WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2025-10-03

S-V.862.10.2025.AP

Pan
Dariusz Bukowski
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Tarnobrzegu

Na podstawie art. 46 ust. 1 oraz art. 47 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 224, z późn. zm.) przekazuję wystąpienie pokontrolne po kontroli problemowej przeprowadzonej w dniach 12,18,27 czerwca 2025 r. w **Powiatowym Urzędzie Pracy w Tarnobrzegu**, siedziba i adres: ul. 1 Maja 3, 39-400 Tarnobrzeg.

Kontrolę przeprowadził zespół kontrolny w składzie:

1. **Pani Agnieszka Paszkowska – starszy inspektor wojewódzki - kierownik zespołu kontrolnego,**
2. **Pan Krzysztof Zieliński – starszy specjalista - członek zespołu kontrolnego**,

na podstawie imiennych upoważnień do kontroli udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Wydziału Polityki Społecznej Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, działającą z upoważnienia Wojewody Podkarpackiego (upoważnienia kontrolerów z dnia 11.06.2025 r. znak: S-V.862.10.2025.AP o numerach: 465/2025 oraz 466/2025).

Kontrolą objęto prawidłowość przeprowadzenia przez Starostę Tarnobrzeskiego postępowań administracyjnych w ramach autokontroli wskutek wniesionego odwołania od wydanej decyzji, przeprowadzenia postępowań w nadzwyczajnych trybach określonych przepisami ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.) oraz prawidłowość orzekania w sprawach przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego. Okres poddany kontroli: 01.06.2023 r.-31.05.2025 r. W tym okresie obowiązywały przepisy ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz.U. z 2025 r.

poz. 214, z późn. zm.). W dniu 01.06.2025 r. weszła w życie ustawa z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia (Dz.U. z 2025 r. poz. 620) uchylająca przepisy ustawy o promocji zatrudnienia (…). Nowe przepisy, podobnie jak poprzednio obowiązujące, stanowią, że organem nadzoru nad powiatowymi urzędami pracy jest wojewoda.

W okresie kontrolowanym Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w Tarnobrzegu byli: Pani Teresa Huńka (do 28.02.2024 r.) oraz Pan Dariusz Bukowski (od 01.08.2024 r. do nadal). Od 29.02.2024 r. do 31.07.2024 r. obowiązki Dyrektora pełniła Pani Bożena Jur.

Akta kontroli: strony 81-84

Wykonywanie zadań w kontrolowanym zakresie oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Dokonana ocena wynika z przedstawionych poniżej ustaleń kontroli.

Postępowania w ramach autokontroli na podstawie art. 132 K.p.a.

W okresie poddanym kontroli zadanie było realizowane przez Dział Rejestracji, Ewidencji i Świadczeń.

Próbą kontrolną objęto wytypowaną przez kontrolujących, w oparciu o przedłożone do wglądu akta, dokumentację dotyczącą 4 osób bezrobotnych posiadających w rejestrze jednostki kontrolowanej następujące numery identyfikacyjne: 110924/00007, 091106/0004, 030424/00003, 240309/0010. Analiza dowodów zgromadzonych w postępowaniach administracyjnych wykazała zgodność dokonanych przez Starostę Tarnobrzeskiego czynności proceduralnych z przepisami ustawy Kodeks postępowania administracyjnego. We wszystkich badanych przypadkach organ zatrudnienia wydał decyzję rozstrzygającą o utracie statusu bezrobotnego z powodu niezgłoszenia się po raz pierwszy do Powiatowego Urzędu Pracy w Tarnobrzegu w wyznaczonym terminie i niepowiadomienia w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie niestawiennictwa. Decyzje administracyjne zostały prawidłowo doręczone i weszły do obrotu prawnego. Odwołania od decyzji złożyły strony postępowania z zachowaniem terminu określonego w art. 129 § 2 K.p.a. (14 dni od dnia doręczenia decyzji). Odwołania nie zawierają braków formalnych. Postępowania administracyjne zostały przeprowadzone przez Starostę w terminie, o którym stanowi art. 133 K.p.a. (7 dni od dnia otrzymania odwołania). Organ uwzględnił w całości wniesione odwołania i wydał w sprawach decyzje administracyjne, których rozstrzygnięcie zawiera dwa punkty: 1) orzeczenie o uwzględnieniu w całości odwołania strony od decyzji orzekającej o utracie statusu bezrobotnego od konkretnej daty na okres 120 dni oraz 2) orzeczenie o uchyleniu

