



MINISTER
Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

Warszawa, dnia 7 listopada 2019 r.

BKA.I.0842.1.18.2019.BW.MB

Pan
Józek Kołodziej
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Brzozowie
ul. Rynek 9
36-200 Brzozów

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

<i>Nazwa i adres jednostki kontrolowanej</i>	Powiatowy Urząd Pracy w Brzozowie, ul. Rynek 9, 36-200 Brzozów
<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 zwana ustawą
<i>Data rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych</i>	Kontrolę przeprowadzono w dniach od 16 do 20 września 2019 r.
<i>Zakres kontroli</i>	Wydatkowanie środków Funduszu Pracy na realizację wybranych zadań w 2018 roku: refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Biuro Kontroli i Audytu, Wydział Kontroli do Spraw Pracy
<i>Kontrolerzy</i>	1. Beata Wrześniewska, główny specjalista, upoważnienie do kontroli BKA.VI.0160.286.2019 z dnia 10 września 2019 roku, kierownik zespołu kontrolerów

¹ t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 z późn. zm.

2. Monika Białogrodzka, główny specjalista, upoważnienie do kontroli
BKA.VI.0160.287.2019 z dnia 10 września 2019 roku

*Ocena
kontrolowanej
działalności*

Na podstawie ustaleń kontroli, działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Brzozowie w zakresie objętym kontrolą oceniam pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Nieprawidłowości dotyczyły w szczególności: wprowadzenia w Kryteriach ubiegania się i przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej ograniczeń dotyczących warunków przyznawania tej formy wsparcia, które nie miały podstaw w obowiązujących przepisach prawa, tj. ustawie oraz rozporządzeniu 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 (zwanego dalej rozporządzeniem); zawierania we wnioskach o przyznawanie środków na podjęcie działalności gospodarczej informacji niewskazanych w ww. przepisach; wprowadzenia w umowach o dofinansowanie działalności gospodarczej ograniczeń czasowych na wydatkowanie i rozliczenie środków, nie wynikających z przepisów.

Ustalenia kontroli

W Powiatowym Urzędzie Pracy w Brzozowie - zwanym dalej PUP lub Urzędem - zadania związane z przyznawaniem refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, zwanej dalej refundacją, oraz jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej, zwanych dalej dotacją lub dofinansowaniem - realizowane były przez Dział Programów i Instrumentów Rynku Pracy, wchodzący w skład Centrum Aktywizacji Zawodowej³.

W 2018 r. sprawami związanymi z refundacją kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy zajmował się jeden pracownik PUP. Zadania w zakresie przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej prowadził także jeden pracownik Urzędu. Ponadto, dwaj pracownicy Urzędu przeprowadzali kontrole realizacji umów refundacji i dotacji.

[Dowód: akta kontroli str. 6-60]

² Dz. U. z 2017 r., poz. 1380.

³ Uchwała Nr 270/2014 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 10 czerwca 2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Brzozowie – regulamin obowiązywał do 20 czerwca 2018 r.

Uchwała Nr 347/18 Zarządu Powiatu w Brzozowie z dnia 21 czerwca 2018 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Brzozowie – regulamin obowiązuje od 21 czerwca 2018 r.

Zgodnie ze sprawozdaniem MRPiPS-02 za miesiąc grudzień 2018 r., z tytułu finansowania refundacji wydatkowano kwotę 1 553 100 zł⁴ (74 osoby), zaś na dotacje 2 561 200 zł⁵ (122 osoby).

W ramach środków z Funduszu Pracy podpisano łącznie 51 umów, w tym 20 o refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy oraz 31 dotyczących przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej, na które wydatkowano odpowiednio: 420 000 i 650 620 zł⁶.

Ogółem do Urzędu w badanym okresie wpłynęło 78 wniosków dot. refundacji⁷ oraz 147 wniosków o dofinansowanie działalności gospodarczej⁸.

