



WOJEWODA MAZOWIECKI
WRP-IV.862.1.6.2021.MW

Warszawa, 2 grudnia 2022 r.

Pani
Grażyna Krupa
Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy
w Wołominie

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 2022 r. poz. 2000, z późn. zm.), zwanej dalej *ustawą o promocji*, zespół kontrolny Wydziału Rynku Pracy Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie w składzie: pani Magdalena Woźnicka - Zastępca Kierownika Oddziału, przewodnicząca zespołu kontrolnego oraz pani Agata Puta - Inspektor Wojewódzki, od 30.09.2021 r. do 29.10.2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Wołominie, przy ul. Warszawskiej 5a, 05-200 Wołomin.

Przedmiot kontroli obejmował ocenę prawidłowości prowadzenia postępowań i wydawania decyzji w trybie art. 132, 151 i 155 Kodeksu postępowania administracyjnego, zwanego dalej k.p.a.

Kontrolą objęto postępowania zakończone w okresie od 01.01.2020 r. do 31.12.2020 r. Kontrolę przeprowadzono metodą badania dokumentów źródłowych oraz wytworzonych na potrzeby kontroli.

[dowód: akta kontroli str. 1-12]

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

W okresie kontrolowanym jednostka kontrolowana funkcjonowała na podstawie Statutu Powiatowego Urzędu Pracy w Wołominie uchwalony Uchwałą Nr XXXVI-295/06 Rady Powiatu Wołomińskiego z dnia 13.06.2006 r.

Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określał Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Wołominie wprowadzony Zarządzeniem nr 27/2009 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy z dnia 31.12.2009 r.; aneks nr 1 z dnia 01.10.2011 r. do Zarządzenia nr 27/2009 Dyrektora

w sentencji decyzji rozstrzygnięcie co do istoty sprawy oraz uzasadnienie zgodnie z art. 107 k.p.a. Decyzje wydane w trybie art. 132 k.p.a. były podpisane przez upoważnione osoby.

Postępowania w trybie art. 151 k.p.a.

W kontrolowanych sprawach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. organ nie ustalił rzeczywistych intencji strony, która przesłała dokument w terminie odwoławczym - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxx;
2. organ nie ustalił rzeczywistych intencji strony, która przesłała dokument na podstawie którego zostało wznowione postępowanie - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxx;
3. organ orzekał na podstawie art. 71 ust. 6 *ustawy o promocji* pomimo, że sprawa była prowadzona w oparciu o przepisy dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego. Należy zauważyć, że wydanie decyzji w oparciu o art. 71 ust. 6 *ustawy o promocji* stanowi odrębny. od weryfikacji decyzji w oparciu o art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a., tryb rozpoznania sprawy w przedmiocie przyznania prawa do zasiłku - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxxxx i xxxxxxxxxx;
4. organ w postanowieniu o wznowieniu postępowania wskazywał, że wznowia postępowanie dotyczące uznania strony za osobę bezrobotną i odmowie przyznania prawa do zasiłku, a następnie w decyzji orzekał o uchyleniu decyzji w części dotyczącej odmowy przyznania prawa do zasiłku i tylko w tej części rozstrzygał o istocie sprawy. Jeżeli organ wznowia postępowanie w sprawie zakończonej decyzją o uznaniu za osobę bezrobotną i odmowie przyznania prawa do zasiłku, to w istocie wznowia postępowanie w dwóch sprawach tj. statusu i zasiłku. W związku z powyższym uchylając taką decyzję organ również musi orzec w dwóch sprawach tj. statusu i zasiłku, z zastrzeżeniem art. 146 § 2 k.p.a. Należy bowiem zauważyć, że jeżeli wznowione postępowanie dotyczyło całości sprawy zakończonej decyzją ostateczną, a decyzja ta składała się z dwóch lub więcej rozstrzygnięć, to nowa decyzja wydana w wyniku wznowionego postępowania powinna rozstrzygać w dwóch lub więcej przedmiotach, pamiętając o ograniczeniach w uchyleniu decyzji wynikających z art. 151 § 2 k.p.a. Istotą wznowienia postępowania i uchylenia dotychczasowej decyzji ostatecznej jest powrót sprawy do odpowiedniego stadium zwykłego postępowania pierwszoinstancyjnego. Nową decyzję rozstrzygającą o istocie sprawy wydaje się zatem, jak gdyby w sprawie nie było w danej instancji rozstrzygnięcia. Przed wydaniem decyzji na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., należy dokonać ponownego merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Oznacza to, że organ administracji publicznej zobowiązany jest do ponownego rozpoznania sprawy pod względem faktycznym i prawnym. Jeżeli zaś organ uzna, że tylko część decyzji jest obciążona wadą wymienią w art. 145 § 1 k.p.a., to wówczas powinien wznowiać postępowanie jedynie w tej części

decyzji - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxx, xxxxxxx, xxxxxx, xxxxxxxx, xxxxxxxx;

