

Lubuski Urząd Wojewódzki
66-400 Gorzów Wlkp.
Jagiellończyka 8

Gorzów Wlkp., 2024-01-10

PS-III.862.17.2023



POWIATOWY URZĄD PRACY W STRZELCACH
KRAJEŃSKICH
66-500 Strzelce Kraj.
Al. Wolności 39

*DOŁĄCZAM
komo: A, B, C, D, E, F
2 E I F E*

INFORMACJA

Wystąpienie pokontrolne

Załączniki:

1. wystąpienie pokontrolne PUP Strzelce Kraj..docx
2. wystąpienie pokontrolne PUP Strzelce Kraj..docx.xades

Dokument został podpisany, aby go zweryfikować należy użyć
oprogramowania do weryfikacji podpisu

Data złożenia podpisu: 2024-01-10T13:22:43.394Z

Podpis elektroniczny

Gorzów Wlkp., 10 stycznia 2024r.

Nasz znak: PS-III.862.17.2023.AHum
Sprawę prowadzi: Beata Malarek
Telefon: 95 7851464
e-mail: beata.malarek@lubuskie.uw.gov.pl

Pani
Joanna Lewandowska
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy
w Strzelcach Kraj.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2023 r. poz. 735 z późn. zm.) zespół kontrolny właściwego do spraw pracy wydziału urzędu wojewódzkiego w składzie:

1. Beata Malarek – Starszy Inspektor Wojewódzki w Oddziale Rynku Pracy Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. (przewodniczący zespołu) posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli nr 324 -1/2023 z dnia 18.10.2023r.
2. Andżelika Humienna – Starszy Inspektor Wojewódzki w Oddziale Rynku Pracy Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli nr 324 - 2/2023 z dnia 18.10.2023r.

przeprowadził w okresie od 20.11.2023r. do 08.12.2023r. kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Strzelcach Kraj. w przedmiocie prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia. Kontrola obejmowała okres od dnia 01.01.2022r. do dnia 30.06.2023r. i została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Lubuskiego Rocznym Planem Kontroli na rok 2023. Kontrola została przeprowadzona w oparciu o następujące akty prawne:

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021r., poz. 1100 z późn.zm.), (Dz. U. z 2022r., poz. 690 późn.zm.) oraz (Dz. U. z 2023r., poz. 735 z późn.zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2021r., poz. 735 z późn.zm.), (Dz. U. z 2022r., poz. 2000 z późn.zm.) oraz (Dz. U. z 2023r., poz. 775 z późn. zm.).

Opis ustalonego stanu faktycznego w obszarze organizacyjnym.

Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej powiatu. Adres jednostki

to Al. Wolności 39, 66-500 Strzelce Kraj. Na terenie działania PUP utworzona jest Filia w Drezdenku przy Al. Piastów 1c oraz ul. Kościuszki 42/14, a także utworzony jest Lokalny Punkt Informacyjno-Konsultacyjny w Dobiegniewie.

Zakres właściwości terytorialnej Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Kraj. obejmuje obszar powiatu strzelecko – drezdeneckiego, w skład którego wchodzi następujące gminy: miasto i gmina Dobiegniew, miasto i gmina Drezdenko, gmina Stare Kurowo, miasto i gmina Strzelce Kraj. oraz gmina Zwierzyn.

Kierownictwo nad kontrolowaną jednostką sprawuje:

1. Pani Joanna Lewandowska – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Kraj. (powołana na w/w stanowisko z dniem 01.04.2019r.).

2. Pan Marek Kapiczak - Zastępca Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Kraj. (powołany na w/w stanowisko z dniem 01.05.2019r.)

Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. działa na podstawie Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Kraj. nadanego Uchwałą Nr XXXVI/180/09 Rady Powiatu Strzelecko – Drezdeneckiego z dnia 18 czerwca 2009r. oraz na podstawie Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Uchwałą Nr 168/2020 Zarządu Powiatu Strzelecko - Drezdeneckiego z dnia 16 listopada 2020r. Uchwałą Zarządu Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego Nr 227/2021 z dnia 13 września 2021r. wprowadzono zmiany do Regulaminu Organizacyjnego PUP.

Ustalono, iż na dzień kontroli, tj. 20.11.2023r. stan zatrudnienia w Powiatowym Urzędzie Pracy w Strzelcach Kraj. wynosił 42 osoby. Zadania z zakresu objętego kontrolą realizowało 11 pracowników.

