



Olsztyn, 12 grudnia 2024 r.

PS-III.865.18.2024.MP

**Pani
Iwona Radej
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Elblągu**

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Powiatowym Urzędzie Pracy w Elblągu, ul. Saperów 24, 82-300 Elbląg, Regon: 170782982, NIP: 578-26-08-266.

[Dowód: akta kontroli str. 15-16]

Miejsce kontroli: siedziba jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowisko pełniła:

- Pani Iwona Radej, powołana na stanowisko: Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy w Elblągu w dniu 21 sierpnia 1998; Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu od dnia 1 czerwca 2004 r.

[Dowód: akta kontroli str. 17]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko- Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Pani Genowefa Macina – starszy inspektor wojewódzki w Wydziale Polityki Społecznej Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie – legitymacja służbowa nr 10/2022, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie - pełniącą funkcję przewodniczącej zespołu kontrolnego,
- Pani Marta Piątek – kierownik Oddziału Pracy w Wydziale Polityki Społecznej Warmińsko - Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie - legitymacja służbowa nr 26/2021, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie - pełniącą funkcję członka zespołu kontrolnego,

na podstawie upoważnienia Wojewody Warmińsko - Mazurskiego, nr FK-VI.0030.532.2024 z dnia 1 października 2024 r.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14]

Termin kontroli: od 16 do 31 października 2024 r.

Zakres objęty kontrolą:

Ocena przestrzegania przepisów prawa obowiązujących w zakresie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy skierowanych bezrobotnych oraz zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy na ten cel.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 oraz art. 112 - 115 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Ilekczeń w wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o:

- ustawie – oznacza to ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2021 r. poz. 1110 ze zm., 2022 r., poz. 690 ze zm.);
- MRiPS / MRPiPS / MPiPS – oznacza to Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej lub jego wcześniejsze odpowiedniki;
- PUP – oznacza to Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu;
- Dyrektorze – oznacza to Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu.

Obowiązujące przepisy prawa w zakresie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy skierowanych bezrobotnych oraz przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy to:

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1110 ze zm., Dz.U. 2022 r., poz. 690 ze zm.) – dalej ustawa;
- Rozporządzenie MRPiPS z dnia 14 lipca 2017 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej (tj. Dz. U. z 2022 r., poz. 243) – dalej Rozporządzenie;
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013, s. 1);
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy de minimis w sektorze rolnym (Dz.Urz. UE L 352 z 24.12.2013);
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz. Urz. UE L 190 z 28.6.2014, s. 45);
- Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (t.j. Dz. U. z 2021 r., poz. 743 ze zm.);
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2017 r. poz. 1221);
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 października 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Funduszu Pracy (Dz. U. 2016 r., poz. 472).

**Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki ocenia się
pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Przedmiotem kontroli była ocena przestrzegania przepisów prawa obowiązujących w zakresie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnych oraz przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy. Sprawdzono również zgodność danych przedstawionych kontrolującym z realizacji ww. zadań z obowiązującą sprawozdawczością – sprawozdania MPiPS-02 o przychodach i wydatkach FP.

Ustaleń kontroli dokonano w oparciu o analizę dokumentacji z realizacji refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnych, przedstawionych przez PUP danych statystycznych, zakresu obowiązków pracownika odpowiedzialnego za realizację kontrolowanego zadania oraz wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora PUP.

W kontrolowanym okresie PUP funkcjonował na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Elblągu wprowadzonego Zarządzeniem nr 26/2019 Prezydenta Miasta Elbląg z dnia 23 stycznia 2019 r.

Zgodnie z ww. regulaminem, za realizację kontrolowanego zadania odpowiedzialny jest Dział Programów Rynku Pracy, wchodzący w skład Centrum Aktywizacji Zawodowej, do którego zadań (§ 20 ust. 1 pkt 8) należy m.in.: dofinansowanie wyposażenia miejsca pracy. Jak wynika z § 27 regulaminu, kontrolowane zadanie nie jest realizowane przez filię PUP w Pasłęku.

Zgodnie z § 6 regulaminu całokształtem działalności PUP i Filii PUP kieruje Dyrektor PUP, natomiast zgodnie z § 18 ust. 2 oraz schematem organizacyjnym stanowiącym załącznik nr 1 do regulaminu, pracę CAZ nadzoruje Z-ca Dyrektora PUP. Należy podkreślić, że ww. stanowisko jest nieobsadzone, zatem należy uznać, iż CAZ nadzoruje Dyrektor PUP.

[Dowód: akta kontroli str. 18-53]

W okresie objętym kontrolą zadania z zakresu refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanych bezrobotnych realizowało w PUP 3 pracowników oraz kierownik Działu Programów Rynku Pracy w ramach zadań nadzorczych i organizacyjnych. Pracownicy mieli powyższe zadania ujęte w zakresach czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 54-69]

PUP w Elblągu w kontrolowanym okresie posiadał Regulamin przyznawania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, wprowadzony Zarządzeniem nr 1/2022 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy z dnia 1 lutego 2022 roku.

