



WOJEWODA  
WARMIŃSKO - MAZURSKI

PS-III.862.10.2021.PB

Olsztyn, dnia 7 grudnia 2021 r.

**Szanowna Pani**  
**Zofia Zyborowicz**  
**Dyrektor**  
**Powiatowego Urzędu Pracy**  
**w Działdowie**

### **Wystąpienie pokontrolne**

Kontrolę przeprowadzono w Powiatowym Urzędzie Pracy w Działdowie, ul. Chopina 6, 13-200 Działdowo, Regon 510936391, NIP: 571-10-34-711.

[Dowód: akta kontroli str. 1,2]

Miejsce kontroli: siedziba jednostki kontrolowanej.

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

- Pani Zofia Zyborowicz, powołana na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Działdowie z dniem 1 stycznia 2018 r.,

[Dowód: akta kontroli str. 3]

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

- Pani Paulina Błażewicz, inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa 59/2019, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, przewodniczący zespołu kontrolnego;
- Pani Genowefa Macina, inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa 12/2017, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu

Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

- Pani Marta Moszczyńska, inspektor wojewódzki, legitymacja służbowa 65/2019, wydana przez Dyrektora Generalnego Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie, członek zespołu kontrolnego;

na podstawie upoważnienia Wojewody Warmińsko-Mazurskiego, nr FK-IV.0030.698.2021 z dnia 5 października 2021 r.

[Dowód: akta kontroli str. 4,5]

Termin kontroli: od 21.10.2021 r. do 22.10.2021 r.

Kontrola została odnotowana w książce kontroli jednostki kontrolowanej pod pozycją nr 1/2021.

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 projekcie wystąpienia pokontrolnego 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 Działdowie;
- FP – oznacza to Fundusz Pracy;
- Starościę – oznacza to Starostę Działdowskię;
- Dyrektora – oznacza to Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Działdowie;
- Regulaminie – oznacza to Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Działdowie.

Przepisy prawa obowiązujące w okresie objętym kontrolą w zakresie realizacji zadań związanych z przyznawaniem zasiłków dla bezrobotnych/dodatków 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 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2018 r., 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 filii Powiatowego Urzędu Pracy w Działdowie.

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 Referatu Ewidencji i Świadczeń oraz Kierownika i pracowników filii PUP w Lidzbarku.

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 463/18 z dnia 29 sierpnia 2018 r.

[Dowód: akta kontroli str. 6-35]

Zgodnie z obowiązującym regulaminem w badanym okresie, za realizację kontrolowanego zadania odpowiedzialny był Referat Ewidencji i Świadczeń - § 19 oraz zgodnie z § 22 regulaminu organizacyjnego Filia w Lidzbarku.

Do ich zadań należało m. in.: rejestrowanie zgłaszających się osób bezrobotnych i poszukujących pracy, 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, 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 7 osób, w szczególności poprzez prowadzenie postępowań administracyjnych oraz sporządzanie decyzji dotyczących przyznawania 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. 25-49]

Kontrolującym przedłożono upoważnienia Starosty Działdowskiego do wydawania decyzji administracyjnych dotyczących kontrolowanego zakresu. Dokument taki posiadała Dyrektor PUP, Kierownik p.o. Kierownika Referatu Ewidencji i Świadczeń PUP w Działdowie, p.o. Kierownika Centrum Aktywizacji Zawodowej PUP w Działdowie, Kierownik Filii PUP w Lidzbarku.

[Dowód: akta kontroli str. 50-53]

W 2020 roku PUP w Działdowie 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 w Lidzbarku
ws. przyznania zasiłku dla bezrobotnych	736	342
ws. odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych	1265	498
ws. odmowy uznania za osobę bezrobotną	11	2
ws. przyznania dodatku aktywizacyjnego	210	82
ws. odmowy przyznania dodatku aktywizacyjnego	0	0

[Dowód: akta kontroli str. 55]

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

- 7.216,2 tys zł – na zasiłki dla bezrobotnych wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne;
- 496,5 tys zł – na dodatki aktywizacyjne.

