



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 19 czerwca 2019 r.

BKA.1.0842.1.3.2019.MB

Pan
Robert Radziwonka
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Pruszkowie
ul. Michała Drzymały 30
05-800 Pruszków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

<i>Nazwa i adres jednostki kontrolowanej</i>	Powiatowy Urząd Pracy w Pruszkowie, ul. Michała Drzymały 30, 05-800 Pruszków
<i>Podstawa prawna kontroli</i>	Art. 118a w związku z art. 103 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ¹ , (dalej ustawa)
<i>Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych</i>	Kontrolę przeprowadzono w dniach od 25 do 29 marca 2019 r.
<i>Zakres kontroli</i>	Wydatkowanie środków Funduszu Pracy na realizację wybranych zadań w 2018 roku: przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej oraz refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Biuro Kontroli i Audytu, Wydział Kontroli do Spraw Pracy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Ewa Buczek, główny specjalista, upoważnienie do kontroli BKA.VI.0160.136.2019 z dnia 19 marca 2019 roku, kierownik zespołu kontrolerów 2. Monika Białogrodzka, główny specjalista, upoważnienie do kontroli BKA.VI.0160.137.2019 z dnia 19 marca 2019 roku
<i>Ocena kontrolowanej działalności</i>	Na podstawie ustaleń kontroli, działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie w zakresie objętym kontrolą oceniam pozytywnie

¹ t.j. Dz. U. z 2018. poz. 1265 z późn. zm.

pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, które dotyczyły niedostosowania treści Regulaminu przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej do wymogów ustawy oraz rozporządzenia z dnia 14 lipca 2017 r. Ministra Rodziny Pracy i Polityki Społecznej w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej² (dalej rozporządzenie). Ponadto w treści ww. Regulaminu nie zawarto zapisów dotyczących zachowania bezstronności przez członków Komisji opiniującej wnioski.

Ustalenia kontroli

I. Ustalenia organizacyjne.

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Pruszkowie, zwanym dalej PUP lub Urzędem, zadania związane z podjęciem działalności gospodarczej realizowane były przez pracowników Centrum Aktywizacji Zawodowej w PUP.

W 2018 r. obsługą dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej zajmowała się 1 osoba, refundacją kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy również 1 osoba.

[Dowód: akta kontroli str. 9-48, 982-985]

II. Dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej.

W 2018 roku, Powiatowy Urząd Pracy zawarł łącznie 89 umów o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej na łączną kwotę 1 975 786,76 zł, w tym w ramach:

- Funduszu Pracy – 11 umów na kwotę 250 200 zł,
- POWER – 43 umowy na kwotę 968 683,68 zł,
- RPO – 35 umów na kwotę 756 903,76 zł.

Do PUP wpłynęło 14 wniosków o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy. Urząd 1 wniosek rozpatrzył negatywnie z uwagi na otrzymanie zbyt niskiej liczby punktów (27 pkt przy wymaganych minimum 28 pkt), natomiast 2 wnioski nie spełniały wymagań formalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 49-54, 135-157, 909-937, 982-985]

W badanym okresie w PUP obowiązywały dwa Regulaminy przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej³ (dalej Regulamin).

Wprowadzone w Regulaminach niektóre dodatkowe wymogi dotyczące warunków przyznawania tej formy wsparcia nie miały podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Art. 46 ust. 6 ustawy zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia

² Dz. U. z 2017. poz. 1380.

³ stanowiące załączniki do Zarządzeń w sprawie wprowadzenia Regulaminów przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej nr: 13/2017 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie z dnia 18 sierpnia 2017 r.; 15/2018 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie z dnia 27 sierpnia 2018 r.

w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych warunków i trybu przyznawania osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 1b, jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, o których mowa w ust. 1 pkt 2. Wprowadzenie dodatkowych wymogów w Regulaminach, w stosunku do ustawy i rozporządzenia, ograniczało dostęp osób uprawnionych do tej formy aktywizacji. W Regulaminie przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej wskazano m. in. że:

- nie przyznaje się środków na wyszczególnione rodzaje działalności (np. działalność internetową, handel obwoźny, działalność sezonową - § 6 ust. 4 Regulaminu), czy też środków nie przyznaje się na zakupy wskazane w § 6 ust. 3 Regulaminu (np. zakup samochodu czy też zakup odzieży i obuwia),

- środki własne (w gotówce) wnioskodawcy muszą wynosić co najmniej 20% wnioskowanej kwoty oraz niektóre zakupy nie mogą przekraczać określonego limitu wnioskowanej kwoty (materiałów i towarów 15%, usług i materiałów reklamowych 10%, sklep internetowy oraz domena internetowa 10%, refundacja kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa dotyczących podjęcia działalności gospodarczej dokonanej wyłącznie w kancelarii prawnej 10% - § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu).

