UCHWAŁA NR XII/200/19
SEJMIKU WOJEWÓDZTWA ŁÓDZKIEGO
z dnia 29 października 2019 r.

w sprawie rozpatrzenia skargi Fundacji ARGENTA z siedzibą w Łodzi na naruszające praworządność czynności kontrolne przeprowadzone w Zakładzie Aktywności Zawodowej ARGENTA w Łodzi oraz odmówę usunięcia naruszenia prawa

Na podstawie art. 18 pkt 20 i art. 30a ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 2019 r. poz. 512, 1571 i 1815) oraz art. 229 pkt 5, art. 237 § 3 i art. 238 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz.1629 i 2096 oraz z 2019 r., poz. 60, 730 i 1133) oraz § 25b ust. 5 Statutu Województwa Łódzkiego (Dz. Urz. Woj. Łódzkiego z 2017 r., poz. 5236 oraz z 2018 r. poz. 5865), uchwala się, co następuje:

§ 1. Uznaje się skargę Fundacji ARGENTA z siedzibą w Łodzi na naruszające praworządność czynności kontrolne przeprowadzone w Zakładzie Aktywności Zawodowej ARGENTA w Łodzi oraz odmówę usunięcia naruszenia prawa za bezzasadną.

2. Uzasadnienie sposobu rozpatrzenia skargi stanowi załącznik do uchwały.

§ 2. Treść uchwały wraz z uzasadnieniem podlega doręczeniu Skarżącej.

§ 3. Wykonanie uchwały powierza się Przewodniczącej Sejmiku Województwa Łódzkiego.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodnicząca Sejmiku

[Podpisanie]

Iwona Koperska
Załącznik
do Uchwały Nr XII/200/19
Sejmiku Województwa Łódzkiego
z dnia 29 października 2019 r.

Uzasadnienie

Skarga została zarejestrowana w Centralnym rejestrze skarg i wniosków pod numerem: KOIII.1510.4.2019
Na podstawie art. 237 § 3 Kodeksu postępowania administracyjnego Sejmik Województwa Łódzkiego zawiadamia o następującym sposobie załatwienia skargi.

Po zapoznaniu się z treścią skargi zostały podjęte czynności wyjaśniające:

Województwo Łódzkie zawarło z Organizatorem, prowadzącym Zakład Aktywności Zawodowej ARGENTA w Łodzi (zwany dalej: Zakładem), umowę nr 02/ZAZ/2014 o dofinansowanie ze środków PFRON będących w dyspozycji Województwa Łódzkiego kosztów działania ZAZ (w 2019 r. zgodnie z aneksem nr 10 w wysokości 830.983,50 PLN, zwaną dalej: umowa nr 1) oraz umowę nr 05/UM/ZAZ/2019 o dofinansowanie ze środków Województwa Łódzkiego w okresie 04.04. – 31.12.2019 r. kosztów działania ZAZ w wysokości 57.019,00 PLN (zwaną dalej: umowa nr 2).
Zgodnie z art.29 ust.3a ustawy „dofinansowania ze środków Funduszu kosztów, o których mowa w ust. 3, dokonuje samorząd województwa na warunkach i w wysokości określonych umową zawartą z jednostką określoną w ust. 1.”
W ustawie nie zawarto minimalnych wymogów jakie winna zawierać umowa o dofinansowanie.
Z kolei w rozporządzeniu ZAZ wskazano minimalne elementy jakie winny znaleźć się w umowie, jednakże nie jest to katalog zamknięty, bowiem przepis § 3 ust.2 rozporządzenia ZAZ zawiera sformułowanie „w szczególności”, co oznacza, iż umowa może zawierać również inne elementy poza wymienionymi.

Tak więc ani w ustawie ani też w rozporządzeniu ZAZ nie zawarto żadnych postanowień dotyczących ewentualnych kontroli wykorzystania środków. Ustawodawca pozostawił więc kwestie uregulowania zasad i trybu kontroli stronom, a w zasadzie samorządom województwa, który jest odpowiedzialny za tworzenie projektów umów o dofinansowanie.

Biorąc pod uwagę charakter dotowanego zadania (działanie zakładu aktywności zawodowej) i celowy charakter dofinansowania, w umowie zostały wprowadzone postanowienia w zakresie kontroli wzorowane na umowach dotacyjnych zawieranych w trybie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Zgodnie z § 27 umowy nr 1 zawartej z Organizatorem zakłdu:

1. Województwo zastrzega sobie prawo do kontrolowania prawidłowości wydatkowania środków finansowych Funduszu przekazanych przez Województwo na podstawie niniejszej umowy;

2. W ramach kontroli, o której mowa w ust. 1, osoby upoważnione przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej mogą badać dokumenty i inne nośniki informacji, które mają lub mogą mieć znaczenie dla oceny prawidłowości wydatkowania środków Funduszu przekazanych przez Województwo oraz żądać udzielenia ustnie lub na piśmie informacji dotyczących przedmiotu kontroli. Organizator na żądanie kontrolującego jest zobowiązany dostarczyć lub udostępnić dokumenty i inne nośniki informacji oraz udzielić wyjaśnień i informacji w terminie określonym przez kontrolującego;