Struktura osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Strzelcach Kraj.

Stopa bezrobocia na terenie działania Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Kraj. w miesiącu czerwcu 2023r. wyniosła 8,7 % i była największa w województwie lubuskim. Liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych na koniec czerwca 2023r. wynosiła 1310. Ponadto z informacji pozyskanych z PUP Strzelce Kraj. wynika, że w okresie od dnia 01.01.2022r. do dnia 30.06.2023r. urząd wydał 3113 decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących statusu osoby bezrobotnej oraz 1548 decyzji w zakresie przyznania prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia, w tym 894 w związku z nabyciem prawa do zasiłku, 118 w związku z nabyciem dodatku aktywizacyjnego, 536 w związku z nabyciem stypendium szkoleniowego i stażowego. We wskazanym okresie do w/w jednostki wpłynęło 31 odwołań, z czego 17 zostało przekazane do Wojewody Lubuskiego jako organu II instancji celem rozpatrzenia, natomiast 14 odwołań Starosta Strzelecko-Drezdenecki uwzględnił we własnym zakresie w trybie art. 132 Kpa. Ponadto ustalono, że w badanym okresie urząd przeprowadził 32 postępowania administracyjne dotyczące weryfikacji decyzji ostatecznych na podstawie art. 145 Kpa, oraz uchylił lub zmienił 7 decyzji administracyjnych na podstawie art. 154 Kpa oraz 8 decyzji na podstawie art. 155 Kpa. Jednocześnie kontrolowana jednostka wydała 10 decyzji w zakresie żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

Jednocześnie stwierdza się, że Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. nie podlegał w okresach wcześniejszych kontroli Wojewody Lubuskiego z zakresu

prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w przedmiocie świadczeń z tytułu bezrobocia.

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

Kontrolą objęto realizację przez Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. postępowań administracyjnych w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia w okresie od dnia 01.01.2022r. do dnia 30.06.2023r.

Postępowania administracyjne realizowane przez urząd w przedmiocie świadczeń z tytułu bezrobocia przedstawia poniższa tabela:

| Wskaźnik | Wartość wskaźnika |
|---|---|
| Liczba wydanych decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących statusu osoby bezrobotnej | 3113 |
| Liczba wydanych decyzji administracyjnych w zakresie przyznania prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia | 1548 w tym: 894-prawo do zasiłku 118-dodatek aktywizacyjny 536-stypendia szkoleniowe i stażowe |
| Liczba decyzji wydanych w zakresie żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, umorzenia, rozłożenia na raty, bądź odroczenia terminu płatności należności z Funduszu Pracy | 10 |
| Liczba wniesionych odwołań | 31 |
| Liczba odwołań przekazanych do organu odwoławczego | 17 |
| Liczba odwołań uwzględnionych we własnym zakresie | 14 |
| Liczba wznowionych postępowań na podstawie art. 145 Kpa | 32 |
| Uchylenie, zmiana oraz stwierdzenie nieważności decyzji: | |
| - w zakresie decyzji wydanych na podstawie art. 154 Kpa | 7 |
| - w zakresie decyzji wydanych na podstawie art. 155 Kpa | 8 |

Zespół kontrolny poddał badaniu dokumentację dotyczącą prowadzonych postępowań administracyjnych z zakresu świadczeń z tytułu bezrobocia, w szczególności prawidłowość prowadzenia postępowań odwoławczych. Ponadto szczegółowej analizie poddana została dokumentacja dotycząca prowadzonych postępowań wznowieniowych na podstawie art. 145 Kpa oraz wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 154 i art. 155 Kpa. Jednocześnie zespół kontrolny zweryfikował procedurę postępowania w zakresie żądania zwrotu nienależnie poddanych świadczeń.

Ocena realizacji zadań w przedmiocie prawidłowości prowadzenia postępowań odwoławczych, w tym wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 132 Kpa.

Starosta Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego w okresie objętym kontrolą, tj. od 01.01.2022r. do 30.06.2023r. wydał łącznie 31 13 decyzji administracyjnych w sprawach dotyczących statusu osoby bezrobotnej oraz 1 548 decyzji w zakresie przyznania prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia, w tym 894 w związku z nabyciem prawa do zasiłku, 118 w związku z nabyciem dodatku aktywizacyjnego, 536 w związku z nabyciem stypendium szkoleniowego i stażowego.

