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia. Jednakże w zawieranych umowach ujęto również zobowiązanie do dalszego prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 3 miesięcy bezpośrednio po upływie 12 miesięcznego okresu prowadzenia działalności gospodarczej. Zobowiązanie to zostało co prawda ujęte w formie oświadczenia beneficjenta, jednakże samo zawarcie takiego oświadczenia w umowie sformułowanej przez urząd może sugerować, iż beneficjent został zobligowany do jego podpisania.

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 takich jak zobowiązanie do prowadzenia działalności gospodarczej

przez okres 12 miesięcy oraz oświadczenie o dalszym jej prowadzeniu przez okres kolejnych co najmniej 3 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. Dlatego też należy dostosować zapisy umów zawieranych z bezrobotnymi, 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 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 wizyty monitorujące w miejscach wykonywania działalności gospodarczej oraz żądania dostarczenia określonych dokumentów lub informacji. (Dowód 6 – kserokopia notatki z wizyty monitorującej).

Podstawową formą zabezpieczenia był weksel in blanco (Dowód nr 7 – kserokopia weksla i deklaracji wekslowej).

Ad. 2 Wydawanie decyzji w trybie art. 132 Kpa

W 2019 roku do urzędu wpłynęło jedno odwołanie od decyzji administracyjnej, które zostało rozpatrzone w trybie art. 132 Kpa.

W 2020 roku do dnia rozpoczęcia kontroli do urzędu wpłynęły 2 odwołania od decyzji administracyjnych. W jednym przypadku wydano decyzje w trybie art. 132 Kpa, natomiast drugą przekazano do rozpatrzenia organowi wyższej instancji.

Do szczegółowej kontroli pobrano wszystkie decyzje wydane w trybie art. 132 z 2019r. i z 2020r. o następujących numerach ewidencyjnych: 1/224/12/20; 251/07/1/19.

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.

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.

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

W decyzjach wydanych w trybie art. 132 Kpa, w rozstrzygnięciu ograniczono się wyłącznie do uchylenia decyzji, od której osoba uprawniona złożyła odwołanie (Dowód nr 8- kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 132 Kpa). 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).

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

W latach 2019 i 2020 do dnia rozpoczęcia kontroli urząd nie wydawał decyzji w trybie art. 154 Kpa. W trybie art. 155 Kpa w 2019r. urząd wydał 21 decyzji administracyjnych, a w 2020r. do dnia rozpoczęcia kontroli, 12 decyzji administracyjnych.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się dwie pierwsze decyzje administracyjne wydane w tym trybie w 2019r. oraz cztery pierwsze decyzje administracyjne wydane w tym trybie w 2020r., o następujących numerach ewidencyjnych: 153/01/19; 210/05/19; 46/02/20; 63/01/20; 142/01/20; 252/01/20.

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.

We wszystkich zbadanych przypadkach wystąpiły przesłanki wznowienia postępowania, co wykluczało możliwość zastosowania trybu postępowania wynikającego z art. 155 Kpa. (Dowód nr 9 - kserokopia decyzji wydanej w trybie art. 155 Kpa).

Ad.4 Wydawanie decyzji administracyjnych w trybie wznowienia postępowania.

W 2019 roku urząd wydał 101 decyzji w trybie wznowienia postępowania, natomiast w 2020r. do dnia kontroli urząd wydał 40 decyzji w trybie wznowienia postępowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano akta spraw, w których znajdowało się 6 pierwszych decyzji administracyjnych wydanych w tym trybie w 2019r. oraz 2 pierwsze wydane w tym trybie decyzje administracyjne w 2020r, o następujących numerach ewidencyjnych: 249/01/19; 173/01/19; 75/02/19; 710/268/01/5/19; 220/01/19; 187/01/19; 66/01/20; 292/01/20;

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.

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 10 – kserokopia postanowienia i decyzji).

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 również rozstrzygać sprawę co do istoty.
3. W przypadku wystąpienia jednej z przesłanek wznowienia postępowania stosować ten tryb, a nie zamiennie tryb postępowania wynikający z art. 155 Kpa.

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