

Lubuski Urząd Wojewódzki
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wlkp.
PS-III.862.19.2016.MKro

Gorzów Wlkp. dnia 4 stycznia 2017 r.

Pani
Małgorzata Grała
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Świebodzinie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.) zespół kontrolny właściwego do spraw pracy wydziału urzędu wojewódzkiego w składzie:

Marta Krompaszczyk – Inspektor w Oddziale Rynku Pracy Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. (przewodniczący zespołu) posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli Nr 259-1/2016 z dnia 26 października 2016r.

Sylwia Sobieraj – Starszy Inspektor w Oddziale Rynku Pracy Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli nr 259-2/2016 z dnia 26 października 2016r. przeprowadził w okresie od dnia 4 listopada 2016 r. do 1 grudnia 2016 r. kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świebodzinie przy ulicy Studenckiej 8 w przedmiocie prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia. Kontrola obejmowała okres od 01.01.2015 r. do 31.12.2015 r. i została zrealizowana zgodnie z zatwierdzonym przez Wojewodę Lubuskiego Rocznym Planem Kontroli na rok 2016. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w oparciu o następujące przepisy prawne:

Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016r., poz. 645 z późn. zm.)

oraz

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016r., poz. 23 z późn. zm.).

Ustalenia organizacyjne

Powiatowy Urząd Pracy w Świebodzinie jest jednostką organizacyjną powiatu, wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej Powiatu Świebodzińskiego. Siedzibą Urzędu jest Świebodzin, ul. Studencka 8, a terenem działania jest Powiat Świebodziński. PUP Świebodzin realizuje działania samorządu powiatu w zakresie polityki rynku pracy. Kierownictwo nad kontrolowaną jednostką sprawują:

Pani Małgorzata Grała – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie powołana na w/w stanowisko z dniem 22 lutego 2012r.

Pani Natalia Chrustowska – Zastępca Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie powołana na w/w stanowisko z dniem 1 marca 2014r.

Powiatowy Urząd Pracy w Świebodzinie działa na podstawie Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie nadanego Uchwałą XXXVI/278/06 z dnia 29 sierpnia 2006r. Rady Powiatu Świebodzińskiego oraz na podstawie Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Uchwałą Nr 440/2014 Zarządu Powiatu Świebodzińskiego z dnia 22 września 2014r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie. Z aktualnie obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego

wynika, że zadania z zakresu objętego kontrolą realizowane są w Dziale Ewidencji Świadczeń i Informacji. W Powiatowym Urzędzie Pracy w Świebodzinie na dzień 31.12.2015r. stan zatrudnienia wynosił 22 osoby. Na dzień kontroli 4 pracowników PUP Świebodzin (w tym Dyrektor oraz Zastępca Dyrektora) posiadało upoważnienia Starosty Świebodzińskiego do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia. W trakcie czynności kontrolnych ustalono, że wszystkie decyzje poddane kontroli były wydawane przez upoważnione do tego osoby. W zakresie danych dotyczących bezrobocia ustalono, że na dzień 31.12.2015 r. ogólna liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świebodzinie wyniosła 2 143, w tym 389 z prawem do zasiłku.

Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta

Przeprowadzona w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świebodzinie kontrola dotyczyła prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu świadczeń z tytułu bezrobocia, w szczególności w przedmiocie wydawania decyzji administracyjnych. W Powiatowym Urzędzie Pracy w Świebodzinie kontroli poddano decyzje administracyjne wydane na podstawie art. 151 § 1 w zw. z 145 Kpa (decyzje wydane w trybie wznowienia postępowania), wydane na podstawie art. 155 Kpa (decyzje uchylone lub zmienione za zgodą strony) oraz decyzje wydane w związku z art. 138 § 2 Kpa (decyzje wydane w wyniku ponownego rozpatrzenia spraw przekazanych przez organ odwoławczy do organu I instancji). Zespół kontrolny poddał analizie 100% w/w decyzji administracyjnych wydanych w okresie od 01.01.2015r. do 31.12.2015r.

Ocena realizacji zadań w przedmiocie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 145 Kpa.