5. organ w postanowieniu o wznowieniu postępowania wskazywał, że wznowia postępowanie dotyczące uznania strony za osobę bezrobotną i przyznaniu prawa do zasiłku, a następnie w decyzji orzekał o uchyleniu decyzji w całości i rozstrzygnięciu sprawy jedynie w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej, z pominięciem kwestii zasiłku. Granice postępowania wznowieniowego są wyznaczone zakresem rozstrzygnięcia, które podlega ocenie. Powyższe oznacza, że organ powinien rozstrzygnąć na nowo w sprawie, która była wcześniej rozstrzygnięta decyzją ostateczną. Postępowanie wznowieniowe dotyczy bowiem sprawy tożsamej pod względem przedmiotowym, podmiotowym i co do podstawy prawnej, ze sprawą zakończoną rozstrzygnięciem ostatecznym. Postanowienie o wznowieniu postępowania stanowi zaś podstawę nie tylko co do przyczyn wznowienia, ale również co do nowego rozstrzygnięcia istoty spraw. W takim zaś przypadku, jeżeli organ wznowia postępowanie w sprawie zakończonej taką decyzją, to w istocie wznowia postępowanie w dwóch sprawach tj. statusu i zasiłku. W związku z powyższym uchylając decyzję organ również musi orzec w dwóch sprawach. Należy bowiem zauważyć, że skoro organ uznał, że wniosek strony o rejestrację jako osoba bezrobotna dotyczył również sprawy przyznania prawa do zasiłku dla bezrobotnych, to wówczas uchylając w całości taką decyzję spowodował, że sprawa wróciła do etapu wniosku. Powyższe oznacza, że organ ponownie powinien rozstrzygnąć w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej i prawa do zasiłku, oczywiście z zastrzeżeniem z art. 146 § 2 k.p.a. - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxx, xxxxxxxx;
6. niepełne powołanie podstawy prawnej decyzji wydawanej w trybie art. 151 § 2 k.p.a. Powołanie podstawy prawnej decyzji administracyjnej polega na dokładnym wskazaniu konkretnych przepisów aktu normatywnego, zastosowanych przy rozstrzygnięciu sprawy, wraz z określeniem miejsca publikacji tego aktu. Organ administracji publicznej, powołując podstawę prawną decyzji, nie może ograniczyć się wyłącznie do wskazania numeru artykułu danego aktu normatywnego w sytuacji, gdy zastosowany przepis zawiera jednostki redakcyjne w postaci paragrafów, ustępów, punktów czy liter. W przypadku, gdy organ w wyniku wznowionego postępowania uznaje, że decyzja została wydana z naruszeniem prawa, to powinien w podstawie prawnej wskazać jakich przepisów to naruszenie dotyczy np. jeżeli osoba została pozbawiona statusu osoby bezrobotnej na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 4 *ustawy o promocji*, a powinna zostać pozbawiona statusu osoby bezrobotnej na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 1 ww. ustawy, to w podstawie prawnej decyzji, oprócz przepisów proceduralnych, powinien się znaleźć przepis merytoryczny, czyli art. 33 ust. 4 pkt 1 *ustawy o promocji*. Należy bowiem zauważyć,

że to na podstawie brzmienia przepisu merytorycznego organ doszedł do wniosku, że wydał decyzję z naruszeniem prawa. Sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxx, xxxxxx, xxxxxx, xxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx;