w całości wspomnianej decyzji i umorzeniu postępowania administracyjnego w sprawie utraty statusu bezrobotnego od konkretnej daty na okres 120 dni. Prawna podstawa w decyzjach została prawidłowo powołana. W uzasadnieniu faktycznym organ wyczerpująco przedstawił okoliczności sprawy mające istotne znaczenie dla ich załatwienia. Zabrakło natomiast uzasadnienia prawnego, zwłaszcza przywołania treści art. 132 § 1 K.p.a. Na decyzjach podpisy złożyli pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy w Tarnobrzegu działający z upoważnienia Starosty Tarnobrzeskiego.

Akta kontroli: strony 31-34

Ustawowym warunkiem weryfikacji decyzji przez organ administracji publicznej w ramach autokontroli jest uwzględnienie w całości złożonego odwołania. Obowiązująca w kontrolowanym okresie treść przepisu art. 132 § 1 K.p.a. wskazywała, że w sytuacji, gdy organ uzna, iż odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Tak skonstruowana norma prawna zasadnie zakładała, że organ administracji najpierw dokonuje oceny odwołania pod kątem możliwości jego uwzględnienia w całości, a wydając w następstwie decyzję rozstrzyga wyłącznie o uchyleniu lub zmianie pierwotnej decyzji. W poddanych kontroli decyzjach Starosta Tarnobrzeski zawarł w ich zasadniczym elemencie, czyli w rozstrzygnięciu, orzeczenie o uwzględnieniu w całości odwołania, co nie powinno mieć miejsca, gdyż sentencja decyzji rozstrzyga o prawach i obowiązkach stron postępowania. Całościowe uwzględnienie odwołania wykracza poza treść rozstrzygnięcia. W powszechnym obiegu dostępne są m.in. wzory decyzji wydanych na mocy art. 132 K.p.a., które stanowiły punkt odniesienia dla przyjętych w jednostce kontrolowanej modeli aktów administracyjnych. Wzory te nie zostały wprowadzone przez ustawodawcę i nie do końca, w ocenie kontrolujących, odpowiadają jego założeniom, co stanowi o uchybieniach w realizacji zadania.

Postępowania w trybie nadzwyczajnym na podstawie art. 155 K.p.a.

W okresie poddanym kontroli zadanie było realizowane przez Dział Rejestracji, Ewidencji i Świadczeń.

Próbą kontrolną objęto wytypowaną przez kontrolujących, w oparciu o przedłożone do wglądu akta, dokumentację dotyczącą 4 osób bezrobotnych posiadających w rejestrze jednostki kontrolowanej następujące numery identyfikacyjne: 240899/0017, 071099/0010, 050116/00005, 250919/00002. Starosta Tarnobrzeski zainicjował i przeprowadził postępowania administracyjne w oparciu o przepis art. 155 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego po uzyskaniu pisemnej zgody stron postępowania na zmianę lub uchylenie decyzji, które były ostatecznymi w administracyjnym toku instancji.

Wydane w nadzwyczajnym trybie decyzje administracyjne spowodowały wzruszenie pierwotnych decyzji.

