



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI

Wrocław, dnia 23 czerwca 2023 r.

ZP-P.862.9.2023.HB

Pan  
**Krzysztof Frankowski**  
Dyrektor  
Powiatowego Urzędu Pracy  
w Złotoryi

### **Wystąpienie pokontrolne**

W dniach od 15 marca do 14 kwietnia 2023r., 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 (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 735), 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 zdalnym w Powiatowym Urzędzie Pracy w Złotoryi, al. Miła 18, 59-500 Złotoryja.

Kontrola realizowana była zgodnie z zatwierdzonym w dniu 22 grudnia 2022r., przez Wojewodę Dolnośląskiego okresowym planem kontroli na I półrocze 2023 r.

### **Przedmiot i zakres kontroli**

Przedmiotem bieżącej kontroli było sprawdzenie i potwierdzenie prawidłowości:

1. przyznawania bezrobotnym środków na podjęcie działalności gospodarczej,
2. organizowania i finansowania szkoleń dla bezrobotnych.

Postępowanie kontrolne objęło okres od dnia 01 stycznia 2022 r. do dnia rozpoczęcia kontroli.

### **Przepisy regulujące zakres kontroli:**

- 1) ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2023r. poz. 735)

- 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 ( t.j. Dz. U. z 2022r. poz. 243),
- 3) rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobu prowadzenia usług rynku pracy ( Dz.U. z 2014r. poz. 667).

### **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 Krzysztof Frankowski - Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Złotoryi.

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

W 2022 roku dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 1 688 415,00 zł, w tym z Funduszu Pracy 280 000,00 zł.

W 2022 roku do urzędu wpłynęło 67 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Przyznano 58 dotacji, w tym 10 z Funduszu Pracy. W 4 przypadkach nastąpiła rezygnacja zainteresowanych, a w 5 przypadkach odmówiono udzielenia dofinansowania. Nie wystąpiły przypadki zwrotu dofinansowania.

W 2023 roku do dnia rozpoczęcia kontroli, dla bezrobotnych zamierzających podjąć działalność gospodarczą, przeznaczono kwotę 499 100,00 zł, w tym z Funduszu Pracy 499 100,00 zł. Od 01 stycznia 2023r. do dnia rozpoczęcia kontroli wpłynęło 21 wniosków od bezrobotnych o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej. Na podstawie ww. wniosków przyznano 17 dotacji. W 2 przypadkach wnioski były w trakcie rozpatrywania, a w 2 przypadkach odmówiono udzielenia dofinansowania. Nie wystąpiły przypadki zwrotu dofinansowania.

Do szczegółowej kontroli pobrano pierwsze trzy akta z 2022 roku, w których znajdowały się umowy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, finansowane z Funduszu Pracy o następujących numerach: CAZ.631.II.35.2022; CAZ.631.II.36.2022; CAZ.631.II.37.2022 oraz pierwsze dwa akta z 2023 roku finansowane z Funduszu Pracy o następujących numerach: CAZ.631.II.01.2023; CAZ.631.II.02.2023. Ponadto pobrano trzy pierwsze negatywnie

rozpatrzone wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej w roku 2022 o następujących numerach: WnDzGosOg/22/26; WnDzGosOg/22/27; WnDzGosOg/22/34 oraz dwa pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej w roku 2023 o następujących numerach: WnDzGosOg/23/7; WnDzGosOg/23/12.

Na tej podstawie stwierdzono, że 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. (Dowód nr 1 – kserokopia wniosku).

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, że symbol i przedmiot planowanej działalności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) na poziomie podklasy jest inny od działalności zakończonej w okresie krótszym niż 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku o dofinansowanie w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii, ogłoszonego z powodu COVID-19, w związku z wystąpieniem tego stanu,
- 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 się do prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia oraz niezawieszania jej wykonywania łącznie na okres dłuższy niż 6 miesięcy,
- 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.

