

Sygn. akt II SA/Ke 553/14

## W Y R O K

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 października 2014 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Kielcach

w składzie następującym:

Przewodniczący	<b>Sędzia WSA Jacek Kuza</b> <b>Sędzia WSA Renata Detka (spr.)</b> <b>Sędzia WSA Sylwester Miziołek</b>
Protokolant	Starszy sekretarz sądowy Joanna Dziopa

po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 25 września 2014 r.

sprawy ze skargi P. K.

na informację Miejskiego Urzędu Pracy w K.

z dnia [...] znak: [...]

w przedmiocie odmowy uwzględnienia wniosku o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej

- I. **stwierdza bezskuteczność zaskarżonej czynności odmawiającej uwzględnienia wniosku P. K. o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej;**
- II. **stwierdza, że zaskarżona czynność nie podlega wykonaniu do chwili uprawomocnienia się wyroku.**

## UZASADNIENIE

W dniu 5 maja 2014 r. P. K. złożył do Miejskiego Urzędu Pracy w K. wniosek o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej polegającej na świadczeniu usług budowlanych.

Pismem z 4 czerwca 2014 r. Kierownik Wydziału Instrumentów Rynku Pracy Miejskiego Urzędu Pracy w K. - działający na podstawie upoważnienia Prezydenta Miasta Kielce poinformował wnioskodawcę, że ww. wniosek nie został uwzględniony. Wyjaśnił, że ilość punktów uzyskana w wyniku oceny wniosku przez Komisję spełniła wymogi Kryteriów, jednakże była za niska, by dofinansowanie można było przyznać z uwagi na ograniczone środki finansowe przeznaczone na nabór prowadzony w dniach 5 maja do 9 maja 2014 r. Środki jakie mogły być przeznaczone na tę formę aktywizacji nie pozwoliły na przyznanie dofinansowania wszystkim osobom, a przyznano je tym, których wnioski zostały ocenione pozytywnie i uzyskały najwyższą ilość punktów.

W piśmie z 10 czerwca 2014 r. skierowanym do Prezydenta Miasta K. P. K. podniósł, że zgodnie ze stanowiskiem organu źródłem kryteriów oceny wniosków są „Kryteria Miejskiego Urzędu Pracy w K. w sprawie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej”, które wskazują 7 części składowych wpływających na ocenę.

Skarżący wyjaśnił, że po nieskutecznie złożonym pierwszym wniosku złożył drugi w tegorocznym terminie naboru nanosząc poprawki, do których uprzednio go wzywano. Wskazał, że przygotował go „w takim stylu”, w jakim był przekazany wcześniej do komisji do merytorycznej oceny, a mimo tego wymagał kolejnych drobnych poprawek. Podniósł, że problemem okazało się to, iż w miejscu prowadzenia działalności skarżącego, zarejestrowana jest zawieszona działalność gospodarcza jego ojca, w związku z czym musiał napisać oświadczenie, że pomieszczenia przeznaczone na jego działalność nie kolidują z tymi, które wykorzystuje ojciec.

Skarżący wskazał, że mając na uwadze „perypetie” związane z Miejskim Urzędem Pracy w K., jako instytucji podległej Prezydentowi Miasta K., kieruje sprawę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach.

W odpowiedzi na pismo z 10 czerwca 2014r. Prezydent Miasta K. poinformował, że powodem nieuwzględnienia wniosku skarżącego były ograniczone środki finansowe. Wyjaśnił, że wynik rozstrzygnięcia naboru wniosków jest uzależniony od wielkości środków przeznaczonych w danym naborze na ten rodzaj pomocy. Dofinansowanie przyznano wnioskodawcom, których wnioski zostały ocenione pozytywnie i uzyskały najwyższą ilość punktów.

Odnosząc się do kwestii związanych z procedurą rozpatrywania wniosków organ poinformował, że szczegółowe wyjaśnienia zostały zawarte w piśmie Urzędu z 28 kwietnia 2014 r.

W skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach skardze P. K. wniósł o uchylenie zaskarżonej czynności jako niezgodnej z prawem.