W trakcie czynności kontrolnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Świebodzinie ocenie poddano prawidłowość prowadzenia postępowań w zakresie weryfikacji decyzji ostatecznych na podstawie art. 145 Kpa, tj. procedury administracyjnej o charakterze nadzwyczajnym w ramach której mogą być weryfikowane decyzje ostateczne, w stosunku do których stwierdzono występowanie przesłanek wynikających z art. 145 ust. 1 Kpa.

Kontroli poddano 16 postępowań przeprowadzonych w roku 2015 w przedmiocie wznowienia decyzji ostatecznych. Zespół kontrolny ustalił, że w 8 przypadkach nastąpiły nieprawidłowości wynikające z błędnego stosowania przepisów administracyjnych. Przedstawiają się one następująco:

Zastosowanie instytucji wznowienia postępowania w trybie art. 145, 149 i 151 Kpa łącznie z procedurą uchylecia/zmienienia decyzji za zgodą strony tj. w oparciu o art. 155 Kpa

Nieprawidłowości polegające na równoległym zastosowaniu dwóch nadzwyczajnych trybów weryfikacji decyzji ostatecznej tj. art. 151 § 1 Kpa w związku z art. 145 Kpa i jednocześnie art. 155 Kpa stwierdzono w następujących decyzjach:

- decyzja z dnia 25.06.2015r. Znak: (*);
- decyzja z dnia 19.10.2015r. Znak: (*);
- decyzja z dnia 22.10.2015r. Znak: (*);
- decyzja z dnia 09.12.2015r. Znak: (*);
- decyzja z dnia 29.12.2015r. Znak: (*).

W cytowanych powyżej sprawach, Starosta Świebodziński prawidłowo wznowił decyzje ostateczne na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 uznając, że wyszły na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznane organowi, który decyzję wydał, co bezsprzecznie stanowi podstawę do wznowienia postępowania. Niemniej jednak po przeprowadzeniu procedury postępowania wznowieniowego w przedmiotowych przypadkach należało wydać decyzje administracyjne na podstawie art. 151 § 1 Kpa. Natomiast decyzje wydane zostały na podstawie art. 151 § 1

Kpa oraz jednocześnie na podstawie art. 155 Kpa (tj. za zgodą strony). Podkreślić należy, że zasady postępowania administracyjnego nie przewidują możliwości „łączenia” trybu weryfikacji decyzji ostatecznej dotkniętej wadą kwalifikowaną (wznowienie postępowania na podstawie art. 145 Kpa) z trybem weryfikacji decyzji ostatecznej dotkniętej wadą niekwalifikowaną (art. 155 Kpa), co miało zastosowanie w w/w przypadkach. Należy bowiem podkreślić, że pierwszeństwo w przedmiocie weryfikacji decyzji ostatecznej mają przepisy dotyczące trybu wznowienia postępowania i trybu stwierdzenia nieważności decyzji, natomiast zmiana lub uchylenie decyzji na podstawie art. 155 Kpa może nastąpić jedynie wówczas gdy brak jest podstaw do uchylenia decyzji lub jej zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 Kpa) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 Kpa).

Zastosowanie instytucji wznowienia postępowania w trybie art. 145, 149 i 151 Kpa łącznie z procedurą stwierdzenia wygaśnięcia decyzji administracyjnej na podstawie art. 162 § 1 Kpa

W następujących decyzjach administracyjnych:

- decyzja z dnia 18.11.2015r. Znak: (*);
- decyzja z dnia 01.12.2015r. Znak: (*);
- decyzja z dnia 09.12.2015r. Znak: (*)

kontrolowana jednostka błędnie zastosowała dyspozycję art. 162 § 1 pkt 1 Kpa. Przedmiotowy przepis stanowi, że organ administracji publicznej, który wydał decyzję w pierwszej instancji, stwierdza jej wygaśnięcie, jeżeli decyzja stała się bezprzedmiotowa, a stwierdzenie wygaśnięcia takiej decyzji nakazuje przepis prawa albo gdy leży to w interesie społecznym lub w interesie strony. We wskazanych powyżej decyzjach organ wznowił postępowania w sprawie decyzji ostatecznych na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 a następnie uchylił je na podstawie art. 151 § 1 Kpa oraz jednocześnie stwierdził wygaśnięcie na podstawie art. 162 § 1 pkt 1 Kpa. Należy podkreślić, że w świetle procedury administracyjnej nie jest dopuszczalne stwierdzenie wygaśnięcia decyzji ostatecznej, gdy właściwy organ wznowił postępowanie zakończone decyzją ostateczną. Zatem w omawianych decyzjach kontrolowana jednostka w sposób niezgodny z zasadami procedury administracyjnej zastosowała tryb wznowienia postępowania łącznie z trybem stwierdzenia wygaśnięcia tych decyzji.

