

Gorzów Wlkp. dnia 25 kwietnia 2016 r.

PS-III.862.7.2016.MKro

Pani
Hanna Bułach
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy
w Międzyrzeczu

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 149 ze zm.) zespół kontrolny właściwego do spraw pracy wydziału urzędu wojewódzkiego w składzie:

1. 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 22-1/16 z dnia 18 lutego 2016r.
2. 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 22-2/16 z dnia 18 lutego 2016r.

przeprowadził w okresie od dnia 22 lutego 2016 r. do 14 marca 2016 r. kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Międzyrzeczu przy ulicy Plac Powstańców Wlkp. 1 w zakresie 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 kontrole zostały przeprowadzone w oparciu o następujące przepisy prawne:

1. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2015r., poz. 149 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2016r., poz. 23).

Ustalenia organizacyjne

Powiatowy Urząd Pracy w Międzyrzeczu posiada swoją siedzibę w Międzyrzeczu przy ul. Plac Powstańców Wlkp. 1 oraz Filię w Skwierzynie przy ul. Rynek 11. Powiatowym Urzędem Pracy w Międzyrzeczu kieruje:

1. Pani Hanna Bułach – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu z dniem 1 września 2000 r. powołana na stanowisko Kierownika Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu. Natomiast z dniem 1 czerwca 2004 r. na podstawie art. 142 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku Pani Hanna Bułach pracy stała się z mocy prawa Dyrektorem Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu.

2. Pani Krystyna Januszevska - Zastępcą Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu z dniem 15 stycznia 2003 r. powołana na stanowisko Zastępcy Kierownika Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu. Z dniem 1 czerwca 2004 r. na podstawie art. 142 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Pani Krystyna Januszevska stała się z mocy prawa Zastępcą Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu.

Powiatowy Urząd Pracy w Międzyrzeczu działa na podstawie Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu nadanego Uchwałą XLIII/342/06 z dnia 28 czerwca 2006 r. Rady Powiatu Międzyrzeckiego oraz na podstawie Regulaminu Organizacyjnego wprowadzonego Uchwałą Nr 51.2014 Zarządu Powiatu w Międzyrzeczu z dnia 15 lipca 2014 r. w sprawie regulaminu Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu.

Z aktualnie obowiązującego regulaminu organizacyjnego wynika, że wydawanie decyzji administracyjnych, jak również rozpatrywanie odwołań od wydanych decyzji realizowane jest w Dziale Rejestracji, Ewidencji i Świadczeń w Międzyrzeczu, oraz w Filii Urzędu w Skwierzynie. W Powiatowym Urzędzie Pracy w Międzyrzeczu łącznie świadczy pracę 40 pracowników, spośród których 7 osób (w tym Dyrektor oraz Zastępcą Dyrektora) posiada upoważnienia Starosty Międzyrzeckiego do wydawania decyzji administracyjnych w zakresie świadczeń z tytułu bezrobocia. Ustalono, że w/w decyzje wydawane są zarówno w siedzibie Urzędu w Międzyrzeczu, jak również w Filii w Skwierzynie. Decyzje każdorazowo podpisywane są przez upoważnione do tego osoby. Odwołania od decyzji, które wpływają do Urzędu są merytorycznie rozpatrywane przez kierowników, a następnie po konsultacji z Dyrektorem podejmowana jest decyzja o ewentualnym uwzględnieniu odwołania we własnym zakresie, bądź przekazaniu do organu odwoławczego. W zakresie danych dotyczących bezrobocia ustalono, że na dzień 31.12.2015 r. ogólna liczba osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP Międzyrzecz wyniosła 3 295, w tym 2 678 bez prawa do zasiłku i 617 z prawem do zasiłku.

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

Przeprowadzona w Powiatowym Urzędzie Pracy w Międzyrzeczu kontrola dotyczyła prawidłowości prowadzenia postępowań administracyjnych z zakresu świadczeń z tytułu bezrobocia, w szczególności wydawania decyzji administracyjnych na podstawie art. 132 Kpa tj. decyzji uchylających lub zmieniających decyzje własne organu. Zespół kontrolny poddał analizie 100 % dokumentacji z w/w zakresu za okres od 01.01.2015r. do 31.12.2015r.