W uzasadnieniu wyjaśnił, że złożył w tym roku dwa wnioski o przyznanie mu dofinansowania na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Miejskim Urzędzie Pracy w K. (w dniach 13 lutego i 5 maja 2014 r.), ale oba nie zostały przyjęte do realizacji. Jako przyczynę odmowy MUP w K. wskazał brak wystarczającej ilości środków do rozdysponowania w danych terminach naborów.

Skarżący zarzucił, że organ całkowicie dowolnie interpretuje przepisy zawarte w „Kryteriach Miejskiego Urzędu Pracy w K. w sprawie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej”. Jego zdaniem, „decyzja” o odmowie przyjęcia jego wniosku do realizacji stoi w rażącej sprzeczności z zawartym w Kryteriach zapisem, iż „wniosek zostanie oceniony pozytywnie, gdy uzyska 58 punktów. W przypadku wniosków ocenionych pozytywnie w ilości przekraczającej możliwości sfinansowania ich przez Urząd w danym naborze, o przyznaniu środków decyduje kolejność złożenia wniosku”.

Wyjaśnił, że w obu przypadkach składał wnioski pierwszego dnia naboru, a w kwestii samej oceny wniosków jego wiedza, jako petenta, jest ograniczona.

W odpowiedzi na skargę Dyrektor Miejskiego Urzędu Pracy w K. wniósł o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej, ewentualnie o jej oddalenie.

W uzasadnieniu organ wskazał, że wniosek skarżącego został pozytywnie oceniony pod względem formalnym i merytorycznym. W wyniku niezależnej oceny dokonanej przez dwóch członków komisji ds. oceny wniosków powołanej przez

dyrektora MUP, wniosek otrzymał odpowiednio 82 i 80 punktów, co dało średnio 81 punktów na 100 możliwych do uzyskania.

Organ wyjaśnił, że mając na uwadze wynik oceny, a także kierując się przejrzystymi zasadami przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej, w dniu 4 czerwca 2014 r. zostało skierowane do skarżącego pismo informujące o odmowie uwzględnienia wniosku z powodu ograniczonych środków finansowych przeznaczonych do dysponowania.

W ocenie organu, z przepisów mających zastosowanie w sprawie, tj. art. 46 ust. 1 pkt 2 i art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2000 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz § 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r. w sprawie dokonywania z Funduszu Pracy refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania środków na podjęcie działalności gospodarczej nie wynika, aby informacja starosty o rozpatrzeniu wniosku o dofinansowanie była decyzją administracyjną, albowiem wśród spraw, co do których starosta podejmuje rozstrzygnięcie w formie decyzji brak jest tych z zakresu uwzględnienia lub odmowy uwzględniania wniosku o dofinansowanie działalności gospodarczej. Zdaniem organu, w tym zakresie nie mają zastosowania przepisy kpa, a od pisemnej informacji starosty (prezydenta miasta) skierowanej do bezrobotnego nie przysługuje środek zaskarżenia w postaci odwołania, a więc również skargi do sądu administracyjnego.

Ponadto, zdaniem organu, rozstrzygnięcie starosty w przedmiocie przyznania środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej nie jest także czynnością dotyczącą uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, o której mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., ponieważ uprawnienie do otrzymania świadczenia nie wynika wprost z przepisów prawa, a powstaje na skutek rozstrzygnięcia starosty po uwzględnieniu przesłanek rozporządzenia, poprzedzającego zawarcie umowy.

Organ wskazał, że w przypadku nie odrzucenia skargi przez Sąd zasadnym będzie jej oddalenie, gdyż powodem nie uwzględnienia wniosku o dofinansowanie był ograniczony zasób środków finansowych, które były w dyspozycji Dyrektora Miejskiego Urzędu Pracy w K. i wynikało to z uznaniowości w ramach przyjętych Kryteriów.

W piśmie procesowym z 15 września 2014 r. skarżący podniósł, że w rażącej sprzeczności z obowiązującymi w MUP w K. Kryteriami stoi stanowisko, iż nabór wniosków to konkurs, w którym premiowane będą te najlepiej ocenione.

Skarżący stwierdził, że złożone przez niego w dwóch terminach naboru wnioski o dofinansowanie są w zasadzie takie same – zmienione zostały tylko niektóre pozycje związane z planowanymi zakupami sprzętu ze środków z dotacji, a także naniesiono poprawki, których wymagano dla spełniania tzw. względów formalnych wniosku nr 1.