[Dowód: akta kontroli str. 7]

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 Działdowie oraz Filii w Lidzbarku 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 Działdowski wydał 1078 decyzji orzekających o przyznaniu prawa do zasiłku dla bezrobotnych i 1763 decyzji odmawiających przyznania tego prawa.

W przypadku przyznawania i odmowy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych badaniem objęto łącznie 20 postępowań.

[Dowód: akta kontroli str. 56-233]

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

Decyzje odbierane w większości są osobiście.

Kontrolujący zwrócili uwagę, że jedna z decyzji (z dnia 18 września 2020 r., nr 838/09/20), wysłana została za potwierdzeniem odbioru nieodpowiadającym uregulowaniom z zakresu doręczeń zawartych w Kpa., z tzw. „żółtą zwrotką”.

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.

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.

Z uwagi na powyższe oraz fakt, iż w toku kontroli stwierdzono pojedynczy przypadek doręczenia decyzji ww. sposób, nie zostaną wydane w tym zakresie zalecenia pokontrolne a fakt ten pozostaje bez wpływu na wynik kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 171, 224]

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. 2 pkt b, c, d, ww. ustawy zasiłek dla bezrobotnych był przyznawany na okres 365 dni 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. 365 dni zgodnie z 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 Działdowie.

Kontrolujący zwrócili uwagę, że decyzje doręczane są osobiście oraz za zwrotnym potwierdzeniem odbioru.

[Dowód: akta kontroli str. 70-89, 120-135]

W okresie objętym kontrolą PUP w Działdowie wydał 13 decyzji odmawiających uznania za osobę bezrobotną. Badaniu poddano 7 postępowań z powyższego zakresu, wybranych losowo przez zespół kontrolny, tj. 5 postępowań prowadzonych w PUP w Działdowie, 2 postępowania prowadzone w Filii w Lidzbarku.

[Dowód: akta kontroli str. 234-291]

Głównymi powodami odmowy uznania za osobę bezrobotną był brak zdolności i gotowości do podjęcia pracy (zatrudnienie obejmujące dzień rejestracji w urzędzie pracy, podleganie ubezpieczeniom społecznym) oraz jedna osoba nie zgłosiła się do PUP w celu przedstawienia dokumentów potwierdzających okresy zatrudnienia oraz złożenia oświadczeń, a następnie złożyła pismo o wycofanie wniosku o rejestrację jako bezrobotnego.

W 2 z 7 postępowań podlegających kontroli kontrolerzy stwierdzili uchybienia dotyczące podstawy prawnej. W decyzji z dnia 3 sierpnia 2020 r., nr decyzji: 37/08/20 oraz decyzji z dnia 10 listopada 2020 r., nr decyzji: 225/11/20 powołano się na art. 6 pkt 15 lit. a ustawy, zamiast art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. a, b ustawy.

W ww. decyzjach został wskazany niewłaściwy przepis, co stanowi istotny błąd, jednak w opinii kontrolujących nie doszło do rażącego naruszenia prawa. Rażącym naruszeniem prawa jest tylko takie naruszenie prawa, w wyniku którego powstają skutki niemożliwe do zaakceptowania z punktu widzenia praworządności. W orzecznictwie sądowo administracyjnym zwraca się uwagę, że brak podstawy prawnej należy rozumieć to, że dana decyzja rzeczywiście nie posiada podstawy prawnej, a nie to, że jej nie wymienia czy wymienia niewłaściwy przepis. Zgodnie z wyrokiem NSA z 6 kwietnia 2018 r., (sygn. akt II GSK 1800/16, LEX nr 2497202) można uznać, iż było to omyłkowe niewłaściwe wskazanie przepisu, które może zostać sprostowane.

[Dowód: akta kontroli str. 235, 237, 238]



Ustalono, iż w PUP w Działdowie i w filii urzędu w okresie poddanym kontroli złożonych zostało łącznie 292 wnioski o przyznanie dodatku aktywizacyjnego. Na podstawie złożonych wniosków wydano 292 decyzje o przyznaniu dodatku aktywizacyjnego. Wyboru dokumentacji do kontroli w powyżej wskazanym zakresie dokonano na podstawie metody losowej. Badaniu poddano próbę 10 postępowań o przyznanie dodatku aktywizacyjnego 5 postępowań prowadzonych w siedzibie głównej i po 5 postępowań prowadzonych w Filii w Lidzbarku.

