



WOJEWODA
WARMIŃSKO - MAZURSKI

Olsztyn, dnia 25 października 2021 r.

PS-III.862.8.2021.GM

Szanowna Pani
Agata Steiner-Dembińska
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie

Wystąpienie pokontrolne

Kontrolę przeprowadzono w Powiatowym Urzędzie Pracy w Iławie, ul. 1-go Maja 8B, Regon 510928167, NIP: 744-15-28-952.

[Dowód: akta kontroli str. 12,13]

Miejsce kontroli: siedziba jednostki kontrolowanej.

W okresie objętym kontrolą oraz w okresie prowadzenia kontroli stanowiska pełnili:

- Pan Walerian Polak, powołany na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie z dniem 21 lutego 2007 r.,
- Pani Agata Steiner, powołana na stanowisko Zastępcy Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie z dniem 1 marca 2007 r., na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie powołana z dniem 23 stycznia 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 14-16]

Kontrolę przeprowadził zespół pracowników Wydziału Polityki Społecznej Warmińsko- Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, w składzie:

- Pani Marta Piątek, kierownik Oddziału Pracy, legitymacja służbowa 26/2021, wydana

przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodniczący zespołu kontrolnego;

- Pani Magdalena Kielak, inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa 6/2017, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
- Pani Brygida Niemirowa, inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa 30/2019, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;
- Pani Genowefa Macina, inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa 12/2017, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie upoważnienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, nr FK-IV.0030.395.2021 z dnia 26 sierpnia 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 6]

Termin kontroli: 7,9,10,13 września 2021 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 2/2021.

Zakres objęty kontrolą: Postępowania administracyjne prowadzone wobec osób bezrobotnych ze szczególnym uwzględnieniem postępowań prowadzonych w filiach urzędów pracy.

Okres objęty kontrolą: od 1 stycznia 2020 r. do dnia 31 grudnia 2020 r.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 3 i 5 oraz art. 111 - 115 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2021 r., poz. 1100 ze zm.).

Ilekoć w wystąpieniu pokontrolnym jest mowa o:

- ustawie – oznacza to ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 ze zm.; Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm. – obowiązujące w okresie objętym kontrolą);
- MPiPS – oznacza to Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej;
- MRPiPS – oznacza to Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej;
- PUP – oznacza to Powiatowy Urząd Pracy w Iławie;

- FP – oznacza to Fundusz Pracy;
- Starościę – oznacza to Starostę Iławskiego;
- Dyrektorze – oznacza to Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie;
- Zastępcy Dyrektora – oznacza to Zastępcę Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie;
- Regulaminie – oznacza to Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie.

Przepisy prawa obowiązujące w okresie objętym kontrolą w zakresie realizacji zadań związanych z przyznawaniem zasiłków dla bezrobotnych/dodatku aktywizacyjnych z uwzględnieniem procedury administracyjnej oraz przestrzegania zasad i trybu wydatkowania środków Funduszu Pracy na ten cel, to:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tj. Dz. U. z 2019 r., poz. 1482 ze zm.; Dz. U. z 2020 r., poz. 1409 ze zm.)
- ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018r., poz. 2096 ze zm.; Dz. U. 2020 poz. 256 ze zm.)
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12 listopada 2012 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. 2012 poz. 1299);
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. 2020 poz. 667);
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 lipca 2014 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (Dz. U. 2014 r., poz. 1189);
- Obwieszczenie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 27 września 2019 r. w sprawie przeciętnej stopy bezrobocia w kraju oraz na obszarze powiatów.

**Na podstawie ustaleń kontroli działalność kontrolowanej jednostki
ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.**

Przedmiotem kontroli było ustalenie stanu faktycznego, udokumentowanie i ocena działalności podmiotu kontrolowanego pod względem przestrzegania prawa w zakresie postępowań administracyjnych prowadzonych wobec osób bezrobotnych ze szczególnym uwzględnieniem postępowań prowadzonych w filiach Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie.

Ustaleń kontroli dokonano w oparciu o analizę dokumentów obejmujących postępowania dotyczące przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, odmowy uznania za osobę bezrobotną, przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego oraz odmowy przyznania dodatku aktywizacyjnego, akt osobowych osób bezrobotnych, danych statystycznych przedstawionych przez PUP oraz wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora, Kierownika Działu Usług Rynku Pracy oraz pracowników filii PUP w Lubawie, Kisielicach, Suszu i Zalewie.

Kontrolujący ocenę działalności PUP oparli również na analizie sprawozdań MPiPS-02 o przychodach i wydatkach Funduszu Pracy za miesiąc grudzień 2020 r.

W kontrolowanym okresie, PUP funkcjonował na podstawie Regulaminu Organizacyjnego zatwierdzonego uchwałą nr 68/270/19 z dnia 19 listopada 2019 r. Zarządu Powiatu Iławskiego, zwanego regulaminem I, zmienionego uchwałą nr 131/469/20 z dnia 10 listopada 2020 r. Zarządu Powiatu Iławskiego zwanego regulaminem II.