Skarżący wskazał też na dokonaną w „Kryteriach Miejskiego Urzędu Pracy w K. w sprawie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej” zmianę podnosząc, że w § 3 ust. 5 dokument ten zyskał inne brzmienie obowiązujące od 18 sierpnia 2014 r. – wprowadzono zapis, że „dofinansowanie otrzymują wnioskodawcy, których wnioski uzyskały kolejno najwyższą ilość punktów. W przypadku wniosków, które mogą być uwzględnione (biorąc pod uwagę ilość środków finansowych), a uzyskały taką samą ilość punktów – o przyznaniu dofinansowania decyduje data złożenia wniosku”. Tymczasem w obu dotyczących go naborach obowiązywały inne zapisy.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje:**

Skarga zasługuje na uwzględnienie.

Zgodnie z art. 3 § 1 oraz art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.), zwanej dalej p.p.s.a., wojewódzkie sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że w zakresie dokonywanej kontroli sąd zobowiązany jest zbadać, czy organy administracji w toku postępowania nie naruszyły przepisów prawa materialnego i przepisów postępowania w sposób, który miał lub mógł mieć istotny wpływ na wynik sprawy. Sądowa kontrola legalności zaskarżonych orzeczeń administracyjnych sprawowana jest przy tym w granicach sprawy, a sąd nie jest związany zarzutami, wnioskami skargi, czy też powołaną w niej podstawą prawną (art. 134 § 1 p.p.s.a.).

Na wstępie należy odnieść się do zawartych w odpowiedzi na skargę argumentów przytoczonych na poparcie wniosku organu o odrzucenie skargi, jako dotyczącej czynności nie podlegającej kognicji sądów administracyjnych.

Dostrzegając istniejące w orzecznictwie rozbieżności dotyczące oceny tej kwestii Wojewódzki Sąd Administracyjny w składzie rozpoznającym niniejszą sprawę wyraża pogląd, że **pismo informujące wnioskodawcę o nieuwzględnieniu jego wniosku o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej, będące wyrazem woli decyzyjnej organu podjętej w oparciu o art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. 2013.674 – j.t.) w zw. z § 6 ust. 1 i § 7 ust. 1 i 3 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 23 kwietnia 2012r. (Dz.U.2012.457), należy do aktów objętych kontrolą sądownoadministracyjną, o jakich mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a.**

U podstaw przyjęcia takiego stanowiska prawnego legło rozumowanie przedstawione poniżej.

Stosownie do treści art. 3 § 2 p.p.s.a. kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg m.in. na:

- 1) decyzje administracyjne;
- 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty;
- 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie;
- 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Charakter współczesnej administracji państwowej powoduje, że rozstrzyga ona sprawy związane z zarządzaniem sprawami publicznymi w różny sposób, w tym poprzez dokonywanie czynności materialno – technicznych np. poprzez wydanie dokumentu takiego jak dowód osobisty, czy przyznanie uprawnienia lub świadczenia np. dofinansowania nauki. Ustawodawca odchodzi od konieczności załatwiania tego typu spraw w formie decyzji administracyjnych.

Akt lub czynność materialno - techniczna w sprawie indywidualnej charakteryzuje się tym, że:

- dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa,
- ma charakter publiczny,
- jest podejmowana w sprawie indywidualnej,
- nie ma charakteru decyzji lub postanowienia, a więc norma prawa administracyjnego nie wymaga od niego konkretyzacji przy pomocy sformalizowanej procedury administracyjnej (por. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, red. R. Hauser, M. Wierzbowski, s. 54-55, t. 33, Warszawa 2011).

W rozpatrywanej sprawie nie budzi wątpliwości, że kwestia przyznania lub odmowy bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Podstawą prawną do przyznania takiego dofinansowania jest bowiem art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz § 7 rozporządzenia z 23 kwietnia 2012r. Rozstrzygnięcie w tym zakresie dotyczy uprawnienia polegającego na przyznaniu środków finansowych bezrobotnemu zamierzającemu podjąć działalność gospodarczą, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej oraz konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem tej działalności. Pomoc tego rodzaju ma charakter publiczny, ponieważ – jako jeden z instrumentów rynku pracy wspierających podstawowe usługi tegoż rynku - jest przyznawana przez organ administracji publicznej w sprawie skierowanej do podmiotu niebędącego organem administracji publicznej. Rozstrzygnięcie podejmowane jest natomiast w sprawie indywidualnej, gdyż przyznanie lub odmowa przyznania jednorazowego dofinansowania dotyczy konkretnego bezrobotnego, który na podstawie § 6 ust. 1 rozporządzenia z 2012 r. złożył stosowny wniosek.