W stosunku do wydanych decyzji wniesiono 31 odwołań, z czego 14 zostało uwzględnionych we własnym zakresie, natomiast 17 zostało przekazanych do organu odwoławczego.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, iż wszystkie skontrolowane decyzje zostały podpisane przez upoważnione do tego osoby.

Zgodnie z art. 133 Kpa organ administracji publicznej, który wydał decyzję, obowiązany jest przesać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu w terminie siedmiu dni od dnia, w którym otrzymał odwołanie, jeżeli w tym terminie nie wydał nowej decyzji w myśl art. 132 Kpa.

Podkreślenia wymaga, iż organ który wydał decyzję może ją zmienić we własnym zakresie wyłącznie jeżeli uzna, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, a więc podjęcie rozstrzygnięcia w przedmiotowej sprawie powinno nastąpić na skutek dowodów przedłożonych wraz z odwołaniem. Organ I instancji nie ma możliwości prowadzenia dodatkowych postępowań wyjaśniających w celu zgromadzenia materiału dowodowego.

W 3 przypadkach zespół kontrolny stwierdził brak podstaw do zmiany decyzji przez Starostę Strzelecko-Drezdeneckiego na podstawie art. 132 Kpa.

Zgodnie z art. 132 Kpa jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję.

W pierwszym przypadku utrata statusu bezrobotnego nastąpiła z powodu odmowy bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy.

W niniejszej sprawie bezrobotny otrzymał skierowanie do pracy na stanowisko pracownik budowlany. Bezrobotny przyjął skierowanie i podczas wizyty u pracodawcy odmówił przyjęcia zatrudnienia z powodu rekrutacji w innej firmie. Jednocześnie rozliczając się z wydanego skierowania w urzędzie pracy oświadczył, że odmawia podjęcia pracy, ponieważ oczekuje na podjęcie stażu. W związku z tym, iż bezrobotny nie podjął stażu Starosta Strzelecko-Drezdenecki pozbawił stronę statusu osoby bezrobotnej z powodu odmowy podjęcia pracy. W odwołaniu od zaskarżonej decyzji strona wskazała, że nie widzi się w roli pracownika budowlanego i chciałaby otworzyć własną działalność gospodarczą. Ponadto strona wskazała, że chciałaby skorzystać z dotacji urzędu pracy na rozpoczęcie działalności. Starosta Strzelecko-Drezdenecki uwzględnił odwołanie strony, uchylił zaskarżoną decyzję i orzekł, że strona nie traci statusu osoby bezrobotnej.

W uzasadnieniu decyzji starosta nie wskazał, czy uznał przyczynę odmowy pracy

za uzasadnioną. Ponadto nie wziął pod uwagę faktu, że strona przyjęła skierowanie i nie kwestionowała braku predyspozycji do oferowanego stanowiska. Z karty rejestracyjnej bezrobotnego wynika, że bezrobotny pracował na umowę zlecenie jako pracownik pomocniczy na budowie. Jednocześnie w zgłoszeniu krajowej oferty pracy pracodawca nie wymagał od kandydatów ani doświadczenia zawodowego ani odpowiedniego wykształcenia na oferowane stanowisko. Należy zauważyć, że status osoby bezrobotnej nabywa się na podstawie wniosku o rejestrację złożonego przez osobę zainteresowaną, a więc z jej własnej inicjatywy. Jest to zatem dobrowolne uprawnienie, a nie nakładany z urzędu obowiązek prawny. Natomiast z chwilą przyznania statusu bezrobotnego, na osobie której taki status przyznano, ciążyć zaczynają z woli ustawodawcy pewne obowiązki, których nieprzestrzeganie wywołuje określone prawem skutki. Organy zatrudnienia przedstawiają bezrobotnym określone propozycje pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy, natomiast nieuzasadniona odmowa skorzystania z tych świadczeń jest równoznaczna z rezygnacją z przynależności do kategorii osób bezrobotnych. Zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 3 ustawy o promocji zatrudnienia (...), starosta pozbawia statusu bezrobotnego, który odmówił bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji odpowiedniej pracy lub innej formy pomocy określonej w ustawie.