Kontrola wykazała nieprawidłowości w orzekaniu na mocy art. 155 K.p.a. Przywołany przepis stanowi o uchyleniu lub zmianie decyzji ostatecznej, rozróżniając tym samym rodzaje i skutki wydanych rozstrzygnięć. Uchylenie oznacza całkowite usunięcie decyzji z obrotu prawnego, podczas gdy zmiana polega na modyfikacji jej treści, zachowując jej ogólny charakter. W jednym z poddanych kontroli przypadków (numer identyfikacyjny osoby bezrobotnej: 071099/0010) Starosta orzekł o uchyleniu decyzji ostatecznej rozstrzygającej o uznaniu za osobę bezrobotną oraz o odmowie przyznania prawa do zasiłku. Jednocześnie, w tej samej decyzji, organ zatrudnienia orzekł o odmowie uznania strony za osobę bezrobotną oraz o odmowie przyznania prawa do zasiłku. Takie rozstrzygnięcie faktycznie oznacza zmianę decyzji, a nie jej uchylenie. Poza tym, powielono orzeczenie o odmowie przyznania prawa do zasiłku. W innym kontrolowanym przypadku (numer identyfikacyjny osoby bezrobotnej: 240899/0017) Starosta Tarnobrzeski rozstrzygnął o zmianie decyzji ostatecznej orzekającej o odmowie przyznania prawa do zasiłku poprzez przyznanie prawa do wspomnianego świadczenia.

W decyzji administracyjnej objętej aktami osoby bezrobotnej o numerze identyfikacyjnym 050116/00005, wydanej w trybie art. 155 K.p.a., organ zatrudnienia orzekł o zmianie decyzji ostatecznej o utracie statusu osoby bezrobotnej, podczas gdy organ wydając decyzję pierwotną nie zweryfikował dokładnie wyczerpująco zebranego materiału dowodowego, co zaważyło na błędnym rozstrzygnięciu sprawy. Stwierdzona wadliwość może być rozpatrywana w kategoriach rażącego naruszenia przepisów prawa. Mając na względzie okoliczność, że decyzja zapadła na mocy art. 155 K.p.a. prawidłowo rozstrzyga przedmiot sprawy, niecelowym – z uwagi na skutki prawne – jest prowadzenie przez organ kontroli postępowania nadzwyczajnego na podstawie art. 156 K.p.a. w kierunku stwierdzenia nieważności wspomnianej decyzji.

Kontrola wykazała, że nie we wszystkich poddanych analizie decyzjach zapadłych na podstawie art. 155 K.p.a. Starosta Tarnobrzeski przytoczył w ich uzasadnieniu prawnym treść wskazanego przepisu mającego zasadnicze znaczenie dla załatwienia sprawy oraz nie wyjaśnił, która okoliczność normowana przepisem art. 155 K.p.a. zaistniała w sprawie – interes społeczny czy słuszny interes strony.

Akta kontroli: strony 35-39

Wznowienie postępowania na podstawie art. 145 K.p.a.

W okresie poddanym kontroli zadanie było realizowane przez Dział Rejestracji, Ewidencji i Świadczeń.

Próbą kontrolną objęto wytypowaną przez kontrolujących, w oparciu o przedłożone do wglądu akta, dokumentację dotyczącą 8 osób bezrobotnych posiadających w rejestrze jednostki kontrolowanej następujące numery identyfikacyjne: 030222/00005, 070710/00009, 270319/00002, 090623/00003, 290301/0003, 070699/0089, 270824/00003, 130924/00002. Starosta Tarnobrzeski wznowił z urzędu postępowania administracyjne w sprawach zakończonych decyzjami ostatecznymi, wydając na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a., art. 147 K.p.a. i art. 149 K.p.a. postanowienia o wznowieniu tych postępowań. Postanowienia stanowiły podstawę do przeprowadzenia przez organ postępowań co do przyczyn wznowienia oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Finalnie Starosta wydał decyzje administracyjne na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 K.p.a. oraz mających zastosowanie w sprawie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia (…). Uchylając decyzję ostateczną organ orzekł o istocie sprawy. Starosta Tarnobrzeski wziął pod uwagę także wynikające z art. 146 K.p.a. ograniczenie dopuszczalności uchylenia decyzji w wyniku wznowienia, stwierdzając w wydanym akcie administracyjnym (decyzja) na podstawie art. 151 § 2 K.p.a., że ostateczna decyzja została wydana z naruszeniem prawa oraz orzekając o odstąpieniu od uchylenia decyzji z powodu okoliczności, o których mowa w art. 146 § 1 K.p.a. W toku czynności kontrolnych nie stwierdzono przypadku, aby organ zatrudnienia wydał rozstrzygnięcie na mocy art. 151 § 1 pkt 2 albo art. 151 § 2 K.p.a., podczas gdy nie została zrealizowana przesłanka wznowienia postępowania określona w art. 145 § 1 K.p.a.

