

Gdańsk, dnia 19 sierpnia 2024 r.

PS-V.862.3.2024.[...]*

Pan
[...]*
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Starogardzie Gdańskim

Uwagi i wnioski oraz zalecenia pokontrolne

Z kontroli problemowej przeprowadzonej na podstawie art. 10 ust. 1 oraz 111 i 112 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (j. t. Dz. U. z 2024 r., poz. 475 ze zm.) w **Powiatowym Urzędzie Pracy w Starogardzie Gdańskim, ul. Kanałowa 3, 83-200 Starogard Gdański**, zwanym w dalszej części niniejszych wniosków „Urzędem Pracy”, „PUP” lub jednostką kontrolowaną. Kontrolę przeprowadził zespół złożony z pracowników Oddziału Służb Zatrudnienia w Wydziale Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku w składzie: [...]* – starszy inspektor wojewódzki i [...]* - starszy inspektor wojewódzki (przewodniczący zespołu kontrolnego). Kontrolę przeprowadzono w dniach 22 - 24 maja 2024 r. z upoważnienia Wojewody Pomorskiego z dnia 15 maja 2024 r. nr PS-V.0030.3.2024.[...]* (upoważnienia jednostkowe nr 131/2024, 132/2024). Kontrolujący przed przystąpieniem do czynności kontrolnych złożyli oświadczenie o braku okoliczności, które uzasadniałyby wyłączenie ich z udziału w przedmiotowej kontroli. Kontrolę wpisano do książki kontroli (2/2024).

(Dowód: akta kontroli - karta nr 16-17]

Temat i zakres kontroli: poprawność procesu rejestracji osób bezrobotnych i wydawania decyzji administracyjnych dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia.

Tryb kontroli: planowa w trybie zwykłym.

Okres objęty kontrolą: 01.01.2023 r. - 31.12.2023 r.

Ilekczo w niniejszych wnioskach i uwagach pokontrolnych użyto następujących skrótów, oznaczają one:

- **ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub ustawa** - ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (j. t. Dz. U. z 2024 r., poz. 475 ze zm.),

- **rozporządzenie wykonawcze** - rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji osób i poszukujących pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 667).

Ostatnią wykonaną przez służby Wojewody Pomorskiego kontrolę odnotowano w roku 2022. Była to kontrola planowa w zakresie wydatków ze środków Funduszu Pracy na dofinansowanie bezrobotnym działalności gospodarczej. W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolnych nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości wpływających w sposób znaczący na prawidłowość realizacji kontrolowanego zadania, dlatego też stwierdzone nieprawidłowości zakwalifikowano po stronie uchybień. Jednostka kontrolowana poinformowała Wojewodę Pomorskiego (pismo z dnia 08.11.2022 r. nr CAZ-PI-640.70.2022) o przyjęciu i wykonaniu zaleceń pokontrolnych. W roku 2023 do Wojewody Pomorskiego nie wpłynęły skargi na działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Starogardzie Gdańskim.

Ustalenia organizacyjne

W okresie objętym kontrolą osobą kierującą Powiatowym Urzędem Pracy w Starogardzie Gdańskim i upoważnioną na podstawie delegacji ustawowej wynikającej z art. 9 ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia przez Zarząd Powiatu Starogardzkiego do podpisywania decyzji administracyjnych był Pan [...] * Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy (Zarządzenie nr 22/2005 Starosty Starogardzkiego w Starogardzie Gdańskim z dnia 1 kwietnia 2005 r.) Powiatowy Urząd Pracy w Starogardzie Gdańskim jest jednostką organizacyjną Powiatu Starogardzkiego działającą w formie jednostki budżetowej wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej, wykonującą zadania samorządu powiatowego w zakresie polityki rynku pracy określone w art. 9 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – Statut Powiatowego Urzędu w Starogardzie Gdańskim przyjęty uchwałą nr XLI/307/2006 r. Rady Powiatu Starogardzkiego z dnia 31 sierpnia 2006 r.