Urząd wyjaśnił⁴, iż nie przyznaje środków na wyszczególnione rodzaje działalności z uwagi m. in. na wątpliwości Urzędu co do faktycznego i czynnego prowadzenia działalności, niebezpieczeństwo nieutrzymania przez bezrobotnego wymaganego w ustawie okresu prowadzenia działalności gospodarczej, brak możliwości pozyskiwania dochodów przez cały rok. Natomiast wymóg posiadania wkładu własnego w wysokości co najmniej 20% wnioskowanej kwoty, zdaniem Urzędu zwiększa gwarancję, iż podjęta przez osoby bezrobotne działalność gospodarcza będzie prowadzona rzetelnie i z dużym zaangażowaniem. Ponadto, 20% poziom „...wnioskowanej kwoty daje również gwarancję, iż osoba bezrobotna posiada środki na zobowiązania, których nie może pokryć z dofinansowania takie jak: opłaty za wynajem lokalu, opłata względem ZUS-u i inne opłaty związane z uruchomieniem działalności.” Urząd wyjaśnił również, że zakup materiałów i towarów w limitach wskazanych w Regulaminie, wynika z faktu doprecyzowania ogólnego przepisu rozporządzenia. Celem takiego działania było umożliwienie „...rzetelnego rozliczenia przyznanej dotacji oraz zweryfikowania dokonanych zakupów. Mając na względzie, iż środki trwałe (maszyny i urządzenia) stanowią podstawę w prowadzeniu działalności oraz mają dużą wartość uznano, iż środki na ich zakup nie są określone procentowo, natomiast rzeczy zbywalne lub zużywalne tj. towar, reklama, materiały nie są rzeczami trwałymi.”

⁴ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.1.2019.ED.

W 2018 r. obowiązywał, opracowany przez Urząd, wzór wniosku o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej⁵. Zgodnie z wyjaśnieniami⁶, formularz wniosku o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej w 2018 r. był udostępniany w formie papierowej oraz był zamieszczony na stronie internetowej Urzędu. We wzorze wniosku oraz w Regulaminie w § 7 ust. 3 pkt d) zostały zawarte zapisy o oświadczeniu przez bezrobotnego o niekaralności „...w rozumieniu ustawy [...] lub ustawy z dnia 28 października 2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary” skutkujące składaniem ww. oświadczenia przez wnioskodawców, pomimo wymogu zawartego w § 6 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia, tj. dołączenia do wniosku o dofinansowanie oświadczenia o niekaralności w okresie 2 lat przed dniem złożenia wniosku za przestępstwo przeciwko obrotowi gospodarczemu w rozumieniu ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Zgodnie z wyjaśnieniami Urzędu⁷, ww. zapis widniał we wniosku oraz Regulaminie z powodu przeoczenia, a w aktualnych dokumentach z 2019 r. został zamieszczony zapis zgodny z rozporządzeniem. Jednak, w trakcie kontroli nie przedłożono zaktualizowanej dokumentacji dotyczącej zasad przyznawania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy.

Ponadto, we wzorze wniosku o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej Urząd wymagał od osób złożenia różnego rodzaju oświadczeń z klauzulą „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, a w rozliczeniu dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej, Urząd wymagał złożenia oświadczenia pod „rygorem odpowiedzialności przewidzianej w art. 233 § 1 i § 2 Kodeksu karnego”. Należy zauważyć, że jeżeli ustawodawca zamierza nadać wymaganym oświadczeniom rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń to rygor ten wprowadza do ustawy i dopiero wówczas można przewidzieć w treści dokumentu wymóg pouczenia o odpowiedzialności karnej. Przykładem takiego oświadczenia, które nie wynika z przepisów ustawowych, było oświadczenie zawarte we wniosku dotyczące zobowiązania się do prowadzenia działalności gospodarczej w okresie 12 miesięcy od dnia jej rozpoczęcia oraz nieskładania w tym okresie wniosku o zawieszenie jej wykonywania. Jednocześnie ustawa wskazuje, że Urząd powinien w druku oświadczeń zawierać klauzulę następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”, a nie pouczenie o odpowiedzialności przewidzianej w art. 233 § 1 i § 2 Kodeksu karnego. Według

⁵ Stanowiący załącznik nr 1 do Regulaminu.

⁶ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.3.2019.WG.

⁷ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.2.2019.WG.

wyjaśnień⁸, zamieszczenie ww. klauzuli „...nastąpiło w trosce o prawidłowe przyznanie i rozliczenie środków na podjęcie działalności gospodarczej...”.

