

Gorzów Wlkp., dnia 27 października 2015r.

PS-III.862.19.2015.MKro

Pan
Edmund Prekurat
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy
w Zielonej Górze

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.) zespół kontrolny właściwego do spraw pracy wydziału urzędu wojewódzkiego w składzie:

1. Marta Krompaszczyk – Inspektor w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. (przewodniczący zespołu) posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli nr 239-1/15 z dnia 4.09.2015r.
2. Andżelika Humienna – Starszy Inspektor w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli Nr 239-2/15 z dnia 4.09.2015r.

przeprowadził w okresie od dnia 14 września 2015r. do dnia 28 września 2015r. kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Zielonej Górze przy ulicy Sienkiewicza 9 dotyczącą prawidłowości realizacji zadań w zakresie prac interwencyjnych, robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych. Kontrola obejmowała okres od 1 stycznia 2014r. do 31 grudnia 2014r. Kontrola została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Lubuskiego Rocznym Planem Kontroli na rok 2015.

Ustalenia organizacyjne:

W okresie objętym kontrolą, tj. od dnia 01.01.2014r. do dnia 31.12.2014r. funkcje kierownicze pełnili:

1. Pani Irena Radziusz – powołana na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze z dniem 1 czerwca 2011r., posiadająca upoważnienie Starosty Zielonogórskiego z dnia 1 czerwca 2011r., m.in. do zawierania w imieniu Starosty Zielonogórskiego umów w sprawie aktywizacji osób bezrobotnych i niepełnosprawnych pełniąc w/w funkcję do dnia 31.08.2014r.
2. Pani Nina Kowalonek - powołana z dniem 1 lutego 2012r. na stanowisko zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze, posiadająca upoważnienie Starosty Zielonogórskiego z dnia 06.02.2012r., m.in. do zawierania w imieniu Starosty Zielonogórskiego umów w sprawie aktywizacji osób bezrobotnych i niepełnosprawnych;
3. Pan Edmund Prekurat powołany na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze z dniem 1 października 2014r. posiadający upoważnienie Starosty Zielonogórskiego z dnia 01.10.2014r., min. do zawierania w imieniu Starosty

Powiatu Zielonogórskiego umów w sprawie aktywizacji osób bezrobotnych i niepełnosprawnych.

Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze działa na podstawie Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze ujednoliconego Uchwałą Nr XXIV/217/2012 Rady Powiatu Zielonogórskiego z dnia 21 grudnia 2012r. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Powiatowym Urzędzie Pracy w Zielonej Górze obowiązywały dwa Regulaminy Organizacyjne:

1. Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze wprowadzony Uchwałą Nr 82/2011 Zarządu Powiatu Zielonogórskiego z dnia 6 lipca 2011r.
2. Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze wprowadzony Uchwałą Nr 447 /2014 Zarządu Powiatu Zielonogórskiego z dnia 5 marca 2014r.

Ustalono, że na dzień 31.12.2014r. w Powiatowym Urzędzie Pracy w Zielonej Górze zatrudnionych było łącznie 80 osób. Z informacji przekazanych przez kontrolowaną jednostkę (oświadczenie z dnia 14.09.2015r.) wynika, że zadania z zakresu prac interwencyjnych, robót publicznych i prac społecznie użytecznych realizowane były w roku 2014 przez dwóch pracowników zatrudnionych na stanowiskach inspektora i inspektora powiatowego. Z aktualnie obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego wynika, że zadania objęte zakresem kontroli realizowane są w Centrum Aktywizacji Zawodowej komórce podległej bezpośrednio Zastępcy Dyrektora PUP.

Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta:

Kontrolą objęto dokumentację związaną z realizacją przez Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze zadań z zakresu prac interwencyjnych, robót publicznych oraz prac społecznie użytecznych finansowanych ze środków Funduszu Pracy w okresie od 1 stycznia 2014r. do 31 grudnia 2014r. Podczas czynności kontrolnych analizie poddano 100 % dokumentacji w powyżej wskazanym zakresie.