[Dowód: akta kontroli str. 292-396]

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 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 m.in. pouczenie o obowiązku dostarczania w terminie do 5-go dnia następnego miesiąca, zaświadczenia o przepracowanym okresie w danym miesiącu. Oraz informacja, że dodatek aktywizacyjny nie będzie wypłacony w przypadku niedostarczenia zaświadczenia.

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.

W wyniku czynności kontrolnych ustalono jednak uchybienia. W decyzji z dnia 10 marca 2020 r., nr decyzji: 360/03/20 oraz w decyzji z dnia 26 czerwca 2020 r., nr decyzji: 850/06/20 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 został błędnie wyliczony o 1 dzień.

[Dowód: akta kontroli str. 336-392]

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez Specjalistę ds. ewidencji i świadczeń *„na decyzji omyłkowo została wpisana data utraty tj. 17.11.2020 a nie do 16.11.2020. Dodatek za listopad został wypłacony prawidłowo za 16 dni.”* oraz *„informuję, że w decyzji omyłkowo została wpisana data utraty tj. 14.12.2020 r. Dodatek został wypłacony właściwie do 13.12.2020 r. W załączeniu karta wypłat świadczeń.”*

Do wyjaśnienia załączono kartę wypłat świadczeń.

[Dowód: akta kontroli str. 381-382, 392-393]

Kontrolujący ustalili, że okres przysługiwania dodatku aktywizacyjnego wskazano błędnie o jeden dzień w obu decyzjach tj. w decyzji z dnia 10 marca 2020 r., nr decyzji: 360/03/20 oraz w decyzji z dnia 26 czerwca 2020 r., nr decyzji: 850/06/20.

Ustalono, iż mimo to dodatek aktywizacyjny naliczony i wypłacony został prawidłowo. Niemniej błędne określenie w decyzji okresu przysługiwania dodatku aktywizacyjnego jest istotnym błędem, który musi zostać skorygowany. Spośród dostępnych w procedurze administracyjnej trybów wzruszenie decyzji administracyjnych, w obu przypadkach najwłaściwszym jest zastosowanie trybu uregulowanego w art. 155 kpa., który stanowi, że decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przepisy szczególne nie sprzeciwiają się uchyleniu lub zmianie takiej decyzji i przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. Wszczynając postępowanie z urzędu, organ winien mieć na uwadze, że przedmiotowe postępowanie odnosi się wyłącznie do decyzji ostatecznych, na mocy której strona (strony) nabyła (nabyły) prawo. W konsekwencji organ w toku postępowania zobligowany jest uzyskać zgodę strony (stron) na uchylenie lub zmianę decyzji ostatecznej.

Decyzją z dnia 23 lipca 2020 r., nr decyzji: 727/07/20 przyznano dodatek aktywizacyjny w wysokości 440,70 zł brutto miesięcznie. Postanowieniem z dnia 7 października 2020 r., znak: ES.ES.4306-060616/00001/2020 na podstawie art. 97 § 1 Kpa zawieszono z urzędu postępowanie w sprawie wypłaty dodatku aktywizacyjnego. Z uzasadnienia wynika, że do dnia 05.10.2020 r. nie dostarczyła Pani zaświadczenia od pracodawcy, że przepracowała cały miesiąc wrzesień 2020 r.

