



WOJEWODA MAZOWIECKI

WRP-IV.862.1.7.2021.MW

Warszawa, 2 grudnia 2022 r.

Pani
Anna Laskowska
Dyrektor
Powiatowego Urzędu Pracy
w Mińsku Mazowieckim

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 Aleksandra Woś – Inspektor Wojewódzki, od 21.10.2021 r. do 01.12.2021 r. przeprowadził kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mińsku Mazowieckim, przy ul. Przemysłowej 4,05-300 Mińsk Mazowiecki.

Przedmiot kontroli obejmował ocenę prawidłowości prowadzenia postępowań i wydawania przez powiatowy urząd pracy decyzji w trybie art. 132 i 151 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 Mińsku Mazowieckim uchwalonego Uchwałą nr XXXII/284/10 Rady Powiatu Mińskiego z dnia 28.04.2010 r.; wprowadzonego przez Zarządzenie nr 7/2010 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim z 10.05.2010 r.

Zasady funkcjonowania Urzędu, strukturę organizacyjną i szczegółowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych określał Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim uchwalony Uchwałą nr 58/15 Zarządu Powiatu Mińskiego z 02.02.2015 r.; wprowadzony przez Zarządzenie nr 2/2015 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim z 02.02.2015 r. oraz Zarządzenie nr 35/2015 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim z 30.12.2015 r. w sprawie wprowadzenia zmian w Regulaminie Organizacyjnym Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim

W okresie objętym kontrolą Powiatowym Urzędem Pracy w Mińsku Mazowieckim kierowała:

1. pani Grażyna Borowiec – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim, powołana na stanowisko od 01.06.2000 r., zatrudniona do dnia 28.07.2020 r.;
2. pani Anna Laskowska – Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim, powołana na stanowisko od dnia 03.08.2020 r.;
3. pani Ewa Piotrkowicz - Zastępca Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Mińsku Mazowieckim, powołana na stanowisko od dnia 01.06.2000 r.

Za realizację zadań będących przedmiotem kontroli odpowiedzialne były:

1. pani xxxxxxxxxxx – xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx;
2. pani xxxxxxxxxxx – xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
3. pani xxxxxxxxxxx – xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
4. pani xxxxxxxxxxx – xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
5. pani xxxxxxxxxxx – xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
6. pani xxxxxxxxxxx – xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

W okresie objętym kontrolą w Powiatowym Urzędzie Pracy w Mińsku Mazowieckim zostało zakończonych 10 postępowań poprzez wydanie decyzji w trybie art. 132 k.p.a. oraz 97 postępowań wznowionych z urzędu lub na wniosek strony, zakończonych wydaniem decyzji w trybie art. 151 k.p.a.

Oceny sposobu realizacji zadań będących przedmiotem kontroli dokonano na podstawie kontroli:

- 100% postępowań zakończonych wydaniem decyzji w trybie art. 132 k.p.a.
- 33 % (32) postępowań zakończonych wydaniem decyzji w trybie art. 151 k.p.a.

[dowód: akta kontroli str. 13-69]

Postępowania w trybie art. 132 k.p.a.

W okresie objętym kontrolą do jednostki kontrolowanej wpłynęły 32 odwołania. Jednostka kontrolowana w ramach art. 132 k.p.a. uwzględniła 10 z nich.