[Dowód: akta kontroli str. 70-121]

Kontrolujący zwrócili uwagę, że w § 4 pkt 1 i 2 Regulaminu przyznawania refundacji, wskazano, iż „maksymalna kwota dofinansowania będzie każdorazowo określona w ogłoszeniu o naborze.”

PUP w Elblągu w 2022 roku, 15-krotnie ogłaszał nabory wniosków o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy, 8-krotnie dwutorowo - odrębnie dla wskazanej grupy docelowej. Każdorazowo w ogłoszeniu o naborze jako maksymalną kwotę refundacji wskazywano 28 tys. zł.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że „Przepisy prawa nie wskazują obowiązku refundacji w kwocie 6-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, a możliwość refundacji do ww. wysokości. Urząd jako jednostka sektora publicznego ma obowiązek przestrzegać zasad określonych w ustawie o finansach publicznych, w tym kierować się zasadą celowego i oszczędnego wydatkowania środków oraz jawności, przejrzystości i terminowości realizacji zadań. Ze względu na powyższe oraz kierując się limitem środków finansowych przyznawanych na ten cel, a także efektywnością kosztową form wsparcia Urząd co roku określa maksymalną wysokość udzielanych refundacji.

Określając maksymalny pułap refundacji na 2022 r. wzięto pod uwagę ogólny limit środków Funduszu Pracy oraz średnie koszty utworzenia stanowiska pracy. Mając na uwadze dotychczasowe doświadczenie w udzielaniu wsparcia, kwota zaproponowana jako maksymalna na 2022 r. była wystarczająca do stworzenia stanowiska pracy. Pomimo maksymalnej refundacji w kwocie 28.000, 00 zł, średnia kwota refundacji 1 stanowiska wyniosła 27.528,09 zł.

Jednocześnie należy zaznaczyć, iż w 2024 r. PUP w Elblągu w ogłoszeniach o naborze wniosków w ramach refundacji kosztów utworzenia stanowiska zawierał informację, iż maksymalna kwota refundacji to 6-krotność przeciętnego wynagrodzenia, nie wskazując konkretnej kwoty.”

[Dowód: akta kontroli str.73-74, 123-145, 421]

Zrozumiałe są przesłanki ograniczające wysokość maksymalnej refundacji, jednak kontrolujący nie uwzględnili złożonych wyjaśnień. Należy zwrócić uwagę, iż Minister Rodziny i Polityki Społecznej, główny dysponent środków Funduszu Pracy, pismem z dnia 30.09.2022 r., znak: DF-IV.0211.47.2022.AP wydał stosowne dyspozycje wszystkim Dyrektorom Wojewódzkich, Powiatowych i Miejskich urzędów pracy w sprawie wprowadzania wewnętrznych regulacji w zakresie górnych limitów/progów finansowania usług i instrumentów rynku pracy - wprowadzanie przez urzędy pracy wewnętrznych regulacji w zakresie kwotowego ustalenia górnego progu finansowania usług i instrumentów rynku pracy uznano za praktykę nieprawidłową, niezgodną z prawem. Dyrektorzy Wojewódzkich i Powiatowych Urzędów Pracy wraz z kierowanymi przez nich urzędami pracy, mają obowiązek działać na podstawie przepisów prawa. Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy ani żadnych innych ustaw normujących finansowanie ze środków Funduszu Pracy określonych w nich form wsparcia, nie dają Dyrektorom urzędów pracy możliwości odgórnego, ogólnego, niezwiązanego z ustawowymi kryteriami limitowania (w formie jakichkolwiek wewnętrznych regulacji, np. regulaminów) wysokości udzielanego

wsparcia ze środków Funduszu Pracy w ramach usług i instrumentów unormowanych tymi ustawami.”

Wyjaśnić należy, że PUP nie ma obowiązku refundować wszystkich wskazanych przez wnioskodawców kosztów, jednakże ograniczenie w tym zakresie powinno wynikać z analizy wniosku, a nie z odgórnie ustalonej kwoty. Kontrolujący nie zgadzają się z argumentem, odnoszącym się do średniej kwoty refundacji, niższym niż kwota ustalona przez PUP. Wskazana w wyjaśnieniach kwota 27.528,09 zł wynika z podziału łącznych wydatków na ten cel w 2022 roku przez liczbę utworzonych stanowisk (wg. MRiPS-02), co w żadnym razie nie świadczy o faktycznie poniesionych przez pracodawców wydatkach. Przeciwnie, w wielu skontrolowanych wnioskach pracodawcy wykazywali wydatki wyższe niż ustalona kwota refundacji, traktując różnicę jako wkład własny, co dowodzi, że oferowana wysokość refundacji nie była wystarczająca.