W zakresie ogólnej liczby osób bezrobotnych ustalono, że na dzień 31 grudnia 2014 r. w Powiatowym Urzędzie Pracy we Zielonej Górze zarejestrowanych było łącznie 8506 osób bezrobotnych, z czego 1136 z prawem do zasiłku oraz 7370 bez prawa do zasiłku.

W 2014 r. na łagodzenie skutków bezrobocia i aktywizację zawodową Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze zaplanował środki Funduszu Pracy w wysokości 15101,4 tys. zł, w ramach, których wydatkowana została kwota w wysokości 14419,7 tys. zł. Podział oraz wydatkowanie w/w środków Funduszu Pracy w roku 2014 przedstawia się następująco:

Lp.	Forma aktywizacji	Plan na rok 2014 w tys. zł	Wykonanie na dzień 31.12.2014 r. w tys. zł	Liczba uczestników
1.	Prace interwencyjne	1012,5	1012,3	142
2.	Roboty publiczne	1028,0	1020,9	105

3.	Prace społecznie użyteczne	95,0	94,7	243
4.	Pozostałe aktywne formy	12965,9	12291,8	2224
Razem:		15101,4	14419,7	2714

Ocena prawidłowości realizacji zadań związanych z organizowaniem prac interwencyjnych

W okresie objętym kontrolą Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze realizował prace interwencyjne w oparciu o ustawę o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie dotyczącym prac interwencyjnych oraz rozporządzenie MPiPS w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne z dnia 7 stycznia 2009r. oraz późniejsze z dnia 24 czerwca 2014 r.

Ustalono, że w roku 2014r do Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze wpłynęło 28 wniosków o zorganizowanie prac interwencyjnych, z czego 14 wniosków zostało rozpatrzonych pozytywnie. Wszystkie wnioski rozpatrzone zostały z zachowaniem 30 dniowego terminu przewidzianego dla powiadomienia wnioskodawcy o sposobie rozpatrzenia wniosku. Informacje o podjętej przez starostę w w/w zakresie decyzji przekazywane były do wnioskodawców każdorazowo w formie pisemnej. Umowy o organizację prac interwencyjnych zawierane były pomiędzy wnioskodawcą a Dyrektorem/Zastępcą Dyrektora PUP Zielona Góra działającym z upoważnienia Starosty Zielonogórskiego. Zespół kontrolny ustalił, że zarówno złożone wnioski o organizację prac interwencyjnych, jak również zawarte w przedmiotowym zakresie umowy zawierały w swojej treści wszystkie obligatoryjne elementy przewidziane dla wniosków i umów w rozporządzeniu MPiPS w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych (...). Analiza dokumentacji związanej z organizowaniem w PUP Zielona Góra prac interwencyjnych nasuwa wniosek, że w okresie objętym kontrolą w/w prace realizowane były w zdecydowanej większości w jednostkach niebędących beneficjentami pomocy publicznej w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2004r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, tj. m.in. w urzędach miasta, urzędach gminy, starostwach powiatowych, szkole podstawowej czy ośrodku pomocy społecznej (11 przypadków). Natomiast w 3 przypadkach prace interwencyjne objęte były pomocą de minimis przewidzianą dla beneficjentów pomocy publicznej. W okresie objętym kontrolą 13 wniosków o organizację prac interwencyjnych rozpatrzonych zostało negatywnie. Fakt negatywnego rozpatrzenia wniosków wynikał z ograniczeń finansowych środków Funduszu Pracy. W grupie wnioskodawców, których wnioski o organizację prac interwencyjnych zostały rozpatrzone negatywnie znaleźli się zarówno przedsiębiorcy, jak i podmioty nieprowadzące działalności gospodarczej. Ustalono, że okres refundacji dla podpisanych w roku 2014 umów wynosił do 6 miesięcy w przypadku refundacji wypłacanej co miesiąc, oraz 12 miesięcy w przypadku refundacji wypłacanej co drugi miesiąc. Kwoty refundacji ustalane były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami, a sama refundacja dokonywana była