W rozpatrzonych sprawach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Organ uchylił w decyzję w trybie art. 132 k.p.a. bez orzeczenia o istocie sprawy. Należy zauważyć, że pomimo braku formalnego zawiadomienia o wszczęciu postępowania administracyjnego, np. w sprawie utraty statusu osoby bezrobotnej, takie postępowanie zostało wszczęte, ponieważ zakończyło się wydaniem zaskarżonej decyzji. Uchylenie przez organ własnej decyzji w trybie autokontroli spowodowało, że wszczęte postępowanie nie zostało zakończone. Organ, który podejmuje się weryfikacji własnej decyzji, powinien sprawę załatwić w sposób pełny - to jest nie tylko uchylić własne rozstrzygnięcie, ale w to miejsce wydać decyzję taką, o którą wnioskuje osoba odwołująca się. Może być to decyzja merytoryczna, ale także umarzająca postępowanie, jeżeli taka jest wola odwołującego. Decyzja wydawana w oparciu o art. 132 k.p.a. zastępuje poprzednią decyzję i na nowo konkretyzuje uprawnienia i obowiązki strony. (wyrok NSA z 16 stycznia 2015 r. I OSK 2521/13; wyrok NSA z 8 listopada 2011 r. I OSK 1064/11; wyrok WSA w Rzeszowie z 7 listopada 2018 r. II SA/Rz 746/18, wyrok WSA w Poznaniu z 13 maja 2014 r. III SA/Po 1320/13, wyrok WSA w Warszawie z 2 marca 2006 r. VI SA/Wa 2184/05) - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxx, xxxxxxxxx, xxxxxxxxx, xxxxxxxxx;
2. Organ uwzględnił odwołanie pomimo, że o przyczynie niestawiennictwa strona nie poinformowała w okresie 7 dni ani nawet w samym odwołaniu. Przepis art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy o promocji dopuszcza możliwość niestawiennictwa w powiatowym urzędzie pracy w wyznaczonym terminie, jednakże na bezrobotnym spoczywa wówczas obowiązek usprawiedliwienia niestawiennictwa, poprzez wskazanie uzasadnionej przyczyny w okresie 7 dni. Strona w swoim odwołaniu wskazuje jedynie, że odwołuje się od decyzji z 27.03.2020 r. oraz informuje, że z uwagi na sytuację pandemiczną uważa decyzję za krzywdzącą – sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxx;
3. Organ przy rozpatrzeniu odwołania uwzględnił przepisy, które nie obowiązywały w chwili niestawiennictwa bezrobotnego. Zgodnie z § 1 Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 13 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, w okresie od dnia 14 marca 2020 r. do odwołania, na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej ogłasza się stan zagrożenia epidemicznego w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2. W związku z powyższym stan zagrożenia epidemicznego został wprowadzony od dnia 14.03.2020 r., zaś stronie wyznaczono wizytę na 11.03.2020 r., zatem gdy jeszcze ww. stan nie obowiązywał – sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxx,;

4. W sentencji decyzji wydanej w trybie autokontroli organ wskazał jedynie, że uchyla zaskarżoną decyzję, a w uzasadnieniu że uchyla zaskarżoną decyzję i przywraca status bezrobotnego/poszukującego pracy - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxx;
5. Wezwanie z dnia 22.09.2020 r. nie zawiera podstawy prawnej oraz wszystkich elementów przewidzianych w art. 54 § 1 k.p.a. Należy zauważyć, że przepisy dotyczące prowadzenia przez organ administracji publicznej postępowania administracyjnego, dopuszczają wzywanie strony postępowania. W takim przypadku wezwanie powinno zawierać: nazwę i adres organu wzywającego; imię i nazwisko wzywanego; w jakiej sprawie oraz w jakim charakterze i w jakim celu zostaje wezwany; czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego (w brzmieniu obowiązującym do 04.10.2021 r.); termin, do którego żądanie powinno być spełnione, albo dzień, godzinę i miejsce stawienia się wezwanego lub jego pełnomocnika; skutki prawne niezastosowania się do wezwania. – sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx;
6. Organ rozpatrywał odwołanie od części decyzji, której strona nie zaskarżyła. Jeżeli decyzja zawiera dwa rozstrzygnięcia np. w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej i w przedmiocie zasiłku, możliwe jest zaskarżenie takiej decyzji jedynie w części, np. dotyczącej zasiłku. W takim przypadku organ w trybie autokontroli zmienia lub uchyla decyzję jedynie w zaskarżonej części – sprawa zakończona decyzją nr xxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxx;
7. Brak pełnego uzasadnienia decyzji wydawanej w trybie autokontroli. 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. Organ w uzasadnieniu swojego rozstrzygnięcia nie zawarł uzasadnienia prawnego oraz, w przypadku decyzji dotyczących zasiłku 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 - sprawy zakończone decyzjami nr: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx,;