[Dowód: akta kontroli str. 20-52]

Zgodnie z obowiązującymi regulaminami w badanym okresie, za realizację kontrolowanego zadania odpowiedzialny był Dział Usług Rynku Pracy oraz zgodnie z § 27 regulaminu organizacyjnego Filia w Lubawie, Filia w Suszu, Filia w Kisielicach, Filia w Zalewie. Zgodnie z *regulaminem I* Kierownik Działu Rynku Pracy koordynował i nadzorował pracę działu i kierował pracą filii (§ 29 ust. 2 regulaminu I) a Zastępca Dyrektora PUP ds. Rynku Pracy nadzorował pracę Działu Usług Rynku Pracy oraz podległych Filii w: Kisielicach, Lubawie, Suszu, i Zalewie z (§ 19 ust. 2). Zgodnie z regulaminem II pracą Działu Usług Rynku Pracy i filii w: Kisielicach, Lubawie, Suszu i Zalewie kierował kierownik Działu Usług Rynku Pracy.

Do ich zadań (w tym realizowanych w filiach) należało m. in.: rejestrowanie zgłaszających się osób bezrobotnych i poszukujących pracy (w tym osób niepełnosprawnych), obsługa bezrobotnych z prawem i bez prawa do zasiłku, ustalanie uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych i innych świadczeń wynikających z obowiązujących przepisów, wydawanie decyzji administracyjnych oraz zaświadczeń osobom bezrobotnym i poszukującym pracy (w tym osobom niepełnosprawnym), gromadzenie informacji dotyczących zadań i usług Urzędu, udzielanie klientom wyjaśnień i informacji dotyczących zakresu zadań PUP, podstawowych praw i obowiązków bezrobotnych i poszukujących pracy, rozpatrywanie odwołań od wydanych decyzji i przedstawienie wniosków Dyrektorowi PUP, prowadzenie postępowań administracyjnych dotyczących ustalania statusu osób bezrobotnych.

Zadania z zakresu postępowań dotyczących przyznawania świadczeń dla osób bezrobotnych, tj. prawa do zasiłku dla bezrobotnych oraz prawa do dodatku aktywizacyjnego w kontrolowanym okresie w siedzibie głównej i filiach realizowało 13 osób, w szczególności poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych oraz sporządzanie decyzji dotyczących przyznania statusu osoby bezrobotnej/poszukującej pracy, utraty statusu osoby bezrobotnej/poszukującej pracy, zasiłków dla osób bezrobotnych oraz przyznawania prawa do dodatku aktywizacyjnego. Osoby realizujące przedmiotowe działania miały powyższe zadania ujęte w zakresach czynności.

[Dowód: akta kontroli str. 54-110]

Kontrolującym przedłożono upoważnienia Starosty Iławskiego do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących kontrolowanego zakresu. Dokument taki posiadała Dyrektor PUP, Zastępca Dyrektora PUP, Kierownik Działu Usług Rynku Pracy i 6 innych pracowników realizujących kontrolowane zadanie, przy czym pracownik Filii w Lubawie posiadał upoważnienie w ograniczonym zakresie, tj. wyłącznie do decyzji administracyjnych w zakresie uznania za osobę bezrobotną i odmowy przyznania prawa do zasiłku, utraty statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku z wymienionych w upoważnieniu powodów, utraty prawa do zasiłku z powodu maksymalnego okresu jego pobierania, uznania za osobę poszukującą pracy i utratę statusu poszukującego pracy. Pozostałe decyzje podpisywała Kierownik Działu Usług Rynku Pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 111-119]

W 2020 roku Starosta Iławski uchylił w trybie art. 132 Kodeksu postępowania administracyjnego 1 decyzję z zakresu utraty statusu osoby bezrobotnej z powodu niestawienia się w wyznaczonym terminie.

[Dowód: akta kontroli str. 120]

W 2020 roku PUP w Iławie wydał następującą liczbę decyzji dotyczących kontrolowanego zakresu:

| Zakres decyzji podlegających kontroli | Liczba decyzji z danego zakresu wydanych w 2020 roku | | | | |
|---|--|----------------|--------------|-------------------|----------------|
| | W siedzibie głównej | w Filii Lubawa | W Filii Susz | W Filii Kisielice | W Filii Zalewo |
| ws. przyznania zasiłku dla bezrobotnych | 691 | 255 | 203 | 75 | 72 |

| | | | | | |
|---|------|-----|-----|-----|-----|
| ws. odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych | 1911 | 683 | 670 | 232 | 294 |
| ws. odmowy uznania za osobę bezrobotną | 5 | 9 | 1 | 0 | 0 |
| ws. przyznania dodatku aktywizacyjnego | 225 | 57 | 46 | 23 | 6 |
| ws. odmowy przyznania dodatku aktywizacyjnego | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |

[Dowód: akta kontroli str. 121]

W kontrolowanym okresie na realizację wypłat świadczeń wydatkowało środki Funduszu Pracy w wysokościach:

- 5.191,3 tys. – na zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne;
- 381,3 tys – na dodatki aktywizacyjne.

