



WOJEWODA KUJAWSKO-POMORSKI

WPS.I.862.7.2023.SP/HS/MK

Bydgoszcz,

lutego 2024 r.

Pan [REDACTED]
Dyrektor Powiatowego
Urzędu Pracy w Bydgoszczy
ul. Toruńska 147
85-950 Bydgoszcz

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 2023 r. poz. 735 ze zm.) w dniach 12 – 13 grudnia 2023 r. przeprowadzono kontrolę problemową w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy, ul. Toruńska 147, 85-950 Bydgoszcz.

Kontrola przeprowadzona została przez pracowników Oddziału Rynku Pracy Wydziału Polityki Społecznej Kujawsko-Pomorskiego Urzędu Wojewódzkiego w Bydgoszczy, w składzie:

- [REDACTED] – inspektor wojewódzki,
- [REDACTED] – starszy inspektor wojewódzki,
- [REDACTED] – inspektor wojewódzki,

na podstawie upoważnień nr 1069/23, 1070/2023, 1071/23 z dnia 01 grudnia 2023 r. wydanych przez Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego w Bydgoszczy.

Kontrolę przeprowadzono pod kątem sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie rejestracji i ewidencji osób bezrobotnych ze szczególnym uwzględnieniem rejestracji elektronicznej w okresie od dnia 1 stycznia 2022 r. do dnia 31 grudnia 2022 r.

(Akta kontroli od str. 1 do str. 11)

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

- Kierownika PUP w Bydgoszczy Panią [REDACTED],
- Zastępcę Kierownika PUP w Bydgoszczy Pana [REDACTED].

Ilekoć w niniejszym wystąpieniu użyto następujących skrótów, oznaczają one:

- PUP w Bydgoszczy – Powiatowy Urząd Pracy w Bydgoszczy,
- **ustawa o promocji zatrudnienia** - Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 735 ze zm.),
- **rozporządzenie w sprawie rejestracji** - Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 kwietnia 2020 r. w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy (Dz. U. poz. 667).
- **k.p.a.** - Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2023 r., poz. 775 ze zm.)

W wyniku podjętych czynności kontrolnych w PUP w Bydgoszczy, 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, a także poprzez zbadanie 15 teczek z aktami osób ubiegających się o status osoby bezrobotnej. 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 Bydgoszczy w zakresie wskazanym powyżej, kontrolowana działalność Urzędu została oceniona **pozytywnie z nieprawidłowościami** na podstawie następujących ustaleń:

Zagadnienia organizacyjne:

Kierownictwo w okresie objętym kontrolą stanowi: Dyrektor PUP w Bydgoszczy – Pan [REDAKTOWANE] oraz Zastępca Dyrektora – Pan [REDAKTOWANE], natomiast Działem Ewidencji i Świadczeń bezpośrednio nadzoruje Kierownik Pani [REDAKTOWANE] oraz zastępca Kierownika Pan [REDAKTOWANE]. Organizację Urzędu określa Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy, ustalony Zarządzeniem Prezydenta Miasta Bydgoszczy Nr 320/2019 z dnia 15.04.2019 r.

(Akta kontroli od str. 12 do str. 32)

I. REJESTRACJA DOKONANA W SPOSÓB TRADYCYJNY, ELEKTRONICZNY Z UWZGLĘDNIENIEM OKRESU STANU EPIDEMII, A NASTĘPNIE STANU ZAGROŻENIA EPIDEMICZNEGO Z POWODU COVID-19.

Zadania dotyczące m.in. rejestracji oraz ustalania i przyznawania prawa do świadczeń z tytułu bezrobocia są realizowane w PUP w Bydgoszczy kierowanym przez Kierownika Panią [REDAKTOR] oraz z-cę Kierownika Pana [REDAKTOR] Działem Ewidencji i Świadczeń. Za realizację powyższych zadań w zakresie rejestracji osób bezrobotnych i poszukujących pracy odpowiedzialni są pracownicy ww. działu.

Na podstawie dokumentów statystycznych MRiPS-01 „Sprawozdanie o Rynku Pracy za rok 2022 r. oraz informacji przedłożonej Zespołowi kontrolnemu ustalono, że w okresie objętym kontrolą w PUP w Bydgoszcz zarejestrowano:

- w Mieście Bydgoszczy - 7 617 wniosków o dokonanie rejestracji jako bezrobotny,
- w Powiecie bydgoskim - 2 814 wniosków o dokonanie rejestracji jako bezrobotny.

Natomiast na koniec grudnia 2022 r. w rejestrze osób bezrobotnych figurowało:

- w Mieście Bydgoszczy - 3 631 osób bezrobotnych,
- w Powiecie bydgoskim - 1 423 osób bezrobotnych.