Powyższe ustalenia mają wpływ na wynik kontroli, jednak wobec faktu, że PUP obecnie nie stosuje ograniczeń kwoty refundacji, nie zostaną w tym zakresie wydane zalecenia pokontrolne.

Pozostałe zapisy regulaminu stanowiły wyciąg przepisów dotyczących wskazanego instrumentu rynku pracy oraz miały charakter organizacyjny. Są one zgodne z obowiązującymi aktami prawnymi i stanowią pomoc oraz szczegółowe wyjaśnienia dla podmiotu ubiegającego się o refundację kosztów wyposażenie lub doposażenia stanowiska pracy. Wzory dokumentów stosowane przez PUP w zakresie refundacji stanowiły Załączniki do ww. Regulaminu.

Zgodnie z § 9 Regulaminu przyznawania refundacji, wnioski podlegały ocenie formalnej – jednoosobowo, przez pracownika PUP oraz ocenie merytorycznej przez powołaną Komisję.

Zarządzeniem nr 7/2020 Dyrektora Powiatowego urzędu Pracy w Elblągu z dnia 10 marca 2020 r. powołana została Komisja opiniująca wnioski o (...) dokonywanie refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, (...). Ww. zarządzeniem Dyrektor PUP określiła skład 8 osobowej komisji opiniującej wnioski pracodawców ws. przyznania form wsparcia przyznawanych i refundowanych ze środków Funduszu Pracy, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

[Dowód: akta kontroli str.122]

W toku kontroli zwrócono uwagę na kryteria określone w Karcie oceny merytorycznej, która w opinii kontrolujących jest niemiarodajna, nadmiernie punktująca wkład własny podmiotu w tworzone miejsce pracy oraz punktującą w niezrozumiały sposób wydatki związane z tworzeniem stanowiskiem pracy.

[Dowód: akta kontroli str.211, 322]

Wkład własny, który nie jest wymagany przepisami regulującymi przyznawanie refundacji ma wartość maksymalną 35 punktów na 100 możliwych. Jednocześnie we wniosku

o przyznanie refundacji, w pozycji dotyczącej wnioskowanej kwoty i wkładu własnego nie ma zapisu informującego, że ma on tak istotny wpływ na pozytywne rozpatrzenie wniosku. Zapis taki pojawia się natomiast we wniosku przy deklarowanym zatrudnieniu, wykraczającym poza ustawowo wymagane 24 miesiące – dodatkowe 3 m-ce zatrudnienia mają wartość 20 pkt. Ponadto kryterium 3 – efektywności kosztowej, tj. ocena większego lub mniejszego powiązania wydatków z tworzonym stanowiskiem w ogóle nie powinna mieć miejsca. Wydatki w ramach refundacji muszą zawsze ściśle wiązać się z tworzonym stanowiskiem pracy. Biorąc pod uwagę powyższe, w opinii kontrolujących kwestie uwzględnione przy ocenie merytorycznej wniosku nie odnoszą się do sedna wniosku – celowości utworzenia stanowiska pracy i zapewnienia prawidłowej realizacji umowy.

Podkreślić należy, że przyjęte kryteria, choć w opinii kontrolujących są niemiarodajne dla oceny merytorycznej wniosków, to nie naruszają przepisów obowiązujących w kontrolowanym zakresie. Niemniej rekomenduje się analizę przyjętych w Karcie oceny merytorycznej kryteriów, aby stanowiły one faktyczną ocenę elementów istotnych dla prawidłowej realizacji umowy oraz celowości wydatków.

Refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego odbywała się na podstawie art. 46 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w wysokości określonej w umowie nie wyższej niż 6-krotna wysokość przeciętnego wynagrodzenia. Szczegółowe warunki i tryb dokonywania refundacji określało Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 lipca 2017 r. 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 2022 r., poz. 243).

Decyzją Powiatowej Rady Rynku Pracy w 2022 roku wstępnie zaplanowano na kontrolowane zadanie 5.152.000 zł, z tego 2.884.000 z Funduszu Pracy, 1.008.000 z RPO oraz 1.260.000 ze środków POWER. W planie po zmianach na refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w 2022 r. ujęto łącznie kwotę 6.292.737,79 zł.

[Dowód: akta kontroli str.146-155,192]

Każdorazowo zmiany podziału środków na zadania realizowane przez PUP dokonywano za zgodą w Powiatowej Rady Rynku Pracy w Elblągu – kontrolującym przedstawiono uchwały PRRP.

[Dowód: akta kontroli str.156-182]

Ze sprawozdania MRiPS - 02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy wynikało, że na refundację kosztów wyposażenia i doposażenia stanowiska pracy wydatkowano kwotę 6.276.404,84 zł, na utworzenie 228 stanowisk pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 183-185]

W toku czynności kontrolnych ustalono, że Prezydent Miasta Elbląg wydał stosowne upoważnienia Dyrektor PUP oraz Kierownikowi Działu Programów Rynku Pracy (pod nieobecność Dyrektora). Kontrolującym przedstawiono upoważnienia poprawne pod względem formalno-prawnym.