7. brak pełnego uzasadnienia decyzji, zgodnego z art. 107 § 3 k.p.a. Zgodnie z art. 107 § 3 k.p.a. uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Uzasadnienie jest integralną częścią decyzji. Sporządzanie uzasadnienia jest związane z realizacją zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Na wstępie z wyrażoną w art. 11 k.p.a. zasadą przekonywania, zgodnie z którą organ administracji publicznej zobowiązany jest do wyjaśnienia stronie zasadności przesłanek, którymi kierował się przy załatwieniu sprawy. Elementem decydującym o przekonaniu strony co do trafności podjętego rozstrzygnięcia jest właśnie prawidłowo sporządzone uzasadnienie. Wyrażona w art. 11 k.p.a. zasada związana jest z zawartą w art. 8 k.p.a. zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Spełnienie normy wynikającej z przepisu art. 8 k.p.a. wymaga prowadzenia postępowania administracyjnego w taki sposób, aby w szczególności w uzasadnieniu decyzji przekonać stronę, że jej stanowisko zostało wzięte pod uwagę, ale jeżeli zapadło inne niż oczekiwane rozstrzygnięcie, to przyczyną tego są istotne przyczyny. Równocześnie uzasadnienie powinno umożliwić organowi nadzoru oraz sądowi administracyjnemu sprawdzenie prawidłowości toku rozumowania organu wydającego decyzję oraz motywów rozstrzygnięcia, co ma istotne znaczenie zwłaszcza przy ocenie prawidłowości decyzji. Wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji administracyjnej wraz z przytoczeniem przepisów prawa, polega nie tylko na obowiązku powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również na wyjaśnieniu, dlaczego organ rozstrzygający sprawę zastosował określony przepis, oraz dlaczego przyjął daną wykładnię - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx;
8. dopisywanie lub skracanie w postanowieniach i/lub decyzjach wydanych w wyniku wznowionego postępowania orzeczeń decyzji, których dotyczyło wznowione postępowanie np. decyzja orzekała o utracie statusu osoby bezrobotnej z dniem 15.01.2013 r., a organ wskazał, że dotyczyła utraty statusu osoby bezrobotnej z dniem 15.01.2013 r. z powodu niestawienia się w Powiatowym Urzędzie Pracy w wyznaczonym terminie - sprawy zakończone decyzjami

w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata. W przypadku niepodjęcia przesyłki procedurę tą powtarza się, zaś doręczenie staje się skuteczne z upływem ostatniego dnia czternastodniowego okresu o którym mowa powyżej, a pismo pozostawia się w aktach sprawy. Aby można było zastosować fikcję doręczenia niezbędne jest, aby zostały spełnione wszystkie warunki wskazane w ww. przepisach - sprawa zakończona decyzją nr: xxxxxxxxxxxx;

13. doręczenie decyzji odbiorcy, którego dane nie zgadzają się z danymi strony. Art. 43 k.p.a. stanowi, że w przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi. O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. Ze znajdujących się aktach sprawy zwrotnego potwierdzenia odbioru wynika, że wezwanie zostało wysłane na adres zameldowania na pobyt stały strony postępowania. Odbiór wezwania pokwitowała inna osoba. Na zwrotnym potwierdzeniu odbioru nie została umieszczona informacja, że osoba odbierająca pismo jest dorosłym domownikiem i zobowiązała się do oddania pisma adresatowi. Z treści art. 43 k.p.a. nie wynika, że norma prawna w nim zawarta wymaga, aby "podjęcie się oddania pisma adresatowi" miało formułę wyraźnego oświadczenia, z którego treści wynika zgoda odbiorcy na przyjęcie pisma i zobowiązanie do osobistego oddania go adresatowi. Dla skutecznego doręczenia pisma wystarczy, aby na podpisywanym przez domownika potwierdzeniu odbioru pisma znajdowała się informacja, że doręczenie następuje, jeżeli osoba ta podjęła się oddania pisma adresatowi. Określony w art. 43 k.p.a. sposób doręczenia zastępczego pisma opiera się bowiem na domniemaniu, że osoba wskazana na potwierdzeniu odbioru jako domownik adresata, która pokwitowała odbiór pisma, przyjęła je w celu oddania adresatowi oraz, że pismo to zostało mu doręczone. Na załączonym do akt sprawy potwierdzeniu odbioru brak jest jakiegokolwiek adnotacji, że osoba odbierająca pismo podjęła się oddania pisma adresatowi lub, że doręczenie następuje, ponieważ osoba zobowiązała się do oddania pisma adresatowi. Ponadto, o skuteczności doręczenia można mówić w sytuacji, gdy odbiór pisma potwierdziła osoba, która jest dorosłym domownikiem. Zastosowanie w sprawie tzw. żółtej zwrotki uniemożliwia ocenę, czy osoba odbierająca przesyłkę była dorosłym domownikiem i zobowiązała się do jej przekazania adresatowi - sprawa zakończona wydaniem decyzji nr: xxxxxxxxxxxx i xxxxxxxxxxxx;

14. brak podstaw do wznowienia postępowania. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznawia się postępowanie, jeżeli wyjdą na jaw istotne dla sprawy nowe okoliczności faktyczne lub nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji, nieznanne organowi, który wydał decyzję. Uchylenie decyzji ostatecznej z uwagi na wystąpienie ww.