[Dowód: akta kontroli str. 122-125]

W skontrolowanych aktach stwierdzono, że rejestracja osób bezrobotnych odbywała się w dniu zgłoszenia się do Urzędu lub niezwłocznie po przedłożeniu przez bezrobotnych dokumentów wskazanych w § 3 rozporządzenia w sprawie rejestracji osób bezrobotnych i poszukujących pracy, wypełnieniu karty rejestracyjnej zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia oraz po złożeniu stosownych oświadczeń i podpisów na tej karcie.

W kontrolowanych aktach zebrane były kserokopie dokumentów przedłożonych przez osobę bezrobotną, niezbędnych do ustalenia statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Osoby bezrobotne były prawidłowo informowane o swoich prawach i obowiązkach.

Osoby bezrobotne w czasie rejestracji były weryfikowane przez pracowników głównej siedziby PUP w Iławie oraz Filii w Lubawie, Suszu, Kisielicach i Zalewie w Aplikacji centralnej, o której mowa w art. 4 ust. 4a ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, czy nie jest zarejestrowana w innym powiatowym urzędzie pracy, z jakiego powodu i na jaki okres ewentualnie została pozbawiona statusu osoby bezrobotnej w celu sprawdzenia czy upłynął okres karencji do ponownego uznania za osobę bezrobotną. Każdorazowo pobierano Raport ZUS Usługa U1, Raport KRUS oraz weryfikowano bazę PESEL odnośnie

danych osobowych i adresowych czy też aktualnego numeru dowodu tożsamości.

W roku 2020 r. Starosta Hławski wydał 1296 decyzji orzekających o przyznaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych i 3790 decyzji odmawiających przyznania tego prawa.

W przypadku przyznawania i odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych badaniami objęto łącznie 50 postępowań.

[Dowód: akta kontroli str.126-330]

Odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych spowodowane były nie legitymowaniem się okresem uprawniającym do przyznania tego prawa wynoszącym 365 dni. Ww. decyzje zawierały prawidłowe podstawy prawne i były podpisane przez osoby upoważnione przez Starostę Hławskiego.

Kontrolujący zwrócili uwagę, że w aktach sprawy decyzje doręczane są osobiście, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru a w części brakuje potwierdzenia, że decyzje zostały wysłane do bezrobotnych.

[Dowód: akta kontroli str. 158,175,193,224,244,245,246]

Z wyjaśnienia udzielonego przez Dyrektora PUP wynika, że: *„z uwagi na gospodarność środkami, za potwierdzeniem odbioru wysyłane są przede wszystkim decyzje orzekające o utracie statusu z powodu niestawiennictwa, odmowy przyjęcia propozycji pracy, a także wezwania do urzędu. Inne decyzje administracyjne zgodne z wolą strony, np. utrata statusu z powodu podjęcia pracy wysyłane są listem poleconym. Doręczenie to w chwili np. wniesienia odwołania od decyzji jest weryfikowane w placówce pocztowej, gdzie bez problemu ustalamy datę doręczenia korespondencji. Środki na wydatki fakultatywne są ograniczone, a wydatki na korespondencję stanowią ok. 20% ogółu wydatków na zadania fakultatywne określone w art. 108 ustawy o promocji ...”.*

[Dowód: akta kontroli str.454]

Podstawowe zasady doręczania pism przez organy administracji publicznej określa Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z art. 39, doręczenie następuje za pokwitowaniem przez operatora pocztowego, przez pracowników organu lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Pisma doręcza się w szczególności stronie lub jej pełnomocnikowi. Ustawa dopuszcza także możliwość doręczenia ich za pokwitowaniem dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu (art. 43 k.p.a.). Wiąże się to z dwoma zastrzeżeniami. Po pierwsze osoby te muszą podjąć się doręczenia pisma adresatowi, po

drugie w przypadku dostarczenia pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania.

Zwrotne potwierdzenia odbioru, tzw. „żółta zwrotka”, choć zawiera miejsce na podpis osoby odbierającej pismo, nie zawiera możliwości zobowiązania się do doręczenia pisma adresatowi przez osobę trzecią. Nie zawiera również informacji na temat miejsca pozostawienia awiza. Tym samym stosowanie tego rodzaju ZPO nie pozwala na jednoznaczne potwierdzenie, że przesyłka doręczona została zgodnie z zasadami określonymi w Kpa.

Jednocześnie brak w Kpa obowiązku, aby pisma doręczane były z wykorzystaniem zwrotnych potwierdzeń odbioru. Przepisy wskazują jedynie na konieczność pokwitowania (art. 39) oraz potwierdzenia przez odbierającego doręczenia mu pisma jego własnoręcznym podpisem ze wskazaniem daty doręczenia (art. 46 par. 1 k.p.a.). Nie nakazują zaś doręczania pism z wykorzystaniem „zwrotek”. Należy więc uznać, że zgodne z obowiązującymi przepisami jest nie tylko doręczenie pisma z wykorzystaniem „zwrotki żółtej”, lecz także po prostu za pomocą przesyłki pocztowej rejestrowanej (listu poleconego), która jedynie opcjonalnie może zostać doręczona za potwierdzeniem odbioru.