Przeprowadzając postępowanie administracyjne w trybie art. 132 Kpa, należy mieć w szczególności na względzie stosowanie przepisów wynikających z ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które nie dają organowi I instancji możliwości uznaniowego przywrócenia statusu bezrobotnego. W badanej sprawie organ I instancji uwzględnił wniesione przez osobę bezrobotną odwołanie i przywrócił status bezrobotnego nie wskazując co było powodem zmiany decyzji. Decyzja nie zawiera pełnej podstawy prawnej, również w uzasadnieniu decyzji brak jest wskazania podstawy prawnej jak i uzasadnienia faktycznego. Ogólnikowe stwierdzenie, że organ I instancji uznał, że odwołanie strony zasługuje w całości na uwzględnienie narusza przepisy kodeksu postępowania administracyjnego oraz powoduje, że z decyzji nie wynika, dlaczego zapadło takie rozstrzygnięcie.

W kolejnym przypadku w trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, iż Starosta Strzelecko-Drezdenecki w wyniku autokontroli uwzględnił odwołanie, które zostało wniesione przedwcześnie. Decyzja o utracie statusu osoby bezrobotnej została stronie doręczona w dniu 04.04.2023r. natomiast odwołanie wniesiono w dniu 03.04.2023r., tzn. w momencie, kiedy nie została jeszcze stronie doręczona decyzja. Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. nie przekazał odwołania do organu odwoławczego i rozpatrzył je w trybie samokontroli. Zgodnie z treścią art. 129 § 2 Kpa strona może wnieść odwołanie dopiero po doręczeniu jej decyzji i dopiero od tego momentu otwiera się dla strony termin do zaskarżenia orzeczenia. Moment doręczenia stronie decyzji ma też swoje znaczenie dla organu w świetle art. 110 Kpa, który stanowi, że „organ administracji publicznej, który wydał decyzję, jest z nią związany od chwili jej doręczenia lub ogłoszenia, o ile kodeks nie stanowi inaczej”. Zgodnie z tym przepisem organ administracji publicznej, który wydał decyzję jest nią związany od chwili doręczenia, a dla strony rozpoczyna się bieg terminu do wniesienia środka zaskarżenia. Jednocześnie z chwilą doręczenia decyzji

następuje wprowadzenie decyzji do obrotu prawnego. Z powyższego wynika, że sam fakt doręczenia decyzji ma istotne znaczenie nie tylko dla strony, ale i dla organu, który ją wydał. Z jednej strony to od dnia doręczenia decyzji organu I instancji zaczyna biec dla strony termin do wniesienia odwołania, a z drugiej strony, również od dnia doręczenia stronie decyzji zaczyna ona wiązać organ, który ją wydał. Natomiast zgodnie z art. 134 Kpa wyłącznie organ odwoławczy jest uprawniony do badania dopuszczalności odwołania. Wobec powyższego w danej sprawie brak było podstaw prawnych do rozpatrzenia we własnym zakresie odwołania przez Starostę Strzelecko-Drezdeneckiego i wydania decyzji na podstawie art. 132 Kpa. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono również, że w wyniku autokontroli Starosta Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego uwzględnił odwołanie strony orzekając o utracie statusu osoby bezrobotnej z dniem 01.01.2023r. z powodu wykonywania innej pracy zarobkowej, pomimo, iż strona do odwołania dołączyła umowę z której wynika, że została zawarta od dnia 02.01.2023r. W postępowaniu autokontrolnym nie ma miejsca na prowadzenie czynności dowodowych czy wyjaśniających, chyba że chodzi o wyjaśnienia skarżącego co do zakresu żądania. Organ I instancji w kontrolowanej sprawie powinien przekazać odwołanie do organu odwoławczego, który zgodnie z art. 136 § 1 Kpa może przeprowadzić z urzędu dodatkowe postępowanie w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecić przeprowadzenie tego postępowania organowi, który wydał decyzję. W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono również w uzasadnieniu decyzji znak: FE.713.6.2022.AD wydanej w wyniku autokontroli błąd w dacie skutecznego doręczenia wezwania. Wezwanie do strony zostało nadane u operatora pocztowego w dniu 12.04.2022r. i aby mogło być skutecznie doręczone urząd pracy powinien wyznaczyć termin do zgłoszenia się dopiero po 27.04.2022r. (tj. 14 dni po pierwszym awizo, które było 13.04.2022r.). Starosta wskazał, iż wyznaczona data wizyty powinna być po dniu 26.04.2022r.