W art. 46 ust. 5a ustawy wskazano dane osobowe poręczyciela, które mogą być przetwarzane w postępowaniach w przedmiocie przyznawania środków. Urząd poza danymi wyszczególnionymi w przywołanym przepisie w formularzu oświadczeń poręczyciela wymagał także podania dodatkowych danych takich jak wiek (wskazany również w § 16 ust. 4 pkt d) Regulaminu) i nieruchomości stanowiące własność lub współwłasność poręczyciela. Urząd wyjaśnił⁹, że „...wymagał podania wieku z uwagi na fakt, iż w regulaminie [...] istnieje zapis, iż poręczycielem może zostać osoba która jest w wieku do 70 roku życia. Zważywszy, iż w przywołanym artykule ustawodawca dopuszcza podanie numeru pesel uznano, iż wymaganie podania wieku nie będzie naruszeniem zapisu w ustawie.” W zakresie wymagania dotyczącego nieruchomości, nie udzielono wyjaśnień.

Wnioski o dotację były składane przez osoby bezrobotne a następnie, po sprawdzeniu pod kątem formalnym i merytorycznym, przekazywane i opiniowane przez Komisję, powoływaną, wg § 9 ust. 5 Regulaminu, przez Dyrektora Urzędu. W jej skład wchodził pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy w Pruszkowie oraz przedstawiciel Powiatowej Rady Rynku Pracy. Jednak w treści Regulaminu nie zawarto regulacji odnoszącej się do bezstronności członków Komisji ds. opiniowania wniosków oraz nie określono minimalnej liczby członków Komisji niezbędnej do przeprowadzenia obrad. Jak wyjaśniono¹⁰, Komisja ds. opiniowania wniosków nie jest stała jeśli chodzi o skład personalny. Uzależniona jest od możliwości kadrowych w dniu posiedzenia komisji. Skład komisji jest powoływany każdorazowo przed jej posiedzeniem z którego sporządzony jest protokół zawierający imiennie i stanowiskowo jej skład.” W kwestii minimalnej liczby członków komisji oraz ich bezstronności, zgodnie z przekazanymi informacjami¹¹, „...w komisji zawsze muszą uczestniczyć cztery osoby co jest potwierdzone w protokołach z obrad komisji.” Ponadto członkowie komisji ds. opiniowania wniosków, w przypadkach wystąpienia przesłanek mających wpływ na ich bezstronność, mają obowiązek zgłoszenia takiego faktu i zostają wykluczeni z udziału w postępowaniu związanym z rozpatrywaniem wniosku.

[Dowód: akta kontroli str. 55-134, 938-949, 982-997]

Badaniem kontrolnym objęto dokumentację dotyczącą 11 osób, które w 2018 roku złożyły wnioski o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej i otrzymały środki z Funduszu Pracy.

⁸ Pismo PUP z 29.03.2019 r., CAZ.440.4.2019.WG.

⁹ Tamże.

¹⁰ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.1.2019.ED.

¹¹ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.3.2019.WG.

[Dowód: akta kontroli str. 53-54, 164-908]

Wnioski o dofinansowanie zostały złożone na obowiązującym wzorze, zgodnie z właściwością miejscową i zawierały informacje określone w § 6 ust. 2 rozporządzenia oraz zostały opatrzone podpisem wnioskodawców. Do wniosków załączono wymagane oświadczenia i informacje przedstawiane przy ubieganiu się o pomoc de minimis. Pozostałe oświadczenia załączone do wniosków zawierały elementy wymienione w § 6 ust. 3 rozporządzenia. Wnioski spełniały wymagania zawarte w § 7 ust. 1 rozporządzenia.

Do każdego złożonego wniosku sporządzano indywidualnie *Kryteria oceny wniosku o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej, Opinię Komisji opiniującej wnioski o przyznanie jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej* ze wskazaniem oceny punktowej wniosku i z decyzją Dyrektora PUP o przyznaniu dotacji z Funduszu Pracy, w tym jej wysokości. Ponadto, sporządzane były Protokoły z obrad Komisji ds. opiniowania wniosków o przyznanie dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 56-95, 159-908]

W badanych przypadkach powiadamiano bezrobotnych o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku w terminie oraz formie określonej w § 7 ust. 4 rozporządzenia.

W § 9 ust. 11 Regulaminu nie wskazano postaci papierowej powiadomienia bezrobotnego o uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku o dofinansowanie, które jest wymagane § 7 ust. 4 rozporządzenia. Zgodnie z wyjaśnieniami¹² oraz przedłożoną dokumentacją, pomimo nieprecyzyjnego sformułowania zapisu w regulaminie powiadomienia bezrobotnych odbywały się w formie papierowej.

Analiza dokumentacji wykazała, że umowy o przyznanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej zawarte z bezrobotnymi zawierały elementy, o których mowa w § 8 rozporządzenia.