Jednocześnie w przypadku decyzji administracyjnej o numerze (*) z dnia 18.11.2015r. zespół kontrolny stwierdził uchybienie w przedmiocie stosowania wykładni wynikającej z art. 146 § 1 Kpa. Zgodnie bowiem z cytowanym powyżej przepisem, uchylenie decyzji z przyczyn określonych w art. 145 § 1 pkt 3-8 oraz w art. 145a i art. 145b nie może nastąpić, jeżeli od dnia doręczenia lub ogłoszenia decyzji minęło pięć lat. Zatem przedmiotowy przepis wprowadza „termin” jako negatywną przesłankę, ograniczającą dopuszczalność uchylenia decyzji administracyjnej w trybie wznowienia postępowania. Natomiast w trakcie czynności kontrolnych ustalano, że Starosta Świebodziński nie uwzględnił w/w przepisu w cytowanej powyżej decyzji z dnia 18.11.2015r. Nr (*). W przedmiotowej sprawie od dnia doręczenia decyzji minęło 5 lat, w związku z czym organ nie powinien uchylać uprzednio wydanych decyzji w trybie postępowania wznowieniowego, lecz zastosować art. 151 § 2 Kpa.

Ocena realizacji zadań w przedmiocie prawidłowości wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 155 Kpa tj. decyzji uchylanych lub zmienianych za zgodą strony

W okresie od 01.01.2015r. do 31.12.2015r. w kontrolowanej jednostce wydano 24 decyzje administracyjne na podstawie art. 155 Kpa. Art. ten 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.

Zespół kontrolny stoi na stanowisku, że we wszystkich w/w 24 przypadkach (wskazanych w spisie spraw przedłożonym zespołowi kontrolnemu) nie było podstaw do zastosowania art. 155 Kpa. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 Kpa stanowi nadzwyczajny tryb weryfikacji decyzji ostatecznej, podobnie jak sprawy rozpatrywane na podstawie art. 145 Kpa. Niemniej jednak w świetle przyjętych komentarzy procedury postępowania administracyjnego oraz rozstrzygnięć sądów administracyjnych uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 Kpa może nastąpić jedynie wówczas, gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 Kpa) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 Kpa). Natomiast w omawianych przypadkach bezsprzecznie występowały przesłanki do wznowienia postępowania na podstawie art. 145 Kpa.

Na marginesie wskazać należy, że w przypadku stosowania art. 155 Kpa należy mieć również na względzie, że w/w przepis obligatoryjnie wymaga zgody strony na dokonanie tej czynności. Natomiast w 1 przypadku (decyzja z dnia 20.04.2015r. Znak: (*)) Starosta Świebodziński uchylił na podstawie art. 155 dwie decyzje administracyjne, natomiast w aktach sprawy przedłożonych zespołowi kontrolnemu znajdowała się zgoda strony na uchylenie wyłącznie jednej decyzji. W sytuacji kiedy organ zdecyduje o uchyleniu decyzji na podstawie art. 155 Kpa każdorazowo winien dysponować jednoznaczną pisemną zgodą na uchylenie tej decyzji.