W zakresie ogólnym ustalono, że w roku 2015 Starosta Międzyrzecki wydał łącznie 15712 decyzji administracyjnych dotyczących świadczeń z tytułu bezrobocia. W stosunku do wydanych decyzji wniesiono 30 odwołań, z czego 13 zostało uwzględnionych we własnym zakresie. Pozostałe 17 odwołań zostało przekazanych do organu odwoławczego. Wszystkie wydane na podstawie art. 132 Kpa decyzje dotyczyły utraty statusu osoby bezrobotnej.

W kontekście powyższych danych należy wyjaśnić, że na potrzeby niniejszej kontroli, Wojewoda Lubuski przeprowadził analizę przedkontrolną obejmującą m.in. dane dotyczące

wydawania przez starostów decyzji administracyjnych w trybie art. 132 Kpa, a więc decyzji wydanych na skutek uwzględnienia odwołania we własnym zakresie. Z danych przekazanych przez Panią Krystynę Januszewską Zastępcę Dyrektora PUP Międzyrzecz w w/w zakresie (pismo z dnia 27.01.2016 r.) wynika, że w roku 2015 kontrolowana jednostka uwzględniła we własnym zakresie 22 odwołania wniesione od wydanych w I instancji decyzji. Natomiast jak wyżej wskazano w trakcie czynności kontrolnych ustalono, że faktyczna liczba decyzji wydanych na podstawie art. 132 Kpa to 13. Z pisemnych wyjaśnień z dnia 23.02.2016r. złożonych przez Panią Krystynę Kononowicz Główną Księgową PUP Międzyrzecz wynika, że w uprzednio sporządzonej analizie jako odwołania rozpatrzone we własnym zakresie omyłkowo zostały ujęte wnioski złożone przez osoby bezrobotne w sprawach dotyczących rozłożenia na raty, umorzenia lub odroczenia terminu spłaty nienależnie pobranych świadczeń. Ponadto ustalono, że jedna decyzja wydana na podstawie art. 132 Kpa została omyłkowo wpisana do rejestru decyzji jako decyzja wydana na podstawie art. 132 Kpa. Stąd rozbieżności pomiędzy danymi ujętymi w analizie przedkontrolnej, a stanem faktycznym ustalonym w trakcie czynności kontrolnych.

Biorąc pod uwagę powyższe, oprócz decyzji wydanych na skutek uwzględnienia odwołania we własnym zakresie zespół kontrolny poddał analizie w/w decyzje wydane w przedmiocie odroczenia terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia ze środków Funduszu Pracy.

Z pisemnego zestawienia dotyczącego wydanych w roku 2015 decyzji w zakresie odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia nienależnie pobranych świadczeń z Funduszu Pracy potwierdzonego przez Panią Krystynę Kononowicz Główną Księgową PUP Międzyrzecz oraz Panią Krystynę Januszewską Zastępcę Dyrektora PUP Międzyrzecz wynika, że w okresie objętym kontrolą Starosta Międzyrzecki wydał 8 decyzji orzekających o odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy (7 decyzji dotyczących rozłożenia na raty nienależnie pobranego świadczenia oraz 1 decyzja orzekająca o umorzeniu nienależnie pobranego świadczenia). Decyzje wydane zostały na podstawie art. 76 ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który stanowi, że starosta może odroczyć termin płatności lub rozłożyć na raty nienależnie pobrane świadczenie (...) lub po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy umorzyć te należności w całości lub w części przy spełnieniu co najmniej jednej z określonych w ustawie przesłanek. Analiza wydanych w tym zakresie decyzji wykazała, że nie zawierają one w swojej treści uzasadnienia prawnego. Zgodnie, bowiem z art. 107 § 7 Kpa decyzja powinna zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne. Uzasadnienie prawne decyzji administracyjnej stanowi wyjaśnienie do podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa na których organ oparł swoje rozstrzygnięcie. Służy temu, aby strona postępowania wiedziała dlaczego z prawnego punktu widzenia zapadło takie, a nie inne rozstrzygnięcie. Zatem każdorazowo w decyzji dotyczącej odroczeniu terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia części albo całości nienależnie pobranego świadczenia organ ma obowiązek przytoczyć przepis prawa na którym oparto przedmiotową decyzję oraz wyjaśnić stronie dlaczego organ zastosował określony przepis. Powyższe nie znajduje odzwierciedlenia w wydanych przez Starostę Międzyrzeckiego decyzjach dotyczących odroczenia terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu nienależnie pobranego