[Dowód: akta kontroli str.186-191]

W 2022 r. do PUP wpłynęło 197 wniosków o przyznanie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, spośród których:

- 184 wnioski rozpatrzono pozytywnie;
- 13 wniosków rozpatrzono odmownie, głównie z powodu słabej oceny punktowej wniosku - poniżej wymaganego poziomu;
- w 2 przypadkach nastąpiła rezygnacja podmiotu po podpisaniu umowy;
- w 5 przypadkach wnioskodawcy zrezygnowali z ubiegania się o dofinansowanie przed podpisaniem umowy,
- 12 umów rozwiązano przed przekazaniem środków z powodu rezygnacji pracodawcy.

W 2022 r. w PUP zawarto 179 umów w sprawie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy na utworzenie 228 stanowisk pracy.

[Dowód: akta kontroli str.192-205, 366-376]

Kontroli poddano dokumentację wszystkich wniosków rozpatrzonych odmownie.

Ponadto, pierwotnie do badania kontrolnego wytypowano dokumentację 10 losowo wybranych umów zawartych w sprawie refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz wszystkie wnioski rozpatrzone negatywnie. Na skutek wątpliwości powstałych w toku kontroli zweryfikowano dodatkowo wszystkie umowy rozwiązane po przekazaniu środków podmiotowi, tj. 11 spraw, w których PUP wzywał podmioty do zwrotu przekazanej refundacji.

[Dowód: akta kontroli str. 192-205, 364-365, 364-365, 377-378]

Kontrolujący ustalili, że formularz wniosku o zawarcie umowy dotyczącej refundacji ze środków Funduszu Pracy kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy zawierał wszystkie elementy wynikające z § 2 ust. 2 i 3 Rozporządzenia oraz oświadczenia zgodne z § 2 ust. 4-7 Rozporządzenia.

[Dowód: akta kontroli str.84-104]

Wszystkie skontrolowane wnioski były składane do starosty/prezydenta miasta właściwego ze względu na siedzibę podmiotu lub ze względu na miejsce wykonywania pracy przez skierowanego bezrobotnego, podpisane przez osoby upoważnione do reprezentowania podmiotu oraz załączono do nich wymagane oświadczenia i załączniki.

[Dowód: akta kontroli str. 215-239, 326-355]

Następnie wnioskodawcy byli informowani o podjętej decyzji. W przypadku pozytywnej decyzji byli informowani o konieczności zgłoszenia się w urzędzie celem dopełnienia formalności, w przypadku decyzji odmownej byli informowani o przyczynie odmowy. Podmioty o pozytywnym lub negatywnym rozpatrzeniu wniosku byli powiadomieni na piśmie w terminie do 30 dni od dnia złożenia wniosku. Podczas kontroli nie stwierdzono uchybienia przez jednostkę kontrolowaną ww. terminu.

Kontrolujący zwrócili uwagę na formę informowania podmiotu, którego wniosek nie został uwzględniony. Zgodnie z § 9 ust. 1 Regulaminu wniosek podlega ocenie formalnej oraz merytorycznej. Ocena formalna dokonywana jest jednoosobowo przez pracownika urzędu. Ocena ta skutkuje kwalifikacją wniosku do dalszego postępowania – przekazania do oceny merytorycznej lub ze względu na niespełnianie kryteriów formalnych, odrzuceniem wniosku.

W dwóch przypadkach, CAZPRP.623.4.2022.EMŁ oraz CAZPRP.623.6.2022.EMŁ powodem odmowy było rozwiązanie stosunku pracy z przyczyn nie dotyczących pracowników w okresie 6 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku. Jednocześnie wskazano, że w skutek nie spełniania kryteriów formalnych wniosek zgodnie z przywołanym powyżej § 9 ust. 1 Regulaminu przyznawania refundacji nie może podlegać ocenie merytorycznej.

[Dowód: akta kontroli str.206-207]

W opinii kontrolujących błędnie zakwalifikowano powyższą przesłankę jako brak formalny. Wyjaśnić należy, że kryteria formalne to, zgodnie z definicją, kryteria odnoszące się do treści a nie formy. Kryterium formalnym będzie zatem kompletność wniosku, właściwość organu, do którego wniosek został złożony, podpis itp. Opinia kontrolujących pokrywa się w tym zakresie z kartą oceny formalnej stosowaną w PUP. Jednakże ostatni punkt ww. karty – „Czy wnioskodawca jest uprawniony do ubiegania się o przyznanie refundacji (...)?” powinien dotyczyć tego, czy podmiot jest wymieniony w przepisach jako uprawniony np. podmiot prowadzący działalność gospodarczą, spółdzielnia socjalna, żłobek prowadzony przez osobę fizyczną itp. Nie dotyczy to faktu czy wnioskodawca spełnia określone przepisami warunki. Ten aspekt odnosi się do merytoryki i podlega weryfikacji na późniejszym etapie.