na podstawie przedkładanych przez pracodawców wniosków o refundację. W zakresie doboru osób bezrobotnych do prac interwencyjnych ustalono, że osoby te spełniały wymóg z art. 49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w przypadku kierowania osób bezrobotnych na zasadach ustawy przed nowelizacją. Natomiast przy realizacji umów w oparciu o przepisy aktualnie obowiązującej ustawy o promocji zatrudnienia (...) dla wszystkich osób skierowanych do prac interwencyjnych ustalony został II profil pomocy. Ze skierowanymi osobami zostały zawarte umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy lub w połowie wymiaru czasu pracy, m.in. na stanowiskach pracownik administracyjny, pracownik biurowy, opiekun czy robotnik gospodarczy. Zespół kontrolny nie stwierdził uchybień w zakresie organizowania przez PUP Zielona Góra prac interwencyjnych w okresie objętym kontrolą.

Ocena prawidłowości realizacji zadań związanych z organizowaniem robót publicznych

W roku 2014 Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze realizował zadania z zakresu robót publicznych w oparciu o ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz na podstawie rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne.

W okresie objętym kontrolą do PUP Zielona Góra wpłynęło 57 wniosków o zorganizowanie robót publicznych, z czego 44 zostały rozpatrzone pozytywnie. W jednym przypadku wnioskodawca zrezygnował z podpisania umowy. Wszystkie wnioski zostały rozpatrzone z zachowaniem 30 dniowego terminu wskazanego w rozporządzeniu w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych (...), a informacje o podjętej przez starostę decyzji każdorazowo były przysyłane do wnioskodawców w formie pisemnej. Jednocześnie stwierdza się, że wnioski zawierały wszystkie elementy określone w § 5 ust. 3 rozporządzenia w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych. W wyniku pozytywnej weryfikacji złożonych wniosków, z pracodawcami zawarto 43 umowy w sprawie organizacji i finansowania robót publicznych. Ustalono, że roboty publiczne organizowane były u uprawnionych do organizowania przedmiotowej formy aktywizacji podmiotów, tj. w urzędach miejskich, urzędach gminnych oraz starostwie powiatowym.

Na podstawie przedłożonych dokumentów zespół kontrolny ustalił, że umowy o zorganizowanie robót publicznych zawierały zapis, że organizator robót publicznych zobowiązuje się do zatrudnienia bezpośrednio po okresie refundacji osobę skierowaną w ramach umowy do wykonywania robót publicznych na okres trzech miesięcy, pod rygorem zwrotu uzyskanych refundacji wraz z odsetkami ustawowymi naliczonymi od całości uzyskanych refundacji od dnia otrzymania tej refundacji, w terminie 30 dni od dnia doręczenia wezwania do zwrotu.

Należy mieć na uwadze, że w/w zapis ujęty w treści umów o zorganizowanie robót publicznych nie wynika z obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa. Zarówno przepisy ustawy o promocji zatrudnienia dotyczące robót publicznych, jak również przepisy rozporządzenia MPiPS w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych (...) nie wskazują na obowiązek zatrudnienia przez organizatora robót publicznych osoby

skierowanej do wykonywania przedmiotowej formy aktywizacji po zakończonym okresie refundacji oraz nie dają możliwości nakładania sankcji na pracodawcę w przypadku niewywiązania ww. warunku. Z uzyskanych w trakcie czynności kontrolnych wyjaśnień w przedmiotowej sprawie, wynika, że zawierając zapisy obligujące organizatora robót publicznych do zatrudnienia skierowanego bezrobotnego na trzy miesiące po zakończeniu okresu refundacji PUP Zielona Góra kierował się zasadą racjonalnego wydatkowania środków publicznych oraz efektywnością realizowanych programów rynku pracy. W wyjaśnieniach wskazano, że programy ministerialne warunkują przyznawanie środków Funduszu Pracy na aktywizację osób bezrobotnych od wysokiej efektywności zatrudnieniowej, w związku z czym Urząd zobowiązany jest do monitorowania wskaźnika zatrudnienia, i tym samym podejmowania wszelkich kroków służących osiągnięciu efektywności zatrudnieniowej.