przesłanki uwarunkowane jest łącznym wystąpieniem czterech warunków: ujawnione okoliczności faktyczne lub dowody są istotne dla sprawy, okoliczności faktyczne lub dowody są nowe, okoliczności faktyczne lub dowody istniały w dniu wydania decyzji ostatecznej, okoliczności faktyczne lub dowody nie były znane organowi, który wydał decyzję. Jeśli którykolwiek z tych warunków nie został spełniony, niemożliwe jest uchylene decyzji ostatecznej. Okoliczności wymienione w tym przepisie powinny zaistnieć jednocześnie. Jeżeli zaś okoliczności faktyczne powstały po wydaniu ostatecznej decyzji, to dają one podstawę do wszczęcia postępowania w nowej sprawie, a nie będą podstawą wznowienia postępowania. W sytuacji, gdy osobie posiadającej statusu osoby bezrobotnej, zostało przyznane świadczenie wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c *ustawy o promocji* z datą wstecz tj. decyzja o przyznaniu świadczenia nie istniała w dniu wydania decyzji w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej to, w zależności od okoliczności sprawy, należy zastosować art. 33 ust. 4 pkt 1 lub 78 ust. 4 *ustawy o promocji*, a nie wznawiać postępowanie administracyjne - sprawy zakończone decyzjami: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx;

15. brak podstaw do wznowienia postępowania. Organ w dniu wydawania decyzji, której dotyczyło wznowione postępowanie, był w posiadaniu informacji z których wynikało, że przyczyną utraty statusu osoby bezrobotnej powinno być podjęcie zatrudnienia, a nie niestawiennictwo. Organ przed wydaniem decyzji o utracie statusu osoby bezrobotnej z powodu niestawiennictwa nie wystąpił do strony lub zleceniodawcy ujawnionego w Raporcie ZUS-U2 o wyjaśnienie sprawy - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx;
16. niewyjaśnienie, czy w sprawie wystąpiły okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania, poprzez ustalenie daty wydania decyzji dotyczących przyznania świadczeń wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c *ustawy o promocji* - sprawy zakończone decyzjami: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx,
17. nieprawidłowe przywołanie w podstawie prawnej przepisów mających zastosowanie w danej sprawie. Organ wskazał w podstawie prawnej decyzji nr xxxxxxxxxxxxxxxx art. 76 ust. 3 i 3a *ustawy o promocji*, który nie ma zastosowania w rozpatrywanej sprawie. Art. 76 ust. 3 i 3a *ustawy o promocji* zatrudnienia dotyczy przedawnienia roszczeń;
18. organ zawiadomił stronę o wszczęciu z urzędu postępowania w sprawie dotyczącej wznowienie postępowania administracyjnego, dla którego przepisy k.p.a. przewidują tylko formę postanowienia - art. 149 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 61 k.p.a. organ administracji publicznej ma obowiązek zawiadomić stronę o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego. Tak jak wszystkie przepisy k.p.a. przepis ten ma zastosowanie, jeśli ustawa lub przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 149 § 1 i 2 wprost stanowi

natomiast, że wznowienie postępowania następuje w drodze postanowienia. Postanowienie to stanowi podstawę do przeprowadzenia przez właściwy organ postępowania, co do przyczyn wznowienia, oraz co do rozstrzygnięcia istoty sprawy. Przepis ten określa więc wyraźnie formę wszczęcia postępowania w sprawie wznowienia i tym samym wyłącza stosowanie art. 61 k.p.a.- sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx;

19. wznowienie postępowania w dniu 10.08.2020 r. pomimo, że organ o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania powziął wiedzę w dniu 14.04.2020 r. - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxx;
20. brak daty wpływu na dokumencie złożonym przez stronę - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxx;
21. przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie stronie nie umożliwiono skorzystania uprawnienia przewidzianego w art. 10 k.p.a. - sprawa zakończona decyzją nr: xxxxxxxxxxx;
22. organ, w wyniku wznowionego postępowania, uchylił w całości decyzję przyznającą stronie prawo do zasiłku i orzekł o utracie statusu osoby bezrobotnej. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 145 k.p.a. postępowanie wznowia się "w sprawie zakończonej decyzją ostateczną". W przypadku decyzji przyznającej prawo do zasiłku, sprawą zakończoną decyzją ostateczną było przyznanie prawa do zasiłku, organ zaś orzekł w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej, który nie był przedmiotem uchylanej decyzji - sprawy zakończone decyzjami nr xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx;
23. brak zgody strony na doręczanie korespondencji drogą elektroniczną. Zgodnie z art. 39¹ § 1 k.p.a. doręczenie pism następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu art. 2 pkt 5 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków: złoży podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej, wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny, wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny. Postępowanie prowadzone w trybie wznowienia jest nowym postępowaniem. Powyższe oznacza, że zgoda strony, aby doręczać jej pisma drogą elektroniczną złożona podczas rejestracji w urzędzie pracy za pośrednictwem portalu praca.gov.pl dotyczy jedynie złożonego wniosku i pism z nim powiązanych - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxx;

24. wydanie decyzji po terminie wynikającym z przepisów. Organ wznowił postępowanie w dniu 14.10.2020 r., postanowienie doręczone 20.10.2020 r., a decyzję kończącą wznowione postępowanie wydał dopiero w dniu 18.12.2020 r. - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxx.