PUP odmówił przyznania środków z Funduszu Pracy (lub uwzględnił częściowo) w przypadku 11 wniosków o refundację (dot. 21 stanowisk pracy)⁹ oraz 4 wniosków o dofinansowanie działalności gospodarczej¹⁰ - z uwagi na brak środków¹¹ lub negatywną ocenę Komisji ds. rozpatrywania wniosków¹². Ponadto, w 1 przypadku nie przyznano dotacji z uwagi na utratę statusu przez osobę bezrobotną przed podpisaniem umowy.

[Dowód: akta kontroli str. 61-93]

W badanym okresie w Urzędzie obowiązywały: „Kryteria przyznawania przez Starostę Brzozowskiego refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy”¹³ (zwane dalej Kryteriami w zakresie refundacji) oraz „Kryteria ubiegania się i przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej przez Starostę Brzozowskiego”¹⁴ (zwane dalej Kryteriami w zakresie podjęcia działalności gospodarczej).

⁴ jako zaokrąglenie kwoty: 1 553 117 zł w systemie Syriusz^{Std}.

⁵ jako zaokrąglenie kwoty: 2 561 157 zł w systemie Syriusz^{Std}.

⁶ a ponadto w ramach refundacji na: PO WER -kwotę 419 606,44 zł (14 umów dot. 20 skierowanych bezrobotnych) i RPO -kwotę 713 510,77 zł (31 umów dot. 34 skierowanych bezrobotnych) oraz w ramach dofinansowania działalności gospodarczej na: PO WER -kwotę 1 238 537 zł (59 umów) i RPO -kwotę 672 000 zł (32 umowy).

⁷ Na 105 stanowisk, z czego: 5 rezygnacji wnioskodawców (dot. 6 stanowisk), 6 wniosków (dot. 8 stanowisk) rozpatrzono negatywnie, nie przyznano refundacji na 13 stanowisk, a 4 umowy (na 4 stanowiska) zostały zerwane przez wnioskodawców przed dokonaniem refundacji.

⁸ z czego: 3 rezygnacje wnioskodawców i 22 wnioski rozpatrzone negatywnie.

⁹ Np. z powodu: braku wzrostu zatrudnienia po poprzedniej refundacji, braku siedziby albo miejsca wykonywania pracy przez skierowanego bezrobotnego. W przypadku wnioskowania o większą liczbę stanowisk pomniejszono ich liczbę, z uwagi na ograniczone środki.

¹⁰ Np. z powodu: niskiej dochodowości przedsięwzięcia, braku kwalifikacji i (udokumentowanego) doświadczenia zawodowego, prowadzenie działalności w branżach, które nie są pokrewne lub wzajemnie się wykluczają.

¹¹ Jednakże w przypadku 10 na 12 odmów przyznano dotację w późniejszym terminie.

¹² Spośród 9 osób, których wnioski otrzymały negatywną ocenę ze względów merytorycznych w 5 przypadkach, po uwzględnieniu uwag Komisji przyznano dotację.

¹³ Obowiązujące od dnia 01.01.2018 r.

¹⁴ Obowiązujące od dnia 01.01.2018 r.

Kontrola wykazała, że w Kryteriach w zakresie podjęcia działalności gospodarczej zawarto niektóre dodatkowe wymogi dotyczące warunków przyznawania środków, które nie miały podstaw w obowiązujących przepisach prawa. Art. 46 ust. 6 ustawy zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw pracy do określenia w drodze rozporządzenia, m.in. szczegółowych warunków i trybu przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej osobom, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 1b. Wprowadzenie dodatkowych wymogów w Kryteriach w zakresie podjęcia działalności gospodarczej mogło ograniczyć dostęp osób uprawnionych do tej formy aktywizacji, na przykład środki finansowe nie mogły być przyznane na działalność sezonową, handlowo – usługową polegającą na pośrednictwie internetowym lub akwizycji. Dyrektor Urzędu wyjaśnił, iż „powyższe Kryteria wprowadzają ograniczenia co do możliwości uzyskania dotacji lub refundacji na pewnego rodzaju przedsięwzięcia lub określone zakupy: działalność sezonowa nie gwarantuje prowadzenia działalności w sposób ciągły gwarantujący pewność osiąganych przychodów w trakcie jej prowadzenia [...] po rozszerzeniu działalności o usługi które mogą być prowadzone przez pozostałą część roku dotacje są przyznawane; zgodnie z interpretacją UOKIK działalność akwizycyjna jest obciążona dużym ryzykiem nieuczciwych praktyk; pośrednictwo internetowe tzw. dropshipping został wykluczony z uwagi na fakt, iż w przepisach prawnych istnieje luka dotycząca rozliczenia podatku VAT z tego typu działalności, przychody wynikają jedynie z prowizji w pośrednictwie w związku z tym osoba prowadząca działalność w tym zakresie nie kupuje towarów do handlu ani nie staje się właścicielem tych towarów [...]. W roku 2018 r. nie nastąpiły odmowy przyznania środków związane z wyżej wymienionymi ograniczeniami”¹⁵