Według przyjętej i zatwierdzonej uchwałą zarządu powiatu starogardzkiego struktury organizacyjnej zadania objęte kontrolą realizowane są w Dziale Ewidencji i Świadczeń, który znajduje się w pionie Zastępcy Dyrektora Urzędu. W okresie objętym kontrolą tj. w roku 2023 funkcję Zastępcy Dyrektora pełniła Pani [...] *, a od 28.02.2024 r. funkcję tę pełni Pan [...] *. Kierownikiem Działu Ewidencji i Świadczeń jest Pani [...] *. Osoby merytorycznie

odpowiedzialne za realizację kontrolowanych zadań wykazano w informacji sporządzonej przez kontrolowaną jednostkę. Informację oraz zakresy obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności tych osób włączono do akt sprawy (vide- akta kontroli strona 32-58). Osobami upoważnionymi przez Starostę Starogardzkiego do wydawania i podpisywania decyzji administracyjnych w ramach Działu Ewidencji i Świadczeń byli w okresie kontrolowanym:

1. Pani [...] - zarządzenie nr 26/2006 z dnia 24 maja 2006 r.)
2. Pani [...] - zarządzenie nr 38/2011 z dnia 30 marca 2011 r.
3. Pani [...] - zarządzenie nr 9/2018 z dnia 19 stycznia 2018 r.
4. Pani [...] - zarządzenie nr 22/2023 z dnia 22 marca 2023 r.
5. Pani [...] (w trakcie zatrudnienia na stanowisku specjalisty do spraw rejestracji) - zarządzenie nr 79/2014 z dnia 13 listopada 2014 r.

W ramach czynności kontrolnych badaniu poddano proces rejestracji osób bezrobotnych i poszukujących pracy, prowadzenia postępowania administracyjnego i wydania decyzji administracyjnych dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia, prawidłowość dokumentowania wydatkowanych z Funduszu Pracy środków na świadczenia z tytułu bezrobocia oraz w jakim stopniu ewentualnie stwierdzone nieprawidłowości rzutują na legalność i prawidłowość gospodarowania środkami publicznymi.

Na podstawie okazanego do kontroli rejestru wygenerowanego w układzie miesięcznym z systemu informatycznego SYRIUSZ w 2023 roku w Powiatowym Urzędzie Pracy w Starogardzie Gdańskim zarejestrowano 4556 osób bezrobotnych i 97 osób poszukujących pracy. Do oceny przedmiotu kontroli zespół kontrolny losowo wybrał i przeanalizował akta 80 osób (1,75 % ogółu spraw). Akta poddane weryfikacji wykazano w rzeczonym rejestrze w pozycjach - styczeń od 1 do 20, kwiecień od 1 do 20, lipiec od 1 do 20, październik od 1 do 20.

Ocena ogólna kontrolowanej działalności.

Kontrolujący, co do zasady pozytywnie oceniają realizację zadań kontrolowanego urzędu w przedmiocie rejestracji osób bezrobotnych. Działania Urzędu Pracy w procesie rejestracji osób bezrobotnych uwzględniają zasady postępowania objęte rozporządzeniem wykonawczym w sprawie rejestracji osób i poszukujących pracy (Dz. U. z 2020 r., poz. 667) oraz ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Nie stwierdzono naruszenia

zasad rejestracji osób ubiegających się o zarejestrowanie, jako bezrobotne zarówno przy rejestracji osobistej w powiatowym urzędzie pracy jak też rejestracji elektronicznej poprzez system teleinformatyczny praca.gov.pl lub za pośrednictwem Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej ePUAP.

Poddane kontroli karty rejestracyjne bezrobotnego i poszukającego pracy zawierały wymagane dane określone rozporządzeniem wykonawczym. W aktach znajdowały się wymagane własnoręcznie podpisane oświadczenia bezrobotnych i poszukujących pracy utrwalone w postaci papierowej. Kontrolowany Urząd realizuje obowiązek wynikający z § 7 rozporządzenia wykonawczego oraz przestrzega terminów rejestracji wynikających z § 8 rozporządzenia wykonawczego. W aktach znajduje się potwierdzona informacja o przekazaniu osobie zarejestrowanej informacji o przysługujących jej prawach i obowiązkach oraz formach pomocy wynikających z ustawy według stanu prawnego obowiązującego na dzień rejestracji pn. „Informacja dla osób rejestrujących się w Powiatowym Urzędzie Pracy w Starogardzie Gdańskim sporządzona na podstawie ustawy z dnia 20.04.2024 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku”. Nadto akta zawierały oświadczenie o zapoznaniu się bezrobotnego z klauzulą informacyjną wynikającą z art. 13 rozporządzenia RODO dotyczącego przetwarzania danych osobowych, dodatkowe oświadczenie zawierające informacje mające wpływ na przyznanie statusu bezrobotnego i ubezpieczenia zdrowotnego, ankietę dotyczącą oczekiwań, co do przyszłej pracy, informację dotyczącą wypłaty zasiłku dla bezrobotnych, oświadczenie wynikające z art. 34a ustawy o promocji zatrudnienia, co do sposobu kontaktów dotyczących monitorowania działań wynikających IPD. Kontrolowany Urząd prowadził „Rejestr decyzji dotyczących odmowy przyznania prawa do zasiłku” prowadzony w postaci papierowej – rejestr zawierał 348 pozycji.