W pozostałym zakresie postępowanie w kontrolowanych sprawach przeprowadzone zostało zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa.

Postępowania w trybie art. 155 k.p.a.

W skontrolowanych sprawach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie stronie nie umożliwiono skorzystania uprawnienia przewidzianego w art. 10 k.p.a. - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;
2. przed zmianą decyzji organ nie ustalił rzeczywistych intencji strony, która złożyła swoje pismo i/lub dokumenty przed doręczeniem decyzji, która była następnie zmieniona, lub w trakcie biegu terminu na złożenie odwołania - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;
3. przed zmianą decyzji organ nie ustalił rzeczywistych intencji strony, która dostarczyła do Powiatowego Urzędu Pracy w Wołominie dodatkowe dokumenty i w ogóle nie odniosła się do wydanej decyzji - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;
4. przed wydaniem decyzji organ nie ustalił rzeczywistych intencji strony: wniosek strony został złożony na podstawie art. 71 ust. 6 ustawy o promocji i dotyczył przyznania zasiłku w wysokości 100%. Ponadto pismo wpłynęło w terminie na złożenie odwołania. Jednocześnie strona wskazała, że wraza zgodę na zmianę decyzji, ale bez wskazania trybu - sprawa zakończona decyzją xxxxxxxxxx;
5. w decyzji wydanej na podstawie art. 155 k.p.a. organ wskazał, że decyzja została wydana po rozpatrzeniu wniosku strony. W aktach sprawy brak jest jednakże wniosku strony o zmianę decyzji w tym trybie. Zgoda strony na zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a. nie oznacza bowiem automatycznie, że zmiana takiej decyzji następuje na wniosek strony - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;

6. rozpoznanie niepodpisanego wniosku. W wydanych decyzjach organ wskazał, że decyzja została wydana po rozpatrzeniu wniosku strony. Pismo strony, które organ uznał za wniosek o zmianę decyzji w trybie art. 155 k.p.a., wpłynął na adres poczty elektronicznej Powiatowego Urzędu Pracy w Wołominie lub pracownika tego Urzędu. W myśl art. 63 § 3 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym w dniu wpływu pisma) podanie wniesione pisemnie albo ustnie do protokołu powinno być podpisane przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy podanie wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, podanie lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu. Zgodnie zaś z art. 63 § 3a k.p.a. podanie wniesione w formie dokumentu elektronicznego powinno: być opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej; zawierać dane w ustalonym formacie, zawartym we wzorze podania określonym w odrębnych przepisach, jeżeli te przepisy nakazują wnoszenie podań według określonego wzoru; zawierać adres elektroniczny wnoszącego podanie. Podanie, w tym również wniosek, wniesione pocztą elektroniczną może wywołać skutek w postaci wszczęcia postępowania administracyjnego, pod warunkiem, że jego brak w zakresie podpisu strony zostanie uzupełniony w trybie art. 64 § 2 k.p.a. W tym zakresie Wojewoda Mazowiecki podziela podgląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 11.06.2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 147/21 cyt. „Z treści tych przepisów wynika, że podanie złożone za pośrednictwem poczty elektronicznej nie spełnia wymogów formalnych podania wniesionego drogą elektroniczną, gdyż nie jest złożone przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu i nie jest opatrzone kwalifikowanym podpisem elektronicznym, podpisem zaufanym albo podpisem osobistym, lub uwierzytelniane w sposób zapewniający możliwość potwierdzenia pochodzenia i integralności weryfikowanych danych w postaci elektronicznej. W ocenie Sądu, nie oznacza to jednak, że podanie wniesione pocztą elektroniczną na adres elektroniczny organu nie może wywołać żadnych skutków prawnych. (...) Uznać należy, iż podanie wniesione pocztą elektroniczną może wywołać skutek w postaci wszczęcia postępowania administracyjnego, pod warunkiem, że jego brak w zakresie podpisu strony zostanie uzupełniony w trybie art. 64 § 2 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, jeżeli podanie nie czyni zadość wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego do usunięcia braków w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że nieusunięcie tych braków spowoduje pozostawienie podania bez rozpoznania. Tego rodzaju brakiem jest brak podpisu wnioskodawcy, w tym także brak bezpiecznego podpisu elektronicznego na piśmie wniesionym w formie elektronicznej. W ocenie Sądu, brak formalny podania wniesionego pocztą

