



Wojewoda Zachodniopomorski

Szczecin, 24 września 2024 r.

Znak: WZPS-1.862.3.10.2024.AS

Uwagi i wnioski pokontrolne

Na podstawie art. 113 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2024 r., poz. 475 ze zm.) przekazuję niniejsze wnioski z kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 10 ust. 1 cyt. ustawy w Powiatowym Urzędzie Pracy w Drawsku Pomorskim, ul. Starogrodzka 9, zwanym w dalszej części niniejszych wniosków „jednostką kontrolowaną”.

Kontrola została przeprowadzona w dniu 11 września 2024 r., na podstawie upoważnienia Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 02 sierpnia 2024 r., Nr 41/2024 przez zespół złożony z pracowników Wydziału Zdrowia Wydziału i Polityki Społecznej Zachodniopomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w składzie: Adrianna Studzińska – główny specjalista (kierownik zespołu kontrolnego) oraz Agnieszka Brzuszczak – starszy inspektor wojewódzki.

Kontrolujący przed przystąpieniem do czynności kontrolnych złożyli oświadczenie o braku okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie ich z udziału w przedmiotowej kontroli. Niniejsza kontrola została odnotowana w książce kontroli pod pozycją Nr 1.

Przedmiot i zakres kontroli

Ocena realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego w dniu 17 listopada 2022 r., znak ZPS-1.862.3.8.2022.AS.

Okres objęty kontrolą: od 01 stycznia 2023 r. do dnia rozpoczęcia kontroli.

Ustalenia z przeprowadzonych czynności kontrolnych

Przedmiotem kontroli była ocena realizacji zaleceń pokontrolnych, po przeprowadzonej w dniach 26-27.9.2022 r. kontroli, w zakresie prawidłowości prowadzenia przez Powiatowy Urząd Pracy w Drawsku Pomorskim postępowania administracyjnego w trybie art. 132 i 133, art. 145 w związku z art. 151, art. 154 i 155 oraz art. 162 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 572), podczas której stwierdzono uchybienia w sferze niewłaściwego stosowania procedury administracyjnej w decyzjach administracyjnych, tj. braku wskazania uzasadnienia faktycznego i prawnego w decyzjach uwzględniających odwołanie, braku wznowienia postępowania administracyjnego gdy zaistniały do tego przesłanki, niewłaściwego zakończenia prowadzonego postępowania wznowieniowego w postaci orzekania poza zakresem wzruszanej decyzji administracyjnej. Stwierdzone uchybienia dotyczyły również niewłaściwego formułowania osnowy postanowień administracyjnych oraz powoływania niewłaściwych podstaw prawnych w wydanych decyzjach.

W toku kontroli dokonano – na zasadzie losowej - analizy prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 132 i 133 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w 4 przypadkach (decyzja znak DOKD.706.32.2023.IS z dnia 13.11.2023 r., znak DOKD.706.1.2024.IS z dnia 12.01.2024 r., znak DOKD.706.3.2024.IS z dnia 22.02.2024 r., znak DEŚD.706.2.2024.JW z dnia 09.7.2024 r. - zał. Nr 1, 2, 3 i 4 do protokołu) Starosta Drawski orzekł, że zaistniała przesłanka materialna wynikająca z treści art. 132 kpa do uznania, że wniesione odwołania zasługują w całości na uwzględnienie. Organ I instancji rozstrzygnął powyższe cztery sprawy poprzez uchylenie własnych decyzji ostatecznych i uwzględnienie żądań osób bezrobotnych, jednakże naruszył on w tym zakresie treść art. 132 w powiązaniu z przepisem prawa materialnego, o którym mowa w art. 33 ust. 3 i ust. 4 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Możliwość zastosowania art. 132 kpa zależy od uznania przez organ, że złożone odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Sytuacja taka wystąpi wówczas, gdy organ uzna dostatecznie skonkretyzowane żądanie strony za usprawiedliwione. Skoro tylko uwzględnienie w całości odwołania (żądania) uprawnia organ pierwszej instancji do wydania nowej decyzji, to organ ten musi wykazać, że przesłanka ta została spełniona. W danych sprawach administracyjnych, mimo uchylenia własnych decyzji, Starosta Drawski nie wykazał jak wniesione odwołania uzasadniały zweryfikowanie prawidłowości zapadłych pierwotnych rozstrzygnięć przez konfrontację zarzutów i żądań stron postępowania z dokumentacją zawartą w aktach sprawy. Sankcja pozbawienia na okres karencyjny statusu bezrobotnego/poszukującego pracy winna być zastosowana, jeśli bezrobotny/poszukujący pracy nie stawiał się w Urzędzie Pracy w wyznaczonym terminie oraz nie powiadomił o uzasadnionej przyczynie niestawiennictwa w okresie do 7 dni. Termin wskazany w tym przepisie ma charakter terminu zawitego. Uwzględnienie odwołania – mimo uchybienia tego terminu przez osobę bezrobotną/poszukującą pracy - stanowi naruszenie prawa materialnego.