W treści umów, w § 7, zawarto informacje o formie zabezpieczenia spłaty udzielonego dofinansowania w przypadku niedotrzymania warunków w niej określonych. Formy zabezpieczenia spłaty, spełniały wymogi § 10 rozporządzenia.

Kwoty dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej w badanych umowach nie przekraczały wysokości określonej w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

Rozliczenia dofinansowania otrzymanego na podjęcie działalności gospodarczej zostały złożone w PUP w terminie wskazanym w § 8 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia. Badana

¹² Tamże.

dokumentacja w zakresie rozliczenia dofinansowania zawierała adnotacje PUP o wydatkowaniu środków zgodnie z przeznaczeniem.

[Dowód: akta kontroli str. 164-908, 938-949]

W zakresie dokonywania oceny prawidłowości wykonania umów, o której mowa w § 9 ust. 5 rozporządzenia, Urząd wyjaśnił¹³, że weryfikacja prawidłowości wykonywania umowy, o ile nie zachodzą okoliczności wzbudzające podejrzenie, iż działalność gospodarcza podjęta w ramach dofinansowania została przerwana lub nie jest prowadzona zgodnie z umową, „...następuje po upływie 12 miesięcy i jest dokonywana na podstawie zaświadczenia z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych o nieprzerwanym figurowaniu w ewidencji, jako płatnik składek z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez wymagany okres co najmniej 12 miesięcy, zaświadczenie z Urzędu Skarbowego o nieprzerwanym figurowaniu w ewidencji jako podmiot prowadzący działalność gospodarczą przez wymagany okres co najmniej 12 miesięcy, wydruku z CEIDG oraz raportów ZUS”. Ponadto, zgodnie z wyjaśnieniami¹⁴, „...do 2017 r. wizytacje były przeprowadzane u większości osób bezrobotnych, które pozyskały środki na podjęcie działalności gospodarczej. Z uwagi na fakt, iż wizytowane działalności prowadzone były zgodnie z zasadami zawartymi w umowie uznano, iż od 2018 r. wizytacje będą jedynie u osób, u których złożone rozliczenie budziło wątpliwości co do prawidłowości dokonanych zakupów oraz u których sposób prowadzenia działalności budził wątpliwości co do zasad wynikających z umowy...”.

Odnosząc się do weryfikacji wniesienia wkładu własnego, Urząd wyjaśnił¹⁵, że „w przypadku naruszenia warunków umowy dochodzi do weryfikacji zamieszczonych informacji w zakresie posiadania niniejszych środków finansowych. Wówczas osoby proszone są o udostępnienie dokumentów potwierdzających poniesione zakupy z własnych środków.”

W 2018 roku nie odnotowano przypadków zwrotu środków otrzymanych na podjęcie działalności gospodarczej z Funduszu Pracy. W badanym okresie w Urzędzie nie wystąpiły również przypadki zwrotu równowartości odliczonego lub zwróconego podatku od towarów i usług zakupionych z przyznanego dofinansowania.¹⁶

[Dowód: akta kontroli str. 164-908, 982-990, 999]

Na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy zaplanowano w 2018 rok kwotę 286 000,00 zł z czego wydatkowano kwotę 250 200,00 zł.

¹³ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.1.2019.ED.

¹⁴ Pismo PUP z 01.04.2019 r., CAZ.440.1.2019.ED.

¹⁵ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.2.2019.WG.

¹⁶ Pismo PUP z 28.03.2019 r., CAZ.440.3.2019.WG.

Kwota 35 800,00 zł pozostała z przeznaczeniem na wypłatę zasiłków dla bezrobotnych i innych obligatoryjnych świadczeń¹⁷. Natomiast w zakresie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy w 2018 r. Urząd wydatkował z Funduszu Pracy kwotę 23 000,00 zł z tytułu umowy zawartej w 2017 r.

[Dowód: akta kontroli str. 49-51, 150-157, 950-978]

Zalecenia

Wobec powyższych ustaleń kontroli zalecam:

1. dostosowanie wewnętrznych zasad udzielania dofinansowania na podjęcie działalności gospodarczej do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa oraz zawarcie w nich zapisów dotyczących zachowania bezstronności przez członków Komisji opiniującej wnioski;
2. w przypadku oświadczeń, pobieranie ich od wnioskodawców w zakresie wskazanym w ustawie.

Obowiązek poinformowania MRPiPS o sposobie wykonania zaleceń i/lub wniosków

Zwracam się o przedłożenie informacji o sposobie wykonania zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Informację należy przekazać do Biura Kontroli i Audytu MRPiPS.

Pouczenie

Od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

z up. **MINISTER**
Stajisław Szwed
SEKRETARZ STANU

¹⁷ Pismo PUP z 29.03.2019 r.