W wyniku prowadzonych czynności kontrolnych ustalono, iż w utrwalonej praktyce Urzędu dotyczącej wydawania decyzji administracyjnych w sprawie odmowy przyznania prawa do zasiłku kontrolowana jednostka nie wydaje przedmiotowych decyzji w przypadku, kiedy w ocenie urzędu osobie rejestrującej się zasiłek dla bezrobotnych nie przysługuje. Na żądanie kontrolujących Urząd Pracy złożył w formie pisemnej wyjaśnienie dotyczące rzeczonyj praktyki. Jak wynika ze złożonego dokumentu praktykę taką stosuje się w sytuacjach oczywistych, gdzie okoliczności sprawy wskazują, że dana osoba bezspornie nie spełnia warunków do przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, natomiast w sytuacji gdzie istnieją okoliczności mogące przemawiać za przyznaniem zasiłku dla bezrobotnych

decyzja jest wydawana. Dalej jak wynika z wyjaśnienia w sytuacjach wątpliwych, gdy okoliczności sprawy nie są oczywiste i mogą podlegać ocenie lub interpretacji decyzje zawsze są wydawane. W ocenie kontrolujących biorąc pod uwagę złożone wyjaśnienia, stosowana praktyka jest niewłaściwa. Należy wskazać, że rozstrzygnięcie w sprawie przysługiwania Stronie statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku dla bezrobotnych jest obligatoryjną konsekwencją dokonania przez Stronę rejestracji w Urzędzie Pracy. Przepisy ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nakładają bowiem na Starostę nie tylko obowiązek rejestracji osób bezrobotnych, które zgłoszą się do właściwego miejscowo powiatowego urzędu pracy z kompletem dokumentów lub złożą stosowny wniosek za pośrednictwem formularza elektronicznego (art. 9 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy), ale również po dokonaniu tej rejestracji obligują organ zatrudnienia do wydania rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej zarówno w sprawie uznania bądź odmowy uznania za osobę bezrobotną osoby zarejestrowanej w urzędzie pracy - art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. a ww. ustawy jak i w sprawie przyznania bądź odmowy przyznania zasiłku dla bezrobotnych osobie zarejestrowanej w urzędzie pracy - art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. b ww. ustawy (vide – 2242/23, 2258/23, 2441/23, 1291/23, 1373/23, 64/23, 2250/23, 2234/23, 2545/23, 2239/23, 3449/23 – numery identyfikacyjne bezrobotnych). Postępowanie administracyjne ma zgodnie z art. 14 Kodeksu postępowania administracyjnego charakter pisemny, a zgodnie z treścią art. 104 § 1 K.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek załatwić sprawę poprzez wydanie decyzji administracyjnej. Wyżej wskazanym przepisom K.p.a., a także przepisowi art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. b ww. ustawy nie czyni zadość udzielenie nawet najbardziej szczegółowej ustnej informacji przez rejestrującego osobę bezrobotną urzędnika. Jedynie rozstrzygnięcie w zakresie przysługiwania prawa do zasiłku w formie decyzji administracyjnej gwarantuje Stronie realizację jej praw procesowych, w tym prawa do wniesienia odwołania w przypadku, gdy Strona nie zgadza się z rozstrzygnięciem urzędu pracy. Praktyka nierozstrzygnięcia w niektórych, dowolnie ustalonych przez urzędnika przypadkach w drodze decyzji administracyjnej o odmowie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych narusza również zatem zasadę dwuinstancyjności postępowania administracyjnego, wskazaną w art. 15 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jednocześnie na marginesie sprawy należy nadmienić, iż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 38) nakładają odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną albo inną odpowiedzialność przewidzianą w

przepisach prawa na pracowników organu administracji publicznej, jeżeli z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwiono sprawy w terminie.