8. organ wydał decyzję w trybie art. 132 § 1 k.p.a. po terminie określonym w przepisach. Z akt sprawy wynika, że organ wezwał stronę, aby ustalić jakie jest jej żądanie. Powyższe było dopuszczalne, ponieważ pismo wpłynęło w terminie odwoławczym, ale nie było skierowane do organu odwoławczego oraz nie wyrażało niezadowolenia z wydanej decyzji, bowiem nie odnosiło się w ogóle do żadnej decyzji. Zgodnie z art. 63 § 2 k.p.a. (w brzmieniu obowiązującym do 04.10.2021 r.) podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres i żądanie oraz czynić zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach szczególnych. Należy jednakże zauważyć, że okres oczekiwania na odpowiedź strony nie przedłuża terminu, w którym organ ma możliwość skorzystania z trybu autokontroli. Jeżeli odpowiedź strony wypłynęła po upływie 7 dni o których mowa w art. 133 k.p.a., a strona sprecyzowała żądanie i wskazała, że jej pismo jest odwołaniem, to wówczas organ powinien niezwłocznie przekazać sprawę do organu odwoławczego - sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxx;
9. Decyzja wysłana została za pośrednictwem operatora pocztowego listem poleconym pomimo, że strona złożyła odwołanie w formie dokumentu elektronicznego za pośrednictwem portalu praca.gov.pl i nie zrezygnowała z elektronicznego doręczania korespondencji – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxx;
10. Organ uznał, że strona poinformowała o przyczynie niestawiennictwa w ustawowym okresie 7 dni, jednakże nie wyjaśnił dlaczego uznał, że termin został zachowany, w kontekście podania trzech różnych przyczyn niestawiennictwa. Ponadto zaświadczenie dołączone przez stronę do odwołania, potwierdzające niezdolność do pracy od 29.06.2020 r. do 06.07.2020 r., zostało wystawione przez specjalistę medycyny rodzinnej internistę w dniu 13.07.2020 r. W § 7 Rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie trybu

i sposobu orzekania o czasowej niezdolności do pracy, wystawiania zaświadczenia lekarskiego oraz trybu i sposobu sprostowania błędu w zaświadczeniu lekarskim, zostały zawarte terminy, w jakich lekarze poszczególnej specjalizacji mogą wystawiać zaświadczenia. W myśl § 7 ust. 1-3 ww. rozporządzenia zaświadczenie lekarskie wystawia się na okres od dnia, w którym przeprowadzono badanie lub od dnia bezpośrednio następującego po dniu badania; zaświadczenie lekarskie może być wystawione na okres rozpoczynający się po dniu badania, nie później jednak niż 4. dnia po dniu badania, jeżeli bezpośrednio po dniu badania przypadają dni wolne od pracy lub badanie jest przeprowadzane w okresie wcześniej orzeczonej czasowej niezdolności do pracy; okres orzeczonej czasowej niezdolności do pracy może obejmować okres nie dłuższy niż 3 dni poprzedzające dzień, w którym przeprowadzono badanie, jeżeli jego wyniki wykazują, że ubezpieczony w tym okresie niewątpliwie był niezdolny do pracy. Organ uwzględnił dokument bez wyjaśnienia powyższych okoliczności. Ponadto zaświadczenie nie zostało wystawione zgodnie ze wzorem i na zasadach określonych w art. 55 lub 55a ust. 7 ustawy z 25 czerwca 1999 r. o świadczeniach pieniężnych z ubezpieczenia społecznego w razie choroby i macierzyństwa – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxx;