elektroniczną jest brakiem, który może być usunięty w trybie art. 64 § 2 k.p.a. poprzez przesłanie podania opatrzonego bezpiecznym podpisem elektronicznym przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej lub złożenie podania w formie pisemnej czy też ustnie do protokołu. Taki pogląd przeważa w orzecznictwie sądów administracyjnych (zob. wyroki NSA: z 6 czerwca 2017 r., I OSK 203/17, z 23 lutego 2018 r., II OSK 1901/17, z 26 listopada 2020 r., II OSK 1989/20, wyrok WSA w Warszawie z 21 listopada 2018 r., VII SAB/Wa 74/18, wyrok WSA w Warszawie z 16 października 2018 r., IV SA/Wa 820/17, publ. Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, orzeczenia.nsa.gov.pl).” - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx,;

7. w wydanej decyzji organ wskazał, że decyzja została wydana po rozpatrzeniu wniosku strony. Wobec powyższego organ uwzględnił podanie strony w trybie art. 155 k.p.a. pomimo, że w chwili jego składania decyzja nie była decyzją ostateczną lub nie weszła do obrotu prawnego. Wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji nieostatecznej oraz decyzji, która nie weszła do obrotu prawnego, złożony w trybie art. 155 k.p.a. jest przedwczesny, w związku z czym postępowanie w tej sprawie podlega umorzeniu na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx;
8. organ orzekał o zmianie decyzji w oparciu o nowy stan faktyczny i prawny. W orzecznictwie sądownoadministracyjnym ugruntowany jest pogląd, że zmiana decyzji w trybie art. 155 k.p.a. może być dokonana tylko w granicach stanu faktycznego sprawy "pierwotnej", w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony do tej pory. Postępowanie prowadzone w tym trybie nie jest więc kolejną (trzecią) instancją administracyjną i nie może służyć weryfikacji ustaleń czy też prawidłowości wykładni i subsumcji przepisów zastosowanych przy wydaniu decyzji ostatecznej, ale służy przeprowadzeniu weryfikacji wydanej już decyzji ostatecznej z jednego tylko punktu widzenia, a mianowicie czy za zmianą (uchyleniem) przemawia interes społeczny lub słuszny interes strony i czy jest zgoda strony na zmianę decyzji. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. jest wprawdzie postępowaniem odrębnym w stosunku do tego, w którym zapadła weryfikowana decyzja ostateczna, to jednak toczy się 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. Art. 155 k.p.a. reguluje jeden z nadzwyczajnych trybów wzruszania decyzji ostatecznych, zatem przepis ten nie może być interpretowany rozszerzająco, a zmiana decyzji może nastąpić tylko w przypadku spełnienia wszystkich przesłanek w przepisie tym określonych. (wyrok NSA: z dnia 3 grudnia 2020 r. I GSK 959/20; z dnia 10 maja 2019 r. I OSK 1651/17; z dnia 17 maja 2019 r. I

prawa. Wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji administracyjnej wraz z przytoczeniem przepisów prawa, polega nie tylko na obowiązku powołania podstawy prawnej w każdej decyzji, ale również na wyjaśnieniu, dlaczego organ rozstrzygający sprawę zastosował określony przepis, oraz dlaczego przyjął daną wykładnię. Organ w swoim rozstrzygnięciu nie wskazał, które okresy zaliczył i/lub których okresów nie zaliczył do okresu uprawniającego do zasiłku mającego wpływ na jego wysokość i okres pobierania oraz z jakich przyczyn. Organ nie zawsze wykazywał jaki konkretnie okres uprawniający do zasiłku udokumentowała strona - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx;

12. organ wydał decyzję w trybie art. 155 k.p.a. pomimo, że w sprawie pojawiły się nowe dowody istniejące w dniu wydania decyzji nieznanne organowi, który ją wydał, co stanowi podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego. Postępowanie prowadzone na podstawie art. 155 k.p.a. stanowi jeden z elementów systemu nadzwyczajnych trybów postępowania administracyjnego obejmujących przypadki weryfikacji decyzji dotkniętych wadliwościami kwalifikowanymi lub niekwalifikowanymi oraz decyzji prawidłowych pod względem prawnym. Zaznaczyć trzeba, że "system ten jest oparty na zasadzie niekonkurencyjności, tzn. że poszczególne tryby nadzwyczajne mają na celu usunięcie tylko określonego rodzaju wadliwości i nie mogą być stosowane zamiennie. Naruszenie wyłączności stosowania określonego trybu nadzwyczajnego weryfikacji decyzji stanowi rażące naruszenie prawa, będące podstawą do stwierdzenia nieważności decyzji" (Adamiak, Postępowanie administracyjne, 2019, s. 402). Powyższe oznacza, że stwierdzenie istnienia podstaw do wznowienia postępowania (art. 145 § 1) lub do stwierdzenia nieważności decyzji (art. 156 § 1) prowadzi do niedopuszczalności uchylecia lub zmiany decyzji w trybie art. 155 (wyrok SN z 6 stycznia 1999 r., III RN 101/98, OSNAPiUS 1999, nr 20, poz. 637; teza pierwsza wyroku NSA z 24 marca 1998 r., I SA 1087/97, LEX nr 44535; wyrok NSA z 24 marca 1998 r., I SA 1084/97, LEX nr 44645; wyrok NSA z 19 stycznia 1998 r., II SA 1245/97, LEX nr 41346) - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx;