W uzasadnieniach prawnych poddanych kontroli decyzji zapadłych we wznowionych postępowaniach administracyjnych organ zatrudnienia nie przywołał treści przepisu art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a., w wyniku czego nie poinformował dostatecznie stron postępowania o treści przesłanki wznowienia postępowania w pełnym zestawieniu jej z konkretnymi okolicznościami sprawy. Na decyzjach podpisy złożyli pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy w Tarnobrzegu działający z upoważnienia Starosty Tarnobrzeskiego.

Akta kontroli: strony 40-61

Przyznawanie prawa do dodatku aktywizacyjnego

W okresie poddanym kontroli zadanie było realizowane przez Dział Rejestracji, Ewidencji i Świadczeń.

Próbą kontrolną objęto wytypowaną przez kontrolujących, w oparciu o przedłożone do wglądu akta, dokumentację dotyczącą 10 osób bezrobotnych posiadających w rejestrze

jednostki kontrolowanej następujące numery identyfikacyjne: 100401/0004, 130704/0018, 151116/00006, 090204/0004, 010421/00002, 180723/00002, 090903/0008, 011205/0001, 060921/00007, 030222/00004. Postępowania administracyjne zostały wszczęte na wniosek stron, którymi byli bezrobotni uprawnieni do zasiłku, aktywizujący się zawodowo z własnej inicjatywy (podjęcie zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej). W przypadku braku prawa do zasiłku organ orzekł o odmowie przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego. Poddane kontroli decyzje są zgodne z art. 48 ust. 1-4 ustawy o promocji zatrudnienia (…) oraz z przepisami rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1189).

Dodatki aktywizacyjne zostały przyznane w wysokości 50% wymiaru zasiłku określonego w art. 72 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia (…) przez okres wynikający z art. 48 ust. 2 ustawy i przepisów wskazanego wyżej rozporządzenia (od dnia złożenia wniosku do ostatniego dnia połowy okresu przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych, przypadającego w okresie zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej, w przypadku, o którym mowa w art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy). Podjęcie zatrudnienia oraz innej pracy zarobkowej zostało udokumentowane umowami o pracę oraz umowami cywilnoprawnymi. Objęte kontrolą decyzje wydano w oparciu o prawidłową podstawę prawną. Na decyzjach podpisy złożyli pracownicy Powiatowego Urzędu Pracy w Tarnobrzegu działający z upoważnienia Starosty Tarnobrzeskiego.

W dwóch przypadkach (numery identyfikacyjne osób bezrobotnych: 180723/00002 oraz 010421/00002) organ zatrudnienia orzekł w decyzjach o odmowie przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego bez wskazania daty, od której następuje odmowa przyznania uprawnienia. W pierwszym z wymienionych kazusów Starosta wydał postanowienie o wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego, wskazując w rozstrzygnięciu, że „przedmiotowy wniosek zostanie rozpatrzony niezwłocznie po otrzymaniu i uprawomocnieniu decyzji z WUP w Rzeszowie, Oddział Zamiejscowy w Tarnobrzegu w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych”. Organ nie określił w sentencji postanowienia konkretnej daty, do której strona postępowania mogłaby się spodziewać wydania decyzji w sprawie przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego, co nie odpowiada wymogom art. 36 K.p.a. oraz zasadzie informowania stron statuowanej w art. 9 K.p.a.

Akta kontroli: strony 62-80

Wszystkie dowody w postępowaniu kontrolnym oraz szczegółowy wykaz skontrolowanej dokumentacji zawierają akta kontroli.

Do przedstawionych wyżej ustaleń kontrolnych zawartych w projekcie wystąpienia pokontrolnego, doręczonego jednostce kontrolowanej w dniu 14.08.2025 r., przysługiwało Panu na mocy przepisów ustawy o kontroli w administracji rządowej prawo zgłoszenia umotywowanych pisemnych zastrzeżeń, z którego Pan nie skorzystał. W ramach ww. uprawnienia nie skorzystał Pan również z prawa skierowania wniosku o przedłużenie terminu do złożenia zastrzeżeń.