Ponadto zespół kontrolny stwierdził, że decyzje Starosty Strzelecko-Drezdeneckiego wydane w trybie samokontroli nie zawierały wszystkich obligatoryjnych elementów decyzji określonych w art. 107 § 1 Kpa, a mianowicie brak w nich uzasadnienia faktycznego lub prawnego. Stosownie do postanowień art. 107 § 3 Kpa uzasadnienie decyzji składa się z uzasadnienia faktycznego, zawierającego w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, a także przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił mocy dowodowej oraz uzasadnienia prawnego zawierającego wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów, które zadecydowały o treści decyzji.

Realizacja zadań w przedmiocie żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, umorzenia, rozłożenia na raty, bądź odroczenia terminu płatności należności z Funduszu Pracy.

Z pisemnego zestawienia dotyczącego wydanych w okresie od 01.01.2022r. do 30.06.2023r. decyzji w zakresie odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Pracy wynika, że w okresie objętym kontrolą Starosta Strzelecko-Drezdenecki wydał 10 decyzji w zakresie żądania zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.

W wyniku kontroli w 1 przypadku stwierdzono błędy proceduralne w przeprowadzonym przez Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie decyzji o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku. Ustalono, że strona zarejestrowała się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna z prawem do zasiłku. Następnie bezrobotny poinformował urząd pracy, że w wyniku toczącego się postępowania odwoławczego przed organem rentowym przedłużona mu została renta z tytułu niezdolności do pracy w okresie w którym posiadał status bezrobotnego. W związku z tym organ I instancji na podstawie art. 61 § 1 i 4 Kpa zawiadomił stronę o wszczęciu postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia statusu bezrobotnego oraz prawa do zasiłku. Następnie Starosta Strzelecko-Drezdenecki orzekł o utracie przez stronę statusu osoby bezrobotnej i prawa do zasiłku od dnia rejestracji. Jako materialnoprawną podstawę przedmiotowej decyzji organ wskazał m.in. art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c, art. 33 ust. 4 pkt 1, art. 78 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia (...) oraz art. 151 § 1 i 2 Kpa. Podkreślić należy, że decyzja na podstawie art. 151 § 1 i 2 Kpa może zapaść wyłącznie w wyniku przeprowadzonego postępowania wznowieniowego. Ustalono, że urząd prowadził niniejsze postępowanie w trybie zwykłym i niewłaściwie powołał w podstawie prawnej art. 151 § 1 i 2 Kpa. Ponadto Starosta Strzelecko-Drezdenecki przyjął w dniu 03.03.2022r. wniosek osoby bezrobotnej o dokonanie rejestracji i prowadził postępowanie związane z rejestracją pomimo, iż osoba ta była zarejestrowana w urzędzie i posiadała status osoby bezrobotnej. O status osoby bezrobotnej może ubiegać się osoba, która nie jest zarejestrowana w urzędzie pracy jako bezrobotna. Dopiero 20.04.2022r. organ orzekł o utracie statusu osoby bezrobotnej oraz utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych z dniem 17.12.2021r. W niniejszej sprawie powinien być zastosowany art. 78 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia (...) zgodnie z którym w przypadku przyznania bezrobotnemu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy na okres, w którym był bezrobotny, pozbawienie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku następuje za okres, za który przyznano rentę. Zatem podstawę do wszczęcia postępowania w przedmiocie pozbawienia bezrobotnego statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku stanowi przyznanie świadczenia przez organ rentowy. W takiej sytuacji przepis art. 78 ust. 4 ustawy stanowi samodzielną materialnoprawną przesłankę utraty statusu osoby bezrobotnej i prawa do zasiłku. Dlatego pozbawienie statusu osoby bezrobotnej jak i prawa do zasiłku zgodnie z art. 33 ust. 4 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...) jest niezasadne. Wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 78 ust. 4 w/w ustawy powyższe zasady stosuje się również wówczas, gdy renta zostanie przyznana za okres wsteczny, nawet sięgający okresu z chwili nabycia statusu bezrobotnego. Podkreślenia wymaga także, że przepis stanowiący podstawę wydanej decyzji jest normą bezwzględnie obowiązującą, niepozostawiającą organom administracji żadnego luzu decyzyjnego. Omawiany przepis posiada charakter całkowicie samodzielny. W badanej sprawie organ obowiązany był wydać decyzję pozbawiającą stronę status bezrobotnego i zasiłku tylko za okres, który pokrywał się z przyznanym świadczeniem rentowym.

Ocena realizacji zadań w przedmiocie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 145 Kpa.