W ww. czterech przypadkach dostrzeżono także uchybienia w postaci niewskazania oraz niewyjaśnienia w uzasadnieniach zaskarżonych decyzji – w sposób dostateczny - podstawy prawnej w odniesieniu do okoliczności faktycznych sprawy, co stanowi o podjęciu rozstrzygnięcia z naruszeniem wymogów określonych w artykule art. 107 § 1 pkt 6 kpa. Zdaniem organu kontrolnego, dokonana przez organ w uzasadnieniach decyzji ocena stanu faktycznego jest niepełna i nie uzasadnia wystarczająco podjętych rozstrzygnięć w ww. przypadkach. Brak wskazania jakie postępowanie administracyjne zostało przeprowadzone stanowi podstawę do postawienia organowi skutecznego zarzutu naruszenia 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.

Decyzja organu I instancji wydana w ramach trybu samokontroli musi bezwzględnie zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne, w którym organ wskaże motywy na jakich się oparł, uwzględniając odwołanie w całości. Obowiązek zamieszczenia uzasadnienia w takiej decyzji wynika z faktu, iż mamy do czynienia z decyzją organu administracji publicznej wydaną na skutek odwołania, a brak tego uzasadnienia stanowi naruszenie dyspozycji, o której mowa w art. 107 § 1 pkt 6 kodeksu postępowania administracyjnego.

- w 1 przypadku (decyzja znak DOKD.706.1.2024.IS z dnia 12.01.2024 r.) w trybie art. 133 kpa dotyczącego obowiązku organu I instancji przekazania odwołania organowi odwoławczemu stwierdzono nieprawidłowość polegającą na tym, że kompetencja przyznana organowi I instancji w art. 132 kpa może być realizowana tylko w ciągu 7 dni od daty wpływu odwołania. Organ I instancji, który nie skorzystał z uprawnienia do wzruszenia własnej decyzji w trybie samokontroli jest obowiązany przekazać odwołanie wraz z aktami sprawy organowi odwoławczemu (art. 133 kpa). Organ I instancji może bez przekazywania akt organowi odwoławczemu uwzględnić w całości odwołanie i wydać decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję, jednak na dokonanie autoweryfikacji ma jedynie 7 dni od dnia wniesienia odwołania. Siedmiodniowy termin określony w art. 133 kpa jest terminem ustawowym, po upływie którego wygasa uprawnienie organu I instancji do dokonania autoweryfikacji decyzji. Oznacza to, iż od dnia upływu terminu ustanowionego w art. 133 kpa tylko i wyłącznie organ odwoławczy jest wyposażony w kompetencje do rozstrzygnięcia sprawy. W powyższej sprawie administracyjnej wniesienie odwołania do Starosty Drawskiego przez osobę bezrobotną nastąpiło w dniu 18.12.2023 r., natomiast w trybie samokontroli organ ten wydał decyzję z uchybieniem ww. terminu i datowaną na 12.01.2024 r., do czego już nie posiadał kompetencji.

W toku kontroli dokonano również analizy prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 145 § 1 w związku z art. 151 § 1 ustawy z dnia 14.6.1960 r. - Kodeksu postępowania administracyjnego.

Kontrolą objęto, metodą losową, 7 akt administracyjnych osób bezrobotnych o następujących numerach ewidencyjnych:

180419/00001, 240920/00002, 181106/2282, 270123/00004, 111106/2739, 250321/00001, 140912/00005.

Stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w 6 przypadkach (decyzja Nr 430/06/2023 z dnia 28.6.2023 r., DOKD.7010.250321/00001.2023.MS z dnia 31.7.2023 r., DOKD.7010.240920/00002.2023.MS z dnia 26.9.2023 r., DOKD.701.180419/00001.2023.JW z dnia 04.10.2024 r., DOKZ.7010.181106/2282.2023.SJ z dnia 22.01.2024 r., DEŚZ.7010.111106.2739.2024.JŻ z dnia 24.6.2024 r., - zał. od Nr 5 do Nr 10 do protokołu) Starosta Drawski mając na uwadze treść art. 145 § 1 pkt 5 kpa w związku z 151 § 1 pkt 2 kpa uchylił własne decyzje ostateczne oraz wydał merytoryczne rozstrzygnięcia w ww. sprawach. Zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 151 § 1 pkt 2 kpa organ administracji publicznej, o którym mowa w art. 150, po przeprowadzeniu postępowania określonego w art. 149 § 2 wydaje decyzję, w której uchyła decyzję dotychczasową, gdy stwierdzi istnienie podstaw do jej uchylenia na podstawie art. 145 § 1, art. 145a lub art. 145b, i wydaje nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy. Celem postępowania wznowieniowego jest zatem ustalenie, czy postępowanie zwykłe było dotknięte określonymi wadami, a w razie stwierdzenia określonej wadliwości decyzji dotychczasowej doprowadzenie do jej uchylenia i wydania nowej decyzji rozstrzygającej o istocie sprawy albo stwierdzenie, że decyzja dotychczasowa wydana została z określonym naruszeniem prawa (art. 151 § 1 pkt 1 i 2 i § 2 kpa.).

Należy jednak stwierdzić, że organ pierwszej instancji nieprawidłowo zakończył prowadzone przez siebie postępowania wznowieniowe, gdyż w swoich decyzjach z dnia 28.6.2023 r., 31.7.2023 r., 26.9.2023 r., 04.10.2023 r., 22.01.2024 r. jak też z dnia

24.6.2024 r. orzekł - na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 kpa - o odmowie przyznania osobie bezrobotnej statusu osoby bezrobotnej, podczas gdy wzruszane decyzje ostateczne obejmowały swym zakresem nie tylko status osoby bezrobotnej ale też i zasiłek dla bezrobotnych.

Z wykładni językowej art. 151 § 1 pkt 2 kpa, powołanego jako podstawa prawna decyzji wynika, że granice postępowania wznowieniowego wyznaczone są zakresem treści decyzji ostatecznej, a zatem organ administracyjny rozstrzyga na nowo w sprawie, która była już wcześniej ostatecznie rozstrzygnięta decyzją, mając na uwadze materialnoprawną podstawę jej wydania.

Brak wypowiedzi organu administracji co do drugiej części wznowianej decyzji (w tym wypadku dot. zasiłku dla bezrobotnych) stanowi o naruszeniu treści art. art. 151 § 1 pkt 2 kpa.

Spośród powyższych spraw administracyjnych, organ kontrolny stwierdził ponadto uchybienia (trzy z ww. sześciu) w wydanych postanowieniach przez Starostę Drawskiego, tj.:

- niewłaściwego, zgodnie z treścią art. 107 § 1 Kpa, sformułowania we właściwy sposób treści (osnowy) postanowienia. Treść rozstrzygnięcia jest równoznaczna z udzielonym Stronie uprawnieniem lub nałożonym na nią obowiązkiem albo też stanowi wypowiedź o odmowie przyznania jej żadanego uprawnienia, względnie o umorzeniu postępowania.

Jak wynika z akt administracyjnych wydane postanowienia winny objąć swym zakresem treść wzruszanej decyzji ostatecznej, gdy tymczasem akty te objęły wznowienie wskazujące na weryfikację tylko samego statusu, co wręcz sugeruje, że organ I instancji podjął to postępowanie w części, pomijając okoliczności, że wzruszana decyzja administracyjna rozstrzygała także kwestie zasiłku dla bezrobotnych (postanowienie z dnia 31.8.2023 r. znak DOKD.701.180419/00001.2023.JW, z dnia 01.6.2023 r. znak DOKD.7010.270123/00004.2023.MS oraz z dnia 10.6.2024 r. znak DEŚZ.7010.111106/2739.2024.JŻ).

- w 1 przypadku, Starosta Drawski, po wydaniu w dniu 29.11.2023 r. postanowienia o wznowieniu postępowania administracyjnego w trybie art. 145 § 1 pkt 5 kpa, wydał w dniu 19.12.2023 r. decyzję administracyjną w trybie art. 104 kpa, na mocy której orzekł o utracie przez osobę bezrobotną statusu osoby bezrobotnej i prawa do zasiłku na okres od 15.11.2022 r. do 07.02.2023 r. (dowód: postanowienie znak DOKZ.7010.140912/00005.2023.SJ z dnia 29.11.2023 r., decyzja znak DOKZ.7010.140912/00005.2023.SJ z dnia 19.12.2023 r. - zał. Nr 11 do protokołu). Uchybienia dotyczą wydanego postanowienia, tj. braku merytorycznych podstaw do wydania ww. aktu (postanowienia).