(Akta kontroli str.33-41)

Osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotna może dokonać rejestracji osobiście w PUP w Bydgoszczy lub wypełniając wniosek o dokonanie rejestracji za pośrednictwem platformy praca.gov.pl. W okresie obowiązywania na obszarze Polski stanu epidemii w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, trwającego do 15.05.2022 r., a następnie stanu zagrożenia epidemicznego, który obowiązywał od 16 maja 2022 r. do 1 lipca 2023 r. Dyrektor Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy, żeby zachować ciągłość realizacji zadań urzędu wydał następujące zarządzenia:

- 1) Zarządzenie Nr 14/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 2) Zarządzenie Nr 16/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,

- 3) Okólnik Nr 04/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawie zapoznania pracowników z nowymi obszarami działania i organizacji pracy PUP w Bydgoszczy w warunkach stanu epidemii,
- 4) Zarządzenie Nr 20/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 25 maja 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 5) Zarządzenie Nr 28/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 12 sierpnia 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 6) Zarządzenie Nr 34/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 28 września 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 7) Zarządzenie Nr 39/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 12 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 8) Zarządzenie Nr 44/2020 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 30 listopada 2020 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 9) Zarządzenie Nr 8/2021 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 25 lutego 2021 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 10) Zarządzenie Nr 20/2022 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 3 lutego 2022 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2,
- 11) Zarządzenie Nr 21/2022 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy z dnia 28 marca 2022 r. w sprawie wprowadzenia zmian w funkcjonowaniu PUP w Bydgoszczy w związku z zagrożeniem spowodowanym wirusem SARS-CoV-2.

Ponadto na stronie internetowej PUP w Bydgoszczy zamieszczony został komunikat dotyczący wprowadzenia zmian w rejestracji osób bezrobotnych / poszukujących pracy. W rozporządzeniu w sprawie rejestracji przewidziano szczególny sposób postępowania przy rejestracji jako bezrobotny albo poszukujący pracy w czasie epidemii, a następnie stanu zagrożenia epidemicznego. Rozwiązanie to miało charakter czasowy tzn. stosowanie jego było możliwe tylko w okresie ograniczenia funkcjonowania powiatowych urzędów pracy. Natomiast w PUP w Bydgoszczy, w powyżej wskazanym okresie, podstawową zasadą obsługi interesanta

była rejestracja bezpośrednia, jednak wyłącznie po uprzednim kontakcie telefonicznym, celem umówienia daty i godziny wizyty. Dodatkowo osoba, która chciała zarejestrować się w urzędzie pracy mogła też przekazać wniosek oraz niezbędne dokumenty za pośrednictwem operatora pocztowego lub drogą elektroniczną za pośrednictwem portalu praca.gov.pl. Ponadto wniosek wraz z załącznikami mogła pozostawić w specjalnie do tego dedykowanej skrzynce korespondencyjnej znajdującej się w siedzibie - wejściu głównym - PUP w Bydgoszczy. Bezpośrednia obsługa bezrobotnych była możliwa przez cały czas trwania okresu stanu epidemii i stanu zagrożenia epidemicznego. W celu zapewnienia bezpieczeństwa klientów oraz pracowników urzędu, zachęcano do skorzystania z pełnej rejestracji elektronicznej na portalu <http://praca.gov.pl> z użyciem profilu zaufanego lub kwalifikowanego podpisu elektronicznego. Jednakże w przypadku trudności lub braku możliwości rejestracji elektronicznej była możliwość rejestracji osób ubiegających się o status bezrobotnego/poszukującego pracy w formie papierowej.

(Akta kontroli od str. 42 do str.73)

W kontrolowanej jednostce rejestracji osobistej dokonuje się po uprzednim zapisaniu się na konkretny dzień i godzinę. W tym zakresie obsługą zajmują się przeszkoleni pracownicy urzędu pracy, którzy mają uprawnienia do systemu informatycznego Syriusz w zakresie zweryfikowania danych osobowych osób rejestrujących się oraz uprawnień do nabycia zasiłku dla bezrobotnych m.in. w ramach kontynuacji zasiłku dla bezrobotnych, czy transferu zasiłku. Rejestracji osoby ubiegającej się o status bezrobotnej w PUP w Bydgoszczy dokonuje się po uprzednim zweryfikowaniu okazanych dokumentów i sprawdzeniu wszystkich raportów udostępnionych służbom zatrudnienia. Na podstawie powyższego ustalony zostaje status osoby bezrobotnej i rozstrzygnięcie czy przysługuje prawo do zasiłku dla bezrobotnych. W analizowanym przez Zespół kontrolny przypadku osoba ubiegająca się o status bezrobotnego zobowiązana była w obecności pracownika PUP w Bydgoszczy do poświadczenia własnoręcznym podpisem niezbędnych danych podanych w oświadczeniach oraz o otrzymaniu „Informacji dla osób bezrobotnych o przysługujących prawach, obowiązkach”. Należy wskazać, że większość oświadczeń posiada rygor odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, a także potwierdzenie prawdziwości przekazanych danych podczas rejestracji. W sytuacji braków formalnych wniosku osoby ubiegającej się o status bezrobotnego PUP w Bydgoszczy wypisuje zobowiązanie w sprawie doręczenia braków. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami organu kontrolowanego w powyższym zakresie organ ten stosuje wzory trzech oświadczeń: wzór nr 1 - tylko status osoby bezrobotnej, wzór nr 2 – status osoby bezrobotnej i prawo do zasiłku dla bezrobotnych, wzór nr 3 - wyższa wysokość zasiłku

dla osoby bezrobotnej. Następnym etapem procedury rejestracyjnej jest wyznaczenie terminu stawiennictwa u doradcy klienta.