Ponadto w wielu pismach informujących o odmownym rozpatrzeniu wniosku PUP informował jedynie o zbyt niskiej liczbie uzyskanych w ocenie merytorycznej punktów, nie wskazując co przesądziło o tym fakcie. Jeżeli natomiast informacja została zawarta to bywała ona nieprecyzyjna lub nie pokrywała się z dokonaną oceną, np. wskazywano, że wydatki muszą być ściśle powiązane z wnioskiem, podczas gdy wnioskodawca uzyskał w tym kryterium maksymalną liczbę punktów.

[Dowód: akta kontroli str.208]

Należy dodać, że zgodnie z § 3 ust. 3 Rozporządzenia w przypadku nieuwzględnienia wniosku starosta podaje przyczynę odmowy. Za przyczynę odmowy uznać należy argumenty odnoszące się do kwestii formalnych lub merytorycznych – obiektywne argumenty – nie powołanie się na zapisy Regulaminu lub wewnętrzną procedurę PUP.

Przed zawarciem umowy podmiot zabezpieczał przyznane środki wybraną i zaakceptowaną przez Urząd formą zabezpieczenia. W celu zabezpieczenia zwrotu otrzymanej refundacji PUP w Elblągu stosował: weksel z poręczeniem wekslowym (aval), gwarancję bankową, zastaw na prawach i rzeczach, blokadę rachunku bankowego, akt notarialny o poddaniu się egzekucji przez dłużnika, poręczenie osób fizycznych. Procedura zabezpieczenia zwrotu otrzymanej refundacji następowała zgodnie z § 12 Regulaminu przyznawania refundacji.

[Dowód: akta kontroli str. 301-303]

Umowa mogła być zawarta, o ile w dniu jej zawarcia podmiot, producent rolny, przedszkole, szkoła, żłobek, klub dziecięcy lub podmiot świadczący usługi rehabilitacyjne nie rozwiązał stosunku pracy z pracownikiem w drodze wypowiedzenia dokonanego przez podmiot, producenta rolnego, przedszkola, szkołę, żłobek, klub dziecięcy lub podmiot świadczący usługi rehabilitacyjne albo na mocy porozumienia stron z przyczyn dotyczących pracowników, nie obniżył wymiaru czasu pracy lub złożył oświadczenie o obniżeniu lub zamiarze obniżenia wymiaru czasu pracy pracownika w okresie od dnia złożenia wniosku do dnia wypłaty refundacji na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych.

Podstawą refundacji była umowa zawarta przez Starostę z podmiotem, w tym żłobkiem lub klubem dziecięcym lub podmiotem świadczącym usługi rehabilitacyjne, przedszkolem, szkołą, producentem rolnym. Umowa zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia zawierana była w formie pisemnej pod rygorem nieważności.

We wszystkich zweryfikowanych umowach prawidłowo określono strony umowy.

Kontrolujący zwrócili uwagę na § 7 umowy dotyczący zwrotu dotacji. Zgodnie z zapisem § 7 ust. 2 „*Podmiot zobowiązany jest do zwrotu w terminie 30 dni od daty doręczenia wezwania Urzędu otrzymanej refundacji w wysokości proporcjonalnej do okresu niezatrudniania na utworzonych stanowiskach pracy skierowanych bezrobotnych wraz z odsetkami ustawowymi w przypadku niespełnienia warunków zawartych w § 2 ust. 6 lub § 2 ust. 7.*”

Przywołany § 2 ust. 6 umowy wskazywał natomiast na obowiązek „*zatrudnienia na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego/ych bezrobotnego/nich przez okres co najmniej 24 miesiące/27 miesięcy.*” Natomiast § 2 ust. 7 umowy odnosił się do obowiązku „*utrzymania przez okres co najmniej*

24 miesiące/27 miesięcy (w zależności od deklaracji Podmiotu we wniosku o dofinansowanie) stanowiska pracy utworzonego w związku z przyznaną refundacją”.

[Dowód: akta kontroli str.79, 105-110, 311-314, 422]

W toku kontroli ustalono, że przy deklaracji dodatkowego zatrudnienia - na 27 miesięcy, w przypadku rozwiązania umowy i wezwania do zwrotu refundacji w części proporcjonalnej do pozostałego okresu PUP brał pod uwagę okres 27 miesięcy.

Dyrektor PUP wyjaśniła, że „Zapis § 7 ust. 2 umowy o udzielenie Podmiotowi refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego, w którym jako okres wymaganego zatrudnienia wskazano 27 miesięcy, jest konsekwencją zapisów umowy zawartych w § 2 ust. 6 i ust. 7. Natomiast zapisy zawarte w umowie w § 2 ust. 6 i ust. 7 wynikają z dobrowolnego zaznaczenia przez wnioskodawcę w części B we wniosku o refundację wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy czy zatrudnienie będzie trwało 24 miesiące czy 27 miesięcy. Wobec powyższych zapisów PUP w Elblągu egzekwował deklarowany przez wnioskodawcę okres zatrudnienia.