Niemniej, w aktach sprawy powinna znajdować się informacja o terminie doręczenia decyzji do adresata. Powyższe wynika przede wszystkim z konieczności potwierdzenia, że decyzja weszła do obiegu prawnego a także zachowania terminów określonych w Kpa np. na złożenie odwołania od decyzji. Niedopuszczalne jest przesyłanie decyzji zwykłym listem. W tym zakresie wydano zalecenia pokontrolne.

W dokumentacji poddanej kontroli znajdowały się prawidłowo wypełnione karty rejestracyjne oraz kserokopie dokumentacji potwierdzającej okresy zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej uprawniającej do zasiłku dla bezrobotnych (kserokopie świadectw pracy, zaświadczenia o zatrudnieniu, raporty ZUS). Osoby bezrobotne były również prawidłowo pouczone o swoich prawach i obowiązkach.

Zgodnie z art. 73 ust. 1 ww. ustawy zasiłek dla bezrobotnych był przyznawany na okres 180 dni lub 365 dni w przypadku osób wymienionych w art. 73 ust. 2 pkt b, c, d, ponieważ stopa bezrobocia w dniu 30 czerwca 2019 r. na terenie powiatu nie przekraczała 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju. Decyzje zawierały informację o wysokości zasiłku dla bezrobotnych w zależności od posiadanego przez osobę bezrobotną stażu pracy.

Kontrolujący stwierdzili, że dokumentacja potwierdzała prawidłowe stosowanie art. 72 ust. 2 i 3 ustawy o promocji zatrudnienia, który stanowi, że *bezrobotnemu, którego łączne okresy wymienione w art. 71 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 2 pkt 1, 2, 4 i 5, zwane dalej "okresem uprawniającym do zasiłku", wynoszą mniej niż 5 lat, przysługuje zasiłek w wysokości 80% kwoty zasiłku określonego w ust. 1.* Natomiast ust. 2 powyższego przepisu mówi, iż *bezrobotnemu, którego okres uprawniający do zasiłku wynosi co najmniej 20 lat, przysługuje zasiłek w wysokości 120% kwoty zasiłku określonego w ust. 1.*

Decyzje orzekające o przyznaniu prawa do zasiłku były prawidłowe pod względem formalno-prawnym. Zawierały prawidłowe podstawy prawne wskazujące przyznanie świadczenia na pełny okres zasiłkowy tj. 180 dni i 365 dni w przypadku osób wymienionych w art. 73 ust. 2 pkt b, c, d lub okres uzupełniający. Osoby bezrobotne były pouczone o prawach i obowiązkach osoby rejestrującej się w PUP w Ilawie.

[Dowód: akta kontroli str. 244-330]

W decyzji z dnia 01.04.2020 r., znak: ŚE-/260320/00002/2020 Starosta Ilawski orzekł o przyznaniu prawa do zasiłku na okres 207 dni. Z wyjaśnień Dyrektora PUP wynika, że: „*w chwili przyznania świadczenia System Syriusz kontroluje okres jego przyznania; w tym konkretnym przypadku osoba bezrobotna osiągała wiek emerytalny – zgodnie zatem z obowiązującymi przepisami zasiłek został przyznany do dnia osiągnięcia wieku emerytalnego. Klientka pobrała świadczenie przez okres maksymalny – 207 dni, z dniem jego osiągnięcia nastąpiła utrata statusu osoby bezrobotnej.*”

[Dowód: akta kontroli str. 454]

Analizując przyznawanie prawa do zasiłku dla bezrobotnych w Filii w Lubawie, kontrolujący zwrócili uwagę na nieprawidłowości w postępowaniu administracyjnym prowadzonym wobec osoby bezrobotnej o numerze ŚE-/060913/00007. Ponieważ poddana kontroli decyzja dotyczyła zasiłku przyznanego na podstawie art. 73 ust. 5, tzw. zasiłku na uzupełnienie, dla ustalenia prawidłowości postępowania konieczne było zweryfikowanie poprzednich decyzji w przedmiotowej sprawie.

Ustalono, że osoba bezrobotna dokonała rejestracji w dniu 15.11.2018 r. Z tym dniem przyznano status osoby bezrobotnej (decyzja z dn. 15.11.2018 r., nr 590/lgrabowska/11/18), natomiast kwestię prawa do zasiłku dla bezrobotnych, z uwagi na okres zatrudnienia za granicą, przekazano zgodnie z właściwością do rozstrzygnięcia Marszałkowi Województwa. Następnie bezrobotny z dniem 18.01.2019 r. utracił status z uwagi na brak gotowości podjęcia

pracy powyżej 10 dni, spowodowany wyjazdem za granicę (decyzja z 21.01.2019 r., nr 738/dkowalczyk/01/19).