Należy jednocześnie podkreślić, że sprawy dotyczące dofinansowania podjęcia przez bezrobotnego działalności gospodarczej ze środków Funduszu Pracy nie są załatwiane w trybie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, a zatem ich konkretyzacja nie wymaga formy decyzji administracyjnej. Wskazują na to przede wszystkim przepisy rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 kwietnia 2012 r., które statuuje odrębną procedurę przyznawania i odmowy przyznawania środków z Funduszu Pracy. Bezrobotny składa bowiem wniosek o ustalonej treści wraz z oświadczeniami. Wniosek taki podlega ocenie i jest

podstawą do zawarcia w umowy cywilnoprawnej. Podstawą przyznania dofinansowania jest zawarta umowa. W § 7 ust. 3 rozporządzenia z 2012 r. wyraźnie wskazano, że o odmowie lub uwzględnieniu wniosku starosta powiadamia bezrobotnego w formie pisemnej, w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. Przepis ten wskazuje również na dodatkowy element, jaki powinno zawierać powiadomienie o odmowie uwzględnienia wniosku - jest nim podanie przyczyny odmowy. Prawodawca nie przewidział zatem formy decyzji administracyjnej, jako sposobu zakończenia sprawy o odmowie przyznania dofinansowania, ale określił, że wnioskodawca otrzymuje jedynie pisemne powiadomienie o odmowie, w którym podaje się przyczyny odmowy.

Stanowisko powyższe ma także oparcie w treści art. 9 ust. 1 pkt 14 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Przepis ten określa, w jakich sprawach z zakresu opisanego przez ww. ustawę starosta wydaje decyzje administracyjne. Wedle jego brzmienia starosta wydaje decyzje w sprawach:

1. uznania lub odmowy uznania danej osoby za bezrobotną oraz utraty statusu bezrobotnego,
2. przyznania, odmowy przyznania, wstrzymania lub wznowienia wypłaty oraz utraty lub pozbawienia prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów,
3. obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, stypendium, innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia i przygotowania zawodowego dorosłych finansowanych z Funduszu Pracy,
4. odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy, należności z tytułu zwrotu refundacji lub przyznanych jednorazowo środków, o których mowa w art. 46, oraz innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy, o których mowa w art. 76 ust. 7a.

Powyższy katalog ma charakter zamknięty, a więc w innych sprawach starosta nie wydaje decyzji.

Okoliczność, że pismo informujące wnioskodawcę o odmowie przyznania dofinansowania nie posiada cech decyzji administracyjnej nie oznacza jednak, że nie podlega kontroli sądu administracyjnego, gdyż zawiera wszystkie elementy



wymagane do uznania go za akt, o jakim mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., o których była mowa wyżej (por. także wyrok NSA z 24 stycznia 2012r., sygn. akt I OSK 1736/11, wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2011r., sygn. akt II SA/Wa 270/11, wyrok WSA w Poznaniu z 22 listopada 2013r., sygn. akt II SAB/Po 56/13).

Na gruncie niniejszej sprawy aktem takim jest pismo działającego z upoważnienia Prezydenta Miasta Kielce Kierownika Wydziału Instrumentów Rynku Pracy Miejskiego Urzędu Pracy w K. z dnia 4 czerwca 2014r. Zostało ono wydane w indywidualnej sprawie i skierowane do oznaczonej osoby – wnioskodawcy P. K.ego, dotyczy uprawnienia podmiotu – możliwości uzyskania dofinansowania, określonego w przepisach art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz § 6 i 7 rozporządzenia z dnia 17 kwietnia 2012 r., zaś sam akt ma charakter publiczny, gdyż rozstrzygnięcie o odmowie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej podejmuje organ administracji publicznej. Taka informacja jest czynnością upoważnionego organu o charakterze władczym i jednostronnym, opartą na wyraźnej podstawie prawnej, zawierającą rozstrzygnięcie polegające na przyznaniu bądź odmowie – jak w tym przypadku - przyznania indywidualnie określonemu podmiotowi uprawnień wynikających z przepisów prawa. Jednocześnie stanowi ono zadysponowanie funduszami publicznymi w stosunku do obywateli. Dlatego też nie jest to jedynie informacja, lecz jednostronne władcze rozstrzygnięcie w sprawie przyznania określonego uprawnienia wydane w indywidualnej sprawie (por. wspomniany już wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 270/11).