świadczenia. Organ w swoich decyzjach wskazywał wprawdzie podstawę prawną wydania decyzji, niemniej jednak w uzasadnieniu wydanych decyzji nie przytaczał ani nie wyjaśniał zastosowanego przepisu prawa.

Kolejną kategorią decyzji poddanych kontroli były decyzje wydane na podstawie art. 132 § 1 Kpa. Przedmiotowy przepis stanowi, że jeżeli odwołanie wniosły wszystkie strony, a organ administracji publicznej, który wydał decyzję, uzna, że to odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie, może wydać nową decyzję, w której uchyli lub zmieni zaskarżoną decyzję. Ustalono, że w roku 2015 Starosta Międzyrzecki wydał 13 decyzji na podstawie art. 132 § 1 Kpa. Wszystkie decyzje dotyczyły utraty statusu bezrobotnego. Poddane kontroli decyzje wydane zostały z zachowaniem określonych przepisami terminów tj. w terminie 7 dni od dnia złożenia odwołania. Decyzje każdorazowo były podpisywane przez upoważnione do tego osoby. Poddane kontroli decyzje zawierały obligatoryjne elementy decyzji określone w art. 107 § 1 Kpa, niemniej jednak należy zwrócić uwagę na stosowaną przez kontrolowaną jednostkę formę rozstrzygnięcia przedmiotowych decyzji. Przepis wynikający z art.132 § 1 Kpa stanowi, że uznając zasadność odwołania organ wyda nową decyzję w której uchyli lub zmieni uprzednio wydaną decyzję. Niemniej jednak w szeroko ugruntowanym orzecznictwie sądowym kwestionuje się możliwość wydania rozstrzygnięcia ograniczającego się wyłącznie do uchylecia decyzji od której osoba uprawniona złożyła odwołanie, bowiem takie rozstrzygnięcie nie załatwia sprawy administracyjnej. Natomiast decyzja administracyjna co do zasady powinna rozstrzygać sprawę lub w inny sposób kończyć sprawę w danej instancji (przykład: wyrok WSA w Poznaniu z dnia 13 maja 2014r. III SA/Po 1320/13 lub wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 lutego 2011r. II SA/Gd 889/10). W takiej sytuacji zasadnym staje się uchylenie decyzji oraz jednoznaczne wskazanie w jaki sposób organ postanowił zmienić uprzednio wydaną decyzję. Stosując przesłankę wynikającą z art. 132 Kpa organ I instancji powinien uchylić swoją decyzję i orzec co do istoty sprawy zgodnie z żądaniem odwołania. Natomiast decyzje wydane przez Starostę Międzyrzeckiego na podstawie w/w trybu w swoim rozstrzygnięciu ograniczały się wyłącznie do uchylecia uprzednio wydanej decyzji. Ustalono, że przedmiotowa sytuacja miała miejsce w przypadku większości kontrolowanych decyzji. W dwóch przypadkach (tj. decyzja z dnia 09.06.2015r. Nr (*) i decyzja z dnia 21.09.2015r. (**)) kontrolowana jednostka nie ograniczyła się wyłącznie do uchylecia wydanych uprzednio decyzji i orzekła również co do istoty sprawy. Niemniej jednak biorąc pod uwagę fakt, iż przedmiotowe rozstrzygnięcia nie zostały wydane zgodnie z żądaniem strony należy je uznać za niewłaściwe, co zostało wykazane w dalszej części ustaleń pokontrolnych.