Decyzją z dnia 27.05.2019 r., nr PPK.6022.18437.11.2018.MT, Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego przyznał bezrobotnemu prawo do zasiłku dla bezrobotnych od dnia rejestracji, tj. od dnia 15.11.2018 r.

W dniu 18.11.2019 r. bezrobotny dokonał ponownej rejestracji w Powiatowym Urzędzie Pracy w Iławie, Filia w Lubawie. Z tym dniem uznano go za osobę bezrobotną, równocześnie z powodu zatrudnienia poza granicami kraju, sprawę zasiłku dla bezrobotnych przekazano Marszałkowi Województwa (decyzja z dnia 19.11.2019 r., znak: 498/lgrabowska/11/19). Następnie bezrobotny z dniem 13.03.2020 r. utracił status z uwagi na brak gotowości podjęcia pracy powyżej 10 dni, spowodowany wyjazdem za granicę (decyzja z 13.03.2020 r., nr 442/dkowalczyk/03/20).

W dniu 14.04.2020 r. Marszałek Województwa Warmińsko-Mazurskiego umorzył postępowanie w sprawie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Wskazał, że bezrobotny uzyskał prawo do zasiłku decyzją z dnia 27.05.2019 r., po czym utracił status bezrobotnego z powodu podjęcia zatrudnienia na okres krótszy niż 365 dni, a następnie dokonał ponownej rejestracji w urzędzie pracy w ciągu 14 dni od zakończenia zatrudnienia. Oznacza to, że w sprawie zastosować należy art. 73 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Tym samym, skoro prawo do zasiłku bezrobotny wywodzi z poprzedniej rejestracji, Marszałek uznał postępowanie w tej sprawie za bezprzedmiotowe.

W oparciu o ustalenia Marszałka Województwa zawarte w powyższej decyzji, Starosta Iławski decyzją z dnia 28.04.2020 r. znak: ES.II.060913/00007, na podstawie art. 154 Kpa, uchylił decyzję z dnia z 21.01.2019 r., nr 738/dkowalczyk/01/19, dotyczącej utraty statusu z dniem 18.01.2019 r. z powodu braku gotowości podjęcia pracy wynikającego z wyjazdu za granicę na okres powyżej 10 dni. Jak wynikało z decyzji Marszałka, wyjazd za granicę związany był z podjęciem pracy, zatem bezrobotny powinien utracić status z dniem 21.01.2019 r. właśnie z powodu podjęcia zatrudnienia.

Następnie, w związku z uchyleniem ww. decyzji, konieczne było wydanie nowej decyzji w przedmiotowej sprawie - decyzją z dnia 30.04.2020 r., znak: 624/lkrajewska/04/20, Starosta Iławski orzekł o utracie statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku z dniem 21.01.2019 r. z powodu podjęcia zatrudnienia.

Decyzją z dnia 30.04.2020 r., znak: 626/lkrajewska/04/20, Starosta Iławski orzekł o utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych z dniem 10.03.2020 r. z powodu upływu maksymalnego okresu jego pobierania.

Jednocześnie z uwagi na fakt, że Marszałek Województwa umorzył postępowanie w sprawie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, konieczne było rozstrzygnięcie tej kwestii w oparciu o art. 73 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia. Decyzją z dnia 4.05.2020 r., znak: 19/lgrabowska/05/20, Starosta Iławski uznał bezrobotnego za osobę bezrobotną z dniem 18.11.2019 r. oraz przyznał prawo do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 18.11.2019 r.

Na podstawie analizy omówionej powyżej sprawy kontrolerzy zwrócili uwagę, że kwestia statusu osoby bezrobotnej rozstrzygnięta została dwukrotnie – najpierw decyzją z dnia 19.11.2019 r., znak: 498/lgrabowska/11/19, a następnie decyzją z dnia 4.05.2020 r., znak: 19/lgrabowska/05/20.

[Dowód: akta kontroli str. 270-290]

Z udzielonych wyjaśnień, wynika, że „W wydanej decyzji wygenerowanej z systemu Syriusz w wyniku przeoczenia/niedopatrzenia dokonano także ponownego orzeczenia o uznaniu ww. za osobę bezrobotną. Decyzja powinna orzekać jedynie w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 18.11.2019 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 456]

Kontrolujący pragną zwrócić uwagę, że na gruncie obowiązującego systemu administracyjnego prawa procesowego nie ma prawnych możliwości wielokrotnego rozstrzygnięcia tej samej kwestii, tj. wydania dwóch decyzji w tej samej sprawie. Takie działanie organu stanowi naruszenie zasady trwałości decyzji (art. 16 § 1 Kpa) i jest podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji w oparciu o art. 156 § 1 pkt 3. Tym samym w niniejszym postępowaniu doszło do naruszenia prawa poprzez dwukrotne orzeczenie w kwestii przyznania bezrobotnemu prawa do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 18.11.2019 r. Konieczne jest zatem wyeliminowanie z obiegu decyzji z dnia 4.05.2020 r., znak: 19/lgrabowska/05/20, w zakresie rozstrzygającym kwestię statusu bezrobotnego, który bezrobotny nabył już na mocy decyzji z dnia 19.11.2019 r., znak: 498/lgrabowska/11/19.