W trakcie czynności kontrolnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Strzelcach Kraj. ocenie poddano prawidłowość prowadzenia postępowań w zakresie weryfikacji decyzji ostatecznych na podstawie art. 145 Kpa.

Na podstawie przedłożonej w trakcie kontroli dokumentacji ustalono, że Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. w 2022r. oraz w pierwszym półroczu 2023r.

na podstawie art. 145 Kpa wznowił 32 postępowania administracyjne. W trakcie czynności kontrolnych badaniu poddano 50 % dokumentacji, tj. 16 spraw.

Szczegółowej analizie podlegała co druga teczka, zaczynając od numeru 1 zgodnie z przekazanymi przez urząd pracy rejestrami postępowań wznowieniowych.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że w 13 przypadkach decyzje nie zawierały wszystkich obligatoryjnych elementów decyzji określonych w art. 107 § 1 Kpa, a mianowicie brak w nich pełnej podstawy prawnej (art. 145 § 1 pkt 5 Kpa) oraz pełnego uzasadnienia faktycznego lub prawnego. Starosta Strzelecko-Drezdenecki wznowiał postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, gdyż wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Decyzje organu administracji publicznej nakładające na stronę postępowania administracyjnego obowiązek określonego zachowania lub też konkretyzujące określone uprawnienia powinny obowiązek ten lub uprawnienie wyrażać precyzyjnie, bez niedomówień i możliwości różnej interpretacji. Z art. 107 § 1 pkt 4 Kpa wynika obowiązek wskazania przepisów prawa, które organ uznał za podstawę wydania decyzji, przy czym nie chodzi tylko o podanie przepisów ustrojowych czy procesowych, ale także przepisów prawa materialnego, które zadecydowały o treści rozstrzygnięcia. Uchybienia w postaci niewskazania oraz niewyjaśnienia w uzasadnieniu decyzji w sposób dostateczny podstawy prawnej stanowią o podjęciu rozstrzygnięcia z naruszeniem wymogów określonych w art. 107 § 3 Kpa i to w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy. Dokonywana przez organ ocena jest niepełna i nie uzasadnia wystarczająco podjętych rozstrzygnięć. Brak prawidłowego uzasadnienia decyzji narusza zasady prawdy obiektywnej i obowiązku wszechstronnego rozważenia materiału dowodowego (art. 7, art. 77 § 1 i art. 80 Kpa) oraz zasad ustalonych w art. 8 i art. 11 Kpa.

Następnie w wyniku kontroli ustalono, iż w 1 przypadku po wznowieniu postępowania mając na uwadze art. 151 § 2 Kpa Starosta Strzelecko-Drezdenecki stwierdził, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa i odstąpił od uchylecia w/w decyzji. Wskazany art. 151 § 2 określa, że „w przypadku gdy w wyniku wznowienia postępowania nie można uchylić decyzji na skutek okoliczności, o których mowa w art. 146, organ administracji publicznej ograniczy się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa oraz wskazania okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji”. Natomiast art. 146 § 1 Kpa mówi o tym, że uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 1 i 2 nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło dziesięć lat, zaś z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a i art. 145b, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat.

Podstawę wznowienia badanego postępowania stanowił art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, gdyż wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Natomiast upływ okresu przedawnienia z art. 146 § 1 Kpa, gdy od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji upłynęło pięć lat oznacza bezwzględny zakaz merytorycznego orzekania w sprawie. To zaś nakazuje uznać, że po upływie tego okresu, w sprawie rozpoznawanej w trybie wznowienia postępowania, organ administracji publicznej traci kompetencję zarówno do uchylecia jak i do odmowy uchylecia decyzji ostatecznej. Starosta Strzelecko-Drezdenecki prawidłowo stwierdził, że decyzja wydana została z naruszeniem prawa oraz wskazał okoliczności, z powodu których nie uchylił tej decyzji, aczkolwiek nie podał daty doręczenia decyzji ostatecznej, co było kluczowe dla danego rozstrzygnięcia. Na podstawie analizy akt administracyjnych zespół kontrolny ustalił, że od dnia doręczenia decyzji minęło pięć lat.