11. Powołanie w podstawie prawnej decyzji wydanej w trybie autokontroli przepisu merytorycznego nie mającego zastosowania w sprawie. Organ w decyzji powołał art. 33 ust. 1 pkt 1 *ustawy o promocji*, który odnosi się do przesłanek pozbawienia danej osoby statusu bezrobotnego i nie ma zastosowania w sprawie, gdy dana osoba nie mogła zostać uznana za osobę bezrobotną – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxx;
12. Decyzja orzekająca o pozbawieniu strony statusu poszukującego pracy oraz decyzja wydana w wyniku autokontroli zostały podpisane przez osoby nie posiadające upoważnienia organu do działania w tym zakresie. Z upoważnień wynika, że osoby podpisujące posiadały upoważnienie do załatwiania spraw w zakresie wydawania decyzji wymienionych w art. 9 ust. 1 pkt 14 lit. a i b ustawy o promocji oraz w przypadku osoby podpisującej decyzję wydaną w trybie autokontroli, do wydawania decyzji wymienionych w art. 9 ust. 14 lit. c i d ustawy o promocji. W związku z powyższym nie posiadały upoważnienia do wydawania decyzji w przedmiocie statusu poszukującego pracy. Decyzja podpisana przez osobę nieupoważnioną do jej wydania w imieniu organu dotknięta jest wadą nieważności, przy czym taką wadę decyzji kwalifikuje się jako naruszenie przepisów o właściwości (art. 156 § 1 pkt 1 k.p.a.) lub rażące naruszenie prawa bądź jako wydanie aktu bez podstawy prawnej (art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.). W ocenie Wojewody Mazowieckiego, przez rażące naruszenie prawa należy rozumieć naruszenie wyraźnej, niebudzącej wątpliwości interpretacyjnych normy prawa materialnego lub procesowego. O rażącym naruszeniu prawa można zatem mówić tylko wówczas, gdy proste zestawienie treści rozstrzygnięcia z treścią zastosowanego przepisu prawa wskazuje na ich

oczywistą niezgodność. Przypadki działania wbrew przepisom proceduralnym są kwalifikowane jako rażące naruszenia prawa powodujące nieważność decyzji administracyjnej. Wydanie decyzji przez osobę nieupoważnioną do jej wydania w imieniu organu, w sytuacji gdy organ ten jest właściwy do załatwienia sprawy, należy uznać za rażące naruszenie art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;

13. Organ, po uchyleniu w trybie autokontroli decyzji orzekającej o uznaniu strony za osobę bezrobotną od dnia 17.03.2020 r., orzekł o odmowie uznania strony za osobę bezrobotną pomimo braku wniosku strony o uznanie za bezrobotnego - strona w odwołaniu wносиła o uznanie za osobę poszukującą pracy, a nie o odmowę uznania za osobę bezrobotną. W takim przypadku organ rażąco naruszył prawo, ponieważ zmieniał decyzję niezgodnie z odwołaniem strony oraz orzekał w zakresie w jakim strona nie wnioskowała – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
14. Decyzja wydana w trybie autokontroli nie zawiera informacji przewidzianych w art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem jednym z elementów decyzji (w brzmieniu do obowiązującym do 04.10.2021 r.) jest podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do wydania decyzji, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny. Wydruk decyzji znajdujący się w aktach sprawy oraz wyjaśnienia organu nie pozwalają na ocenę, czy decyzja faktycznie została podpisana w sposób przewidziany w przepisach i przez upoważnione osoby – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx.