Ponadto kontrolujący zwrócili uwagę, że decyzją z dnia 30.04.2020 r., znak: 626/lkrajewska/04/20, Starosta Iławski orzekł o utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych z dniem 10.03.2020 r. z powodu upływu maksymalnego okresu jego pobierania, podczas gdy na dzień wydania tej decyzji, bezrobotny nie posiadał jeszcze prawa do zasiłku

dla bezrobotnych. Prawo to nabył dopiero na mocy decyzji z dnia 4.05.2020 r., znak: 19/lgrabowska/05/20, którą Starosta Iławski m.in. przyznał bezrobotnemu prawo do zasiłku dla bezrobotnych od dnia 18.11.2019 r. W opinii kontrolujących decyzja z dnia 30.04.2020 r., znak: 626/lkrajewska/04/20, wydana została przedwcześnie, ponieważ rozstrzyga kwestię nieistniejącą w dniu wydawania decyzji, co też powinno skutkować stwierdzeniem nieważności.

W okresie objętym kontrolą PUP w Iławie wydał 15 decyzji odmawiających uznania za osobę bezrobotną. Badaniu poddano 11 postępowań z powyższego zakresu, wybranych losowo przez zespół kontrolny, tj. 5 postępowań prowadzonych w PUP w Iławie, 5 postępowań prowadzonych w Filii w Lubawie i 1 postępowanie prowadzone w Filii w Suszu. W Filii Kisielice i w Filii Zalewo nie wydano w 2020 roku decyzji w sprawie odmowy uznania za osobę bezrobotną.

[Dowód: akta kontroli str.331-352]

Postępowania podlegające kontroli były prowadzone pod względem formalno-prawnym w sposób prawidłowy. Głównymi powodami odmowy uznania za osobę bezrobotną było posiadanie nieruchomości rolnej o powierzchni użytków rolnych przekraczającej 2 ha przeliczeniowe, brak zdolności i gotowości do podjęcia pracy (zatrudnienie obejmujące dzień rejestracji w urzędzie pracy, podleganie ubezpieczeniom społecznym, zwolnienie lekarskie).

W decyzji z dnia 13 maja 2020 r., znak: ES-070520/00001, stwierdzono, że nie zawiera wszystkich elementów wskazanych w art. 107 Kpa (brak stanowiska osoby składającej podpis na dokumencie elektronicznym).

[Dowód: akta kontroli str. 347]

Wyjaśnić należy, że elektroniczna decyzja administracyjna jest odzwierciedleniem tradycyjnej decyzji, zatem sposób sporządzenia decyzji jako dokumentu elektronicznego ustawodawca zapisał w art. 39 § 2 pkt 1 Kpa. Wydruk decyzji, musi zawierać informację, że pismo zostało wydane w formie dokumentu elektronicznego i podpisane kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, ze wskazaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby, która je podpisała, albo opatrzone zaawansowaną pieczęcią elektroniczną albo kwalifikowaną pieczęcią elektroniczną.

Pismem z dnia 16.09.2021 r. Dyrektor PUP w Iławie poinformowała, że „biorąc pod uwagę zalecenia od dnia 14 września br. podpis elektroniczny zawiera stanowisko służbowe

osoby, która je podpisała.”

[Dowód: akta kontroli str. 455]

W związku z powyższym w tym zakresie nie wydaje się zaleceń pokontrolnych, jednak stwierdzone uchybienie ma wpływ na ocenę kontrolowanego zakresu.

Ustalono, iż w PUP w Iławie i w filiach urzędu w okresie poddanym kontroli złożonych zostało łącznie 358 wniosków o przyznanie dodatku aktywizacyjnego. Na podstawie złożonych wniosków wydano 357 decyzji o przyznaniu dodatku aktywizacyjnego oraz 1 decyzję o odmowie przyznania dodatku aktywizacyjnego. Wyboru dokumentacji do kontroli w powyżej wskazanym zakresie dokonano na podstawie metody losowej. Badaniu poddano próbę 25 postępowań o przyznanie dodatku aktywizacyjnego (5 postępowań prowadzonych w siedzibie głównej i po 5 postępowań prowadzonych w Filii Lubawie, Suszu, Kisielicach i Zalewie oraz 1 postępowanie o odmowie przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 223-468]

Zbadano przestrzeganie zasad i trybu przyznawania dodatku aktywizacyjnego, określonych w art. 48 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz rozporządzeniu w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego.

Na podstawie załączonych do akt sprawy kserokopii dokumentów ustalono, że wszystkie osoby, których akta poddano kontroli, spełniały warunki do przyznania lub odmowy przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego.