W dalszej części czynności kontrolnych stwierdzono nieprawidłowości w prowadzonym postępowaniu odnośnie wznowienia postępowania w stosunku do decyzji w sprawie utraty statusu osoby bezrobotnej z powodu niezgłoszenia się w wyznaczonym terminie i niepowiadomienia w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie niestawiennictwa. Starosta Strzelecko-Drezdenecki wznowiając wskazane postępowanie stwierdził, że wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5 Kpa). W niniejszej sprawie brak było podstaw do wznowiania postępowania, gdyż nie wystąpiła żadna z przesłanek przewidziana w art. 145 § 1 Kpa. Decyzja o utracie statusu osoby bezrobotnej wydana została w dniu 24.10.2022r., natomiast data wystawienia zaświadczenia lekarskiego (które było nowym dowodem w sprawie) przypadła na dzień 08.11.2022r. Czyli nie wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi. Ponadto na druku ZUS ZLA widniała informacja, że dane zaświadczenie lekarskie wystawione zostało za okres wsteczny i jest niezgodne z zasadami o czasowej niezdolności do pracy.

Ponadto w trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w 1 przypadku Starosta Strzelecko-Drezdenecki zastosował niewłaściwą przesłankę wznowienia postępowania. Ustalono, iż strona zarejestrowała się w urzędzie pracy jako bezrobotna z prawem do zasiłku po 180 dniach z powodu rozwiązania umowy w ostatnim zakładzie pracy bez wypowiedzenia przez pracodawcę z winy pracownika na podstawie art. 52 Kodeksu pracy. Następnie bezrobotny na podstawie wyroku Sądu Okręgowego dostarczył sprostowane świadectwo pracy, z którego wynikało, że umowa o pracę została rozwiązana za wypowiedzeniem przez pracodawcę (art. 30 § 1 pkt 2 Kodeksu pracy). Powiatowy Urząd Pracy w Strzelcach Kraj. wznowił postępowanie w sprawie nabycia przez stronę statusu bezrobotnego oraz odmowie przyznania prawa do zasiłku od dnia rejestracji na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 Kpa, uznając, że wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który wydał decyzję. Należy stwierdzić, że przedstawione przez bezrobotnego świadectwo pracy nie jest nowym dowodem istniejącym w dniu

wydania decyzji ostatecznej w rozumieniu art. 145 § 1 pkt 5 Kpa. Świadczenie to zostało wydane już po zakończeniu postępowania administracyjnego związanego z nabyciem statusu osoby bezrobotnej oraz odmową przyznania prawa do zasiłku. W niniejszej sprawie podstawę wznowienia postępowania powinien stanowić art. 145 § 1 pkt 8 Kpa, zgodnie z którym wznowia się postępowanie, jeżeli decyzja została wydana w oparciu o inną decyzję lub orzeczenie sądu, które zostało następnie uchylone lub zmienione.

Ocena realizacji zadań w przedmiocie prawidłowości uchylecia i zmiany decyzji w zakresie decyzji wydanych na podstawie art. 154 Kpa oraz art. 155 Kpa.

W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że w badanym okresie urząd pracy uchylił lub zmienił 7 decyzji administracyjnych na podstawie art. 154 Kpa oraz 8 decyzji na podstawie art. 155 Kpa.

Zgodnie z art. 154 § 1 Kpa decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Uchylenie lub zmiana decyzji administracyjnej w trybie art. 154 Kpa może zatem nastąpić w sytuacji, gdy łącznie spełnione są następujące przesłanki:

- 1) postępowanie w sprawie indywidualnej zostało zakończone decyzją ostateczną, na podstawie której żadna ze stron nie nabyła prawa;
- 2) za uchyleciem lub zmianą decyzji przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony.

W 3 przypadkach brak było podstaw prawnych do zastosowania art. 154 Kpa poprzez uchylenie decyzji w sprawie uznania za osobę bezrobotną i odmowie przyznania prawa do zasiłku. W przypadku udokumentowania przez osobę bezrobotną prawa do zasiłku ma zastosowanie art. 71 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zgodnie ze wskazanym art. 71 ust. 6 „w przypadku udokumentowania przez bezrobotnego okresu uprawniającego do zasiłku po upływie 7 dni od dnia zarejestrowania się w powiatowym urzędzie pracy, jednak w okresie posiadania statusu bezrobotnego, prawo do zasiłku przysługuje od dnia udokumentowania tego prawa na okres, o którym mowa w art. 73 ust. 1”.