W pozostałym zakresie postępowania dotyczące wydanie decyzji w trybie art. 132 k.p.a. były prowadzone w sposób prawidłowy. Postępowania zostały przeprowadzone zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie zmiany bądź uchylenia decyzji jeżeli organ uznał, że odwołanie zasługuje w całości na uwzględnienie. Złożone odwołania spełniały wymogi określone w art. 63 k.p.a. Odwołania wpłynęły w 14-dniowym terminie na ich złożenie. Decyzje wydawane w trybie art. 132 k.p.a. były wydawane w ciągu 7 dni od wpływu odwołania. Po uchyleniu decyzji własnej, organ zawierał w sentencji decyzji rozstrzygnięcie co do istoty sprawy oraz uzasadnienie zgodne 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 skontrolowanych sprawach stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Brak podstaw do wznowienia postępowania. Z akt sprawy wynika, że organ przed wydaniem decyzji orzekającej o utracie przez stronę statusu bezrobotnego od dnia 22.09.2020 r.

"pobierania" (lit. i) oraz "nabycia prawa" (lit. c) do świadczenia. Użycie w tej samej jednostce redakcyjnej dwóch różnych pojęć, a mianowicie pojęcia "pobierania" i "nabycia prawa" wskazuje, że pojęciom tym winno być nadane różne znaczenie i nie są to synonimy. Przepis art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. i ustawy z 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w zakresie zwrotu "nie pobiera" powinien być rozumiany zgodnie z jego językowym znaczeniem. Pobieranie świadczenia w postaci zasiłku stałego następuje w oparciu o decyzję przyznającą prawo do takiego zasiłku. Zatem dopiero z chwilą wydania decyzji istnieje podstawa prawna do jego pobierania. Przyznanie świadczenia z mocą wsteczną nie czyni przedstawionego rozumowania błędnym, gdyż również w takim przypadku podstawa prawna pobierania świadczenia - w postaci indywidualnej decyzji administracyjnej - istnieje dopiero z chwilą jej wydania – sprawa zakończona wydaniem decyzji znak xxxxxxxxxx;

7. W postanowieniu znak xxxxxxxxxx z 27.08.2020 r. organ wskazał, że wznawia z urzędu postępowanie w sprawie uchylenia rejestracji o uznaniu strony od 18.09.2019 r. za osobę bezrobotną bez prawa do zasiłku. Należy jednakże zauważyć, że sprawa nie dotyczyła uchylenia rejestracji, a uznania strony od dnia 18.09.2019 r. za osobę bezrobotną oraz odmowie przyznania prawa do zasiłku – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
8. W postanowieniu znak xxxxxxxxxx z 02.05.2020 r. organ wskazał, że wznawia z urzędu postępowanie w sprawie odmowy uznania za osobę bezrobotną od dnia 16.03.2020 r. Należy jednakże zauważyć, że sprawa nie dotyczyła odmowy uznania za osobę bezrobotną od dnia 16.03.2020 r., a uznania strony od dnia 16.03.2020 r. za osobę bezrobotną oraz odmowie przyznania prawa do zasiłku – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
9. W postanowieniu znak xxxxxxxxxx z 10.03.2020 r. organ wskazał, że wznawia z urzędu postępowanie w sprawie utraty statusu osoby bezrobotnej i wstrzymania prawa do zasiłku od dnia 09.02.2020 r., zakończonej decyzją Starosty Mińskiego nr xxxxxxxxxxxx. Należy jednakże zauważyć, że decyzja nr xxxxxxxxxxxxxxxx z 13.02.2020 r. orzekała o utracie statusu bezrobotnego od dnia 09.02.2020 r. oraz utracie prawa do zasiłku od dnia 09.02.2020 r. - sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
10. Dopisywanie lub skracanie w postanowieniach i/lub decyzjach wydanych w wyniku wznowionego postępowania orzeczeń decyzji, których dotyczyło wznowione postępowanie, np. decyzja orzekała o uznaniu strony z dniem 18.09.2019 r. za osobę bezrobotną oraz o odmowie przyznania prawa do zasiłku, a organ wskazywał, że dotyczyła uznania strony od 18.09.2019 r. za osobę bezrobotną bez prawa do zasiłku - sprawy zakończone decyzjami znak: xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxx;

11. Nieorzekanie o istocie sprawy po uchyleniu decyzji na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. 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, 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 rozstrzygnięć, tj. w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej i w przedmiocie prawa do zasiłku, to nowa decyzja wydana w wyniku wznowionego postępowania powinna rozstrzygać w dwóch przedmiotach, z uwzględnieniem ograniczeń w uchylaniu 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 instancyjnego. 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 rozpatrzenia 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 wymienianą w art. 145 § 1 k.p.a., to wówczas powinien wznowiać postępowanie jedynie w tej części decyzji - sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
12. Nieprecyzyjne wskazywanie, w jakiej sprawie organ wznowia postępowanie. Organ w postanowieniu o wznowieniu postępowania wskazywał, że wznowia postępowanie dotyczące uznania strony za osobę bezrobotną, a następnie w decyzji wydanej na podstawie art. 151 § 1 pkt 2 k.p.a. orzekał o uchyleniu decyzji w całości, tj. w przedmiocie statusu osoby bezrobotnej oraz przedmiocie zasiłku i tylko w części dotyczącej statusu osoby bezrobotnej rozstrzygał o istocie sprawy. W takim przypadku organ orzekał o uchyleniu decyzji w części, w której postępowanie nie zostało wznowione – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
13. Nieprecyzyjne wskazywanie, w jakiej sprawie zostaje wznowione postępowanie. Organ w postanowieniu wskazał, że wznowia postępowanie w sprawie utraty statusu osoby bezrobotnej zakończonej decyzją znak xxxxxxxxxxxxxxxx. Następnie w decyzji znak xxxxxxxxxxxxxxxx wskazał, że decyzja znak xxxxxxxxxxxxxxxx o utracie przez stronę statusu bezrobotnego od dnia 02.03.2010 r., została wydana z naruszeniem prawa. Przy tak sformułowanym przedmiocie postępowania pojawiają się wątpliwości, czy organ chciał wznowić i uznać, że jedynie w części decyzja została wydana z naruszeniem prawa, czy też chciał wznowić i uznać, że decyzja w całości została wydana z naruszeniem prawa. Należy bowiem zauważyć, że decyzja znak xxxxxxxxxx zawierała dwa rozstrzygnięcia, tj. w przedmiocie uchylenia decyzji

nr xxxxxxxxxxxxxxx oraz w przedmiocie utraty statusu osoby bezrobotnej – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxx;

14. Brak pełnego uzasadnienia decyzji. 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. Pominięcie w uzasadnieniu decyzji ustalenia okoliczności faktycznych, mogących mieć istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy, stwarza przesłankę do uznania naruszenia przez organ przepisów postępowania w stopniu wywierającym istotny wpływ na wynik sprawy, a co za tym idzie, uniemożliwia organowi wyższej instancji kontrolę wydanego rozstrzygnięcia. - sprawy zakończone decyzjami znak: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx;

15. Postanowienie oraz decyzja wydana w wyniku wznowionego postępowania nie zawierają informacji przewidzianych w art. 107 § 1 pkt 8/art. 124 § 1 k.p.a.. Zgodnie z tymi przepisami jednym z elementów decyzji/postanowienia jest, w brzmieniu obowiązującym do 04.10.2021 r., podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego pracownika organu upoważnionego do ich wydania, a jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu

elektronicznego - kwalifikowany podpis elektroniczny. Wydruk decyzji/postanowienia znajdujące się w aktach sprawy oraz wyjaśnienia organu nie pozwalają na ocenę czy decyzja/postanowienie faktycznie zostały podpisane w sposób przewidziany w przepisach i przez upoważnione osoby – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;

16. 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 znak: xxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxx;