Urząd wzywając pracodawcę do zwrotu kwoty proporcjonalnej, wynikającej z niedotrzymania warunku zatrudnienia skierowanego bezrobotnego, przyjmował okres wybrany przez pracodawcę jako całkowity wymagany okres zatrudnienia. W wezwaniu do zwrotu refundacji jako podstawę zwrotu wskazana była podstawa prawna wynikająca z umowy zawieranej pomiędzy Prezydentem Miasta Elbląg a wnioskodawcą a nie ustawą o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.

Należy zaznaczyć, iż „Regulamin refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy” obowiązujący od 2022 roku zawierał wzór umowy, jaka będzie zawierana w ramach tej formy wsparcia, stanowiąca Załącznik nr 2 do Regulaminu refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Wobec powyższego wnioskodawca wskazując w części B we wniosku o refundację wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy czy zatrudnienie będzie trwało 24 miesiące czy 27 miesięcy miał pełną świadomość konsekwencji z tym związanych.”

[Dowód: akta kontroli str.391-392, 410-411, 422]

Kontrolujący nie uwzględnili powyższych wyjaśnień.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że refundacja udzielana jest na podstawie ustawy o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*. Nie ma zatem znaczenia, że „W wezwaniu do zwrotu refundacji jako podstawę zwrotu wskazana była podstawa prawna wynikająca z umowy zawieranej pomiędzy Prezydentem Miasta Elbląg a wnioskodawcą a nie ustawa o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*.”

Według art. 46 ust. 2b „Podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niepubliczne przedszkole, niepubliczna szkoła i producent rolny, który otrzymał refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy i zatrudniał na utworzonym stanowisku pracy skierowanego lub skierowanych bezrobotnych (...) przez okres krótszy niż 24 miesiące,

jest obowiązany dokonać zwrotu, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty, otrzymanych środków wraz z odsetkami ustawowymi proporcjonalnie do okresu, jaki pozostał do 24 miesięcy zatrudnienia skierowanego bezrobotnego (...).”

Zgodnie zatem z ustawą zwrotem objęty jest wyłącznie okres pozostały do 24 miesięcy. Powyższe wynika w głównej mierze z literalnego, zacytowanego powyżej zapisu ustawy, ale również z okresu na jaki przyznawana jest refundacja. Wsparcie w doposażeniu lub wyposażeniu stanowiska pracy przyznawane jest w związku z zatrudnieniem na wymagany przepisami okres 24 miesięcy. Dodatkowy okres zatrudnienia, np. 3 miesięcy nie jest objęty refundacją, więc nie ma wpływu na okres objęty zwrotem, a tym samym na kwotę zwrotu. Refundacja obejmuje wyłącznie 24 miesiące zatrudnienia bezrobotnego/poszukującego pracy wynikające z ustawy, a okres 3 miesięcy zadeklarowany przez pracodawcę jest jedynie okresem dodatkowym, przypadającym po zakończeniu refundacji i tak też jest traktowany przez PUP w Elblągu.

Ponadto kontrolujący nie zgadzają się z argumentem odnoszącym się do „pełnej świadomości” pracodawców w zakresie wpływu deklarowanego okresu zatrudnienia na związane z tym konsekwencje (m.in. kwotę zwrotu). W szczególności z uwagi na powoływanie się w wezwaniu do zwrotu wyłącznie na umowę, z pominięciem zapisów ustawy, które stanowią podstawę do zwrotu.

W toku kontroli ustalono, że powyższa nieprawidłowość miała miejsce w 10 z 11 umów, w których doszło do wezwania do zwrotu refundacji. W jednej sprawie, CAZPRP.623.5.7.2022 okres podlegający zwrotowi liczono prawidłowo tj. do pozostałych 24 miesięcy zatrudnienia. W odniesieniu do odmiennego sposobu postępowania w tym jednym przypadku Dyrektor PUP wyjaśniła, że „Powiatowy Urząd Pracy w Elblągu, w umowie CAZPRP.623.5.7.2022 błędnie wyliczył wysokość kwoty do zwrotu wskazując 24 miesięczny okres zatrudnienia a nie 27 miesięczny jaki wynika z § 7 ust. 2 zawartej umowy.” Jednocześnie PUP poinformował, że „naprawi ten błąd wzywając pracodawcę do zapłaty pozostałej nienaliczonej kwoty”.

Jak wskazano powyżej działanie PUP polegające na przyjmowaniu dla ustalenia zwrotu 27 miesięcznego okresu jest błędne i stanowi naruszenie zapisów ustawy. Stąd też w niniejszej sprawie PUP prawidłowo ustalił kwotę podlegającą zwrotowi i nie ma podstaw do wzywania pracodawcy do zapłaty pozostałej kwoty.