[Dowód: akta kontroli str. 296-325]

Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi przez p.o. Kierownika Referatu Ewidencji i Świadczeń, bezrobotna „zarejestrowała się 1.07.2020 r. została uznana za osobę bezrobotną i przyznano zasiłek dla bezrobotnych na okres 365 dni. W dniu 7.07.2020 r. ww. Pani dostarczyła umowę zlecenie zawartą na okres od dnia 6.07.2020 r. do 31.07.2020 r. Dodatkowo Pani (...) złożyła podanie o przyznanie dodatku aktywizacyjnego, który został przyznany od dnia 6.07.2020 r. Wypłata dodatku aktywizacyjnego za miesiąc lipiec i sierpień 2020 r. została sporządzona na podstawie Raportu ZUS-U1. Następnie nastąpił kontakt telefoniczny w miesiącu wrześniu 2020 r. Pani w trakcie rozmowy oświadczyła, że ma problem z uzyskaniem zaświadczeń poświadczających przepracowane dalsze miesiące. W związku z powyższym zostało sporządzone postanowienie o zawieszeniu wypłaty dodatku aktywizacyjnego od miesiąca września 2020 r.”

[Dowód: akta kontroli str. 325]

Powyższe wyjaśnienia nie zostały uwzględnione. Skoro wypłata dodatku aktywizacyjnego za miesiąc lipiec i sierpień 2020 r. została sporządzona na podstawie Raportu ZUS-U1, pomimo braku zaświadczenia o zatrudnieniu, to w następnych miesiącach analogicznie do poprzednich miesięcy, również na podstawie Raportu ZUS-U1 należało wypłacić dodatek aktywizacyjny.

W opinii kontrolerów wymaganie i gromadzenie zaświadczeń potwierdzających zatrudnienie jest zbędne. 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 Działdowie 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. Rekomenduje się zatem rezygnację z obowiązku comiesięcznego dostarczania zaświadczeń przez osoby posiadające prawo do dodatku aktywizacyjnego.

Ponadto kontrolujący zwrócili uwagę, że w aktach sprawy znajdowało się postanowienie z dnia 7 października 2020 r. znak: ES.ES.4306-060616/00001/2020, w którym, „na podstawie art. 97 § 1 KPA postanawia się zawiesić z urzędu postępowanie w sprawie wypłaty dodatku aktywizacyjnego”.

Kontrolujący uznali, że wydanie ww. postanowienia było błędne. W pierwszej kolejności wskazać należy, że zawiesić można wyłącznie toczące się, wszczęte uprzednio postępowanie. W omawianej sprawie, kwestia prawa do dodatku aktywizacyjnego została rozstrzygnięta decyzją z dnia 23 lipca 2020 r., nr. 727/07/20, która jako decyzja ostateczna zakończyła postępowanie ws. prawa do dodatku aktywizacyjnego. Oznacza to, że w przedmiotowej sprawie na dzień 7 października 2020 r. nie toczyło się żadne postępowanie administracyjne, które można było zawiesić. Wydanie postanowienia z dnia 7 października

2020 r. znak: ES.ES.4306-060616/00001/2020 stanowi w opinii kontrolujących naruszenie procedury administracyjnej.

Ponadto, jak wynika z treści omawianego postanowienia, zawieszenie postępowania wynikało z faktu niedostarczenia „zaświadczenia od pracodawcy przepracowaniu od 01 września do 30 września 2020.”. Jeżeli pracownicy urzędu pracy, mieli jakiegokolwiek podstawy do kwestionowania wypłaty dodatku aktywizacyjnego za kolejny miesiąc (wrzesień), to w takiej sytuacji zastosowanie znajduje określony w art. 9 ust. 1 pkt. 14 lit. b tryb wydania decyzji o wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty świadczeń.

[Dowód: akta kontroli str. 296]

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

[Dowód: akta kontroli str. 296-325, 336-396]

W toku kontroli kontrolerzy zwrócili uwagę na decyzję z dnia 22 czerwca 2020 r., nr decyzji: 712/06/20, w której przyznano prawo do zasiłku na podstawie art. 73 ust. 2 na okres nieprzekraczający 12 miesięcy. Zgodnie z aktualnym brzmieniem ww. artykułu okres pobierania zasiłku wynosi 365 dni (a nie 12 miesięcy) dla bezrobotnych (...) zamieszkałych w okresie pobierania zasiłku na obszarze powiat, jeżeli stopa bezrobocia na tym obszarze w dniu 30 czerwca roku poprzedzającego dzień nabycia prawa do zasiłku przekracza 150% przeciętnej stopy bezrobocia w kraju (...). Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw Dz. U. z 2014 r. poz. 598 wprowadziła zmianę dotyczącą okresu pobierania zasiłku z 12 miesięcy na 365 dni. Należy podkreślić, że zmiany tej ustawodawca dokonał już w 2014 r. celem ujednoczenia długości przyznanego zasiłku dla bezrobotnych.