[Dowód: akta kontroli str. 95-105]

W 2018 roku wnioski o refundację i dofinansowanie były rozpatrywane i opiniowane przez trzyosobową Komisję ds. rozpatrywania wniosków dotyczących realizacji aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu, powołaną zarządzeniem Dyrektora Urzędu.¹⁶ Komisja działała w oparciu o „Regulamin działania Komisji ds. rozpatrywania wniosków dotyczących realizacji aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu”.¹⁷ Komisja rozpatrywała wnioski biorąc pod uwagę przede wszystkim: środki finansowe będące w dyspozycji PUP, dotychczasową współpracę wnioskodawcy z Urzędem, możliwości zrealizowania wniosków zgodnie z aktualną sytuacją na rynku pracy oraz prawidłowość sporządzenia składanego wniosku.

¹⁵ Pismo Dyrektora PUP w Brzozowie z dnia 18.09.2019 r.

¹⁶ Zarządzenie Nr 11/2016 Dyrektora PUP w Brzozowie z 09.02.2016 r.

¹⁷ stanowiący załącznik do Zarządzenia Nr 11/2016 Dyrektora PUP w Brzozowie z 09.02.2016 r.

Członkowie Komisji w dniu jej powołania złożyli zobowiązanie do zachowania poufności i bezstronności w stosunku do wnioskodawców ubiegających się o dofinansowanie aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu oraz zobowiązali się do niezwłocznego pisemnego zgłoszenia Dyrektorowi Urzędu przypadku powzięcia informacji o zaistnieniu jakiegokolwiek okoliczności mogącej budzić uzasadnione wątpliwości co do bezstronności w odniesieniu do przekazanych do oceny wniosków. Zgodnie z wyjaśnieniami Urzędu¹⁸ „ww. Komisja obraduje w składzie co najmniej 2-osobowym w obecności dyrektora PUP; każdorazowo sporządzana jest opinia Komisji, która dołączana jest do akt sprawy; opinia negatywna zawiera szczegółowe uzasadnienie”.

[Dowód: akta kontroli str. 106-109]

Kontrola wykazała, że obowiązujące w Urzędzie w 2018 roku wzory wniosków o przyznanie jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej zawierały informacje, niewymienione w § 6 ust. 2 rozporządzenia (np.: serię i numer dowodu osobistego, datę i miejsce urodzenia, imię ojca, stan cywilny, NIP wnioskodawcy). Dyrektor Urzędu wyjaśnił¹⁹, że: „do wzorów wniosków wprowadzono dodatkowe dane wnioskodawców i informacje, które są niezbędne przy weryfikacji formalnej i merytorycznej ocenie wniosku, z uwagi na fakt, iż w ewidencji PUP wielokrotnie występują osoby o tych samych imionach i nazwiskach. Podanie we wniosku [np.] daty urodzenia [...] i imienia ojca pozwala na jej identyfikację, tym bardziej że wnioski składane są w sekretariacie PUP i pracownik merytoryczny zajmujący się daną formą wsparcia nie ma możliwości weryfikacji wnioskodawcy w momencie składania wniosku; podanie numeru NIP pozwala na szybką weryfikację w CEIDG informacji czy osoba składająca wniosek prowadziła już kiedykolwiek działalność gospodarczą, jeśli tak to jakiego rodzaju, czy nie posiada aktywnego wpisu do ewidencji działalności gospodarczej, a w przypadku jego posiadania informacje o zakończeniu działalności gospodarczej co najmniej 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku; stan cywilny niezbędny jest do zweryfikowania czy jest niezbędna zgoda współmałżonka na zawarcie umowy.”