Odnosząc się do formalnej dopuszczalności skargi należy również wskazać, że stosownie do art. 52 § 1 i 2 p.p.s.a. skargę można wnieść po wyczerpaniu środków zaskarżenia, jeżeli służyły one skarżącemu w postępowaniu przed organem właściwym w sprawie. W przypadku aktów lub czynności określonych w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a., skargę można wnieść po uprzednim wezwaniu na piśmie właściwego organu - w terminie czternastu dni od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł się dowiedzieć o wydaniu aktu lub podjęciu innej czynności - do usunięcia naruszenia prawa (art. 52 § 3 p.p.s.a.). Wskazane powyżej warunki formalne do rozpoznania skargi na zaskarżony akt zostały spełnione, gdyż wniesienie skargi P. K. poprzedził złożeniem do Prezydenta Miasta K. pisma z dnia 10 czerwca 2014 r. Co prawda pismo to nie zostało zatytułowane „wezwanie do usunięcia naruszenia

prawa”, jednakże jego treść jednoznacznie wskazuje, iż skarżący jest niezadowolony ze sposobu rozstrzygnięcia jego wniosku z 5 maja 2014r., a w ostatnim akapicie tego pisma informuje, że sprawę kieruje do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Kielcach Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem o charakterze pisma stanowi jego treść, a nie tytuł, czy nawet brak tego tytułu (por. wyrok WSA w Warszawie z 24 maja 2011 r. sygn. akt II SA/Wa 270/11, postanowienie WSA w Warszawie z 6 sierpnia 2014 r. sygn. akt II SAB/Wa 287/14, postanowienie WSA w Warszawie z 17 grudnia 2013 r. sygn. akt II SAB/Wa 479/13).

Przechodząc do merytorycznej oceny zaskarżonego aktu wskazać należy, iż – jak już podkreślono wyżej - został on wydany na podstawie art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, stosownie do którego starosta z Funduszu Pracy może przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia (...). Konkretyzację tego przepisu stanowi § 7 rozporządzenia z 2012r., zgodnie z którym:

1. wniosek o dofinansowanie może być przez starostę uwzględniony w przypadku, gdy bezrobotny:

- 1) spełnia łącznie warunki, o których mowa w § 6 ust. 3 i 4, złożył kompletny i prawidłowo sporządzony wniosek, a starosta dysponuje środkami na jego sfinansowanie;
- 2) w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku:
  - a) nie odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie oraz udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ustawy,
  - b) nie przerwał z własnej winy szkolenia, stażu, realizacji indywidualnego planu działania, udziału w działaniach w ramach Programu Aktywizacja i Integracja, o którym mowa w art. 62a ustawy, wykonywania prac społecznie użytecznych lub innej formy pomocy określonej w ustawie,
  - c) po skierowaniu podjął szkolenie, przygotowanie zawodowe dorosłych, staż, prace społecznie użyteczne lub inną formę pomocy określoną w ustawie.

2. Wniosek o dofinansowanie może być przez starostę uwzględniony w przypadku, gdy absolwent CIS lub absolwent KIS spełniają warunki, o których mowa w ust. 1 pkt 1.

3. O uwzględnieniu lub odmowie uwzględnienia wniosku o dofinansowanie starosta powiadamia bezrobotnego, absolwenta CIS lub absolwenta KIS w formie pisemnej, w terminie 30 dni od dnia złożenia kompletnego wniosku. W przypadku nieuwzględnienia wniosku starosta podaje przyczynę odmowy.

Przepisy powyższe nie zawierają więc kryteriów oceny złożonego wniosku, przy czym w stanie faktycznym sprawy jako przyczynę odmowy przyznania dofinansowania podano brak środków, z czego należy wnioskować, że P. K. spełnił wszystkie inne wymogi formalne przewidziane w § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia.