Kontrolujący uznali też za nieprawidłowe zakończenie postępowania administracyjnego w sprawie nr 683/gosiak/01/23. Kontrolowany Urząd zakwestionował złożone przez wnioskodawcę w dniu 02.01.2023 r. świadectwo pracy zobowiązując Stronę do uzupełnienia przedłożonej w dniu rejestracji dokumentacji o zaświadczenie z ZUS-u o podleganiu ubezpieczeniu społecznemu z tytułu pracy. Po złożeniu przez Stronę w dniu 23.01.2023 r. żądanego zaświadczenia kontrolowany Urząd powołując się na art. 71 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia decyzją administracyjną przyznał Stronie należny zasiłek dla bezrobotnych od dnia złożenia rzeczzonego zaświadczenia tj. od 23.01.2023 r. Świadectwo pracy złożone przez Stronę w dniu rejestracji faktycznie nie zawierało wszystkich elementów wymienionych enumeratywnie w rozporządzeniu MRPiPS z dnia 30 grudnia 2016 r. w sprawie świadectwa pracy (§ 2 ust 1) i urząd pracy słusznie poddał je weryfikacji, jednak zawierało ono podstawowe elementy takie jak okres zatrudnienia, wymiar czasu pracy w czasie trwania stosunku pracy, rodzaj wykonywanej pracy oraz tryb i podstawę prawną rozwiązania stosunku pracy. W ocenie kontrolujących w tym przypadku PUP niezasadnie zastosował art. 71 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia, gdyż Strona udokumentowała w dniu rejestracji, że w ciągu 18 miesięcy przed zarejestrowaniem się w Urzędzie Pracy posiada okres uprawniający do zasiłku dla bezrobotnych, o którym mowa w art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a tj. była zatrudniona i osiągała wynagrodzenie w kwocie, co najmniej minimalnego wynagrodzenia za pracę, od którego istnieje obowiązek opłacania składki na Fundusz Pracy. W sytuacji, gdy PUP miało wątpliwości co do treści dokumentu przedstawionego przez stronę w toku postępowania administracyjnego, miał podstawy do prowadzenia postępowania wyjaśniającego, jednak po ustaleniu że prawo do zasiłku dla bezrobotnych przysługuje, w sprawie nie powinien znaleźć zastosowania art. 71 ust. 6 ww. ustawy. Przepis ten znajduje zastosowanie jedynie w przypadku nieudokumentowania przez bezrobotnego okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych, co w ww. przypadku nie miało miejsca. Nadto znaczenie ma też tu treść art. 77 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, iż fakty powszechnie znane oraz fakty znane organowi z urzędu nie wymagają dowodu. Powiatowe Urzędy Pracy z urzędu posiadają dostęp do usługi elektronicznej pozwalającej na generowanie raportu ZUS-U1 Prawo, który zawiera dane o okresach ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych, wskazując jednocześnie podstawę objęcia tymi ubezpieczeniami,

wymiar czasu pracy, a także informację czy wysokość podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia społeczne wynosiła, co najmniej minimalne wynagrodzenie za pracę. Korzystając z raportu ZUS-U1 Prawo kontrolowany Urząd mógł samodzielnie, już w dniu rejestracji Strony w PUP ustalić, czy zakwestionowany okres zatrudnienia można zaliczyć do okresu uprawniającego do zasiłku dla bezrobotnych. Reasumując, w ocenie kontrolujących Urząd Pracy swym działaniem naruszył art. 71 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy o promocji zatrudnienia oraz błędnie zastosował normę prawną wynikającą z art 71 ust. 6 teje ustawy, gdyż w ocenie kontrolujących po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego zasiłek dla bezrobotnych przysługiwał Stronie od dnia rejestracji.

[Dowód: akta kontroli - karta nr 181-186]

W ocenie kontrolujących w świetle art. 71 ust. 6 ustawy o promocji zatrudnienia za niezasadne należy natomiast ocenić przeprowadzenie postępowania wznowieniowego w sprawie zakończonej decyzją ostateczną nr 983/joannar/01/23 z dnia 31.01.2023 r. o odmowie przyznania Stronie prawa do zasiłku od dnia 02.01.2023 r. gdyż Strona złożyła w Urzędzie Pracy powtórnie zaświadczenie ZUS o okresach ubezpieczenia społecznego po 7 dniach od dnia zarejestrowania się w Urzędzie Pracy. Przepis art. 71 ust. 6 ww. ustawy jako przepis szczególny ma pierwszeństwo w stosowaniu przed ogólnymi normami postępowania administracyjnego zawartymi w Kodeksie postępowania administracyjnego, i wyłącza stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania w przypadku spełnienia przez stan faktyczny sprawy warunków określonych w dyspozycji tego przepisu.

