



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WPS.I.862.2.2022.JZ/TM

Bydgoszcz, 23 czerwca 2022 r.

Pan Artur Żychski
Dyrektor Powiatowego Urzędu
Pracy w Sępólnie Krajeńskim

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 10 ust. 1 oraz art. 111 i art. 112 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690, ze zm.) w dniach od 26 maja 2022 r. do 27 maja 2022 r. przeprowadzono kontrolę prawidłowości w Powiatowym Urzędzie Pracy w Sępólnie Krajeńskim, ul. T. Kościuszki 11, 89-400 Sępólno Krajeńskie.

Kontrolę przeprowadzili pracownicy Wydziału Polityki Społecznej, Oddziału Rynku Pracy w Kujawsko-Pomorskim Urzędzie Wojewódzkim w Bydgoszczy w składzie:

- Jarosław Ziętek – ekspert - przewodniczący zespołu kontrolnego,
- Tomasz Mazur – inspektor wojewódzki,

na podstawie upoważnień nr 251/22, 252/22 z dnia 24 maja 2022 r. wydanych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy.

Kontrolę przeprowadzono w zakresie prawidłowości stosowania przepisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy takich instrumentów rynku pracy jak zwrot osobom bezrobotnym kosztów przejazdu, kosztów zakwaterowania oraz refundacji kosztów opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7.

Ustaleń kontroli dokonano w oparciu o analizę przedstawionych danych statystycznych i dokumentów, oraz wyjaśnień udzielonych przez:

- Dyrektora PUP w Sępólnie Krajeńskim Pana Artura Żychskiego,
- Z-cę Dyrektora PUP w Sępólnie Krajeńskim Pana Sławomira Kłysa.

Ilekróć w niniejszym wystąpieniu użyto następujących skrótów, oznaczają one:

- **PUP w Sępólnie Krajeńskim** – Powiatowy Urząd Pracy w Sępólnie Krajeńskim,
- **ustawa o promocji zatrudnienia** - ustawa z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2022 r. poz. 690, ze zm.).

W wyniku podjętych czynności kontrolnych w PUP w Sępólnie Krajeńskim, kontrolowana działalność Urzędu została oceniona w oparciu o następującą skalę ocen:

- pozytywna,
- pozytywna z uchybieniami, - pozytywna z nieprawidłowością,
- pozytywna z nieprawidłowościami,
- negatywna (po przekroczeniu przyjętego progu istotności).

Oceny dokonano na podstawie przedłożonych Zespołowi Kontrolnemu przez pracowników jednostki kontrolowanej dokumentów, analiz, a także poprzez zbadanie 16 akt osobowych bezrobotnych, co do których jednostka kontrolowana uznała prawo do ubiegania się o zwrot kosztów przejazdu czy kosztów zakwaterowania. Wybór dokumentacji w zakresie przedmiotu kontroli dokonano na podstawie metody niestatystycznej oraz doboru na podstawie osądu kontrolerów. W wyniku podjętych czynności kontrolnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Sępólnie Krajeńskim w zakresie wskazanym powyżej, kontrolowana działalność Urzędu została oceniona: **pozytywnie z uchybieniami** na podstawie następujących ustaleń:

Zagadnienia organizacyjne:

Kierownictwo w okresie objętym kontrolą stanowi: Pan Artur Żychski - Dyrektor PUP w Sępólnie Krajeńskim oraz Pan Sławomir Kłys – Zastępca Dyrektora. Szczegółową organizację Urzędu w okresie objętym kontrolą określał Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Sępólnie Krajeńskim wprowadzony uchwałą nr 75/187/2017 Zarządu Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 4 października 2017 r., zmieniony uchwałami nr 91/223/2018 Zarządu Powiatu w Sępólnie Krajeńskim z dnia 17 maja 2018 r. oraz nr 37/115/2020 Zarządu Powiatu w dniu 14 października 2020 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy Sępólnie Krajeńskim.