W związku z powyższym, stosownie do art. 46 ust. 1 przywołanej ustawy, sporządzono wystąpienie pokontrolne obejmujące m.in. treść projektu wystąpienia pokontrolnego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości wynikały z niewłaściwej interpretacji przepisów prawa, błędnej praktyki oraz braku wystarczającego nadzoru sprawowanego przez kadrę kierowniczą. Nie spowodowały ujemnych następstw dla prowadzonej działalności w aspekcie wykonania zadań (nie skutkując następstwami finansowymi).

Kontrola nie wykazała okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa, wykroczenia lub przestępstwa, wykroczenia skarbowego lub innych czynów, za które ustawowo przewidziana jest odpowiedzialność prawna.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości oraz usprawnienia badanej działalności – na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej w związku z art. 355 ust. 2 oraz art. 358 ustawy z dnia 20 marca 2025 r. o rynku pracy i służbach zatrudnienia – przekazuję następujące zalecenia pokontrolne:

1. W rozstrzygnięciach decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego nie wskazywać na uwzględnienie w całości wniesionego odwołania.
2. Stosować jednolitość w orzekaniu na podstawie art. 155 K.p.a. poprzez uchylenie decyzji ostatecznej tylko w sprawach wymagających usunięcia takiej decyzji z obrotu prawnego. W przypadku konieczności zmiany decyzji ostatecznej Starosta Tarnobrzeski powinien dokonać modyfikacji zapadłego wcześniej rozstrzygnięcia sprawy. Uzasadnienie prawne wydawanych decyzji powinno wskazywać treść przepisu art. 155 K.p.a. oraz określać, która z przesłanek przewidzianych w normie prawnej znalazła zastosowanie w konkretnej sprawie, doprecyzowując pojęcia „interes społeczny” oraz „słuszny interes strony”.

3. Prowadzić wnikliwą analizę zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego dla zgodnego ze stanem faktycznym i z przepisami prawa załatwienia sprawy. Przepis art. 155 K.p.a. może znaleźć zastosowanie wyłącznie w przypadkach w nim określonych.
4. Uzasadnienie prawne decyzji administracyjnych wydawanych we wznowionym postępowaniu administracyjnym powinno przytaczać treść art. 145 § 1 K.p.a. i punktu tego artykułu określającego przesłankę wznowienia postępowania, która zaistniała w konkretnej sprawie.
5. Rozstrzygając w decyzjach administracyjnych o odmowie przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego, Starosta Tarnobrzeski obowiązany jest wskazywać w sentencji decyzji datę, od której wspomniane uprawnienie nie przysługuje.
6. Wyznaczając w postanowieniu administracyjnym nowy termin załatwienia sprawy organ zatrudnienia obowiązany jest wskazywać konkretną datę dla prawidłowego poinformowania strony postępowania o maksymalnym terminie wydania przez organ rozstrzygnięcia w sprawie.

Jednostka kontrolowana może, w terminie 7 dni od dnia otrzymania zaleceń pokontrolnych, zgłosić do nich pisemne umotywowane zastrzeżenia. W terminie 14 dni od dnia otrzymania zastrzeżeń organ kontroli przedstawia stanowisko w sprawie ich uwzględnienia.

W przypadku niezgłoszenia zastrzeżeń lub nieuwzględnienia zastrzeżeń przez Wojewodę Podkarpackiego jednostka kontrolowana, w terminie 30 dni od dnia otrzymania stanowiska Wojewody, powiadamia organ kontroli o realizacji zaleceń pokontrolnych.

W przypadku uwzględnienia zastrzeżeń jednostka kontrolowana, w terminie 30 dni od dnia otrzymania stanowiska Wojewody Podkarpackiego, powiadamia organ kontroli o realizacji zaleceń pokontrolnych, mając na uwadze zmiany wynikające z uwzględnionych zastrzeżeń.

WOJEWODA PODKARPACKI
(-)
Teresa Kubas – Hul
(Podpisane bezpiecznym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:
1. Adresat
2. aa