



WOJEWODA PODKARPACKI
ul. Grunwaldzka 15, 35-959 Rzeszów

Rzeszów, 2024-03-13

S-V.862.12.2023.KZ

Pani
Iwona Kurcz-Krawiec
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Przemyślu

Na podstawie art. 113 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity Dz. U. z 2023 r. poz. 735, z późn. zm.) przekazuję wnioski i zalecenia po kontroli problemowej poszczególnych zadań realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy w Przemyślu, przeprowadzonej w trybie zdalnym w siedzibie Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego w Rzeszowie, w dniach od 20.11.2023 r. do 29.12.2023 r. Przedmiotem kontroli była prawidłowość wykonywania w okresie od 01.01.2022 r. do 14.11.2023 r. zadań wynikających z przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie przyznawania bezrobotnym prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz prawa do dodatku aktywizacyjnego, stosowania nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego (wznowienie postępowania), a także orzekania o obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń oraz przyznaniu ulg w spłacie tych świadczeń.

Ustalenia faktyczne oraz wstępne wnioski zespołu kontrolujących zawarto w protokole kontroli, który w dniu 28.02.2024 r. został podpisany przez Panią Iwonę Kurcz-Krawiec – Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Przemyślu. Niniejsze pismo obejmuje ostateczne wnioski, ocenę działalności jednostki kontrolowanej oraz zalecenia pokontrolne.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że w okresie poddanym kontroli zadanie dotyczące przyznawania bezrobotnym prawa do zasiłku dla bezrobotnych generalnie było realizowane prawidłowo, aczkolwiek stwierdzono także nieprawidłowości. Prawna podstawa

niektórych wydanych decyzji administracyjnych nie została wyczerpująco albo precyzyjnie przywołana. W decyzjach administracyjnych rozstrzygających o utracie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, przykładowo z uwagi na podjęcie pracy przez stronę postępowania, nie powołano bowiem w prawnej podstawie przepisu art. 71 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...) stanowiącego o zasadności orzeczonej utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych. W niektórych decyzjach z kolei nie poinformowano strony postępowania o późniejszych zmianach tekstu jednolitego ustawy o promocji zatrudnienia (...) lub ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, co świadczy o niedokładnym określeniu podstawy prawnej tych decyzji.

Dokumentacja dotycząca jednej osoby bezrobotnej zawiera wydaną w dniu 26.01.2023 r. decyzję orzekającą o przyznaniu prawa do zasiłku na okres zamknięty (od 19.12.2022 r. do 08.01.2023 r.) w wysokości 120% podstawowej wysokości zasiłku, tj. 1565,00 zł brutto miesięcznie w okresie pierwszych 90 dni posiadania prawa do zasiłku skrócony o okres pobranego już zasiłku przed utratą statusu bezrobotnego i 1229,00 zł brutto miesięcznie w okresie kolejnych dni posiadania prawa do zasiłku. Okres, na jaki przyznano prawo do zasiłku, nie wyczerpuje nawet 90 dni pobierania zasiłku w wyższej wysokości, a w sentencji orzeczono także o przyznaniu prawa do zasiłku w niższej wysokości po upływie wspomnianego okresu 90 dni. Zawarte w decyzji rozstrzygnięcie nie zostało zatem dostosowane w pełnym zakresie do okoliczności załatwionej sprawy administracyjnej.

W ocenie kontrolujących w przypadku decyzji odmawiającej prawa do zasiłku z uwagi na to, iż suma okresów, o których mowa w art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia, (...) przypadających w okresie 18 miesięcy poprzedzających dzień rejestracji, jest krótsza niż 365 dni, uzasadnienie decyzji winno zawierać dodatkowo co najmniej informację o okresie podlegającym badaniu (poprzez wskazanie dat granicznych tego okresu) oraz o liczbie dni, które organ zatrudnienia uznał za podlegające zaliczeniu do okresu, od którego uzależnione jest prawo do zasiłku.