W danej sprawie administracyjnej, Starosta Drawski wznowił postępowanie administracyjne mając na uwadze przesłankę, o której mowa w art. 145 § 1 pkt 5 kpa oraz wskazując, że na dzień rejestracji w PUP, tj. 15.11.2022 r., osoba bezrobotna była jednocześnie uprawniona do pobierania świadczenia rehabilitacyjnego.

Tymczasem w stosunku do osób, które nabyły status osoby bezrobotnej, a którym w okresie późniejszym przyznano m.in. prawo do świadczenia rehabilitacyjnego, istnieje przepis prawa materialnego regulujący takie sytuacje, i jest nim art. 78 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, cyt. wyżej. Przepis ust. 4 wskazanego art. 78 został dodany na mocy art. 1 pkt 31 ustawy o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz o

zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 176, poz. 1243) i zgodnie z art. 8 tej ustawy wszedł w życie 26 października 2007 r.).

Stosownie zaś do treści wskazanego przepisu, w przypadku przyznania bezrobotnemu prawa do emerytury, świadczenia przedemerytalnego, renty z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, renty szkoleniowej, renty socjalnej, zasiłku macierzyńskiego, zasiłku w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłku chorobowego, świadczenia rehabilitacyjnego lub renty rodzinnej w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę na okres, w którym był bezrobotny, pozbawienie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku następuje za okres, za który przyznano emeryturę, świadczenie przedemerytalne, rentę z tytułu niezdolności do pracy lub służby, o której mowa w art. 71 ust. 2 pkt 1, rentę szkoleniową, rentę socjalną, zasiłek macierzyński, zasiłek w wysokości zasiłku macierzyńskiego, zasiłek chorobowy, świadczenie rehabilitacyjne lub rentę rodzinną w wysokości przekraczającej połowę minimalnego wynagrodzenia za pracę.

Przepis powyższy ma charakter całkowicie samodzielny i wyklucza możliwość podważenia decyzji ostatecznej w trybie wznowieniowym w przypadku objętym jego regulacją.

Wydanie przez Starostę Drawskiego postanowienia o wznowieniu postępowania co własnej decyzji ostatecznej z dnia 17.11.2022 r. Nr 367/11/2022, zostało zatem wydane bez podstawy prawnej.

W toku kontroli ustalono, że Powiatowy Urząd Pracy w Drawsku Pomorskim nie realizował postępowań administracyjnych w trybie art. 154, 155 oraz 162 kpa.

Wobec ustalenia, że Powiatowy Urząd Pracy w Drawsku Pomorskim nie zrealizował zaleceń pokontrolnych wydanych przez Wojewodę Zachodniopomorskiego w dniu 17 listopada 2022 r., znak ZPS-1.862.3.8.2022.AS, przeprowadzone czynności kontrolne według zatwierdzonych w programie kontroli kryteriów pozwalają na ocenę kontrolowanych zadań na poziomie – negatywna¹.

Pouczenie:

Zgodnie z treścią art. 113 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Powiatowy Urząd Pracy może w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń, uwag i wniosków, zgłosić do nich zastrzeżenia.

Zarówno w przypadku uwzględnienia, jak i nieuwzględnienia zastrzeżeń zgłoszonych przez jednostkę, o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych należy powiadomić Wojewodę Zachodniopomorskiego, za pośrednictwem Dyrektora Wydziału Zdrowia i Polityki Społecznej w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego dokumentu.

Zgodnie z treścią art. 115 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, kto nie realizuje zaleceń wojewody, o których mowa w art. 113 – podlega karze pieniężnej w wysokości 6000 zł. Zgodnie zaś z art. 115 ust. 2 ww. ustawy, kto nie stosuje standardów usług rynku pracy – podlega karze pieniężnej w wysokości do 10 000 zł.

¹ Do oceny kontrolowanego podmiotu stosuje się 4-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna z uchybieniami, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości i negatywna.

Podpisano z upoważnienia
Wojewody Zachodniopomorskiego

Paweł Wegner
Dyrektor Wydziału
Zdrowia i Polityki Społecznej

właściwy podpis na oryginale