[Dowód: akta kontroli - karta nr 74 - 79]

Kontrolujący zwrócili też uwagę na braki formalne występujące w dokumentach sporządzonych podczas rejestracji bezrobotnych (sprawy 3445/23, 3455/23, 3431/23), polegające na braku zakreślenia właściwych odpowiedzi, co do formy kontaktów z Urzędem Pracy oraz w oświadczeniu bezrobotnego w części C karty rejestracyjnej. Stwierdzono też naruszenie procedury postępowania administracyjnego statuowanego w Kodeksie postępowania administracyjnego w art. 107 § 1 kodeksu postępowania administracyjnego, który proceduje, że w decyzji należy podać m.in. jej podstawę prawną, która w myśl utrwalonego orzecznictwa sądowego powinna zostać powołana dokładnie, ze wskazaniem mających zastosowanie w tej sprawie przepisów prawa materialnego i formalnego oraz z podaniem źródeł ich publikacji. W decyzjach o uznaniu za osobę bezrobotną i przyznaniu prawa do zasiłku w podstawie prawnej kontrolowany urząd nie przywołuje szczegółowo

artykułów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy dotyczących wysokości zasiłku oraz okresu jego pobierania. Stwierdzone nieprawidłowości w ocenie kontrolujących były skutkiem przyjęcia i stosowania błędnej praktyki, niedochowania należytej staranności w przestrzeganiu prawa oraz braku dostatecznego nadzoru nad realizacją rzeczonego zadania.

Osobami bezpośrednio odpowiedzialnymi za stwierdzone nieprawidłowości są Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń oraz pracownicy upoważnieni do podpisywania decyzji administracyjnych (vide - protokół strona 3).

Stwierdzone uchybienia i nieprawidłowości wpłynęły istotnie na ocenę ogólną kontroli w przedmiocie wydawania decyzji administracyjnych i przyznawania świadczeń dla bezrobotnych i zakwalifikowano je po stronie nieprawidłowości, gdyż zaniechanie wydawania decyzji administracyjnych w przypadkach wymienionych wyżej miało charakter stały i powtarzający się, oraz w ocenie kontrolujących nielegalny. Pozostałe stwierdzone błędy oraz pominięte w niniejszych wnioskach z uwagi na ich małą wagę merytoryczną, które wpłynęły w sposób istotny na kontrolowaną działalność zarówno w aspekcie finansowym jak i wykonania zadań zakwalifikowano po stronie uchybień.

Mając powyższe na względzie oraz kryteria oceny kontroli wymienione w planie kontroli kontrolujący ocenili wykonywanie przez Powiatowy Urząd Pracy w Starogardzie Gdańskim kontrolowanych zadań na poziomie – **pozytywna z nieprawidłowościami**.

Zalecenia:

1. Załatwianie spraw w przedmiocie prawa do zasiłku dla bezrobotnych zgodnie z art. 104 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. poprzez wydanie decyzji administracyjnej.
2. Stosowanie pełnej i poprawnej podstawy prawnej w decyzjach administracyjnych.

Brak jest przesłanek do sformułowania innych wniosków i uwag niż wyżej zaprezentowane a tym samym nie wydano zaleceń pokontrolnych.

Pouczenie:

Zgodnie z art. 113 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. 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. Wojewoda ustosunkowuje się do zastrzeżeń w terminie 14 dni od dnia ich doręczenia. W przypadku nieuwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków. W przypadku uwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, o których mowa w ust. 1, z uwzględnieniem zmian wynikających z zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz przekazano Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy w Starogardzie Gdańskim, drugi egzemplarz pozostaje w aktach Oddziału Służb Zatrudnienia Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gdańsku.

Z up. WOJEWODY POMORSKIEGO

[...]*

DYREKTOR

Wydziału Polityki Społecznej

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

[...]* - wyłączenie jawności informacji publicznej na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2022 r. poz. 902 z późn. zm.) w związku z art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1781 z późn. zm.) przez Kierownika Oddziału Służb Zatrudnienia Wydziału Polityki Społecznej Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego.