



**WOJEWODA MAZOWIECKI**

Warszawa, 31 grudnia 2019 r.

WRP-I.862.1.5.2019

**Pani  
Grażyna Polak  
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy  
w Wyszkowie**

### **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 10 ust. 1 oraz art. 111 i 112 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2019 r. poz. 1482, z późn. zm.) zwanej dalej *ustawą o promocji*, zespół inspektorów Wydziału Rynku Pracy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w składzie: Michał Kurek – inspektor wojewódzki, przewodniczący zespołu kontrolującego, Magdalena Woźnicka – inspektor wojewódzki, Jakub Gicka – starszy specjalista, Rafał Dąbrowski – administrator, w dniach 13-17 maja 2019 r. przeprowadził kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wyszkowie, przy ul. Tadeusza Kościuszki 15, 07-200 Wyszków, dalej Urząd.

Przedmiot kontroli obejmował zbadanie sposobu prowadzenia postępowań w zakresie rozpatrywania wniosków o umorzenie, rozłożenie na raty bądź odroczenie terminu płatności należności z Funduszu Pracy.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Kontrolę przeprowadzono metodą badania dokumentów źródłowych oraz wytworzonych na potrzeby kontroli. Powiatowym Urzędem Pracy w Wyszkowie kieruje pani Grażyna Polak – Dyrektor, przy pomocy Zastępcy - pani Elżbiety Smolińskiej. Za zadania objęte kontrolą odpowiada pani Zofia Gałązka – Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń. Osobami upoważnionymi do wydawania decyzji w zakresie objętym kontrolą były:

- pani Grażyna Polak - Dyrektor Urzędu,
- pani Elżbieta Smolińska – Zastępca Dyrektora Urzędu,
- pani Zofia Gałązka – Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń,
- pani Krystyna Keczerska – starszy inspektor,
- pani Ewa Sobotka – starszy inspektor,

- pani Justyna Kozon – inspektor.

Jednostka kontrolowana działa na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu pracy w Wyszkuwie uchwalonego Uchwałą Nr 210/664/2014 Zarządu Powiatu Wyszowskiego z dnia 22.07.2014 r. zmienionego Uchwałą Nr XXI/150/2016 Rady Powiatu w Wyszkuwie z dnia 27.04.2016 r. Jednostka kontrolowana nie wprowadziła wewnętrznych regulacji dotyczących umorzeń i rozłożeń na raty.

Stosownie do art. 113 ust. 1 w związku z art. 10 ust. 1 powołanej wyżej *ustawy o promocji*, przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

W okresie od 1 stycznia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. zostały złożone 2 wnioski w zakresie rozłożenia na raty zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. W okresie objętym kontrolą do Powiatowego Urzędu Pracy w Wyszkuwie nie wpłynął żaden wniosek o umorzenie w całości lub części należności bądź odroczenie terminu spłaty. Oceny sposobu realizacji zadań będących przedmiotem kontroli dokonano na podstawie kontroli wszystkich złożonych wniosków o rozłożenie na raty należności z Funduszu Pracy.

W pierwszej kontrolowanej sprawie Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkuwie pismem z 09.11.2018 r., podpisanym przez Kierownika Działu Ewidencji i Świadczeń, powołując się na art. 10 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, zwanej dalej *k.p.a.*, poinformował stronę postępowania, że zostanie wydana decyzja o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych oraz, że strona może się zapoznać i wypowiedzieć co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Starosta Powiatu Wyszowskiego decyzją z 28.11.2018 r. orzekł o obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że strona w dniu rejestracji oświadczyła, iż jest osoba nieucząca się w szkole, a z zebranego w sprawie materiału dowodowego wynika, że do 22.06.2018 r. była uczniem szkoły policealnej. Strona od decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia nie wniosła odwołania do organu II instancji. W dniu 02.12.2017 r. strona złożyła wniosek o rozłożenie należności na 34 raty, w związku z trudną sytuacją materialną. Starosta Powiatu Wyszowskiego decyzją z 20.12.2018 r., podpisaną „Z up. Starosty pani Zofia Gałązka Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń”, na podstawie art. 76 ust. 7, 9 i 9 a oraz art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. d *ustawy o promocji*, rozłożył należność na 34 raty. Odstąpiono od uzasadnienia decyzji

z uwagi na uwzględnienie w całości żądania strony. Należność spłacana jest regularnie. Decyzja wydana została w ustawowo określonym terminie i doręczona adresatowi.

W niniejszej sprawie zespół kontrolujący stwierdził następujące nieprawidłowości:

- 1) brak zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, zgodnie z art. 61 § 1 i 4 *k.p.a.* Jednostka kontrolowana w wyjaśnieniach z 15.05.2018 r. wskazała, że organ nie wydał zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu, ponieważ decyzja o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia była kontynuacją/konsekwencją toczącego się już postępowania o odmowie uznania za osobę bezrobotną. Należy jednakże zauważyć, że zgodnie z art. 61 § 4 *k.p.a.*, o wszczęciu postępowania z urzędu lub na żądanie jednej ze stron należy zawiadomić wszystkie osoby będące stronami w sprawie. Postępowanie w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia jest odrębnym postępowaniem od prowadzonego w sprawie statusu osoby bezrobotnej i nie stanowi jego kontynuacji, a postanowieniem z 23.10.2018 r. strona została zawiadomiona jedynie o wszczęciu postępowania w sprawie uznania za osobę bezrobotną i przyznania prawa do zasiłku. Prowadzenie kolejnego postępowania w stosunku do tej samej strony, którego wszczęcie jest konsekwencją wydania przez organ decyzji w innej sprawie, nie zwalnia organu z obowiązku zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania w następnej sprawie;
- 2) w zawiadomieniu jako organ prowadzący postępowanie wskazywany został Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkanie, a pismo podpisane zostało przez Kierownika Działu Ewidencji i Świadczeń. W wyjaśnieniach z 15.05.2018 r. jednostka kontrolowana wskazała, że zgodnie z art. 9 ust. 7 *ustawy o promocji*, w imieniu starosty może działać dyrektor lub inny pracownik urzędu, a co za tym idzie, zgodnie z art. 9 ust. 2 *ww. ustawy* zadania, o których mowa w ust. 1, są wykonywane przez powiatowe urzędy pracy wchodzące w skład powiatowej administracji zespolonej. W ocenie jednostki kontrolowanej mając na uwadze fakt, że inspektor lub kierownik podpisujący zawiadomienia i de facto prowadzący całość postępowania posiada stosowne upoważnienia starosty jako organu właściwego, to zasadnym było przyjęcie, że upoważniony przez starostę pracownik powiatowego urzędu pracy działa „Z up. Starosty”. Z uwagi na fakt, że wszystkie czynności techniczne, są realizowane przez Powiatowy Urząd Pracy to dzięki takiemu postępowaniu celowość działania zostaje osiągnięta. Zgodnie jednak z art. 10 ust. 7 *ustawy o promocji*, w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych

z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, organem właściwym jest starosta, a w kontrolowanej sprawie Starosta Powiatu Wyszковского. Postępowanie w sprawie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia jest bez wątpienia postępowaniem administracyjnym, kończącym się wydaniem decyzji. Prowadzone zatem powinno być przez wskazanego w ww. ustawie organ, a jeśli w imieniu organu występuje upoważniony pracownik urzędu pracy lub jego dyrektor, wszelkie pisma kierowane do strony w toczącym się postępowaniu administracyjnym powinny być podpisywane przez osobę upoważnioną przez organ do działania w jego imieniu i upoważnienie to powinno zostać wskazane, jak to ma miejsce na wydawanych decyzjach;

- 3) w zawiadomieniu z 09.11.2018 r. Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkowej wskazał, że zostanie wydana decyzja o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych. Tak sformułowany przedmiot sprawy, w szczególności przy braku zawiadomienia o wszczęciu postępowania, wbrew twierdzeniom jednostki kontrolowanej w wyjaśnieniach z 15.05.2019 r., może wprowadzać stronę postępowania w błąd w zakresie jej możliwości skutecznego kwestionowania zgromadzonych dowodów i materiałów, ponieważ wskazuje jakie rozstrzygnięcie zostanie podjęte;
- 4) w podstawie prawnej decyzji orzekającej o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych wskazany został m.in. art. 76 ust. 2 pkt 1 *ustawy o promocji*. W uzasadnieniu decyzji organ wskazał natomiast, że stronie prawo do zasiłku w ogóle nie przysługiwało i powoływał się jedynie na art. 76 ust. 2 pkt 2 *ustawy o promocji*, nie odnosząc się wcale do przesłanki wskazanej w pkt 1 tego przepisu;
- 5) decyzja o rozłożeniu na raty nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych została podpisana przez osobę nie mającą do tego upoważnienia Starosty Powiatu Wyszковского. Z przedłożonego zespołowi inspektorów upoważnienia nr 51/2017 z 17.08.2017 r. wydanego przez Starostę Powiatu Wyszковского dla pani Zofii Gałązki Kierownika Działu Ewidencji i Świadczeń wynika, że pani Gałązka posiada upoważnienie do wydawania decyzji i postanowień o:
  - a) uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu bezrobotnego,
  - b) przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów,

c) obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, stypendium, innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia i przygotowania zawodowego dorosłych finansowanych z Funduszu Pracy,

d) wstrzymaniu lub wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, stypendium i innych finansowanych z Funduszu Pracy świadczeń niewynikających z zawartych umów.

W upoważnieniu tym nie zostały wymienione decyzje, o których mowa w art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. d *ustawy o promocji*, tj. decyzje o odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia udzielonego z Funduszu Pracy, należności z tytułu zwrotu refundacji lub przyznanych jednorazowo środków, o których mowa w art. 46, oraz innych świadczeń finansowanych z Funduszu Pracy, o których mowa w art. 76 ust. 7a *ustawy o promocji*;

6) w decyzji o rozłożeniu na raty nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych nie został wskazany termin, od którego strona ma rozpocząć spłatę rat. Brak wskazania terminu utrudnia realizację decyzji przez stronę postępowania oraz kontrolę wywiązania się z przyznanej ulgi.

W drugiej kontrolowanej sprawie Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkowie zawiadomieniem z 10.10.2018 r., podpisanym przez Inspektora, poinformował stronę, że zostanie wydana decyzja o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku oraz, że strona może się zapoznać i wypowiedzieć co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Starosta Powiatu Wyszkowskiego decyzją z 22.10.2018 r., na podstawie art. 76 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 i 2 *ustawy o promocji*, orzekł o obowiązku zwrotu nienależnie pobranego stypendium z tytułu odbywania stażu. W uzasadnieniu rozstrzygnięcia wskazano, że strona 18.07.2017 r. rozpoczęła odbywanie stażu i z tego tytułu miała przyznane stypendium. Na podstawie zgromadzonych akt jednostka kontrolowania ustaliła, że od 20.09.2017 r. strona podjęła inną pracę zarobkową, o czym nie poinformowała organu zatrudnienia. W związku z powyższym zaistniały okoliczności powodujące ustanie prawa do pobierania stypendium, ponieważ osoba wykonująca inną pracę zarobkową nie może być osobą bezrobotną. Decyzja została wydana z zachowaniem ustawowego terminu załatwienia sprawy, podpisana przez osobę upoważnioną i doręczona adresatowi. Strona od decyzji o zwrocie nienależnie pobranego stypendium nie wniosła odwołania do organu II instancji. W dniu 24.10.2018 r. strona złożyła wniosek o rozłożenie należności na 19 rat. Starosta Powiatu Wyszkowskiego decyzją z 08.11.2018 r., na podstawie art. 76 ust. 7, 9 i 9 a oraz art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. d *ustawy o promocji*, rozłożył należność na 19 rat. Oświadczeniem z 25.03.2019 r.

strona wyraziła zgodę na zmianę decyzji z 08.11.2018 r. Decyzją z 25.03.2019 r. Starosta Powiatu Wyszковского, na podstawie art. 76 ust. 7 i art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. d *ustawy o promocji* oraz art. 155 i 104 *k.p.a.*, wydał decyzję, którą zmienił swoją decyzję z 08.11.2018 r. w ten sposób, że orzekł o umorzeniu części należności oraz o zwrocie pozostałej części należności, w terminie 14 dni od daty doręczenia decyzji. Postępowanie prowadzone w trybie art. 155 *k.p.a.* nie polega jednak na merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy, lecz przeprowadzeniu weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie, czy za zmianą bądź uchYLENIEM przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony. Postanowienie to toczy się więc w tej samej, z materialnoprawnego punktu widzenia, sprawie administracyjnej w której toczyło się postępowanie pierwotne i nie może zmierzać do ponownego merytorycznego rozpatrzenia sprawy zakończonej decyzją ostateczną. Istotą postępowania w trybie art. 155 *k.p.a.* jest jedynie sprawdzenie, czy w ustalonym w postępowaniu pierwotnym stanie faktycznym i prawnym istnieją szczególne przesłanki, które przemawiałyby za uchYLENIEM lub zmianą decyzji ostatecznej. Zastosowanie zatem tego nadzwyczajnego trybu wymaga zatem zawsze uprzedniego ustalenia, czy w konkretnym przypadku występuje tożsamość sprawy administracyjnej, a więc czy dotyczy ona tego samego przedmiotu i tego samego stanu prawnego w niezmiennym stanie faktycznym sprawy. W kontrolowanej sprawie przedmiotem postępowania pierwotnego było rozłożenie nienależnie pobranego świadczenia na raty nie zaś jego umorzenie. Postępowanie w sprawie umorzenia, z uwagi na prowadzenie go po okresie objętym kontrolą, nie podlega ocenie Wojewody Mazowieckiego.

W niniejszej sprawie zespół kontrolujący stwierdził następujące nieprawidłowości:

- 1) brak zawiadomienia o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w przedmiocie zwrotu nienależnie pobranego świadczenia, zgodnie z art. 61 § 1 i 4 *k.p.a.*;
- 2) w zawiadomieniu jako organ wskazywany został Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkowie, pomimo, że zgodnie z treścią art. 5 § 2 pkt 6 *k.p.a.* oraz art. 10 ust. 7 *ustawy o promocji*, właściwym organem jest Starosta Powiatu Wyszковского. Zawiadomienie podpisał Inspektor nie używający pieczęci poświadczającej, że posiada stosowne upoważnienie do działania w imieniu organu. Z treści upoważnienia nr 4/2017 Starosty Powiatu Wyszковского wynika, że pani Justyna Kozon jest upoważniona do wydawania określonego rodzaju decyzji i postanowień oraz zaświadczeń, a przy wykonywaniu zadań posługiwać się pieczęcią „Z up. Starosty – Justyna Kozon – Inspektor”;

- 3) w zawiadomieniu z 10.10.2018 r. Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkanie wskazał, że zostanie wydana decyzja o zwrocie nienależnie pobranego zasiłku pomimo, że sprawa dotyczy zwrotu stypendium;
- 4) w podstawie prawnej decyzji orzekającej o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia błędnie został wskazany art. 76 ust. 2 pkt 2 *ustawy o promocji*. Należy zauważyć, że okoliczności które zaistniały po przyznaniu prawa do pobierania określonego świadczenia, a z których wynika, że powinna nastąpić utrata prawa do jego pobierania, nie mieszczą się w granicach określonych w art. 76 ust. 2 pkt 2 *ustawy o promocji*. Przywołany przepis wskazuje, że aby uznać świadczenie za nienależnie pobrane, to świadczenie musi zostać pobrane przez osobę, której można przypisać określone cechy dotyczące stanu świadomości (woli) albo określone działania (zaniechania). Obowiązek zwrotu obciąża tego, kto przyjął świadczenie w złej wierze, wiedząc, że mu się ono nie należy, co dotyczy osoby która uzyskała świadczenie na podstawie nieprawdziwych zeznań, dokumentów albo w innych przypadkach świadomego wprowadzenia w błąd instytucji zobowiązanej do wypłaty świadczenia;
- 5) w decyzji o rozłożeniu na raty nienależnie pobranego zasiłku dla bezrobotnych nie został wskazany termin, od którego strona ma rozpocząć spłatę rat;
- 6) zawiadomienie o niezafatwieniu sprawy w terminie i wyznaczeniu nowego terminu zafatwienia sprawy podpisał Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń nie używający pieczęci poświadczającej, że posiada stosowne upoważnienie do działania w imieniu organu. Z treści upoważnienia nr 51/2017 Starosty Powiatu Wyszakowskiego zgodnie pani Zofia Gałązka Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń jest upoważniona do wydawania określonego rodzaju decyzji i postanowień oraz zaświadczeń, a przy wykonywaniu zadań posługiwać powinna się pieczęcią „Z up. Starosty – Zofia Gałązka – Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń”.

Odpowiedzialność za stwierdzone uchybienia w realizacji powyższych zadań ponosi pani Grażyna Polak – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Wyszkanie, pani Elżbieta Smolińska – Zastępca Dyrektora oraz pani Zofia Gałązka – Kierownik Działu Ewidencji i Świadczeń.

W związku z powyższymi ustaleniami informuję Panią Dyrektor, że sposób realizacji zadań związanych z prowadzeniem postępowań w zakresie rozpatrywania wniosków o rozłożenie na raty należności z Funduszu Pracy zostały ocenione **negatywnie** i zobowiązuję Panią Dyrektor do podjęcia działań w celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości, a w szczególności do:

- 1. Zawiadamiania strony o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego, zgodnie z art. 61 § 1 i 4 k.p.a.**
- 2. Wskazywania w zawiadomieniach wydanych na podstawie art. 10 k.p.a. właściwego organu.**
- 3. W pismach kierowanych do strony przed wydaniem decyzji, nie informować o sposobie rozstrzygnięcia sprawy.**
- 4. Wskazywania w decyzji o obowiązku zwrotu nienależnie pobranego świadczenia właściwej w danej sprawie podstawy prawnej żądania zwrotu.**
- 5. Prowadzenia postępowań, w tym podpisywania zawiadomień oraz decyzji, przez osoby do tego upoważnione.**
- 6. Wskazywania w decyzji o rozłożeniu należności na raty, od kiedy strona zobowiązana jest rozpocząć spłatę rat.**

Zgodnie z art. 113 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, Powiatowy Urząd Pracy w Wyszkanie może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, zgłosić zastrzeżenia do powyższych zaleceń, uwag i wniosków do Wojewody Mazowieckiego. Zastrzeżenia należy przesać na adres: Mazowiecki Urząd Wojewódzki w Warszawie, Wydział Rynku Pracy, Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa. W przypadku niezłożenia lub nieuwzględnienia zastrzeżeń należy, w terminie 30 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, powiadomić Wojewodę Mazowieckiego o realizacji zaleceń, uwag i wniosków pokontrolnych.

*Z up. Wojewody Mazowieckiego  
Marcin Wodziński  
Dyrektor Wydziału Rynku Pracy*

Otrzymują:

1. Powiatowy Urząd pracy w Wyszkanie
2. Starosta Powiatu Wyszakowskiego
3. a/a