Nie stwierdzono niezasadnego przyznania bądź odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Kontrola problemowa objęła także orzecznictwo w sprawach przyznania bądź odmowy przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego. Ustalono, iż zadanie to generalnie wykonywane było prawidłowo, ale w tym obszarze tematycznym również stwierdzono nieprawidłowości. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na naruszenie przepisu art. 63 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w świetle, którego, jeżeli przepisy odrębne

nie stanowią inaczej, podania wniesione na adres poczty elektronicznej organu administracji publicznej pozostawia się bez rozpoznania. Przywołane brzmienie przepisu weszło w życie dnia 05.10.2021 r. Osoby bezrobotne podejmujące zatrudnienie lub inną pracę zarobkową składały wnioski o przyznanie prawa do dodatku aktywizacyjnego na adres poczty elektronicznej Powiatowego Urzędu Pracy w Przemyślu i wnioski te zostały rozpatrzone, w rezultacie czego zapadły w sprawach decyzje administracyjne. Wydane decyzje są zatem obarczone wadami kwalifikowanymi. Z uwagi jednak na to, że weszły one do obrotu prawnego i prawidłowo rozstrzygają o uprawnieniach stron postępowania, Wojewoda Podkarpacki nie wszczynał postępowań w przedmiocie stwierdzenia nieważności wspomnianych decyzji. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym podkreśla się, iż o tym, czy naruszenie prawa jest rażące, decyduje ocena skutków społeczno-gospodarczych, jakie dane naruszenie za sobą pociąga. Za rażące należy uznać mianowicie takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia wymagań praworządności (przykładowo wyrok NSA z 10.12.2014 r. sygn. akt I OSK 2010/13, wyrok NSA z 28.10.2020 r. sygn. akt II OSK 2886/18).

W rozstrzygnięciu w decyzjach administracyjnych wydawanych w sprawach przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego nie wskazano na jaki okres prawo to zostało przyznane, tj. organ zatrudnienia nie orzekł, że przyznał prawo do dodatku do ostatniego dnia połowy okresu przysługiwania zasiłku dla bezrobotnych, przypadającego w okresie zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej. Wzmianka na ten temat została zawarta w uzasadnieniu decyzji, które ma odmienną rolę od osnowy decyzji.

W prawnej podstawie niektórych decyzji administracyjnych, także tych wydanych w sprawach statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, nie wskazano na późniejsze zmiany tekstu jednolitego ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy lub ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

Kontrola objęła również zadanie dotyczące orzekania o obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń pieniężnych oraz przyznawania ulg w ich spłacie. Podobnie jak w przypadku tematów zreferowanych powyżej, w ogólnym ujęciu niniejsze zadanie było wykonywane prawidłowo, aczkolwiek wystąpiły także nieprawidłowości. Przede wszystkim wymaga podkreślenia, że zgodnie z art. 61 § 4 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Zawiadomienie jest więc pierwszą czynnością w postępowaniu, poprzez którą organ administracji publicznej komunikuje

stronie, iż zainicjował postępowanie w danej sprawie. W zawiadomieniu organ nie może zawierać treści, które stanowią już o rozstrzygnięciu sprawy. Wspomniane pismo otwiera dopiero postępowanie, które ma doprowadzić do wydania decyzji administracyjnej stanowiącej akt załatwiający sprawę. W myśl bowiem art. 104 §1 K.p.a., organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy Kodeksu stanowią inaczej. Kontrola wykazała natomiast, że w zawiadomieniach o wszczęciu postępowania w sprawie obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia pieniężnego określono już dokładnie treść tego obowiązku, nadając *de facto* pierwszej czynności w sprawie charakter decyzji administracyjnej. W konsekwencji bardzo często strony postępowania, po otrzymaniu zawiadomienia, dokonywały zwrotu wskazanej w piśmie kwoty na podany rachunek bankowy Powiatowego Urzędu Pracy w Przemyślu i decyzja merytoryczna w sprawie nie była wydawana. Prezydent Miasta Przemyśla umarzał więc postępowania, przy czym, kolejna nieprawidłowość, czynił to w formie postanowienia administracyjnego. W przepisie art. 105 § 1 K.p.a. prawodawca postanowił natomiast jednoznacznie, iż gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Z kolei w zawartym w postanowieniu pouczeniu o środku jego zaskarżenia błędnie informowano strony postępowania, iż na postanowienie służy zażalenie do Wojewody Podkarpackiego w Przemyślu (nieprawidłowo wskazano organ II instancji).