Podkreślić należy, że analogiczny zapis dotyczący zwrotu, jak kwestionowany zapis umowy zawarty jest w § 11 Regulaminu przyznawania refundacji stosowanym w PUP w Elblągu, gdzie na wstępie jako podstawę udzielania refundacji wskazano ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Niemniej w omawianym zakresie zapis Regulaminu, umowy oraz sposób ustalania kwoty podlegającej zwrotowi jest niezgodny z ustawą. Skutkiem błędnego zapisu było zawyżenie kwot refundacji podlegających zwrotowi.

Kontrolujący zwrócili uwagę, że umowa w § 2 ust. 6 zobowiązuje pracodawcę do zatrudnienia na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy skierowanego bezrobotnego przez okres co najmniej 24 miesięcy / 27 miesięcy (skreślono jedną z pozycji).

Dyrektor PUP wyjaśniła, że jednym z elementów wniosku o refundację wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy jest „deklaracja stanu zatrudnienia”. W punkcie tym wnioskodawca dobrowolnie zaznacza czy utrzyma zatrudnienie przez okres dodatkowych 3 miesięcy ponad wymagany ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy okres 24 miesięcy.

Podjęte przez wnioskodawcę zobowiązanie miało wpływ na punktację merytoryczną wniosku (było ujęte jako jeden z punktów oceny).

Urząd zastosował we wniosku niniejszy zapis chcąc zmotywować pracodawców do tworzenia długotrwałych miejsc pracy. Dodatkowo Urząd miał na uwadze konieczność osiągnięcia efektywności zatrudnieniowej.”

[Dowód: akta kontroli str.420]

Jak już wspomniano powyżej zarówno ustawa, jak i Rozporządzenie zobowiązują podmiot do zatrudnienia na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy skierowanego bezrobotnego przez okres co najmniej 24 miesięcy w pełnym wymiarze czasu pracy (...).

W opinii kontrolujących, biorąc pod uwagę koszt zatrudnienia pracownika przez okres 24 miesięcy, uznać należy, że jest on wystarczającym obciążeniem wobec oferowanej kwoty refundacji. Podkreślić warto dążenie do zbilansowania ponoszonych kosztów i oferowanego wsparcia, co wynika chociażby z faktu, że zakładając rosnące koszty zatrudnienia, ustawodawca nie wskazał konkretnej kwoty refundacji ale określił ją jako wielokrotność przeciętnego wynagrodzenie, które również podlega ciągłemu, samoistnemu zwiększeniu. Dzięki powyższemu rosnące koszty zatrudnienia idą w parze ze zwiększeniem kwoty refundacji. Pomniejszenie refundacji, przy jednoczesnym oczekiwaniu dodatkowego zatrudnienia powoduje znaczące zaburzenie proporcji pomiędzy oferowanym przez ustawodawcę wsparciem a ponoszonym przez pracodawcę kosztem.

Niemniej zgodzić się należy, że w samym wniosku określono, że jest to deklaracja pracodawcy oraz wskazano, że wymóg ustawowy dotyczy 24 miesięcy. W umowie zawarto zapis, iż jest to wynikiem deklaracji podmiotu złożonej we wniosku. Jednocześnie tak sformułowany zapis wskazuje na dowolność pracodawcy w tym zakresie. Należy jednak pamiętać, że powyższy zadeklarowany okres zatrudniania pociągał za sobą negatywne konsekwencje w momencie naliczania kwoty podlegającej zwrotowi.

Przed podpisaniem umowy pracownik PUP weryfikował wysokość otrzymanej przez podmiot pomocy de minimis. Po podpisaniu umowy podmiot otrzymywał zaświadczenie o otrzymanej pomocy de minimis. Datą udzielenia pomocy de minimis była data zawarcia

umowy. Pracownik sporządzał sprawozdanie z udzielonej pomocy de minimis a następnie rejestrował je w terminie 7 dni od dnia jej udzielenia w Systemie Harmonogramowania Rejestracji i Monitorowania Pomocy (SHRiMP). W przypadku rozwiązania umowy i zwrotu środków Funduszu Pracy lub dokonania zwrotu podatku VAT wystawiano skorygowane zaświadczenie o otrzymanej pomocy de minimis.

[Dowód: akta kontroli str.307-308, 319]

W wyznaczonym w umowie terminie podmiot dostarczał do urzędu dokumenty potwierdzające dokonanie zakupów oraz składał w PUP wnioski o rozliczenie refundacji i kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Do rozliczenia załączał oświadczenie o kwalifikowalności VAT, dotyczące możliwości ubiegania się o zwrot podatku VAT, dokumenty potwierdzające zakupy oraz wydatkowanie środków (wyciągi bankowe, potwierdzenie przelewu) oraz oświadczenie o niezakupieniu środków trwałych od osób bliskich, a w przypadku używanych środków trwałych również wycenę rzeczoznawcy.