17. Niewyjaśnienie, czy w sprawie faktycznie 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. Zgodnie z art. 145 § 1 pkt 5 k.p.a. w sprawie zakończonej decyzją ostateczną wznowia 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 uchylenie decyzji ostatecznej. Okoliczności wymienione w tym przepisie powinny zaistnieć jednocześnie. Okoliczności faktyczne, które powstały po wydaniu ostatecznej decyzji, dają 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. Jeżeli zaś decyzja o przyznaniu świadczenia istniała w dniu wydania decyzji o uznaniu za osobę bezrobotną lub utracie statusu bezrobotnego, to wówczas istnieje podstawa do wznowienia postępowania - sprawy zakończone decyzjami: xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;

18. Organ wznowił postępowanie dopiero w 2020 r. pomimo, że o okoliczności stanowiącej podstawę do jego wznowienia wiedział od 2004 r. – sprawa zakończona wydaniem decyzji xxxxxxxxxxxxxx;
19. Niepełne powołanie podstawy prawnej decyzji w wyniku wznowionego postępowania. 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 zawierała błędne orzeczenie lub została wydana z naruszeniem prawa, to powinien w podstawie prawnej przepisać prawo materialnego mający zastosowanie w sprawie, np. jeżeli osoba została pozbawiona statusu osoby bezrobotnej na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 4 ustawy o promocji, tj. z powodu niestawiennictwa, a powinna zostać pozbawiona statusu osoby bezrobotnej na podstawie art. 33 ust. 4 pkt 1, tj. z powodu podjęcia zatrudnienia, 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 nieprawidłową lub z naruszeniem prawa - sprawy zakończone decyzjami znak xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;
20. W podstawie prawnej decyzji w ogóle nie został wskazany lub został wskazany niewłaściwy przepis dający podstawę do nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności. Należy bowiem zauważyć, że decyzji o utracie statusu osoby bezrobotnej nie jest nadawany rygor natychmiastowej wykonalności w oparciu o przesłanki art. 108 § 1 k.p.a., tylko decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy, art. 33 ust. 4ca ustawy o promocji – sprawa zakończona wydaniem decyzji znak: xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxx, xxxxxxxxxxxxxx;
21. Pouczenie decyzji wydanej w trybie wznowienia postępowania jest niezgodne z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a. Zgodnie z tym przepisem, pouczenie decyzji zawiera informację czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie oraz o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia

się odwołania. W decyzji wydanej w trybie autokontroli brak informacji o prawie do zrzeczenia się odwołania i skutkach zrzeczenia się odwołania – sprawy zakończone decyzjami znak: xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx, xxxxxxxxxx;

22. Organ otworzył przesyłkę doręczoną w trybie art. 44 k.p.a. i ponownie wysłał decyzję – sprawa zakończona decyzją xxxxxxxxxx;
23. Błąd w numerze decyzji Kierownika Rejonowego Urzędu Pracy z 01.07.1996 r. W decyzji xxxxxxxxxx z 07.02.2020 r. jako numer wskazano xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, a na egzemplarzu decyzji z 01.07.1996 r. jako numer wskazano xxxxxxxxxx – sprawa zakończona decyzją xxxxxxxxxx;
24. Niewłaściwe przywołanie organu wydającego uchyloną decyzję. Jednostka kontrolowana wskazała Starostę Mińskiego, podczas gdy decyzja została wydana przez Kierownika Powiatowego Urzędu Pracy – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;
25. Wydanie decyzji po terminie określonym w art. 35 k.p.a. Należy zauważyć, że pierwszą czynnością w sprawie, od której należy liczyć termin do jej załatwienia, było wydanie postanowienia o wznowieniu postępowania w dniu 26.03.2020 r. Decyzja natomiast została wydana w dniu 04.05.2020 r. – sprawa zakończona decyzją znak xxxxxxxxxx;

W pozostałym zakresie postępowanie w kontrolowanych sprawach przeprowadzone zostało zgodnie z wymogami określonymi w przepisach prawa w zakresie postępowania w sprawie wznowienia postępowania administracyjnego. Wznowienie postępowania było zasadne z uwagi na wyjście na jaw nowych okoliczności nieznanymi organowi w dniu wydawania decyzji. Przed wydaniem decyzji stronom umożliwiano skorzystanie z uprawnień przewidzianych w art. 10 k.p.a. Decyzje zawierały rozstrzygnięcie o istocie sprawy lub informację o przyczynach dla których niemożliwe jest uchylene dotychczasowego rozstrzygnięcia. Decyzje zawierały wszystkie elementy wymienione a art. 107 k.p.a. i były popisywane przez osoby upoważnione.