(Akta kontroli od str.16 do str.41)

OCENA PRAWIDŁOWOŚCI PODZIAŁU ŚRODKÓW FUNDUSZU PRACY NA FINANSOWANIE USŁUG RYNKU PRACY.

W celu właściwego podziału środków finansowych od 2020 do 2022 roku przeznaczonych na aktywizację osób bezrobotnych i poszukujących pracy pośrednicy pracy i doradcy zawodowi tutejszego urzędu, na podstawie analizy sytuacji lokalnego rynku pracy, a przede wszystkim indywidualnych rozmów z klientami jakie przeprowadzali w okresie poprzedzającym okres objęty kontrolą zwrócili uwagę, że interesanci PUP w Sępólnie Krajeńskim widzą potrzebę własnej aktywizacji zawodowej i zamierzają zmienić swoją dotychczasową sytuację zawodową. Oczekują pomocy w planowaniu kariery zawodowej, interesuje ich praca na podstawie umowy o pracę oraz aktywizacja zawodowa w ramach form subsydiowanych. Na bazie tego rozeznania, z uwzględnieniem sytuacji społeczno-gospodarczej powiatu, zapotrzebowania na pracę na lokalnym rynku pracy oraz możliwości zatrudnieniowe i racjonalne gospodarowanie środkami Funduszy Pracy, PUP w Sępólnie Krajeńskim na początku każdego roku przedkłada Powiatowej Radzie Rynku Pracy w Sępólnie Krajeńskim plan finansowy podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej i finansowanie innych fakultatywnych zadań oraz oceny racjonalności gospodarki środkami Funduszu Pracy. W powyższym zakresie PUP w Sępólnie Krajeńskim przedłożył zespołowi kontrolnemu Plany wydatków funduszu Prac w latach 2020 do 2022 oraz Protokół Nr 01/20 z posiedzenia Powiatowej Rady Rynku Pracy w dniu 11.02.2020 r. i Protokół Nr 1/22 z posiedzenia Powiatowej Rady Rynku Pracy w dniu 15.03.2022 r. Z protokołów wynika, że propozycje podziału środków Funduszu Pracy przez jednostkę kontrolowaną zostały w poszczególnych latach zaopiniowane przez Powiatową Radę Rynku Pracy pozytywnie, oraz zostały określone kryteria jakie stosuje PUP w Sępólnie Krajeńskim przy rozpatrywaniu wniosków dotyczących przyznawania badanych przez Zespół Kontrolny instrumentów rynku pracy. PUP w Sępólnie Krajeńskim w latach 2020 do 2022 przeznaczał środki Funduszu Pracy na zwrot kosztów bezrobotnym przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu na szkolenia, staż oraz miejsca wykonywania pracy. Koszty zakwaterowania bezrobotnych wynikających z art. 45 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia oraz refundacji kosztów opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7, wynikających z art. 61 cytowanej ustawy uwzględniono w przedłożonych zespołowi kontrolnemu kryteriach. Większość instrumentów rynku pracy wskazanych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (w tym zwrot kosztów dojazdu do miejsca aktywizacji zawodowej) ma charakter

fakultatywny. Decyzja o zastosowaniu danego instrumentu rynku pracy i jego zakresie każdorazowo należy do właściwego starosty, który odpowiada za politykę regionalnego rynku pracy i efektywność wydatkowanych na ten cel środków Funduszu Pracy. Przyznając dofinansowanie o charakterze fakultatywnym starosta ma obowiązek wziąć pod uwagę uzasadnione potrzeby społeczności lokalnej oraz kwoty dostępnych środków. W ocenie zespołu kontrolnego procedura realizowana przez PUP w Sępólnie Krajeńskim, dotycząca podziału środków Funduszu Pracy na finansowanie usług rynku pracy jest poprawna i mieści się w dyspozycji art. 109 ust. 9 ustawy o promocji zatrudnienia, który stanowi, że wyboru form aktywizacji zawodowej bezrobotnych i innych uprawnionych osób, w ramach łącznej kwoty ustalonej dla powiatu na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej, dokonuje starosta, po zasięgnięciu opinii powiatowej rady rynku pracy.