Analiza wykazała jednocześnie, że w części decyzji poddanych kontroli tj.:

1. decyzja z dnia 12.03.2015r. Nr (*)
2. decyzja z dnia 27.08.2015r. Nr (*)
3. decyzja z dnia 09.07.2015r. Nr (*)
4. decyzja z dnia 30.11.2015r. Nr (*)
5. decyzja z dnia 12.11.2015r. Nr (*)
6. decyzja z dnia 03.03.2015r. Nr (*)
7. decyzja z dnia 01.07.2015r. Nr (*)
8. decyzja z dnia 28.12.2015r. Nr (*)

organ I instancji uwzględnił wniesione przez osoby bezrobotne odwołania i przywrócił status bezrobotnego wskazując na słuszny interes strony. Z uzasadnienia w/w decyzji wynika, że organ przywrócił status osobom bezrobotnym ponieważ jego utrata powoduje brak możliwości korzystania z bezpłatnych świadczeń zdrowotnych. W jednym przypadku przywrócenie statusu bezrobotnego nastąpiło ze względu na fakt, iż osoba bezrobotna złożyła wniosek do Urzędu Pracy o przyznanie środków na podjęcie działalności gospodarczej, a utrata statusu bezrobotnego uniemożliwiłaby ewentualne przyznanie wsparcia. Należy podkreślić, że we wszystkich w/w przypadkach utrata statusu bezrobotnego nastąpiła z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomieniu w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. Dodatkowo argumenty podnoszone w odwołaniach miały charakter bardzo ogólny (np. pomylenie terminu wizyty) i nie były poparte żadnymi dowodami mogącymi świadczyć, iż powód niestawienia się na wyznaczoną wizytę miał charakter uzasadniony. Art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. stanowi jednoznacznie, że starosta pozbawia statusu bezrobotnego osobę, która nie stawiła się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i nie powiadomił w okresie do 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. Za uzasadnioną przyczynę może być natomiast uznana wyłącznie taka przyczyna, która stanowi nieprzewidzianą i niespowodowaną przez bezrobotnego obiektywną przeszkodę uniemożliwiającą zgłoszenie się do urzędu w wyznaczonym terminie. Do tej kategorii nie może być zaliczone niestawienie się na wizytę na skutek przeoczenia terminu wizyty, czy też inne argumenty, które nie miały charakteru nieprzewidzianego i niezależnego od woli bezrobotnego. Zatem bezsprzecznym pozostaje, że w przypadku kiedy osoba bezrobotna została prawidłowo poinformowana o wyznaczonej wizycie oraz skutkach niedochowania tego terminu, a następnie nie stawiła się na wizytę i nie powiadomiła w terminie 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa organ I instancji kierując się zapisami ustawy o promocji zatrudnienia (...) pozbawia tą osobę statusu bezrobotnego na okres wskazany w ustawie. Nie ma możliwości uznaniowego przywrócenia statusu bezrobotnego na podstawie art. 132 Kpa, w sytuacji kiedy brak jest jakiegokolwiek podstawy do uznania odwołania osoby uprawnionej za słuszną. Powyższe jest zasadne tym bardziej, że w treści w/w decyzji każdorazowo wskazywano, iż podane w odwołaniach przyczyny niestawienia się w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie nie należą do uzasadnionych przesłanek warunkujących ewentualne przywrócenie statusu bezrobotnego. Przeprowadzając postępowanie administracyjne w trybie art. 132 Kpa należy mieć również na względzie poprawne stosowanie przepisów wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia (...).

Ponadto analizując całokształt poszczególnych akt w/w spraw, należy nadmienić, że w postępowaniu administracyjnym dotyczącym Pani (*) (postępowanie zakończone wydaniem decyzji z dnia 01.07.2015r. Nr (*)) Powiatowy Urząd Pracy w Międzyrzeczu uchybił obowiązkowi rzetelnego informowania osób bezrobotnych o aktualnych prawach i obowiązkach związanych z posiadanym statusem. Z akt sprawy oraz pisemnych wyjaśnień PUP Międzyrzecz z dnia 23.02.2016r. wynika bowiem, że Pani (*) otrzymała informację o przysługujących jej prawach i obowiązkach po raz pierwszy w dniu 15.06.1998r., następnie w dniu 02.02.2005r. a następnie dopiero w dniu 20.07.2015r. Natomiast pozbawienie statusu bezrobotnej z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym

terminie nastąpiło z dniem 08.06.2015r. na okres 120 dni (decyzja z dnia 17.06.2015r. Nr (*)). Zatem należy uznać, że przed pozbawieniem statusu osoby bezrobotnej z dniem 08.06.2015r. Pani (*) nie była w sposób prawidłowy poinformowana o konsekwencjach niestawienia się na wyznaczoną wizytę. W dniu 01.02.2009r. nastąpiła bowiem zmiana przepisów w przedmiocie okresu na jaki bezrobotny zostaje pozbawiony statusu osoby bezrobotnej w przypadku uchybienia terminu stawiennictwa w urzędzie, o czym Pani (*) została pouczone dopiero w dniu 20.07.2015r. Od dnia rejestracji Pani (*) w PUP Międzyrzecz tj. 15.06.1998r. ustawa o promocji zatrudnienia (...) była kilkakrotnie nowelizowana, a obowiązkiem powiatowych urzędów pracy jako organu administracji publicznej jest informowanie osób bezrobotnych o zmianach w w/w ustawie, tak aby osoby te nie ponosiły konsekwencji wynikających z niezajomości przepisów prawa.

Uchybienia w przeprowadzonym postępowaniu administracyjnym stwierdzono jednocześnie w sprawie dotyczącej Pana (*) (postępowanie zakończone wydaniem decyzji z dnia 06.10.2015r. Nr (**)).

Ustalono, że w dniu 13.08.2015r. decyzją Nr (*) Starosta Międzyrzecki pozbawił Pana (*) statusu osoby bezrobotnej z dniem 29.07.2015r. z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomieniu w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. Od powyższej decyzji doręczonej w dniu 01.09.2015r. strona w dniu 29.09.2015r. wniosła odwołanie. Biorąc pod uwagę datę doręczenia decyzji stwierdzić należy, że termin do wniesienia odwołania upłynął z dniem 15.09.2015r., a zatem Pan (*) wniósł odwołanie z uchybieniem ustawowego terminu. Jednocześnie analiza akt przedmiotowej sprawy wykazała, że Pan (*) wraz z wniesieniem odwołania nie uprawdopodobnił, że uchybienie nastąpiło bez jego winy i nie podał uzasadnionej przyczyny uniemożliwiającej wniesienie tego odwołania w terminie. Zgodnie, bowiem z normą prawną zawartą w art. 58 § 1 i § 2 Kpa „w razie uchybienia terminu należy przywrócić termin na prośbę zainteresowanego, jeżeli uprawdopodobni, że uchybienie nastąpiło bez jego winy” i dalej w § 2 „prośbę o przywrócenie terminu należy wnieść w ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu”.

W przypadku kiedy odwołanie od decyzji administracyjnej wniesione zostanie po upływie ustawowego terminu do dokonania tej czynności, a ponadto nie wpłynął wniosek o przywrócenie terminu, organ I instancji ma obowiązek przekazać sprawę do organu II instancji. Zgodnie, bowiem z art. 134 Kpa organ odwoławczy stwierdza w drodze postanowienia niedopuszczalność odwołania oraz uchybienie terminu do wniesienia odwołania. Przepis ten w sposób jednoznaczny wskazuje, że właściwym organem do załatwienia sprawy w przypadku odwołania wniesionego po terminie jest organ odwoławczy. Natomiast w opisywanej sprawie odwołanie nie zostało przekazane do organu odwoławczego, lecz wydana została przez organ I instancji decyzja administracyjna na podstawie art. 154 § 1 i 2 Kpa. W świetle tego przepisu decyzja ostateczna, na mocy której żadna ze stron nie nabyła prawa, może być w każdym czasie uchylona lub zmieniona przez organ administracji publicznej, który ją wydał, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony. W przypadkach określonych w § 1 właściwy organ wydaje decyzję w sprawie uchylenia lub zmiany decyzji dotychczasowej. Zatem w przedmiotowej decyzji organ uchylił z urzędu decyzję własną z dnia 13.08.2015r. (*) w sprawie utraty przez Pana (*)