3. Prawo kontroli przysługuje osobom upoważnionym przez Regionalne Centrum Polityki Społecznej zarówno w siedzibie Organizatora, jak i w miejscu działania zakładu aktywności zawodowej;

4. wynikach kontroli, o której mowa w ust. 1, Regionalne Centrum Polityki Społecznej poinformuje Organizatora a w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przekaże mu wnioski i zalecenia mające na celu ich usunięcie;
5. Organizator jest zobowiązany w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania wniosków i zaleceń, o których mowa w ust. 4, do ich wykonania i powiadomienia o tym Regionalnego Centrum Polityki Społecznej.

Ponadto zgodnie z § 25 ust.1 umowy nr 1 „Organizator zobowiązuje się dostarczyć do Regionalnego Centrum Polityki Społecznej, na każde żądanie, wszelkich informacji dotyczących działalności Zakładu, zarówno finansowych jak i merytorycznych, z dowolnego okresu działalności Zakładu.”

Analogiczne zapisy regulujące uprawnienia Województwa oraz obowiązki Zakładu zawiera także umowa nr 2 z 2019 roku.

W związku z powyższym, podstawę prawną kontroli stanowią postanowienia umowy o dofinansowanie zawartej na podstawie i w granicach przewidzianych przez przepisy ustawy oraz rozporządzenie ZAZ.

Wbrew twierdzeniom kontrolowanego podmiotu nie znajdują w niniejszej sprawie zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 roku w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz.U.2013.29).

Powyższe rozporządzenie znajduje zastosowanie tylko i wyłącznie do kontroli w nim określonych i przeprowadzanych przez podmioty enumeratywnie wymienione w tym akcie prawa.

Zgodnie z § 1 tegoż rozporządzenia „rozporządzenie określa tryb i sposób przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie art. 6c ust. 2 pkt 1 i 2, art. 22a, art. 25d ust. 1, art. 26a ust. 10, art. 30 ust. 3b i art. 34 ust. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych”. Zaden ze wskazanych wyżej przepisów nie dotyczy kontroli sprawowanej przez samorząd województwa nad prawidłowością realizacji umowy o dofinansowanie kosztów działania zakładu aktywności zawodowej. Rozporządzenie to dotyczy uprawnień m.in. Pełnomocnika Rządu do Spraw Osób Niepełnosprawnych czy Prezesa Zarządu Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.

Przywoływane przez kontrolowanego postanowienia § 32 umowy nr 1 oraz § 20 umowy nr 2, które stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w umowie stosuje się między innymi przepisy ustawy nie stanowi podstawy do stosowania wskazanego wyżej
rozporządzenia. Wykładania tych postanowień winna być dokonywana z uwzględnieniem celu zawartej umowy i jej zakresu, którym nie jest całość spraw uregulowanych w ustawie, a jedynie działalność zakładu aktywności zawodowej. Odesłanie zawarte w § 32 umowy nr 1 oraz § 20 umowy nr 2 jest więc jedynie odesłaniem w zakresie przepisów ustawy dotyczących zakładu aktywności zawodowej i jego działalności, nie zaś wszystkich jej przepisów.

Do kontroli przedmiotowej umowy nie mają również zastosowania przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2019.1292 t.j.). Zgodnie z art. 45 tej ustawy na zasadach w niej określonych przeprowadza się kontrolę działalności gospodarczej przedsiębiorców. Wprawdzie przepisy dotyczące zakładów aktywności zawodowej dopuszczają prowadzenie działalności gospodarczej, ale jednocześnie znacznie ograniczają możliwość podejmowania przez zakład działań o charakterze rynkowym (np. obowiązek przekazywania zysku na zakładowy fundusz aktywności, czy też bardzo restrukturyzacyjne sformułowany katalog dozwolonych wydatków z tego funduszu). Zakład należy zatem uznać za typowe przedsiębiorstwo społeczne, którego celem jest tworzenie miejsc pracy dla osób niepełnosprawnych oraz zapewnienie pracownikom zakładu szans na integrację społeczną i zawodową. Działalność gospodarczą zakładu należy traktować jako instrument służący wyłącznie do osiągania celów społecznych, a zatem działalność ta nie spełnia kryteriów wskazanych w art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców, który stanowi, że działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Powyższe ustalenia prowadzą do wniosku, iż w przeprowadzonej kontroli nie sposób dostrzec nieprawidłowości w postaci braku podstaw do jej przeprowadzenia czy niewłaściwego trybu. Podkreślić również należy, iż z faktu braku w umowie szczegółowych uregulowań co do poszczególnych działań na etapie kontroli (jak np. forma upoważnienia, zawiadomienie o kontroli, terminy poszczególnych działań) czy też określenia jej trybów jak np. kontrola planowa czy doraźna, nie sposób wyprowadzić logicznego wniosku o bezpodstawności kontroli. Powyższe oznacza jedynie, że na kontrolującego w umowie nie nałożono żadnych szczególnych wymogów formalnych co do sposobu przeprowadzenia czy dokumentowania kontroli (poza oczywiście wskazanymi w umowie). Takie założenie wydaje się racjonalnym zważywszy na dotacyjny charakter umowy. Oczystistym jest bowiem, że samorząd województwa sprawuje z mocy ustawy kontrolę wydatkowania środków publicznych będących w jego
dyspozycji, a to wymaga zbadania między innymi efektywności, rzetelności i jakości realizacji zadania, prawidłowości wykorzystania środków publicznych otrzymanych na realizację zadania, czy też prowadzenia dokumentacji związanej z realizowanym zadaniem. Dodatkowy formalizm w przeprowadzaniu tego rodzaju kontroli (np. brak możliwości przeprowadzenia kontroli doraźnej) mógłby utrudnić, a czasem wręcz uniemożliwić jej przeprowadzenie zgodnie z celami, którym powinna służyć.