Jak wynika z przedstawionych Sądowi dokumentów, a także z odpowiedzi na skargę, rozstrzygając wnioski bezrobotnych organ posługuje się dokumentem wewnętrznym pod nazwą „Kryteria Miejskiego Urzędu Pracy w K. w sprawie dofinansowania podjęcia działalności gospodarczej”, zwanym dalej Kryteriami.

Akt ten niewątpliwie nie mieści się w katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, określonym w art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, niemniej jednak uznać należy, że Kryteria wiążą zarówno indywidualne podmioty, które wystąpiły o dofinansowanie podjęcia działalności gospodarczej w oparciu o wskazane przepisy ustawy i rozporządzenia, jak i organ orzekający w sprawie z mocy art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zw. z § 7 ust. 3 rozporządzenia z 2012r.

W § 1 Kryteriów, w brzmieniu na dzień złożenia wniosku (dokument ten został przesłany przez organ w dniu 23 września 2014 r., k. 41 akt sądowych), wskazano, że ich wprowadzenie ma na celu racjonalne gospodarowanie środkami Funduszu Pracy, a także zwiększenie mobilności zawodowej bezrobotnych i zwiększenie poziomu zatrudnienia. W § 3 określono formę, w jakiej można ubiegać się o dofinansowanie (wniosek), wymogi formalne konieczne do spełnienia (termin, konieczność złożenia go na formularzu, obowiązek podpisania), dokumenty niezbędne do rozpatrzenia takiego wniosku, krąg osób uprawnionych do skutecznego złożenia wniosku. Niespełnienie warunków formalnych pozbawia wnioskodawcę oceny wniosku pod względem merytorycznym, a tym samym wyklucza możliwość przyznania dofinansowania.

Zapis zawarty w § 3 ust. 5 ww. dokumentu określa kryteria, na podstawie których komisja ocenia wnioski w oparciu o złożoną dokumentację wskazując maksymalną ilość punktów przyznanych za lokalizację planowanej działalności, ocenę racjonalności zakupów do jej prowadzenia, ocenę opisu działalności, ocenę analizy rynku, na którym działalność ma być prowadzona, ocenę opisu działań marketingowych czy wykształcenie, doświadczenie i umiejętności w kontekście przydatności dla proponowanego przedsięwzięcia.

Z treści tej jednostki redakcyjnej wynika także, że wniosek zostanie oceniony pozytywnie, gdy uzyska 58 punktów. W przypadku wniosków ocenionych pozytywnie w ilości przekraczającej możliwości sfinansowania ich przez Urząd w danym naborze, o przyznaniu środków decyduje kolejność złożenia wniosku.

Należy zwrócić także uwagę na fakt, że na stronie 1 formularza wniosku o dofinansowanie znajduje się skierowana do wnioskodawców uwaga, aby przed przystąpieniem do wypełniania wniosku zapoznali się z Kryteriami.

Wobec tak ustalonych zasad oceny i warunków przyznania dofinansowania nie budzi wątpliwości Sądu, że zapisy zawarte w Kryteriach winny być wiążące nie tylko dla wnioskodawcy ubiegającego się o dofinansowanie, ale również dla orzekającego w tym zakresie organu. Odmienne stanowisko prowadziłoby niewątpliwie do naruszenia zasady demokratycznego państwa prawnego, o jakim mowa w art. 2 Konstytucji RP poprzez bezpodstawne zwolnienie się organu administracji publicznej rozstrzygającego o uprawnieniu obywatela, z obowiązku przestrzegania norm, które sam ustanowił - w szczytnym zapewne celu ujednoczenia kryteriów oceny poszczególnych wniosków i uczynienia ich przejrzystymi, co było zresztą zabiegiem koniecznym z uwagi na brak w tym zakresie przepisów rangi ustawy czy rozporządzenia. Skoro organ odsyła wszystkich wnioskodawców do Kryteriów jako podstawowego aktu, wedle którego dokonuje się oceny złożonych wniosków o dofinansowanie, to nie do zaakceptowania byłby pogląd, pozostający w sprzeczności z wywodzoną z art. 2 Konstytucji zasadą zaufania do organów państwa, zgodnie z którym organ nie jest obowiązany stosować ustalonych przez siebie zasad przy rozstrzygnięciu indywidualnej sprawy obywatela tylko dlatego, że zawarte zostały w akcie wewnętrznym nie będącym konstytucyjnym źródłem prawa.