statusu osoby bezrobotnej z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i orzekł o utracie przez stronę statusu osoby bezrobotnej z dniem 05.07.2015r. z powodu podjęcia zatrudnienia. Organ orzekł o utracie przez stronę statusu osoby bezrobotnej z powodu podjęcia zatrudnienia, gdyż do wniesionego w dniu 29.09.2016r. odwołania Pan (*) przedłożył dokument świadczący o podjęciu przez niego zatrudnienia w Danii od dnia 05.07.2015r. Biorąc pod uwagę przepisy ustawy Kpa powyższe postępowanie administracyjne przeprowadzone zostało w sposób nieprawidłowy. Bowiem bezsprzecznym pozostaje, że w sprawach dotyczących odwołań wniesionych po terminie organem właściwym do wydania postanowienia o uchybieniu terminu jest organ odwoławczy, natomiast w przypadku powzięcia informacji o podjęciu przez bezrobotnego zatrudnienia po uprawomocnieniu się decyzji o pozbawieniu strony statusu z powodu niestawiennictwa zasadnym wydaje się zastosowanie przepisów dotyczących wznowienia postępowania (tj. art. 145 § 1 oraz 151 § 1 Kpa).

Analiza dokumentacji poddanej kontroli wykazała jednocześnie uchybienia w postępowaniu dotyczącym Pana (*) (postępowanie zakończone wydaniem decyzji z dnia 09.06.2015r. Nr (*)).

Z akt sprawy wynika, że Pan (*) decyzją Starosty Międzyrzeckiego z dnia 28.05.2015r. Nr (*) został pozbawiony statusu bezrobotnego z dniem 18.05.2015r. z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomieniu w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. Od powyższej decyzji w dniu 03.06.2015r. Pan (*) wniósł odwołanie w którym wskazuje, że nie stawiał się na wyznaczoną wizytę z powodu pomyłki. Ponadto strona informuje, że oczekuje na zatrudnienie u pracodawcy, który złożył wniosek o doposażenie stanowiska pracy. Następnie w dniu 08.06.2015r. do Urzędu wpłynęła umowa zlecenie, z której wynika, że w okresie od 01.05.2015r. do 31.05.2015r. (a więc w okresie, kiedy strona posiadała status osoby bezrobotnej) Pan (*) wykonywał pracę w warsztacie samochodowym. W związku z powyższym Starosta Międzyrzecki w dniu 09.06.2015r. wydał na podstawie art. 132 Kpa decyzję Nr (*) w której uchylił uprzednio wydaną decyzję własną z dnia 28.05.2015r. Nr (*) orzekającą o utracie przez Pana (*) statusu osoby bezrobotnej z powodu niestawiennictwa i orzekł o utracie przez stronę statusu osoby bezrobotnej z dniem 01.05.2015r. z powodu podjęcia zatrudnienia. Podkreślić należy, że organ pierwszej instancji przy ustalaniu czy żądanie zawarte przez wnoszącego w odwołaniu zasługuje na uwzględnienie w całości, związany jest obligatoryjnie zarzutami i wnioskami tego odwołania. Niedopuszczalne jest w przypadku stosowania art. 132 Kpa wyjście „poza granice” żądań zawartych w odwołaniu i wydanie nowej decyzji z uwagi na okoliczności na które strona nie powoływała się w odwołaniu. Natomiast w omawianym przykładzie pomimo tego, iż w swoim odwołaniu strona prosi o przywrócenie statusu bezrobotnego, organ na podstawie art. 132 Kpa wydał decyzję w której nie odniósł się do żądania strony (tzn. przywrócenie statusu osoby bezrobotnej), lecz orzekł w innym zakresie. Jednocześnie zespół kontrolny zwraca uwagę na fakt, że w przedmiotowej sprawie Starosta Międzyrzecki wydał w dniu 08.06.2015r. kolejną decyzję administracyjną o numerze (*) w której ponownie orzekł o uznaniu Pana (*) za osobę bezrobotną. Przedmiotowa decyzja nie powinna była zostać wydana, gdyż jak wyżej wskazano w dniu 28.05.2015r. decyzją Starosty Międzyrzeckiego

(*) Pan (*) został pozbawiony statusu bezrobotnego z dniem 18.05.2015r. na okres 120 dni. Zatem w dniu 08.06.2015r. strona zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami nie powinna była nabyć statusu bezrobotnego z uwagi na nałożony w/w decyzją 120 dniowy okres karencji.