[Dowód: akta kontroli str. 110-321]

Badaniu kontrolnemu poddano łącznie 20 spraw, w których dokonano z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy (10 umów dla

¹⁸ Pismo Dyrektora PUP w Brzozowie z dnia 18.09.2019 r.

¹⁹ Tamże.

10 skierowanych)²⁰ oraz przyznania środków na podjęcie działalności gospodarczej (10 umów)²¹.

Wnioski o refundację i dofinansowanie zostały złożone zgodnie z właściwością miejscową i zawierały informacje określone odpowiednio w § 2 ust. 2 i § 6 ust. 2 rozporządzenia. Wnioski zostały opatrzone podpisem osób uprawnionych do otrzymania środków. Do wniosków załączano oświadczenia, o których mowa w § 2 ust. 4 oraz w § 6 ust. 3 rozporządzenia.

Badane wnioski spełniały przesłanki, o których mowa w § 3 ust. 1 oraz w § 7 ust. 1 rozporządzenia. Zgodnie z § 3 ust. 3 oraz § 7 ust. 4 rozporządzenia, powiadamiano pisemnie wnioskodawcę o sposobie rozpatrzenia wniosku, w terminie 30 dni od dnia złożenia. Powiadomienia podpisywane były przez starostę.

Analiza dokumentacji wykazała, że umowy o refundacje/dotacje zawierały elementy, o których mowa w § 4 ust. 1, 3 oraz § 8 ust. 2 rozporządzenia. Jednocześnie, w umowach o dofinansowanie działalności gospodarczej zawarto daty dokonania wpisu do CEIDG (do 7 dni od podpisania umowy) oraz rozpoczęcia działalności gospodarczej (ok. 30 dni od dokonania wpisu), a także daty wydatkowania i rozliczenia przyznanych środków tożsame z dniem rozpoczęcia działalności. Powyższe nie było zgodne z przepisami rozporządzenia (tzn. z treścią § 8 ust. 2 pkt. 3 w związku z § 9 ust. 1 rozporządzenia), które określają, że bezrobotny przedkłada staroście rozliczenie zawierające zestawienie kwot wydatkowanych od dnia zawarcia umowy, w terminie 2 miesięcy od dnia podjęcia działalności gospodarczej. Jak wyjaśnił Dyrektor PUP²² „terminy [zawarte w umowach] są terminami dyscyplinującymi. Ich [...] niezachowanie nie skutkuje wezwaniem do zwrotu środków. Przesłanką do wskazania konkretnego dnia, do którego dotacjobiorca zobowiązany jest złożyć rozliczenie jest jasność i czytelność terminu dla bezrobotnego, możliwość wcześniejszej weryfikacji dokumentów i dokonania prawidłowego rozliczenia wydatków z możliwością uzupełnienia lub korekty przedkładanych dokumentów i ewentualnego wydłużenia [na wniosek wnioskodawcy] terminu rozliczenia wskazanego w umowie [poprzez podpisanie aneksu], co niejednokrotnie miało miejsce. [...] Urzędowi zależy również na jak najszybszym wydatkowaniu

²⁰ Sprawy o numerach: PPR.630.01.2018, PPR.630.13.2018, PPR.630.31.2018, PPR.630.33.2018, PPR.630.34.2018, PPR.630.36.2018, PPR.630.37.2018, PPR.630.41.2018, PPR.630.44.2018, PPR.630.49.2018.

²¹ Sprawy o numerach: PPR.631.48.2018, PPR.631.62.2018, PPR.631.67.2018, PPR.631.79.2018, PPR.631.87.2018, PPR.631.95.2018, PPR.631.104.2018, PPR.631.113.2018, PPR.631.120.2018, PPR.631.122.2018.

²² Tamże.

i rozliczeniu środków finansowych przez dotacjobiorców, tak aby w razie ich niewydatkowania wracały jak najszybciej do Urzędu i mogły zostać udzielone innym chętnym osobom, a nie były przetrzymywane na rachunkach bankowych dotacjobiorców.”