Jak wynika ze złożonej dokumentacji, wniosek skarżącego został oceniony przez dwóch oceniających, odpowiednio na 82 i 80 punktów. Niewątpliwie więc został

oceniony pozytywnie w rozumieniu § 3 pkt 5 Kryteriów, albowiem uzyskał nie mniej niż 58 punktów. Bezsprzeczne w sprawie jest, że wniosków ocenionych pozytywnie było więcej, niż Urząd mógłby sfinansować w naborze, w którym wniosek skarżącego wpłynął. W takiej sytuacji, zgodnie z cytowanym § 3 pkt 5 Kryteriów, o przyznaniu środków winna decydować kolejność złożenia wniosku.

Z pisma Prezydenta Miasta Kielce z 30 czerwca 2014 r. skierowanego do P. K. wynika, że ww. nabór był prowadzony w dniach 5-9 maja 2014 r. Tym samym wniosek skarżącego wpłynął w pierwszym dniu tego naboru.

Tymczasem jako przyczynę odmowy przyznania dofinansowania, organ w zaskarżonym akcie podaje, że „środki jakie mogły być przeznaczone na przedmiotową formę aktywizacji nie pozwoliły na przyznanie dofinansowania wszystkim osobom. Dofinansowanie przyznano osobom, których wnioski zostały ocenione pozytywnie i uzyskały najwyższą ilość punktów”. Wskazana przyczyna odmowy uwzględnienia wniosku skarżącego pozostaje zatem w sprzeczności z cytowanymi zapisami Kryteriów.

Na marginesie zauważyć należy, że w obecnie obowiązujących Kryteriach (dostępnych w witrynie MUP w K. pod adresem [http://mup.kielce.pl/asynch/download/f\\_id/90](http://mup.kielce.pl/asynch/download/f_id/90)), dokonano zmiany powyższego zapisu, a „dofinansowanie otrzymują wnioskodawcy, których wnioski uzyskały kolejno najwyższą ilość punktów. W przypadku wniosków, które mogą być uwzględnione (biorąc pod uwagę ilość środków finansowych) a uzyskały taką samą ilość punktów – o przyznaniu dofinansowania decyduje data złożenia wniosku.” Jednakże wedle treści przesłanych przez organ Kryteriów obowiązujących zarówno w dacie składania wniosku przez P. K.ego (wprowadzonych od 3 czerwca 2013r.), jak i w dacie wydania zaskarżonego aktu (Kryteria wprowadzone od 27 maja 2014r.) treść ostatniego zdania § 3 ust. 5 była taka sama, a mianowicie w przypadku wniosków ocenionych pozytywnie w ilości przekraczającej możliwości sfinansowania ich przez Urząd w danym naborze, o przyznaniu środków decyduje kolejność złożenia wniosku.

Zauważyć również trzeba, że w § 3 pkt 5 ww. dokumentu wskazane są, w formie tabeli, konkretne kryteria, w oparciu o które przyznawana jest złożonym wnioskom punktacja. Znajdujący się w aktach sprawy „protokół oceny wniosku” zawiera tabelę niezgodną z ww. wzorem. W Kryteriach tabela zawiera 7 kryteriów, a każde z nich ma swoją maksymalną liczbę punktów. Tymczasem w protokole znajduje się tabela o czterech rubrykach – poza kryterium z punktu 7-go, pozostałe

zostały połączone w pary, a ocenę za nie przyznano łącznie. Czyni to sporządzony protokół niejasnym, albowiem wnioskodawca nie może uzyskać informacji o punktacji przydzielonej za każde z siedmiu kryteriów oddzielnie - wedle zasad określonych przez organ w Kryteriach. Także i z tego powodu postępowanie w zakresie oceny wniosku uznać należało za sprzeczne z Kryteriami.

Reasumując stwierdzić należy, że zaskarżona czynność narusza treść § 3 pkt 5 Kryteriów, a w związku z tym jest bezskuteczna.

Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny orzekł jak w sentencji wyroku na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a.

Orzeczenie zawarte w pkt II wyroku wydano na zasadzie art. 152 p.p.s.a.