(Akta kontroli od str.42 do str.75)

OCENA PRAWIDŁOWOŚCI STOSOWANIA PRZEPISÓW USTAWY O PROMOCJI ZATRUDNIENIA TAKICH INSTRUMENTÓW RYNKU PRACY JAK REFUNDACJA KOSZTÓW PRZEJAZDU DO MIEJSC AKTYWIZACJI, ORAZ REFUNDACJA KOSZTÓW OPIEKI NAD DZIECKIEM LUB DZIEĆMI DO LAT 7.

Zespół kontrolny zbadał 8 teczek bezrobotnych, którym przyznano zwrot kosztów dojazdu i powrotu na staż, 5 teczek, którym refundowano koszty dojazdu do miejsca zatrudnienia, 1 teczkę dotyczącą refundacji kosztów opieki nad dziećmi do lat 7 oraz jedną teczkę dotyczącą refundacji zwrotu kosztów zakwaterowania. W każdym przypadku bezrobotny składał wniosek o dokonanie zwrotu ponoszonych przez siebie kosztów, a jego uwzględnienie lub brak uwzględnienia były rozstrzygane przez Starostę Sępoleńskiego decyzją administracyjną. Niestety, w przypadku zwrotu kosztów bezrobotnym przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu na szkolenia praktyka PUP w Sępólnie Krajeńskim wyglądała inaczej. Zespół kontrolny zbadał procedurę, której skutkiem było przyznanie zwrotu kosztów dojazdu i powrotu na szkolenia. W każdym przypadku bezrobotny, który otrzymał skierowanie na szkolenie złożył wniosek o dokonanie zwrotu ponoszonych przez siebie kosztów. Stosownie do treści art. 2 ust. 1 pkt 12 c ustawy o promocji zatrudnienia, ilekroć mowa o koszcie szkolenia – oznacza to koszty przejazdu, a w przypadku gdy szkolenie odbywa się w miejscowości innej niż miejsce zamieszkania, także koszty zakwaterowania

i wyżywienia. Natomiast według brzmienia art. 41 ust. 4b ustawy, starosta może wyrazić zgodę na sfinansowanie, w formie zwrotu, całości lub części poniesionych przez skierowanego bezrobotnego, kosztów z tytułu przejazdu na szkolenie. Jak wynika z przywołanych na wstępie dokumentów uzależnienie wysokości zwrotu kosztów przejazdu jest związane z możliwościami finansowymi PUP w Sępólnie Krajeńskim, tj. z wysokością środków finansowych przeznaczonych na dany cel przez organ z uwzględnieniem zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Zatem, skoro są to środki publiczne, organ działając w granicach uznania administracyjnego, zanim podejmie rozstrzygnięcie i zdecyduje, w jakim zakresie uczyni użytek ze swoich uprawnień, ma obowiązek wydać decyzję administracyjną, a nie informację o wyrażeniu lub braku wyrażenia zgody na sfinansowanie kosztów z tytułu przejazdu na szkolenie, umieszczoną na odwrocie wniosku. Wskazać trzeba, że w orzecznictwie przyjmuje się, że możliwa jest sytuacja, w której pismo organu nosi wszelkie cechy decyzji administracyjnej, o której mowa w art. 104 § 1 k.p.a. (por. uchwały NSA z dnia 28 maja 2001 r., OPK 8/01 oraz 9 grudnia 2013 r., I OPS 4/13). Pisma organu administracyjnego zawierające rozstrzygnięcie w sprawie załatwionej decyzją administracyjną należy uznać za decyzję, mimo iż nie posiadają one w pełni formy przewidzianej w art. 107 § 1 k.p.a., jeżeli zawierają minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako decyzji. Do takich elementów zaliczyć należy oznaczenie organu wydającego decyzję, wskazanie jej adresata rozstrzygnięcie w sprawie oraz podpis osoby reprezentującej organ administracji. Brak któregokolwiek z tych elementów dyskwalifikuje zatem pismo organu jako decyzję (postanowienie NSA z dnia 27 lipca 1999 r., I SA 1509/98, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). Niestety, umieszczone na odwrocie informacje o wyrażeniu lub braku wyrażenia zgody na sfinansowanie kosztów z tytułu przejazdu na szkolenia nie spełniają powyższych kryteriów, co bezspornie pozbawia je charakteru decyzji administracyjnej. Należy bowiem wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 7 ustawy o promocji zatrudnienia, w postępowaniu administracyjnym w sprawach związanych z wykonywaniem zadań wynikających z ustawy, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej: organem właściwym jest starosta, a organem wyższego stopnia jest wojewoda. Tylko bowiem Starosta Sępoleński posiada legitymację do wyrażania zgody na refundację kosztów dojazdu na szkolenie. Należy jednak zauważyć, że zarówno w części tytułowej informacji, jak i w ich treści nie został wskazany "Starosta". W ocenie Zespołu kontrolnego nie można zatem przyjąć, że wskazane informacje umieszczane na odwrocie składanych przez bezrobotnych wniosków o refundację kosztów dojazdu na szkolenia zawierają oznaczenie organu administracji publicznej w rozumieniu art. 107 § 1 k.p.a. Zatem, należy stwierdzić, że organ powinien rozstrzygać