[Dowód: akta kontroli str. 394]

Specjalista ds. ewidencji i świadczeń pisemnie oświadczyła: „*że został omyłkowo wpisany okres 12 miesięcy a nie na 365 dni jak zapisano w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.*”

[Dowód: akta kontroli str. 396]

Złożone wyjaśnienia nie zostały uwzględnione przez kontrolerów. Przed wydaniem każdej decyzji należy weryfikować podstawę prawną i treść uzasadnienia. Mając na uwadze

fakt, iż decyzje w sprawie przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych sporządzane są z pomocą systemu Syriusz, a błędnie wprowadzona treść art. 73 ust. 2 do podstawy prawnej szablonu decyzji w systemie Syriusz winna skutkować koniecznością weryfikacji osób uprawnionych do zmian w systemie Syriusz.

Podkreślić należy, że w ustawie wielokrotnie używane są sformułowania 12 miesięcy lub 365 dni i nie są one stosowane zamiennie. Ustawodawca celowo rozróżnił te dwa okresy. Wskazać należy, że ustawodawca określił okres pobierania zasiłku w dniach, tj. 365 dni lub 180 dni - co wcale nie stanowi ani 6 miesięcy, ani pół roku. Podkreślić należy, że 12 miesięcy nie zawsze odpowiada 365 dniom, w szczególności, jeżeli uwzględnić sposób liczenia terminów w zależności od tego czy określone są w dniach, miesiącach czy latach. Termin oznaczony w dniach kończy się bowiem z upływem ostatniego dnia. Z kolei termin oznaczony w tygodniach, miesiącach lub latach kończy się z upływem dnia, który nazwą lub datą odpowiada początkowemu dniowi terminu, a gdyby takiego dnia w ostatnim miesiącu nie było - w ostatnim dniu tego miesiąca. Powyższe oznacza, że różnica pomiędzy 12 miesiącami a 365 dniami może być większa niż tylko 1 dzień wynikający z roku przestępnego.

Uznać zatem należy, że określenie okresu pobierania zasiłku w dniach, było celowym zabiegiem ustawodawcy i przede wszystkim miało na celu przyznawanie zasiłku dla bezrobotnych w tych samych warunkach na ten sam okres – jednakowy dla wszystkich bezrobotnych spełniających określone przesłanki.

Ponadto podkreślić należy, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa i zobowiązane są stosować przepisy ściśle, zgodnie z ustawowym zapisem.

### **Zalecenia i uwagi**

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

1. Sporządzanie decyzji administracyjnych z prawidłową podstawą prawną.
2. Sprostowanie niewłaściwie wskazanej jednostki redakcyjnej przepisu w decyzji z dnia 3 sierpnia 2020 r., nr decyzji: 37/08/20 i decyzji z dnia 10 listopada 2020 r., nr decyzji: 225/11/20.
3. Ściśle stosowanie przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie określania długości okresu przysługiwania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, tj. 365 dni zamiast 12 miesięcy.
4. Rzetelne ustalanie okresu przysługiwania dodatku aktywizacyjnego.
5. Podjęcie działań mających na celu skorygowanie błędnie wskazanego okresu

przysługiwania w decyzjach z dnia 10 marca 2020 r., nr decyzji: 360/03/20 oraz z dnia 26 czerwca 2020 r., nr decyzji: 850/06/20, z zastosowaniem dostępnych w KPA trybów nadzwyczajnych.

6. Zwiększenie nadzoru nad prowadzonymi postępowaniami administracyjnym w celu uniknięcia błędów w stosowaniu procedury administracyjnej oraz uniknięcia w decyzjach błędnego stosowania przepisów administracyjnych oraz przepisów prawa materialnego, wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

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

Do ustaleń kontroli nie zostały wniesione zastrzeżenia.

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

a/a

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