Analogiczne uchybienie stwierdza się w sprawie dotyczącej Pana (*) (postępowanie zakończone wydaniem decyzji z dnia 21.09.2015r. znak: (*)).

W przedmiotowej sprawie decyzją Starosty Międzyrzeckiego z dnia 14.09.2015r. Nr (*) strona utraciła status osoby bezrobotnej z dniem 03.09.2015r. z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy i niepowiadomieniu w ciągu 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa. Od tej decyzji Pan (*) wniósł odwołanie do którego dołączył zaświadczenie lekarskie, z którego wynika, że w dniu wyznaczonej wizyty w urzędzie pracy odbył wizytę lekarską. Biorąc pod uwagę powyższe, organ I instancji decyzją z dnia 21.09.2015r. znak: Nr (*) uchylił decyzję własną z dnia 14.09.2015r. Nr (*) orzekającą o utracie przez stronę statusu bezrobotnego z powodu niestawiennictwa z dniem 03.09.2015r. i ponownie orzekł o utracie przez Pana (*) statusu bezrobotnego z powodu niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie, jednakże z inną datą (tj. 04.09.2015r.). Ponownie podkreślić należy, że organ I instancji może uchylić decyzję własną i orzec co istoty sprawy wyłącznie zgodnie z żądaniem odwołania. Natomiast uwzględnienie żądania w całości to zmiana decyzji na korzyść strony. W omawianym przypadku powyższe nie miało miejsca. Bowiem Urząd podtrzymał swoje stanowisko odnośnie utraty statusu bezrobotnego przez Pana (*) i orzekł w tym samym zakresie zmieniając jedynie datę z którą bezrobotny utracił swój status.

Analizując całokształt dokumentacji poddanej kontroli należy stwierdzić, iż Powiatowy Urząd Pracy w Międzyrzeczu wszystkie decyzje poddane kontroli wydał działając z upoważnienia Starosty Międzyrzeckiego stosownie do wydanych w tym zakresie upoważnień. Jednocześnie Urząd w pełni zachował terminowość w zakresie wydawania decyzji na podstawie art. 132 Kpa. Niemniej jednak w obszarze prowadzonych postępowań administracyjnych dotyczących przede wszystkim decyzji wydawanych w trybie autokontroli, lecz również decyzji orzekających o rozłożeniu na raty lub umorzeniu nienależnie pobranego świadczenia zespół kontrolny stwierdził uchybienia wynikające z nieprawidłowego stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.

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

W zakresie decyzji dotyczących odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia części albo całości nienależnie pobranego świadczenia ze środków Funduszu Pracy.

1. Wydane w/w zakresie decyzje nie zawierały w swojej treści uzasadnienia prawnego. Organ ograniczył się do wskazania podstawy prawnej, natomiast nie przytoczył i nie wyjaśnił zastosowanego przepisu na podstawie którego decyzja została wydana.