sprawy administracyjne, zainicjowane wnioskami osób bezrobotnych o dokonanie zwrotu kosztów dojazdu na szkolenie w formie decyzji administracyjnej. Pozostawienie PUP w Sępólnie Krajeńskim przez ustawodawcę możliwości wyboru kierunku rozstrzygnięcia nie może oznaczać, że organ jest zwolniony z obowiązku załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Podjęte przez organ ustalenia muszą znaleźć swoje odzwierciedlenie w uzasadnieniu wydanego rozstrzygnięcia (decyzji administracyjnej). Posłużenie się przez ustawodawcę uznaniem administracyjnym nie oznacza bowiem pełnej dowolności i nie może prowadzić do urzędniczej samowoli (wyrok NSA z dnia 22 lutego 2011 r., sygn. akt I OSK 1950/10, www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W uzupełnieniu należy dodać, że warunkiem koniecznym zakwalifikowania pisma jako decyzji administracyjnej jest uznanie, że pismem tym organ administracji publicznej rozstrzygnął o prawach lub obowiązkach adresata pisma, wynikających z norm prawa administracyjnego. Nie spełnienie tego warunku skutkuje naruszeniem prawa procesowego, pozbawiając stronę prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym, a także prawa do sądu.

(Akta kontroli od str. 76 do str.88)

OCENA DOSTĘPNOŚCI BEZROBOTNYCH DO INSTRUMENTÓW RYNKU PRACY WSPIERAJĄCYCH PODSTAWOWE USŁUGI RYNKU PRACY.

Zespół kontrolny badał akta osobowe bezrobotnych, kierowanych w badanym okresie przez PUP w Sępólnie Krajeńskim na formy aktywizacji, będące przedmiotem kontroli. Akta były sprawdzane pod kątem treści art. 9 k.p.a, który stanowi, że organy administracji obowiązane są do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenia praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego. Organy te czuwają nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa i w tym celu udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Mając na uwadze wskazane powyżej zasady ogólne postępowania administracyjnego, podnieść należy, że PUP w Sępólnie Krajeńskim powinien w każdej indywidualnej sprawie informować uczestników postępowania o przysługujących im prawach. W szczególności w sprawach z zakresu zatrudnienia i bezrobocia, gdzie stroną postępowania są osoby bezrobotne, jednostka kontrolowana winna stworzyć taką sytuację aby osoby te były właściwie i w pełni informowane o przysługujących im uprawnieniach, iż w sytuacji odbywania stażu zawodowego, szkolenia poza miejscem zamieszkania może przysługiwać im zwrot kosztów

przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca aktywizacji, oraz jakie wymagania muszą spełnić osoby ubiegające się o refundację kosztów opieki nad dziećmi do lat 7. Bezrobotny w PUP w Sępólnie Krajeńskim o swoich prawach w zakresie tematu kontroli jest informowany na kilku etapach. Po raz pierwszy w dniu rejestracji w urzędzie, gdzie otrzymuje szczegółową „Informację dla osób rejestrujących się w PUP w Sępólnie Krajeńskim o przysługujących prawach i obowiązkach oraz formach pomocy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w treści której w rozdziale VI wymienione są instrumenty rynku pracy wspierające podstawowe usługi rynku pracy. Dodatkowo każde skierowanie bezrobotnego na wybraną formę aktywizacji zawiera pouczenia dotyczące jego praw i obowiązków, z uwzględnieniem możliwości refundacji kosztów dojazdów do miejsca i z miejsca aktywizacji. Odpowiednie informacje znajdują się także na stronie internetowej urzędu oraz w gablotach pomieszczeń urzędu. W ocenie zespołu kontrolnego PUP w Sępólnie Krajeńskim, mając na uwadze między innymi treść zasady ogólnej - pogłębiania zaufania obywateli do organów Państwa - wyrażonej w art. 8 k.p.a, w sposób dokładny i tym samym wystarczający wyjaśnia przysługujące bezrobotnemu uprawnienia.

Wymaga podkreślenia, że ustawa o promocji zatrudnienia nie zawiera żadnych przepisów, które w sposób szczegółowy regulowałyby zagadnienie finansowania kosztów przejazdu, kosztów zakwaterowania oraz refundacji kosztów opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7 osobie bezrobotnej. Brakuje w niej także przepisów, które zawierałyby upoważnienie do ustalania warunków zwrotu kosztów w drodze odpowiedniego aktu, tym samym, brak jest podstawy prawnej do wydawania regulaminu czy kryteriów zwrotu kosztów, który wobec powyższego faktu mogą mieć charakter jedynie wewnętrzny i instrukcyjny. Również przepisy wykonawcze do ustawy nie zawierają takich norm, co jest konsekwencją braku w tej ustawie delegacji do ich wydania.

(Akta kontroli od str. 89 do str. 96)

OCENA ZGROMADZONEJ DOKUMENTACJI POD WZGLĘDEM FORMALNYM.

W przedstawionej dokumentacji, będącej przedmiotem badania zespół kontrolny nie dopatrył się uchybień pod względem formalnym.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

Kontrolę wpisano do książki kontroli jednostki kontrolowanej pod nr 1/2022.

W związku z powyższymi ocenami, uwagami i wnioskami zalecam Panu Dyrektorowi PUP w Sępólnie Krajeńskim – Arturowi Żychskiemu podjęcie działań w celu wyeliminowania wady pozbawiającej bezrobotnego prawa do odwołania w postępowaniu administracyjnym, a także prawa do sądu, w zakresie zwrotu beneficjentom kosztów dojazdu i powrotu na szkolenia.

Integralną część wystąpienia pokontrolnego stanowią dowody zawarte w aktach kontroli. Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi egzemplarz pozostaje w aktach kontroli.

POUCZENIE

Zgodnie z art. 113 ust. 2 powołanej ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Urząd Pracy może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania założeń, uwag i wniosków, zgłosić do nich zastrzeżenia do Wojewody Kujawsko-Pomorskiego za pośrednictwem Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy. W przypadku nieuwzględnienia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego zastrzeżeń, Urząd Pracy w terminie 30 dni obowiązany jest do powiadomienia Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego o realizacji założeń. W przypadku uwzględnienia przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego zastrzeżeń, Urząd Pracy w terminie 30 dni obowiązany jest do powiadomienia Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego o realizacji założeń z uwzględnieniem zmian wynikających z zastrzeżeń.

WOJEWODA
KUJAWSKO-POMORSKI
Bogdan
Mikołaj Bogdanowicz