Jednocześnie w trakcie czynności kontrolnych ustalono uchybienia w przedmiocie doręczania decyzji administracyjnych. Bowiem w 9 decyzjach uchylonych przez organ na podstawie art. 155 Kpa brak było zwrotnych potwierdzeń doręczeń tych decyzji, a zatem nie można było jednoznacznie stwierdzić czy uchylenie decyzji nastąpiło w stosunku do decyzji ostatecznej, co jest warunkiem obligatoryjnym w postępowaniu wznowieniowym przeprowadzonym na podstawie art. 155 Kpa. Powyższe miało miejsce w przypadku następujących decyzji:

- decyzja z dnia 18.07.2012r. Nr (*)
- decyzja z dnia 31.12.2012r. Nr (*)
- decyzja z dnia 18.07.2013r. Nr (*)
- decyzja z dnia 19.07.2013r. Nr (*)
- decyzja z dnia 19.07.2013r. Nr (*)
- decyzja z dnia 05.08.2013r. Nr (*)
- decyzja z dnia 17.02.2015r. Nr (*)
- decyzja z dnia 18.08.2015r. Nr (*)
- decyzja z dnia 22.09.2015r. Nr (*)

Podkreślić należy, że w świetle art. 155 Kpa wyłącznie decyzja ostateczna, na mocy której strona nabyła prawo, może być w każdym czasie za zgodą strony uchylona lub zmieniona. Natomiast decyzja ostateczna, to zasadniczo taka decyzja, od której nie zostało wniesione odwołanie i upłynął już termin do jego wniesienia. Aby ustalić „ostateczność” decyzji musi być ona doręczona stronie na piśmie lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Doręczenie pisemne realizowane jest natomiast przez operatora pocztowego za pokwitowaniem. W związku z powyższym decyzje administracyjne każdorazowo należy doręczać za pokwitowaniem, a zwrotne potwierdzenie odbioru obligatoryjnie winno znajdować się w aktach sprawy.

Ocena realizacji zadań w przedmiocie stosowania art. 138 § 2 Kpa tj. w przedmiocie ponownego rozpatrzenia sprawy przez organ I instancji

W roku 2015 Starosta Świebodziński przeprowadził 3 postępowania administracyjne na podstawie art. 138 § 2 Kpa. (sprawy dotyczące: Pani (*), Pani (*) i Pana (*)). Po analizie

przedmiotowych spraw, zespół kontrolny nie stwierdził nieprawidłowości w przedmiotowym zakresie.

Zespołowi kontrolnemu przedłożone zostały również akta Pani (*). Sprawa ta była przedmiotem rozpoznania przez organ II instancji, który zakończył postępowanie poprzez przekazanie podania Pani (*) w kwestii umorzenia nienależnie pobranego świadczenia do Starosty Świebodzińskiego zgodnie z właściwością (art. 65 § 1 Kpa). Starosta Świebodziński ustosunkował się do wniesionego przez Panią (*) wniosku o umorzenie i pismem z dnia 30.06.2016r. Znak: (*) odmówił umorzenia kwoty nienależnie pobranego świadczenia. W ocenie zespołu kontrolnego odmowa umorzenia nienależnie pobranego świadczenia winna nastąpić w formie decyzji administracyjnej, od której strona miałaby możliwość złożenia odwołania do organu II instancji. Bowiem w świetle przepisów ustawy o promocji zatrudnienia (...) do zadań starosty należy m.in. wydawanie decyzji o umorzeniu części albo całości nienależnie udzielonego świadczenia z Funduszu Pracy. Powyższe dotyczy również odmowy umorzenia niezasadnie pobranego świadczenia.

Podsumowując należy stwierdzić, że w prowadzonych przez Starostę Świebodzińskiego w roku 2015 postępowaniach administracyjnych w przedmiocie nadzwyczajnego wzruszania decyzji administracyjnych, zespół kontrolny stwierdził powtarzające się uchybienia polegające przede wszystkim na nieprawidłowej interpretacji przepisów Kpa (stosowanie art. 155 w miejsce art. 151 § 1 i 145 Kpa oraz łącznego stosowania w/w norm prawnych). Natomiast w obszarze postępowań administracyjnych przeprowadzonych w wyniku przekazania spraw do ponownego rozpatrzenia (lub przekazania organowi I instancji na podstawie art. 65 § 1 Kpa) poza jednym przypadkiem zespół kontrolny nie stwierdził uchybień czy nieprawidłowości.