W badanych sprawach formy zabezpieczenia zwrotu refundacji i dofinansowania spełniały wymogi § 10 ust. 1 rozporządzenia. Termin złożenia zabezpieczenia określano stosownie do zapisu § 10 ust. 2 rozporządzenia.

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

Stosownie do treści § 5 ust. 1, 5 oraz § 9 ust. 1, 4 rozporządzenia, rozliczenia refundacji i dotacji złożone do Urzędu zawierały zestawienia wydatkowanych kwot, z uwzględnieniem podatku VAT, ujęte w szczegółowej specyfikacji a wnioskodawcy składali oświadczenia o przysługującym im prawie do obniżenia lub zwrotu podatku od zakupionych towarów i usług.

W badanych sprawach dochowano terminu na złożenie rozliczenia kwot dotacji, wynikające z zawartych umów. W przypadku 3 umów na wniosek beneficjenta środków podpisano aneksy wydłużające czas rozliczenia.

[Dowód: akta kontroli str. 324-1333]

Zgodnie z § 5 ust. 4 i 6/ § 9 ust. 5 rozporządzenia, Urząd dokonywał bieżącej oceny prawidłowości wykonywania umów oraz przeprowadzał kontrole w miejscu prowadzenia działalności. Łącznie w latach 2018 – 2019, w trakcie realizacji zawartych umów, przeprowadzono 54 kontrole założonych działalności gospodarczych i 21 kontroli umów o refundację kosztów. W jednym przypadku kontrola została ponowiona ze względu na kontrolę odliczenia podatku VAT”.²³ W międzyczasie monitorowano „wypełnienie obowiązku zwrotu w terminie odliczonego lub odzyskanego podatku VAT w ramach przyznanej refundacji (na podstawie Rejestru VAT, deklaracji VAT-7), jak również ciągłość zatrudnienia skierowanej osoby przez okres trwania umowy na podstawie deklaracji RCA lub RSA zatrudnionej osoby”.²⁴

Powiatowy Urząd Pracy w Brzozowie monitorował efektywność prowadzonych działalności, dochodowość przedsięwzięcia, dokumentację finansową w zakresie

²³ Tamże.

²⁴ Tamże.

rozliczenia podatku VAT – w tym ewentualne odliczenia jak również terminowość zwrotu podatku VAT.

W ramach środków Funduszu Pracy przyznanych w 2018 roku dokonano zwrotu 1 refundacji, w wysokości 14 516,35 zł (z uwagi na likwidację stanowiska) oraz wystąpił 1 przypadek zwrotu części niewykorzystanych środków na dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, w kwocie 380,00 zł. Ponadto, nastąpiło wygaśnięcie 1 umowy o dotację (z powodu zgonu wnioskodawcy), w związku z czym od poręczycieli zażądano zwrotu wypłaconych środków w wysokości 17 432,86 zł²⁵ - spłata w ratach następowała zgodnie z harmonogramem (do dnia zakończenia czynności kontrolnych zwrócono kwotę 2 400,00 zł).

W związku ze złożonymi oświadczeniami, wystąpiło 9 przypadków zwrotu równowartości odliczonego podatku od towarów i usług zakupionych w ramach refundacji, na łączną kwotę 35 341,47 zł²⁶ oraz 2 w ramach dotacji, w łącznej wysokości 3 926,83 zł.²⁷

[Dowód: akta kontroli str. 324-330, 1068-1073]

Zalecenia

Wobec powyższych ustaleń kontroli zalecam dostosowanie treści Kryteriów, wzorów wniosków i umów dotyczących ubiegania się i przyznawania jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej do wymogów ustawy i rozporządzenia.

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**
Stanisław Szwed
SEKRETARZ STANU

²⁵ Starosta Brzozowski w dniu 15.05.2019 r. wydał 2 decyzje ws. rozłożenia spłaty na 29 rat, w związku z wnioskami złożonymi przez 2 poręczycieli odpowiednio w dniach 01 i 05.04.2019 r.

²⁶ tzn.: 31 414,64 zł w 2018 r. (z tyt. 8 umów) i 3 926,83 zł w 2019 r. (z tyt. 1 umowy).

²⁷ w 2019 r.