13. brak możliwości zastosowania do przesyłki zawierającej decyzję, która została następnie zmieniona w trybie art. 155 k.p.a., doręczenia zastępczego, o którym mowa w art. 44 k.p.a., z uwagi na brak na zwrotnym potwierdzeniu odbioru informacji o pozostawieniu pierwszego lub drugiego zawiadomienia o możliwości odebrania przesyłki - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxx;

14. brak możliwości zastosowania do przesyłki zawierającej decyzję, która została następnie zmieniona w trybie art. 155 k.p.a., doręczenia zastępczego, o którym mowa w art. 44 k.p.a., z uwagi na brak na zwrotnym potwierdzeniu odbioru informacji o pozostawieniu pierwszego lub drugiego zawiadomienia o możliwości odebrania przesyłki oraz przyczyn jej zwrotu do nadawcy – sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxxx;
15. brak dokumentu potwierdzającego doręczenie decyzji wydanej w trybie art. 155 k.p.a. - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxxx,;
16. wydanie decyzji w trybie 155 k.p.a. w oparciu o postanowienie o wznowieniu postępowania administracyjnego - sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxxx,;
17. przyznanie stronie uprawnienia z datą wstecz tj. zasiłku z datą rejestracji pomimo, że decyzja wydana w trybie art. 155 k.p.a. nie wywołuje skutków prawnych przed datą jej wydania, tylko po jej uprawomocnieniu się. Zatem decyzje wydane w tym trybie, inaczej niż w przypadku decyzji o stwierdzeniu nieważności decyzji lub wznowienia postępowania, które wywołują skutki z mocą wsteczną (ex tunc), wywołują skutki od daty nabycia przymiotu ostateczności (ex nunc - czyli na przyszłość). Brak jest przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dających podstawy do przypisania możliwości wywoływania skutków z mocą wsteczną decyzjom wydanym na podstawie art. 154 lub art. 155 k.p.a. Ponadto, wzruszenie decyzji ostatecznych we wskazanym trybie nie powoduje zniesieniem skutków prawnych, jakie decyzje te wywołały do dnia ich zmiany lub uchylecia - sprawa zakończona wydaniem decyzji nr xxxxxxxxxxxx.

W pozostałym zakresie postępowania przeprowadzone zostały zgodnie z przepisami prawa w zakresie zmiany lub uchylecia decyzji ostatecznej w tym trybie.

[dowód: akta kontroli str. 90-686]

Przedstawiając dokonane w trakcie kontroli ustalenia informuję Panią Dyrektor, że Wojewoda Mazowiecki ocenił pozytywnie sposób realizacji zadań związanych z prowadzenia postępowań i wydawania przez powiatowy urząd pracy decyzji w trybie art. 132 k.p.a. oraz pozytywnie z nieprawidłowościami sposób realizacji zadań związanych z prowadzenia postępowań i wydawania przez powiatowy urząd pracy decyzji w trybie 151 k.p.a. i 155 k.p.a.

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Panią Dyrektor do podjęcia następujących działań:

1. Ustalać intencje - żądanie strony, która w terminie odwoławczym lub przed doręczeniem decyzji przesyła dokument, pismo lub podanie, które nie są skierowane do Wojewody Mazowieckiego .
2. Ustalać intencje - żądanie strony przesyłającej dokument, pismo lub podanie.
3. W przypadku wpłynięcia podania strony, które nie zostało podpisane w sposób przewidziany w przepisach, wzywać strony do uzupełnienia podpisu w trybie przewidzianym w art. 64 § 2 k.p.a., jeśli postępowanie ma być prowadzone na jej wniosek.
4. Dołączać do pism wpływających za pośrednictwem portalu praca.gov.pl dokument potwierdzający ich podpisanie przez stronę.
5. Wstawiać datę wpływu dokumentu do urzędu.
6. Ustalać datę wydania decyzji o przyznaniu świadczeń wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c *ustawy o promocji*.
7. W przypadku, gdy decyzja o przyznaniu świadczenia wymienionego w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c *ustawy o promocji* nie istniała w dniu wydania decyzji o uznaniu za osobę bezrobotną, nie wznawiać postępowania tylko, w zależności od okoliczności sprawy, stosować art. 33 ust. 4 pkt 1 lub 78 ust. 4 *ustawy o promocji*.
8. Nie wznawiać postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w przypadku, gdy w dniu wydania decyzji organ dysponował dokumentem sugerującym inne niż zapadłe rozstrzygnięcie sprawy.
9. Przed wydaniem decyzji w przedmiocie pozbawienia danej osoby statusu bezrobotnego z powodu niestawiennictwa, ustalać liczbę niestawiennictw.
10. Nie wznawiać postępowania w przypadku ustalenia, że dana osoba została pozbawiona statusu bezrobotnego z powodu niestawiennictwa na niewłaściwą liczbę dni. W takich przypadkach przekazywać sprawy do Wojewody Mazowieckiego w celu stwierdzenia nieważności decyzji.
11. W przypadku pozyskania wiedzy o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania, postępowania wznawiać bezzwłocznie.
12. Na zwrotnych potwierdzeniach odbioru oznaczać pisma w sposób umożliwiający ich jednoznaczną identyfikację.
13. Ustalać daty odbioru lub doręczenia pism stronie oraz występowania z reklamacją do operatora pocztowego w przypadku nieprawidłowego wypełnienia zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki lub jej braku.
14. W sprawach dotyczących wznowienia postępowania administracyjnego stosować procedurę inicjowania postępowania określoną w art. 149 § 1 *k.p.a.* tj. wydawać postanowienie o wznowieniu postępowania.

15. W przypadku wznowienia postępowania w sprawie całości decyzji, której orzeczenie składa się z kilku rozstrzygnięć w różnych przedmiotach, w decyzji kończącej wznowione postępowanie orzekać w zakresie wszystkich przedmiotów których dotyczyła decyzja pierwotna, zgodnie z treścią art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a., z zastrzeżeniem 151 § 2 k.p.a.,
16. W przypadku wznowiania postępowania jedynie w części decyzji, precyzyjnie wskazywać orzeczenie, którego dotyczy wznowiane postępowanie.
17. Prawidłowo i w pełni wskazywać orzeczenia decyzji, których dotyczy dane postępowanie.
18. W przypadku wznowiania postępowania w sprawie prawa do zasiłku dla bezrobotnych nie orzekać w przedmiocie, który nie dotyczył wznowionego postępowania np. w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej.
19. Informować stronę o przysługujących jej prawach, umożliwiać jej zapoznania się z aktami sprawy i wypowiedzenie co do zebranych dowodów, zgodnie z art. 10 k.p.a.
20. Przepis art. 71 ust. 6 *ustawy o promocji* stosować jedynie w przypadkach w nim przewidzianych. Nie stosować art. 71 ust. 6 *ustawy o promocji* do spraw związanych z wysokością zasiłku lub okresem jego pobierania.
21. Prawidłowo i w pełni wskazywać w podstawach prawnych decyzji przepisy prawa mające zastosowanie w danej sprawie.
22. Zawierać w decyzjach uzasadnienie zgodne z art. 107 § 3 k.p.a.
23. Zawierać na postanowieniach lub decyzjach informacje dotyczące imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby, która je podpisała.
24. W przypadku doręczania korespondencji za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej stosować art. 39 ¹§ 1 k.p.a. zgodnie z art. 158 ustawy z 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. z 2020 r., poz. 2310, z późn. zm.).
25. Wydawać decyzje w terminach określonych w przepisach k.p.a.
26. W postępowaniach dotyczących zmiany lub uchylecia decyzji w trybie art. 155 k.p.a. nie wydawać rozstrzygnięć w oparciu o nowy stan faktyczny i prawny.
27. Zmieniać lub uchylać w trybie art. 155 k.p.a. tylko decyzje ostateczne.
28. W postępowaniach zakończonych decyzjami ostatecznymi, w przypadkach wyjścia na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, a nieznanymi organowi, który wydał decyzję, stosować tryb przewidziany w art. 145-152 k.p.a., a nie art. 155 k.p.a.
29. Stosować tryb art. 155 k.p.a. tylko w przypadkach i w oparciu o przesłanki wymienione w tym przepisie.

Zgodnie z art. 113 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednostka kontrolowana może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia, zgłosić zastrzeżenia do powyższych zaleceń, uwag i wniosków do Wojewody Mazowieckiego. Zastrzeżenia należy kierować 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

Justyna Jabłońska

Zastępca Dyrektora

Wydział Rynku Pracy

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a