Zespół kontrolny ustalił, że każdorazowo ubiegający się o przyznanie dodatku aktywizacyjnego był uprzednio zarejestrowany w urzędzie pracy i w wyniku podjęcia zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej został pozbawiony statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku. Składane wnioski w sprawie przyznania dodatków aktywizacyjnych zawierały kompletne informacje niezbędne do jego rozpatrzenia, np. informację czy podjęcie pracy nastąpiło z własnej inicjatywy, czy w wyniku skierowania przez urząd. We wniosku zawarte było pouczenie m.in. o obowiązku potwierdzenia trwania zatrudnienia, a w przypadku skierowania do pracy z urzędu, zaświadczenia dotyczącego wysokości osiągniętego wynagrodzenia za każdy kolejny miesiąc, informację o okresach korzystania z urlopów bezpłatnych.

Wszystkie akta podlegające kontroli zawierały stosowne wnioski o przyznanie prawa do dodatku aktywizacyjnego oraz kserokopię umowy wskazującej okres na jaki podjęto zatrudnienie.

We wszystkich sprawach z powyższego zakresu, dodatek przyznano wszystkim osobom, które podjęły zatrudnienie z własnej inicjatywy, zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

W decyzjach orzekających o przyznaniu dodatku aktywizacyjnego prawidłowo wskazano jego wysokość, tj. 50% kwoty zasiłku, o którym mowa w art. 72 ust. 1 ustawy oraz okres przysługiwania, tj. od dnia złożenia wniosku przez połowę okresu w jakim osobie bezrobotnej przysługiwałby zasiłek, pod warunkiem, że dana osoba nadal będzie pozostawać w zatrudnieniu lub wykonywać inną pracę zarobkową. Wraz z decyzją osoba zainteresowana otrzymywała *Informację dla osób pobierających dodatek aktywizacyjny*, zgodnie z którym została zobowiązana do złożenia do 5-tego każdego miesiąca zaświadczenia od pracodawcy potwierdzającego trwanie zatrudnienia wraz z informacją dotyczącą czy zainteresowany korzystał/nie korzystał z urlopu bezpłatnego.

W opinii kontrolerów wymaganie i gromadzenie zaświadczeń potwierdzających zatrudnienie jest zbędne. Comiesięczne zaświadczenia znajdowały się we wszystkich kontrolowanych przypadkach. Uwzględniając fakt, iż powiatowe urzędy pracy mają dostęp do bazy danych ZUS, na podstawie których można pozyskać informacje niezbędne do wypłaty dodatku aktywizacyjnego, należałoby jedynie zobowiązać wnioskodawców do informowania PUP w Iławie o utracie zatrudnienia lub przebywania na urlopie bezpłatnym.

Analogiczne stanowisko zawarte zostało w wyjaśnieniach do ustawy, kierowanych do urzędów pracy: „Zgodnie z § 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego starosta przyznaje dodatek aktywizacyjny po udokumentowaniu podjęcia zatrudnienia lub wykonywania innej pracy zarobkowej oraz wysokości osiąganego wynagrodzenia. Powołany przepis dotyczy *de facto* momentu przyznania dodatku aktywizacyjnego, a nie każdego miesiąca, za który dodatek jest następnie wypłacany. Przy przyznawaniu dodatku aktywizacyjnego osoba powinna zostać pouczona, iż w sytuacji ustania zatrudnienia, powinna niezwłocznie o tym fakcie poinformować PUP, gdyż dodatek aktywizacyjny przysługuje za okres zatrudnienia i wszelkie świadczenia wypłacone za okres po ustaniu zatrudnienia będą stanowić nienależnie pobrane świadczenie i będą podlegać zwrotowi (art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy o promocji zatrudnienia

(...). A zatem osoba powinna nie tyle informować PUP w każdym miesiącu, iż jest nadal zatrudniona, a raczej poinformować PUP o ustaniu tego zatrudnienia w sytuacji, gdy taki fakt zaistnieje. Takie podejście do przedmiotowej sprawy odpowiada bardziej nowemu podejściu do przyznawania świadczeń w administracji, które zakłada odbiurokratyzowanie procesów administracyjnych oraz zawężenie do niezbędnego minimum przedkładania przez osoby zaświadczeń i oświadczeń na potwierdzenie poszczególnych faktów i okoliczności faktycznych i prawnych. Prezentowane podejście do zarysowanego problemu jest również zbieżne z zawężeniem możliwości żądania od osób zaświadczeń i oświadczeń wynikającym z art. 220 § 2 Kpa.”

Powyższe stanowisko kontrolujący w pełni podzielają.

Wymaganie dodatkowych dokumentów, wobec braku negatywnych konsekwencji dla osób bezrobotnych z powodu ich nie dostarczenia, nie ma wpływu na ogólną ocenę kontrolowanego zakresu, niemniej rekomenduje się rezygnację z obowiązku comiesięcznego dostarczania zaświadczeń przez osoby posiadające prawo do dodatku aktywizacyjnego.