Biorąc pod uwagę powyższe, zakres, przyczyny i skutki stwierdzonych nieprawidłowości przedstawiają się następująco:

W zakresie wznowienia decyzji ostatecznych:

1. W 24 przypadkach zastosowano tryb uchylenia decyzji ostatecznej na podstawie art. 155 Kpa w miejsce trybu wznowienia decyzji ostatecznej na podstawie art. 145 Kpa, co stanowi odstępstwo od przyjętych norm postępowania administracyjnego;
2. W 8 przypadkach decyzje zostały wydane na podstawie dwóch lub trzech trybów weryfikacji decyzji ostatecznej Kodeksu postępowania administracyjnego (art. 151 § 1 w związku z art. 145, 155, 162), pomimo tego, iż procedury postępowania administracyjnego nie przewidują „łączenia” w/w podstaw prawnych w jednej decyzji administracyjnej;
3. W 1 przypadku uchylono uprzednio wydane decyzje na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 w związku z art. 145 Kpa pomimo tego, że od dnia doręczenia decyzji upłynęło 5 lat.
4. W 9 przypadkach zastosowano art. 155 Kpa (odnoszący się wyłącznie do decyzji ostatecznych) natomiast w aktach sprawy brak było potwierdzenia doręczenia uchylonych decyzji, a zatem nie można jednoznacznie stwierdzić czy uchylone decyzje były decyzjami ostatecznymi w rozumieniu przepisów Kpa.

W zakresie postępowań administracyjnych przeprowadzonych na podstawie art. 138 § 2 Kpa lub 65 § 1 Kpa.

1. W jednym przypadku, odmawiając umorzenia nienależnie pobranego świadczenia, organ nie zastosował formy decyzji administracyjnej.

Biorąc pod uwagę stwierdzone w toku kontroli uchybienia i nieprawidłowości, działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie w zakresie objętym niniejszą kontrolą ocenia się **pozytywnie z nieprawidłowościami**.

Zalecenia, pouczenia, uwagi i wnioski:

W zakresie wznowienia decyzji ostatecznych:

1. Art. 155 Kpa jako nadzwyczajny tryb weryfikacji decyzji ostatecznych należy stosować wyłącznie po wyczerpaniu innych środków procedury administracyjnej. Uchylenie lub zmiana decyzji na podstawie art. 155 Kpa może nastąpić jedynie w sytuacji gdy brak jest podstaw prawnych do jej uchylenia lub zmiany w trybie wznowienia postępowania (art. 145 § 1 Kpa) lub do stwierdzenia nieważności (art. 156 § 1 Kpa).
2. Nie należy stosować kilku trybów weryfikacji decyzji ostatecznej w jednej decyzji administracyjnej, gdyż procedury postępowania administracyjnego nie przewidują „łączenia” podstaw prawnych nadzwyczajnego wzruszenia decyzji ostatecznej.
3. W sytuacji kiedy od dnia doręczenia decyzji minęło 5 lat, nie należy uchylać uprzednio wydanej decyzji administracyjnej w trybie postępowania wznowieniowego, lecz zastosować 151 § 2 Kpa tj. ograniczyć się do stwierdzenia wydania zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa ze wskazaniem okoliczności, z powodu których decyzja nie została uchylona.
4. Procedurę uchylenia lub zmiany decyzji na podstawie art. 155 Kpa należy stosować wyłącznie w przypadku decyzji ostatecznych tj. decyzji doręczonych zgodnie z zasadami określonymi w rozdziale 8 Kodeksu postępowania administracyjnego.

W zakresie postępowań administracyjnych przeprowadzonych na podstawie art. 138 § 2 Kpa lub 65 § 1 Kpa.

1. W przypadku odmowy umorzenia nienależnie pobranego świadczenia każdorazowo należy stosować formę decyzji administracyjnej.

Jednocześnie informuję, iż na podstawie art. 113 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednostka kontrolowana może w terminie 14 dni od otrzymania zaleceń, uwag i wniosków, zgłosić do nich zastrzeżenia.

Ponadto jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 113 ust. 4 ww. ustawy - w przypadku nieuwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 113 ust. 5 ww. ustawy – w przypadku uwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, z uwzględnieniem zmian wynikających z zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz przekazano Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy w Świebodzinie, drugi egzemplarz pozostaje w aktach Oddziału Rynku Pracy w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Grażyna Jelska

Dyrektor

Wydziału Polityki Społecznej

(*) Wyłączenia dokonał zespół kontrolny na podstawie art. 5 ustawy z dnia 6.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2016.1764 j.t.).