Niezależnie od powyższego kontrolujący jako jednostka sektora finansów publicznych wprowadził w ramach swojej działalności procedury dotyczące sposobu przeprowadzenia kontroli mające charakter wewnątrzny i pozwalające określić obowiązki osób zaangażowanych w proces kontroli jak i sposób jej dokumentowania.

Zasady przeprowadzania kontroli określa Regulamin kontroli w RCPS w Łodzi, przyjęty przez Zarządzeniem Nr 19/2017 Dyrektora RCPS z dnia 10.03.2017 r., który w § 3 pkt 2 przewiduje możliwość prowadzenia kontroli w trybie doraźnym, definiując kontrole doraźne jako wynikające z bieżących potrzeb i wykonywane poza przyjętym planem kontroli.

Kontrole doraźne, zgodnie z § 21 Regulaminu kontroli w RCPS w Łodzi oraz postanowieniami zawartych umów, nie wymagają powiadamiania jednostki kontrolowanej. Ponadto, zapisy umów nie przewidują obowiązku informowania strony umowy o jakiejkolwiek kontroli.

Wszystkie dokumenty i informacje wymagane przez kontrolujących od Zakładu były zgodne z zakresem kontroli. Działalność usługowa Zakładu mogła być przedmiotem kontroli. Wszystkie środki jakie są bowiem przeznaczone na dofinansowanie działalności Zakładu mają z założenia służyć realizacji celów Zakładu. Dla oceny czy środki są właściwie wydatkowane konieczne jest zatem również ustalenie przedmiotu i zakresu działalności zakładu, w tym weryfikacja czy faktycznie prowadzi on jakąkolwiek działalność. Prawidłowość dokonywania wydatków to nie tylko weryfikacja rachunkowa przedstawionych dokumentów, ale również weryfikacja celowości i racjonalności ponoszenia wydatków ze środków publicznych.

Ponadto, § 12 umowy nr 1 oraz § 4 umowy nr 2 określają jakie rodzaje działalności gospodarczej może podejmować Zakład w ramach przekazanego dofinansowania. Województwo ma zatem prawo kontrolować, czy przekazane środki zostały wydatkowane zgodnie z warunkami umowy.

W dniu 04.07.2019 r. do RCPS wpłynęło pismo Prezesa Zarządu Fundacji ARGENTA wzywające do usunięcia naruszenia prawa przez RCPS, poprzez zaniechanie
czynności kontrolnych prowadzonych w Zakładzie. Pismem z dnia 05.07.2019 r. RCPS poinformowało Fundację, że podstawą przeprowadzenia kontroli są zapisy zawartych umów, z których wynika prawo Województwa do kontroloowania prawidłowości wydatkowania przekazanych środków, a nie zapisy przywoływanego przez Fundację rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie trybu i sposobu przeprowadzania kontroli przez organy upoważnione do kontroli na podstawie ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

Prowadzenie kontroli na podstawie zapisów zawartych umów nie stanowi naruszenia przepisów prawa, a skoro naruszenie przepisów prawa nie miało miejsca, nie mogło dojść do jego usunięcia a zatem, skarga na naruszenie prawa i odmowę jego usunięcia jest nieuzasadniona.

Uwzględniając powyższe uzasadnienie faktyczne i prawne skargę uznaje się bezzasadną.

Uchwała wraz z uzasadnieniem stanowi zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi w rozumieniu art. 237 § 3 w związku z art. 238 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, od którego nie przysługuje żaden środek odwoławczy ani środek zaskarżenia.

**Pouczenie**

Stosownie do art. 239 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, w przypadku gdy skarga, w wyniku jej rozpatrzenia, została uznana za bezzasadną i jej bezzasadność wykazano w odpowiedzi na skargę, a skarżący ponowił skargę bez wskazania nowych okoliczności - organ właściwy do jej rozpatrzenia może podtrzymać swoje poprzednie stanowisko z odpowiednią adnotacją w aktach sprawy - bez zawiadamiania skarżącego.