Kontrolujący stwierdzili także, iż w jednym z postępowań organ zatrudnienia oparł swoje rozstrzygnięcie w sprawie na dokumencie wystawionym w języku obcym, nie dysponując tłumaczeniem dowodu dokonanego przez tłumacza przysięgłego. Tymczasem zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 października 1999 r. o języku polskim (tekst jednolity Dz.U. z 2021 r. poz. 672, z późn. zm.), język polski jest językiem urzędowym m.in. organów jednostek samorządu terytorialnego i podległych im instytucji w zakresie, w jakim wykonują zadania publiczne. Stosownie do art. 5 ust. 1 ustawy, podmioty wykonujące zadania publiczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej dokonują wszelkich czynności urzędowych oraz składają oświadczenia woli w języku polskim, chyba że przepisy szczególne stanowią inaczej.

W trakcie kontroli ustalono także, iż w jednym z postępowań pracownik jednostki kontrolowanej spisał protokół przyjęcia ustnie wniesionego podania, wskazując, że dana osoba stawiała się do Urzędu (nie określono kim dla bezrobotnego jest ta osoba), zaznaczając, że pełnomocnictwo jest w załączeniu do protokołu, a faktycznie w aktach dokumentu

nie stwierdzono. Poza tym w miejscu przeznaczonym na podpis wnoszącego podanie zamieszczono adnotację: „zgłoszono telef.”. Skoro osoba zgłosiła się do Urzędu, to niezrozumiałą jest wymieniona adnotacja. Zasady sporządzania protokołu zostały określone w art. 68 K.p.a. i należy ich przestrzegać. Jeżeli strona jest reprezentowana przez pełnomocnika, to pełnomocnik obowiązany jest dołączyć do akt oryginał lub urzędowo poświadczony odpis pełnomocnictwa, co wynika wprost z art. 33 § 3 K.p.a.

Podkreślenia wymaga również, iż zgodnie z art. 145 § 1 K.p.a., w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie. W jednym z poddanych kontroli przypadków kontrolujący stwierdzili, że Prezydent Miasta Przemyśla wznowił postępowanie w sprawie zakończonej decyzją ostateczną rozstrzygającą o utracie prawa do dodatku aktywizacyjnego, a w decyzji wydanej we wznowionym postępowaniu organ orzekł nie tylko w przedmiocie postępowania, czyli o utracie prawa do dodatku aktywizacyjnego z inną datą niż pierwotnie, ale także wykroczył poza przedmiot postępowania i orzekł o utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, co powinno nastąpić w odrębnym postępowaniu. Organ naruszył zatem rażąco przepis art. 145 § 1 K.p.a. Ze względów jednak, o których wyżej była mowa (z uwzględnieniem orzecznictwa sądownoadministracyjnego), Wojewoda Podkarpacki nie wszczynał postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności części decyzji Prezydenta Miasta Przemyśla.

Ostatnim z poddanych kontroli zadań było prowadzenie postępowań administracyjnych w trybie wznowieniowym. Wspomniane zadanie generalnie było realizowane prawidłowo. Kontrola wykazała jednak, że w niektórych przypadkach decyzja administracyjna w sprawie objętej wznowionym postępowaniem zapadła przed doręczeniem albo dokładnie w dniu doręczenia stronie postępowania postanowienia o wznowieniu z urzędu postępowania, które jest pierwszą czynnością, poprzez którą organ administracji publicznej komunikuje stronie zainicjowanie z urzędu postępowania administracyjnego. Taka praktyka stanowi o naruszeniu przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego, w szczególności art. 126 K.p.a. w związku z art. 110 § 1 K.p.a. oraz art. 149 § 2 K.p.a.

Kontrolujący stwierdzili także, iż w jednym przypadku pracownik jednostki kontrolowanej sporządził dokument mający charakter notatki urzędowej, z której wynika, że osoba bezrobotna złożyła telefonicznie prośbę o utratę statusu bezrobotnego na własny wniosek. Tymczasem zgodnie z art. 67 § 1 oraz § 2 pkt 1 K.p.a. organ administracji publicznej sporządza zwięzły protokół w szczególności z przyjęcia wniesionego ustnie

podania. Z kolei elementy składowe protokołu określa art. 68 K.p.a. Tak złożone podanie inicjuje postępowanie administracyjne.