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

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Złotorzy obowiązywał „Regulamin w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków w Powiatowym Urzędzie Pracy w Złotorzy”. W pismach informujących o negatywnym rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie powoływano się na zapisy ww. Regulaminu. 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 Złotorzy 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 w sprawie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz form zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków w Powiatowym Urzędzie Pracy w Złotorzy.

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, w terminie wskazanym w umowie,
- złożenia rozliczenia wydatkowanych kwot w terminie wskazanym 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 2004r. o podatku od towarów i usług, podatku naliczonego dotyczącego zakupionych towarów i usług w ramach przyznanego dofinansowania. (Dowód nr 3 - kserokopia umów 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 umowach o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej wprowadzono zobowiązanie do wydatkowania przyznanych środków, udokumentowania i rozliczenia przyznanej kwoty oraz zwrotu otrzymanych a niewydatkowanych

środków w terminie krótszym niż do 2 miesięcy licząc od dnia podjęcia działalności gospodarczej. W zawieranych umowach o dofinansowanie znajdował się również zapis, iż starosta zastrzega sobie prawo natychmiastowego rozwiązania umowy i żądania zwrotu środków w przypadku m. in nierozliczenia się z kwoty udzielonych środków w terminie wskazanym w umowie. (zał.1 wyjaśnienia Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Złotorzy).

Urząd pracy może co do zasady swobodnie kształtować stosunek cywilnoprawny, ale w ramach obowiązujących go reguł jako organ administracji publicznej. Formułowanie dodatkowych warunków, nie przewidzianych w przepisach obowiązującego prawa takich jak zobowiązanie do wydatkowania otrzymanych środków, rozliczenia przyznanego dofinansowania oraz zwrotu otrzymanych a niewydatkowanych środków w terminie krótszym niż do 2 miesięcy licząc od dnia podjęcia działalności gospodarczej 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. Przepisy merytoryczne formułują obowiązek złożenia rozliczenia zawierającego zestawienie kwot wydatkowanych od dnia zawarcia umowy o dofinansowanie na poszczególne towary i usługi w terminie 2 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej, jak również nie formułują obowiązku wydatkowania przyznaných środków w okresie krótszym niż wspomniany wyżej termin na złożenie rozliczenia. Zwrot środków otrzymanych a niewydatkowanych również winien nastąpić w terminie do 2 miesięcy od dnia rozpoczęcia prowadzenia działalności gospodarczej.

Należy zatem 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 rozliczenia wydatkowanych kwot). W jednej sprawie rozliczenie złożono po terminie umownym, a urząd pracy, w ocenie kontrolujących, zasadnie uznał wyjaśnienia Beneficjenta pomocy.

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 5 – kserokopia protokołu z wizyty monitorującej).

Podstawową formą zabezpieczenia był weksel in blanco z poręczeniem cywilnym (Dowód nr 6 – kserokopia weksla i deklaracji wekslowej).



## **Ad. 2. Organizowanie i finansowanie szkoleń dla bezrobotnych.**

W kontrolowanym okresie zadania z ww. zakresu realizowane były w Centrum Aktywizacji Zawodowej przez 2 pracowników na stanowiskach specjalisty ds. rozwoju zawodowego.

W jednostce podległej kontroli organizowanie i finansowanie szkoleń odbywało się na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

W 2022r. na szkolenia przeznaczono kwotę 123 728,94 zł, w tym z Funduszu Pracy 56 669,53 zł. W 2023r. do dnia przeprowadzenia czynności kontrolnych na ten cel przeznaczono 60 000,00 zł, w tym z Funduszu Pracy 60 000,00 zł.

W 2022r. do urzędu wpłynęło 41 wniosków o przeprowadzenie szkoleń indywidualnych. Pozytywnie rozpatrzono 30 wniosków, a 4 negatywnie. W 7 przypadkach wnioskodawca zrezygnował z rozpatrywania wniosku. Główną przyczyną odmów w zakresie organizacji szkoleń było min. brak środków na realizację szkoleń czy brak posiadania statusu osoby bezrobotnej przez wnioskodawcę. W ramach finansowania studiów podyplomowych złożono 2 wnioski, które rozpatrzono w sposób pozytywny. Na rok 2022 zaplanowano 1 szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Nie organizowano i nie planowano szkoleń grupowych.

W 2023r. do dnia rozpoczęcia kontroli, do urzędu wpłynęło 14 wniosków o przeprowadzenie szkoleń indywidualnych. Pozytywnie rozpatrzono 8 wniosków, a 6 negatywnie. Na rok 2023 zaplanowano 1 szkolenie z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Nie planowano i nie organizowano szkoleń grupowych.

Do kontroli pobrano:

1. dokumentację trzech pierwszych szkoleń zorganizowanych w 2022r. wraz z aktami trzech osób skierowanych na te szkolenia:
  - a) wnioski o skierowanie na szkolenie o numerach:  
WnSSzWsk/22/000008; WnSSzWsk/22/000014; WnSSzWsk/22/000017,
  - b) umowy dotyczące organizacji szkoleń o numerach:  
CAZ.553.II.01.2022; CAZ.553.II.02.2022; CAZ.553.II.03.2022,
  - c) akta bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach o numerach:  
6136; 15732; 23040,
2. dokumentację dwóch pierwszych szkoleń zorganizowanych w 2023r. wraz z aktami dwóch osób skierowanych na te szkolenia:
  - a) wnioski o skierowanie na szkolenie o numerach:  
WnSSzWsk/23/000003; WnSSzWsk/23/000004,
  - b) umowy o przeprowadzenie szkolenia o numerach:

CAZ.553.II.01.2023; CAZ.553.II.02.2023,

- c) akta bezrobotnych uczestniczących w szkoleniach o numerach:  
23391; 21981,
3. dokumentację zawierającą trzy pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o skierowanie na szkolenie z 2022r. o numerach:  
CAZ.553.15.2022.MG; CAZ.553.17.2022.MG; CAZ.553.22.2022.MG,
4. dokumentację zawierającą dwa pierwsze negatywnie rozpatrzone wnioski o skierowanie na szkolenie z 2023r. o numerach:  
CAZ.553.02.2023.MG; CAZ.553.01.2023.MG.

Na podstawie dokumentów pobranych do kontroli stwierdzono, że Powiatowy Urząd Pracy w Złotorzy zgodnie z obowiązującymi przepisami, sporządzał listę zawodów i specjalności, z uwzględnieniem kwalifikacji i umiejętności zawodowych, na które istnieje zapotrzebowanie na lokalnym rynku pracy, jak również wykaz potrzeb szkoleniowych bezrobotnych i poszukujących pracy, o których mowa w art. 43 ustawy, zwanych dalej „osobami uprawnionymi”.

W urzędzie organizowane były szkolenia indywidualne, finansowano studia podyplomowe, uwzględniano w planach szkoleń szkolenia z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Natomiast nie planowano i nie organizowano szkoleń grupowych. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Złotorzy złożył w tej sprawie stosowne wyjaśnienia, które zostały zaakceptowane przez kontrolujących (Zał. nr 2 – wyjaśnienia Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Złotorzy).

Do pozytywnego rozpatrywania wniosków kwalifikowano tylko wnioski kompletne (Dowód nr 7 – kserokopia wniosku o skierowanie na szkolenie).

Osoby zakwalifikowane na szkolenie indywidualne otrzymywały prawidłowe skierowania do odbycia szkolenia (Dowód nr 8 - kserokopia skierowania na szkolenie), jak również wydawano w stosunku do nich decyzje administracyjne o przyznaniu stypendium szkoleniowego.