Należy podkreślić, że organizacja robót publicznych odbywa się na podstawie umowy cywilno-prawnej zawartej pomiędzy starostą a organizatorem robót, a zapisy umowy, które nie wynikają z rozporządzenia mogą być kształtowane swobodnie, jednakże w granicach obowiązującego prawa. Obowiązujące przepisy nie nakładają na pracodawcę obowiązku zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu okresu refundacji, w związku z tym zobowiązanie do zatrudnienia ma charakter dobrowolny. Istnieje możliwość zadeklarowania przez pracodawcę zatrudnienia bezrobotnego po okresie refundacji we wniosku o zorganizowanie robót publicznych, jednak nie może to być jedyne kryterium decydujące o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o organizację robót publicznych, a przede wszystkim nie jest dozwolone wyciąganie konsekwencji wobec pracodawcy w przypadku niewywiązania się z powyższego zobowiązania. Wobec powyższego zespół kontrolny stoi na stanowisku, że zapisy w umowach o organizację robót publicznych obligujące pracodawcę do zatrudnienia skierowanych bezrobotnych na okres 3 miesięcy po zakończeniu okresu refundacji pod rygorem zwrotu refundacji mają charakter zbyt restrykcyjny i nie powinny być stosowane przy procedurze związanej z organizacją robót publicznych.

Ocena prawidłowości realizacji zadań związanych z organizowaniem prac społecznie użytecznych

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych ustalono, że Powiatowy Urząd Pracy w Zielonej Górze realizował w roku 2014 prace społecznie użyteczne jako instrument rynku pracy dla osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku korzystających ze świadczeń pomocy społecznej w oparciu o obowiązujące przepisy ustawy o promocji zatrudnienia (...), oraz rozporządzenie MPiPS z dnia 22 lipca 2011 r. w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych.

Ustalono, że w roku 2014 prace społecznie użyteczne realizowane były na terenie Miasta Zielona Góra, Gminy Zabór, Gminy Nowogród Bobrzański oraz Gminy Zielona Góra.

Wszystkie w/w gminy w zgodzie z § 2 ust. 1 rozporządzenia MPiPS w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych przekazały do dnia 31 stycznia 2014r. roczne plany potrzeb w zakresie organizowania prac społecznie użytecznych. Na podstawie w/w planów podpisane zostały 3 porozumienia w sprawie organizowania prac społecznie użytecznych. Porozumienia zawarte zostały pomiędzy Dyrektorem PUP Zielona Góra działającym z upoważnienia Starosty Zielonogórskiego a gminami: Zabór, Nowogród

Bobrzański i Zielona Góra. W przypadku Miasta Zielona Góra porozumienie nie zostało podpisane, gdyż zgodnie z § 8 w/w rozporządzenia, w miastach na prawach powiatu prace społecznie użyteczne organizuje się na wniosek ośrodka pomocy społecznej, zawierający informacje i wymagania, o których mowa w § 3 ust. 1, skierowanym do właściwego powiatowego urzędu pracy. Powyższy zapis miał zastosowanie w przypadku Miasta Zielonej Góry. W tym przypadku ustalono, że wniosek o organizację prac społecznie użytecznych zawierający wszystkie obligatoryjne dane określone w rozporządzeniu złożony został przez Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zielonej Górze zgodnie z w/w § 8 rozporządzenia.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że dokumentacja związana z zawieraniem porozumień dotyczących wykonywania prac społecznie użytecznych, oraz realizacja tych porozumień prowadzona była zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu MPiPS w sprawie organizowania przedmiotowej formy aktywizacji.

W zakresie wydawania skierowań do prac społecznie użytecznych, zespół kontrolny podkreśla, że zgodnie z art. 73a ustawy o promocji zatrudnienia (...) na wniosek gminy starosta może skierować bezrobotnego bez prawa do zasiłku korzystającego ze świadczeń pomocy społecznej do wykonywania prac społecznie użytecznych (...). Powyższe oznacza, że skierowanie do prac społecznie użytecznych powinno być podpisane przez osobę posiadającą upoważnienie starosty do kierowania osób bezrobotnych do wykonywania w/w prac. Natomiast w kontrolowanej jednostce skierowania do prac społecznie użytecznych wydawane były przez pracowników nieposiadających upoważnienia starosty w przedmiotowym zakresie. Z pisemnych informacji z dnia 16.09.2015r. wynika, że fakt wydawania skierowań do prac społecznie użytecznych przez pośredników pracy wynika z zakresu czynności. Niemniej jednak w ocenie zespołu kontrolnego, biorąc pod uwagę jednoznaczny zapis art. 73a ustawy o promocji zatrudnienia (...) skierowania powinny być podpisywane przez osoby posiadające upoważnienie starosty do kierowania osób bezrobotnych do wykonywania tych prac.

W pozostałym zakresie dotyczącym organizowania prac społecznie użytecznych nie stwierdzono uchybień. Ustalono, że zakres prac obejmował prace porządkowe na terenach gmin, które złożyły zapotrzebowanie na przedmiotową formę aktywizacji. Uczestnicy otrzymywali świadczenie pieniężne zgodnie z art. 73a ust. 3 ustawy, a refundacja kwoty świadczeń ze środków Funduszu Pracy należącej gminie zgodnie z zawartym porozumieniem, następowała na wniosek gminy, adekwatnie do § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wykonywania prac społecznie użytecznych. Z informacji przekazanych przez kontrolowaną jednostkę wynika, że w roku 2014 łącznie 243 osoby bezrobotne podjęły wykonywanie prac społecznie użytecznych. Grupę tą stanowiły osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku korzystające z opieki społecznej, które w ramach przedmiotowej formy aktywizacji świadczyły pracę w wymiarze 10 godzin tygodniowo.

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości

W zakresie objętym kontrolą ustalono następujące uchybienia:

1. W zakresie prac społecznie użytecznych - osoby bezrobotne bez prawa do zasiłku korzystające ze świadczeń pomocy społecznej były kierowane do wykonywania prac społecznie użytecznych przez pracownika nieposiadającego upoważnienia starosty do wydawania skierowań w przedmiotowym zakresie. Zgodnie natomiast z art. 73a

ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...) to starosta może skierować bezrobotnego do świadczenia prac społecznie użytecznych;

2. W zakresie robót publicznych – zawieranie w umowach o organizację robót publicznych zapisów niewynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzenia MPiPS w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne tj. zapisów obligujących pracodawców do zatrudnienia skierowanych bezrobotnych po okresie refundacji na okres 3 miesięcy pod rygorem zwrotu refundacji.

Zalecenia, pouczenia, uwagi i wnioski:

Biorąc pod uwagę ustalenia z kontroli zaleca się podjęcie następujących działań:

1. Kierowanie osób bezrobotnych do wykonywania prac społecznie użytecznych przez upoważnione do tego osoby, zgodnie z art. 73a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
2. Zawieranie w umowach o organizację robót publicznych zapisów wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia (...) oraz aktów wykonawczych;

Jednocześnie informuję, iż na podstawie art. 113 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednostka kontrolowana może w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń, uwag i wniosków, zgłosić do nich zastrzeżenia. Ponadto jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 113 ust. 4 w/w ustawy - w przypadku nieuwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 113 ust. 5 w/w ustawy – 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.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz przekazano Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy w Zielonej Górze, drugi egzemplarz pozostaje w aktach Oddziału Rynku Pracy w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego.

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Grażyna Jelska
Zastępca Dyrektora
Wydziału Polityki Społecznej