W innym przypadku został spisany przez pracownika Urzędu Pracy protokół przyjęcia ustnie wniesionego podania. Wynika z niego, że w określonej dacie zgłosiła się do Urzędu wskazana w protokole osoba oświadczając, iż wnosi ustnie podanie w sprawie pozbawienia statusu bezrobotnego konkubenta. W uzasadnieniu osoba wskazała wyjazd bezrobotnego za granicę na okres powyżej 10 dni. W protokole zawarte jest zdanie „W załączeniu pełnomocnictwo”, jednak brak w aktach takiego pełnomocnictwa. Może to oznaczać niedopatrzenie w przyjęciu takiego pełnomocnictwa przez jednostkę kontrolowaną albo uznanie złożonego ustnie podania o utratę statusu bezrobotnego konkubenta za sprawę mniejszej wagi, co świadczy o nieprawidłowym działaniu. Zauważyć należy, iż sprawa mniejszej wagi to taka, która nie pociąga za sobą poważniejszych skutków (np. otrzymanie wezwania, przeglądanie akt).

W kolejnym przypadku nie wykazano odpowiedniego nadzoru nad udzielonymi przez osobę zarejestrowaną jako bezrobotna odpowiedziami w *Oświadczeniu bezrobotnego lub poszukującego pracy*. W wydanej decyzji organ zatrudnienia orzekł o uchyleniu decyzji orzekającej o uznaniu za osobę bezrobotną oraz o odmowie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, jak również rozstrzygnął o odmowie uznania za osobę bezrobotną z inną datą, nie orzekł natomiast o umorzeniu postępowania w sprawie odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

W rozstrzygnięciu zawartym w decyzji administracyjnej wydanej we wznowionym postępowaniu administracyjnym wskazywano w niektórych przypadkach przyczynę utraty statusu bezrobotnego, przykładowo „z powodu podjęcia pracy”, podczas gdy to uzasadnienie faktyczne i prawne stanowi element decyzji dedykowany wyjaśnieniu stronie postępowania zasadności podjętego rozstrzygnięcia.

W kolejnym poddanym kontroli przypadku organ zatrudnienia wznowił postępowanie administracyjne, opierając się na dowodzie wystawionym w języku obcym, bez tłumaczenia tłumacza przysięgłego.

W uzasadnieniu decyzji wydanych we wznowionym postępowaniu administracyjnym nie została przywołana treść art. 145 § 1 pkt 5 K.p.a. z precyzyjnym wykazaniem, że przesłanka wznowienia postępowania określona w tym przepisie zaistniała, tj. przykładowo organ nie stwierdził wprost, że okoliczność podjęcia pracy przez stronę nie była mu znana w dniu wydania decyzji ostatecznej.

W innym przypadku błędnie zapisano imię strony w postanowieniu, a omyłki pisarskiej nie sprostowano w drodze postanowienia (dokumentacja nie zawiera takiego aktu administracyjnego).

W oparciu o dokonane ustalenia, wykonywanie poddanych kontroli zadań oceniam **pozytywnie z nieprawidłowościami**. Za stwierdzone nieprawidłowości odpowiedzialność ponosi Pani Iwona Kurcz-Krawiec – Dyrektor jednostki kontrolowanej. Nieprawidłowości były wynikiem błędnej praktyki i braku odpowiedniego nadzoru osób odpowiedzialnych nad prawidłowością wykonywania zadań poddanych kontroli. Stwierdzone nieprawidłowości nie skutkowały jednak niezgodnym z przepisami prawa przyznaniem czy odmową przyznania środków publicznych.

W celu usprawnienia badanej działalności przekazuję do zastosowania w bieżącej pracy jednostki następujące zalecenia:

1. W prawnej podstawie wydawanych aktów administracyjnych należy wskazywać wyczerpująco przepisy prawa materialnego decydujące o rozstrzygnięciu sprawy, tak, aby strona postępowania miała możliwość zapoznania się z przepisami prawa, które kształtują jej sytuację prawną. W katalogu przepisów prawa składających się na prawną podstawę decyzji orzekających o utracie statusu bezrobotnego oraz o utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych z powodu podjęcia zatrudnienia czy też innej pracy zarobkowej należy przywołać art. 71 ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia (...) odnośnie utraty prawa do zasiłku. Podstawę prawną należy powoływać wraz z aktualnym publikatorem, w którym został ogłoszony obowiązujący w dniu wydania decyzji tekst jednolity danego aktu prawnego. W pouczeniach należy wskazywać poprawny organ II instancji.
2. Wydając decyzje przyznające prawo do zasiłku, a także decyzje przyznające prawo do dodatku aktywizacyjnego należy poprawnie ustalać okres przysługiwania zasiłku lub dodatku. W orzeczeniu należy wskazać, na jaki okres zostało przyznane dane prawo (wskazanie konkretnego okresu „od... do...” przysługiwania prawo do zasiłku lub do dodatku).
3. Decyzje, w których orzeczono o odmowie przyznania prawa do zasiłku, w oparciu o art. 71 ust. 1 i 2 ustawy o promocji zatrudnienia (...), powinny zawierać w uzasadnieniu informację o okresie podlegającym badaniu ze wskazaniem dat granicznych oraz o liczbie dni, które organ zatrudnienia uznał za podlegające zaliczeniu do okresu, od którego uzależnione jest przyznanie prawa do zasiłku.

4. Wnioski o przyznanie dodatku aktywizacyjnego oraz wszelkie inne podania, wnoszone na adres poczty elektronicznej jednostki kontrolowanej, nie mogą stanowić podstawy do wydania decyzji administracyjnej, ze względu na art. 63 § 1 K.p.a., jeżeli przepisy odrębne nie stanowią inaczej. Podania takie należy pozostawiać bez rozpoznania.
5. W sprawach dotyczących obowiązku zwrotu nienależnie pobranych świadczeń organ najpierw zawiadamia wszystkie strony o wszczęciu postępowania w sprawie, rozpoczynając postępowanie administracyjne. Zawiadomienie o wszczęciu postępowania nie może zawierać zapisów stanowiących o rozstrzygnięciu sprawy. Opierając się na art. 104 §1 Kodeksu postępowania administracyjnego organ kończy postępowanie, wydając decyzję.
6. Wszelkie dokumenty wystawione w języku obcym, stanowiące dowód w sprawie, muszą być przetłumaczone przez tłumacza przysięgłego na język polski zgodnie z ustawą o języku polskim.
7. W oparciu o art. 67 § 1 oraz § 2 pkt 1 K.p.a. z ustnie przyjętych oświadczeń sporządza się protokół, który następnie powinien zostać podpisany przez stronę lub uprawnionego pełnomocnika, przedkładając do akt oryginał lub poświadczony urzędowo odpis pełnomocnictwa do składania oświadczeń w imieniu strony. Należy zwracać szczególną uwagę na poprawność i zakres umocowania w przedkładanych pełnomocnictwach oraz kompletność akt postępowania.
8. W sprawach ostatecznie zakończonych, na podstawie art. 145 § 1 K.p.a. wznawia się postępowanie administracyjne. Rozstrzygnięcie w wznowionej sprawie może tylko dotyczyć przedmiotu postępowania, w którym orzeczono w decyzji pierwotnej. W kwestiach wykraczających poza zakres wznowionego postępowania należy wszcząć odrębne postępowanie administracyjne.
9. Biorąc pod uwagę art. 126 K.p.a. w związku z art. 110 § 1 K.p.a. oraz art. 149 § 2 K.p.a. decyzje w postępowaniach w trybie wznowieniowym należy wydawać po zapoznaniu się stron z postanowieniem inicjującym postępowanie oraz po upływie okresu czasu na wniesienie przez strony ewentualnego zażalenia.
10. Uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji jest elementem znajdującym się w dalszej części decyzji administracyjnej i nie powinno znajdować się w samej treści orzeczenia.

11. Zgodnie z art. 113 § 1 K.p.a. w związku z art. 126 k.p.a. błędy pisarskie należy sprostować w drodze postanowienia.

Jednostka kontrolowana może zgłosić zastrzeżenia do zaleceń w terminie **14 dni** od dnia ich otrzymania. W przypadku braku zastrzeżeń, proszę mnie poinformować na piśmie o sposobie wykonania powyższych zaleceń, a także o podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia w terminie **30 dni** od daty otrzymania niniejszego pisma.

WOJEWODA PODKARPACKI

(-)

Teresa Kubas-Hul

(podpisano bezpiecznym podpisem elektronicznym)

Otrzymują:

1. Adresat
2. aa