[dowód: akta kontroli str. 70-527]

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

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Panią Dyrektor do podjęcia następujących działań:

1. Wydawać decyzje w trybie autokontroli w terminie wskazanym w art. 133 k.p.a.;
2. Orzekać o istocie sprawy w przypadku uchylania decyzji w trybie art. 132 k.p.a.;

3. Dokonywać zmiany lub uchylecia decyzji w trybie art. 132 k.p.a. jedynie w zakresie, o jaki wносиła strona odwołująca się od decyzji;
4. Zawierać w wezwaniach wszystkie elementy wymienione w art. 54 k.p.a. ;
5. Doręczać decyzje/postanowienia w sposób zgodny z żądaniem strony;
6. Ustalać datę wydania decyzji o przyznaniu świadczeń wymienionych w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c, i, j ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
7. W przypadku, gdy decyzja o przyznaniu świadczenia wymienionego w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit. c ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy 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 zatrudnienia i instytucjach rynku pracy;
8. W trakcie prowadzonych postępowań dotyczących statusu osoby bezrobotnej, odróżniać pojęcia „nabycia prawa” i „pobierania” występujące w art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia;
9. Dołączać do pism wpływających za pośrednictwem portalu praca.gov.pl dokument potwierdzający ich podpisanie przez stronę – weryfikację podpisu;
10. Nie wznawiać postępowań 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;
11. W przypadku pozyskania wiedzy o okolicznościach stanowiących podstawę do wznowienia postępowania, postępowania wznawiać bezzwłocznie;
12. Ustalać daty odbioru lub doręczenia pism stronie oraz występować z reklamacją do operatora pocztowego w przypadku nieprawidłowego wypełnienia zwrotnego potwierdzenia odbioru przesyłki lub jego braku;
13. W sprawach dotyczących wznowienia postępowania administracyjnego, stosować procedurę inicjowania postępowania określoną w art. 149 § 1 k.p.a., tj. wydawać postanowienie o wznowieniu postępowania;
14. 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.;
15. W przypadku wznawiania postępowania jedynie w części decyzji, precyzyjnie wskazywać orzeczenie, którego dotyczy wznawiane postępowanie;
16. Prawidłowo i w pełni wskazywać orzeczenia decyzji, których dotyczy dane postępowanie;
17. Prawidłowo i w pełni wskazywać w podstawach prawnych decyzji przepisy prawa mające zastosowanie w danej sprawie;

18. Zawierać w decyzjach uzasadnienie zgodne z art. 107 § 3 k.p.a.;
19. Zawierać w decyzjach pouczenia zgodne z art. 107 § 1 pkt 7 k.p.a.;
20. Zawierać w decyzjach podpis, zgodnie z art. 107 § 1 pkt 8 k.p.a.;
21. W przypadku decyzji dotyczących pozbawienia statusu bezrobotnego oraz pozbawienia statusu bezrobotnego i prawa do zasiłku, rygor natychmiastowej wykonalności nadawać na podstawie art. 33 ust. 4ca ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a nie na podstawie art. 108 § 1 k.p.a.;
22. W przypadku nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, orzeczenie w tym przedmiocie zawierać w sentencji decyzji;
23. 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.);
24. Wydawać decyzje w terminach przewidzianych przez k.p.a.;
25. Decyzje powinny być wydawane przez osoby posiadające upoważnienie organu do działania w danym zakresie.

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