Sprawdzone decyzje spełniały pozostałe określone w art. 107 Kpa wymogi formalno-prawne, podpisywane były przez osoby posiadające stosowne upoważnienia Starosty Iławskiego.

[Dowód: akta kontroli str. 353-448]

W wyniku czynności kontrolnych ustalono jednak nieprawidłowości. Decyzja z dnia 08.09.2020 r., znak: ŚE-/150915/00005/2020, nr decyzji 361/ekuc/09/20 została wydana po terminie. Wniosek o przyznanie dodatku aktywizacyjnego wpłynął do PUP w Iławie Filia w Suszu w dniu 03.08.2020 r., natomiast decyzja - znak: ŚE-/150915/00005/2020, nr decyzji 361/ekuc/09/20 orzekająca o przyznaniu prawa do dodatku aktywizacyjnego, wydana została w dniu 08.09.2020 r., tj. po upływie okresu ustawowego określonego przepisami Kpa.

PUP w Iławie Filia w Suszu nie przedłożył dokumentacji potwierdzającej przedłużenie terminu do rozpatrzenia sprawy czy też potwierdzającej zawieszenie postępowania. Zgodnie z art. 35 Kpa organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Niezwłocznie powinny być załatwiane sprawy, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ.

Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić nie później niż w ciągu miesiąca. W przedmiotowym postępowaniu termin ten nie został zachowany, ponieważ decyzję rozstrzygającą postępowanie wydano po upływie 35 dni od dnia złożenia wniosku o przyznanie dodatku aktywizacyjnego.

[Dowód: akta kontroli str. 417-424]

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Dyrektora PUP w Iławie, „Uprzejmie wyjaśniam, że decyzje administracyjne dotyczące przyznania prawa do dodatku aktywizacyjnego (...) zostały wydane po terminie z uwagi na brak zaświadczenia potwierdzającego zatrudnienie. Decyzje w sprawach zostały wydane niezwłocznie po dostarczeniu przez klienta zaświadczenia potwierdzającego zatrudnienie.”

[Dowód: akta kontroli str. 454]

Kontrolujący nie przyjęli powyższego wyjaśnienia, ponieważ zaświadczenie potwierdzające zatrudnienie wpłynęło do PUP w Iławie Filia w Suszu w dniu 02.09.2020 r., tj. jeszcze w terminie przewidzianym do wydania decyzji.

[Dowód: akta kontroli str. 421]

Podobna sytuacja miała miejsce jeszcze w dwóch postępowaniach dotyczących osób bezrobotnych wykazanych w raporcie Dodatek aktywizacyjny Susz pod pozycją 16 i 21.

Ponadto, zgodnie z art. 36 § 1, organ prowadzący postępowanie jest obowiązany zawiadomić strony o każdym przypadku niezakończona sprawy w terminie organ administracji publicznej, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając o prawie do wniesienia ponaglenia. Ponadto, zgodnie z § 2 wspomnianego artykułu „Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.” Wobec powyższego, w opinii kontrolujących, zgodnie z procedurą administracyjną, która w omawianym zakresie nie pozostawia wątpliwości, w każdym wypadku konieczne jest poinformowanie sprawy o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i poinformowania strony o tym fakcie.

Zalecenia i uwagi

W wyniku przeprowadzonej kontroli, na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy, kontrolowanej jednostce zaleca się:

1. Doręczanie decyzji administracyjnych zgodnie z art. 39 Kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Przeprowadzenie postępowań i wydanie decyzji w przewidzianych przepisami Kpa terminach. W sytuacjach szczególnie skomplikowanych organ zobowiązany jest do wydania postanowienia o przedłużeniu terminu rozpatrzenia sprawy ze wskazaniem przyczyn nie rozpatrzenia jej w terminie oraz wskazaniem nowego terminu rozpatrzenia, a także pouczeniem o możliwości złożenia ponaglenia.
3. Wyeliminowanie z obiegu decyzji z dnia 4.05.2020 r., znak: 19/lgrabowska/05/20, w zakresie rozstrzygającym kwestię statusu bezrobotnego oraz decyzji z dnia 30.04.2020 r., znak: 626/lkrajewska/04/20 rozstrzygającą o utracie prawa do zasiłku dla bezrobotnych.

Jednocześnie biorąc pod uwagę opisane powyżej wnioski dotyczące kontrolowanego zakresu rekomenduje się odstąpienie od dostarczania przez osoby posiadające prawo do dodatku aktywizacyjnego comiesięcznych zaświadczeń potwierdzających zatrudnienie, przy jednoczesnym zobowiązaniu tychże osób do obowiązku informowania PUP w Iławie o utracie zatrudnienia lub przebywaniu na urlopie bezpłatnym.

Biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości oraz fakt, że większość nieprawidłowości została stwierdzona w filiach urzędu, należy zwiększyć nadzór nad pracownikami filii.

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

Jednocześnie informuję, że od niniejszego wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

Z up. WOJEWODY
WARMIŃSKO-MAZURSKIEGO
Anna Stawińska
DYREKTOR
Wydziału Polityki Społecznej