[Dowód: akta kontroli str. 290-300]

Przed wydaniem skierowania oraz dokonaniem wypłaty refundacji pracownik dokonywał odbioru utworzonego stanowiska pracy. Kontrola miała na celu sprawdzenie czy zakupiony sprzęt znajduje się w posiadaniu podmiotu i stanowi wyposażenie stanowiska pracy. Po wydaniu skierowania podmiot zatrudniał skierowaną osobę bezrobotną i dostarczał do PUP kopię umowy o pracę zawartą ze skierowanym bezrobotnym.

[Dowód: akta kontroli str. 285-289]

W trakcie trwania umowy podmiot dostarczał po upływie 6 i 24 miesięcy trwania zatrudnienia sprawozdania dotyczące refundowanego stanowiska pracy wraz z oświadczeniem potwierdzającym brak lub możliwość odliczenia i odzyskania równowartości podatku od towarów i usług od zakupionych środków trwałych w ramach refundacji.

[Dowód: akta kontroli str. 268]

PUP w Elblągu przez okres realizacji umowy monitorował zatrudnienie skierowanej osoby na podstawie dostarczanych sprawozdań w cyklu półrocznym potwierdzającym zatrudnienie oraz ewentualne przerwy w zatrudnieniu.

[Dowód: akta kontroli str. 438-441]

Osoby bezrobotne kierowane na utworzone stanowiska pracy, były zarejestrowane w ewidencji osób bezrobotnych, posiadały wymagane kwalifikacje, umiejętności i doświadczenie zawodowe niezbędne do wykonywania pracy. Po skierowaniu i podjęciu zatrudnienia, osoba bezrobotna traciła status w związku z podjęciem zatrudnienia w ramach środków z Funduszu Pracy zrefundowanych pracodawcy na doposażenie stanowiska pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 261-266]

W przypadku naruszenia warunków umowy, poprzez nieutrzymanie w zatrudnieniu skierowanego bezrobotnego przez wymagany okres, PUP rozwiązywał umowę o refundację oraz wzywał do zwrotu refundacji wraz z ustawowymi odsetkami. Jak wskazano powyżej

(str. 9-11 niniejszego projektu wystąpienia) ustalone kwoty do zwrotu były zawyżone. PUP przyjmował bowiem do ustalenia wysokości zwrotu okres 27 miesięcy (zgodnie z deklaracją pracodawcy, zamiast 24 wynikających z art. 46 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia).

[Dowód: akta kontroli str. 391-393, 410-416]

Kontrolujący zwrócili uwagę, iż odsetki od zwracanych kwot nie były w istocie naliczane. PUP co prawda rozwiązując umowę i wzywając do zwrotu części refundacji wskazywał, iż zwrotowi podlega określona kwota wraz z ustawowymi odsetkami, jednak na dalszym etapie postępowania np. w przypadku wniosków o rozłożenie na raty, umorzenie itp. wskazywana była wyłącznie należność główna, natomiast kwota odsetek nie była wykazywana.

Zgodnie z art. 46 ust. 2b ustawy o promocji zatrudnienia w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania starosty należy dokonać zwrotu otrzymanych środków wraz z odsetkami ustawowymi. Odsetki naliczane są od dnia otrzymania przez podmiot środków na rachunek bankowy do dnia spłaty należności głównej.

Kontrolujący zwrócili uwagę, że PUP w Elblągu przed rozpoczęciem kontroli, pismami z dnia 19 sierpnia 2024 roku zwrócił się do pracodawców o zwrot odsetek od należności głównej.

[Dowód: akta kontroli str. 396, 419]

Zalecenia i uwagi

W wyniku przeprowadzonej kontroli, na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy, kontrolowanej jednostce zaleca się:

1. Odstąpić od ograniczania kwoty refundacji i stosować limity wynikające z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (art. 46 ust. 1).
2. Ustalać kwotę zwrotu dotacji w oparciu o zapisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – art. 46 ust. 2b.
3. Wyeliminować zapisy umowy oraz Regulaminu przyznawania refundacji wskazujące na błędną procedurę ustalania kwoty proporcjonalnego zwrotu refundacji, uwzględniającej deklarowany okres dodatkowego zatrudnienia, nie objętego refundacją.
4. Każdorazowe naliczanie odsetek ustawowych od kwot należności podlegających zwrotowi.

Ponadto rekomenduję wprowadzenie do kryteriów oceny merytorycznej wniosków, oprócz wkładu własnego w tworzone stanowisko pracy czytelnych i równoważnych mierników oceny (np. możliwość zapewnienia osoby bezrobotnej spełniającej oczekiwania pracodawcy, branża w której będzie tworzone stanowisko pracy, w kontekście deficytu lub nadwyżki dostępnych ofert i/lub istotności na lokalnym rynku pracy).

Pouczenie

Od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

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
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Adrian Żemis
DYREKTOR
Wydziału Polityki Społecznej