Następnie rozpoczynano procedurę wyboru instytucji szkoleniowej. Zgodnie z § 69 ust. 1 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014r. w sprawie szczegółowych warunków realizacji oraz trybu i sposobów prowadzenia usług rynku pracy, uwzględniano co najmniej pięć spośród następujących kryteriów:

- 1) dostosowanie programu szkolenia odpowiednio do zapotrzebowania na kwalifikacje identyfikowanego na rynku pracy;
- 2) jakość oferowanego programu szkolenia, w tym wykorzystywanie standardów kwalifikacji zawodowych i modułowych programów szkoleń zawodowych, dostępnych w bazach danych, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 7 lit.e ustawy;
- 3) doświadczenie instytucji szkoleniowej w realizacji szkoleń;



- 4) certyfikaty jakości usług posiadane przez instytucję szkoleniową;
- 5) dostosowanie kwalifikacji i doświadczenia kadry dydaktycznej do zakresu szkolenia;
- 6) dostosowanie wyposażenia dydaktycznego i pomieszczeń do potrzeb szkolenia z uwzględnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków realizacji szkolenia;
- 7) rodzaj dokumentów potwierdzających ukończenie szkolenia i uzyskanie kwalifikacji;
- 8) koszty szkolenia;
- 9) sposób organizacji zajęć praktycznych określonych w programie szkolenia;
- 10) prowadzenie analiz skuteczności i efektywności przeprowadzanych szkoleń.

Przeprowadzaniem szkoleń zajmowały się instytucje szkoleniowe, które posiadały aktualny wpis do rejestru instytucji szkoleniowych. Z wybranymi instytucjami szkoleniowymi podpisywano umowy (Dowód nr 9 – kserokopia umowy w sprawie przeprowadzenia szkolenia), które zawierały wszystkie elementy przewidziane w przepisach prawa, w tym zobowiązania instytucji szkoleniowych do prowadzenia dokumentacji przebiegu szkolenia składającej się z:

- a) dziennika zajęć edukacyjnych zawierającego tematy i wymiar godzin zajęć edukacyjnych oraz listę obecności zawierającą: imię, nazwisko i podpis uczestnika szkolenia,
- b) protokołu i karty ocen z okresowych sprawdzianów efektów kształcenia oraz egzaminu końcowego, jeżeli zostały przeprowadzone,
- c) rejestru wydanych zaświadczeń lub innych dokumentów potwierdzających ukończenie szkolenia i uzyskanie umiejętności lub kwalifikacji, zawierającego: numer, imię i nazwisko oraz numer PESEL uczestnika szkolenia, a w przypadku cudzoziemca numer dokumentu stwierdzającego tożsamość oraz nazwę szkolenia i datę wydania zaświadczenia.

Do umów szkoleniowych załączano min. wzory zaświadczeń lub innych dokumentów potwierdzających ukończenie szkoleń i uzyskanie umiejętności lub kwalifikacji. Załączone programy szkolenia zawierały wszystkie wymagane przez prawo elementy (Dowód nr 10 - kserokopia programu szkolenia).

W przypadku wniosków negatywnie rozpatrzonych, Powiatowy Urząd Pracy w Złotorzy informował wnioskodawcę pisemnie podając wyczerpujące przyczyny odmowy (Dowód nr 11 – kserokopia wniosku bezrobotnego o skierowanie na szkolenie oraz kserokopia odpowiedzi urzędu na złożony wniosek).

Finalnie, uczestnikom szkolenia wydawano zaświadczenia o zdobytych uprawnieniach, kwalifikacjach czy umiejętnościach (Dowód nr 12 – kserokopia zaświadczenia o ukończeniu kursu).



Urząd nie przeprowadzał wizyt monitorujących. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Złotorzy złożył w tej sprawie stosowne wyjaśnienia, które zostały zaakceptowane przez kontrolujących (Załącznik nr 3 – wyjaśnienia Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Złotorzy).

W celu skuteczności i efektywności przeprowadzanych szkoleń, dokonywano analizy dokumentacji zgodnie z § 84 ww. rozporządzenia.

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 pismach informujących o negatywnym rozpatrzeniu wniosku zrezygnować z powoływania się na zapisy regulaminu, niebędącego aktem powszechnie obowiązującego prawa.

### **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