Powyższy artykuł różnicuje skutki prawne w zakresie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, w zależności od udokumentowania przez osobę bezrobotną okresu uprawniającego ją do zasiłku „przed upływem” albo „po upływie” 7 dni od dnia zarejestrowania jej jako osoby bezrobotnej w powiatowym urzędzie pracy, statując w tym drugim przypadku prawo takiej osoby do zasiłku dla bezrobotnych dopiero od dnia udokumentowania przez nią tego prawa.

Starosta Strzelecko-Drezdenecki w kontrolowanych sprawach powinien przyznać osobom bezrobotnym prawo do zasiłku od dnia udokumentowania okresu uprawniającego do zasiłku na podstawie art. 71 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia (...). Otóż wydanie decyzji na podstawie art. 154 Kpa było niedopuszczalne ze względu na istnienie przepisu art. 71 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy o charakterze *lex specialis*.

W trakcie czynności kontrolnych stwierdzono, że 5 decyzji wydanych przez Starostę Strzelecko-Drezdeneckiego w trybie art. 155 Kpa nie zawierało pełnych rozstrzygnięć. Zgodnie z art. 155 Kpa decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Organ I instancji w swoich rozstrzygnięciach ograniczył się wyłącznie do uchylenia uprzednio wydanej decyzji ostatecznej, natomiast nie orzekł co do istoty sprawy. W szeroko ugruntowanym orzecznictwie sądowym kwestionuje się możliwość wydania rozstrzygnięcia ograniczającego się wyłącznie do uchylenia decyzji, bowiem takie rozstrzygnięcie nie załatwia sprawy administracyjnej. Natomiast decyzja administracyjna co do zasady powinna rozstrzygać sprawę lub w inny sposób kończyć sprawę w danej instancji. W takiej sytuacji zasadnym staje się uchylenie decyzji oraz jednoznaczne wskazanie w jaki sposób organ postanowił zmienić uprzednio wydaną decyzję.

Zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych uchybień.

W kontrolowanej dokumentacji zespół kontrolny stwierdził następujące uchybienia i nieprawidłowości:

1. Uwzględnianie odwołań we własnym zakresie na podstawie art. 132 Kpa pomimo braku podstaw prawnych wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Wznowienie postępowania administracyjnego i uchylenie decyzji pomimo braku podstaw prawnych.
3. Zastosowanie niewłaściwej podstawy wznowienia postępowania.
4. Wydawanie decyzji bez pełnej podstawy prawnej oraz zawierających niepełne uzasadnienie prawne oraz faktyczne wynikające z art. 107 § 3 Kpa.
5. Niewłaściwe zastosowanie trybu art. 154 Kpa poprzez błędne uchylenie decyzji.
6. Nieprawidłowa procedura administracyjna prowadzonego postępowania, poprzedzająca żądanie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia.
7. Nieprawidłowe rozstrzygnięcia decyzji, tj. ograniczanie się wyłącznie do uchylenia decyzji zamiast rozstrzygania merytorycznego co do istoty sprawy.

Biorąc pod uwagę powyższe, w związku z faktem, iż stwierdzone nieprawidłowości miały charakter merytoryczny i w sposób powtarzalny naruszały procedury postępowania administracyjnego, działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Strzelcach Kraj. w zakresie objętym niniejszą kontrolą ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Zalecenia, pouczenia, uwagi i wnioski

Biorąc pod uwagę stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości przekazuję następujące zalecenia w zakresie kontrolowanej działalności:

1. Uwzględnianie odwołań trybie art. 132 Kpa wyłącznie w przypadku istnienia podstaw prawnych wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Wznawianie postępowań wyłącznie w stosunku do decyzji dotkniętych wadliwością określoną w art. 145 § 1 i art. 145a § 1 Kpa.
3. Stosowanie właściwych podstaw prawnych wznowienia postępowania.
4. Stosowanie zapisów art. 107 Kpa przy wydawaniu decyzji administracyjnych.
5. Uchylenie decyzji na podstawie art. 154 Kpa wyłącznie w sytuacji istnienia podstaw prawnych do jego zastosowania.
6. Prowadzenie postępowań administracyjnych zgodnie z zasadami określonymi w Kpa.
7. Prawidłowe konstruowanie rozstrzygnięć zgodnie z zasadami określonymi w przepisach Kpa.

Jednocześnie informuję, że 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 Strzelcach Kraj., drugi egzemplarz pozostaje w aktach Oddziału Rynku Pracy w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO
Grażyna Jelska
Dyrektor
Wydziału Polityki Społecznej