W zakresie decyzji wydanych na podstawie art. 132 Kpa:

1. W treści wydanych decyzji organ ograniczał się wyłącznie do uchylecia zaskarżonej decyzji bez wskazania sposobu rozstrzygnięcia przedmiotowej decyzji (w rozstrzygnięciu decyzji nie wskazywano w jaki sposób organ postanowił zmienić wydaną uprzednio decyzję).
2. W 8 przypadkach wydaną na podstawie art. 132 Kpa decyzją organ przywrócił status bezrobotnego, pomimo braku dowodów mogących świadczyć o uzasadnionej przyczynie niestawiennictwa osoby bezrobotnej w dniu wyznaczonej wizyty. Natomiast przepisy ustawy o promocji zatrudnienia (...) wskazują w sposób jednoznaczny, że w przypadku niestawienia się bezrobotnego w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomieniu w okresie 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa starosta obowiązany jest pozbawić tą osobę statusu bezrobotnego.
3. W jednym przypadku pozbawiono statusu osobę bezrobotną, pomimo tego iż nie była ona w sposób prawidłowy pouczona o konsekwencjach niestawienia się w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie i niepowiadomieniu w okresie 7 dni o uzasadnionej przyczynie tego niestawiennictwa.
4. W jednym przypadku odwołanie, które wpłynęło do kontrolowanej jednostki z uchybieniem terminu nie zostało przekazane do organu odwoławczego, pomimo tego, iż przepis art. 134 Kpa stanowi, że organem właściwym do wydania postanowienia o uchybieniu terminu jest organ odwoławczy.
5. W dwóch przypadkach kontrolowana jednostka uwzględniając wniesione odwołania wydała w trybie art. 132 decyzje, które nie odnosiły się do żądań zawartych w tych odwołaniach, lecz rozstrzygały w innym zakresie. Natomiast uwzględniając wnoszone odwołania, organ związany jest bezpośrednio z argumentacją wskazaną w tych odwołaniach, a obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa nie dają możliwości do rozstrzygnięcia w innym zakresie.

Biorąc pod uwagę powyższe, w związku z faktem, iż stwierdzone nieprawidłowości miały charakter merytoryczny i w sposób powtarzalny naruszały procedury postępowania administracyjnego, działalność Powiatowego Urzędu Pracy w Międzyrzeczu w zakresie objętym niniejszą kontrolą ocenia się pozytywnie z nieprawidłowościami.

Zalecenia, pouczenia, uwagi i wnioski:

W zakresie decyzji dotyczących odroczenia terminu spłaty, rozłożenia na raty lub umorzenia części albo całości nienależnie pobranego świadczenia ze środków Funduszu Pracy.

1. Należy zawierać w wydawanych decyzjach zarówno uzasadnienie faktyczne jak i prawne (wraz z przytoczeniem przepisów prawa).

W zakresie decyzji wydanych na podstawie art. 132 Kpa:

1. Wydając decyzję administracyjną w trybie w/w art. 132 Kpa nie należy ograniczać się w rozstrzygnięciu wyłącznie do uchylenia kwestionowanej decyzji, lecz wskazywać jednoznacznie w jaki sposób organ postanowił zmienić wydaną uprzednio decyzję;
2. Uwzględniając odwołanie i wydając decyzję w trybie art. 132 Kpa nie należy kierować się uznaniowością. W kontekście utraty przez osoby bezrobotne przyznanego im statusu należy mieć na względzie przepisy art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Zatem w sytuacji kiedy brak jest konkretnej przyczyny (popartej dowodami) uzasadniającej absencję osoby bezrobotnej na wyznaczonej w urzędzie wizycie, organ I instancji nie może uwzględnić odwołania we własnym zakresie;
3. Należy w sposób prawidłowy i czytelny pouczać osoby bezrobotne o obowiązujących przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w szczególności w zakresie nałożonych na osoby bezrobotne obowiązków oraz konsekwencji związanych z uchybieniem tym obowiązkom;
4. Odwołania, które wpłyną do organu I instancji z uchybieniem terminu do ich wniesienia, należy bezwzględnie przekazywać organowi odwoławczemu celem załatwienia sprawy;
5. Uwzględniając w całości odwołanie w trybie art. 132 Kpa należy zawsze rozstrzygać w zakresie żądań ujętych w tym odwołaniu. Niedopuszczalne jest bowiem wyjście „poza granice” zarzutów i wniosków zawartych w odwołaniu i wydanie nowej decyzji z uwagi na okoliczności których strona nie podała w odwołaniu.

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 Międzyrzeczu, 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 6.09.2001 r. o dostępie do informacji publicznej (t. j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2058 ze zm.)