W toku podjętych czynności kontrolnych sprawdzono procedowanie wniosku o dokonanie rejestracji za pomocą środków komunikacji elektronicznej złożonego przez osobę ubiegającą się o status osoby bezrobotnej lub poszukującej pracy. Formularz elektroniczny udostępniony jest przez ministra właściwego do spraw pracy w systemie teleinformatycznym wskazanym w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej tego ministra albo na elektronicznej platformie usług administracji publicznej. Rejestracji dokonuje się z dniem, w którym osoba ubiegająca się o zarejestrowanie złoży wniosek o rejestrację za pośrednictwem formularza elektronicznego wraz z załącznikami (zeskanowanymi dokumentami) po jego opatrzeniu bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym platformy usług administracji publicznej tzw. profilem zaufanym e-PUAP.

(Akta kontroli od str. 80 do str. 83)

W celu sprawdzenia prawidłowości rejestracji dokonano weryfikacji wniosków złożonych osobiście oraz online na portalu <http://praca.gov.pl> i stwierdzono, że zakres informacji niezbędnych do rejestracji i ustalenia stanu osób rejestrowanych oraz dokumentów wymaganych przez jednostkę kontrolowaną do zarejestrowania i określenia uprawnień **niezupełnie był zgodny z rozporządzeniem** w sprawie rejestracji.

II. OCENA REALIZACJI SPOSOBU REJESTRACJI BEZROBOTNYCH I POSZUKUJĄCYCH PRACY NA PODSTAWIE USTALONEGO STANU FAKTYCZNEGO.

Osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotny albo poszukujący pracy w trybie określonym w rozporządzeniu w sprawie rejestracji przedkładała do wglądu pracownikowi powiatowego urzędu pracy dokonującemu rejestracji:

- dowód osobisty albo inny dokument tożsamości;
- świadectwa ukończenia szkoły, dyplomy lub inne dokumenty potwierdzające kwalifikacje lub zaświadczenia o ukończeniu szkolenia;
- świadectwa pracy i inne dokumenty niezbędne do ustalenia jej uprawnień przysługujących na podstawie przepisów ustawy;
- dokumenty stwierdzające przeciwwskazania do wykonywania określonych prac, jeżeli takie posiada,

- osoba niepełnosprawna dodatkowo dokumenty potwierdzające stopień niepełnosprawności.

Następnie pracownik PUP w Bydgoszczy dokonuje zeskanowania dokumentów, wskazanych wyżej, w zakresie niezbędnym do ustalenia statusu i uprawnień. Ponadto w dniu rejestracji w PUP w Bydgoszczy osoba ubiegająca się o zarejestrowanie otrzymuje „ Informacje dla osób bezrobotnych o przysługujących im prawach, obowiązkach” wraz z ustną informacją o formach pomocy i instrumentach rynku pracy wspierających podstawowe usługi rynku pracy określonych w ustawie o promocji zatrudnienia oraz wypełnia następujące druki składając własnoręczny podpis na każdym egzemplarzu:

- oświadczenie o wyrażeniu zgody na przekazywanie powiadomień takich jak: wiadomości od pracowników urzędu, o wizycie w urzędzie, o ofertach pracy w formie SMS lub telefonicznej,
- oświadczenie wskazujące właściwy urząd skarbowy, sytuacji rodzinnej, przyjęcia informacji o sytuacji faktycznej i prawnej, potwierdzenie czynnego udziału w postępowaniu administracyjnym, o zapoznaniu się z klauzulą informacyjną w zakresie przetwarzania danych osobowych dla osób bezrobotnych, przyjęcie do wiadomości terminu ze wskazaniem godziny i miejsca stawiennictwa u doradcy klienta,
- oświadczenie dotyczące ubezpieczenia zdrowotnego bezrobotnego oraz członków rodziny, korzystaniu z pomocy społecznej, potwierdzenia prawdziwości podanych danych będących podstawą do ubezpieczenia zdrowotnego i społecznego, o informowaniu PUP o każdej zmianie danych osobowych,
- oświadczenie o samotnym wychowywaniu dziecka,
- oświadczenie o posiadaniu adresu zameldowania na pobyt stały, czasowy, do korespondencji,
- formularz z klauzulą o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, na którym bezrobotny ma możliwość złożenia pisemnego oświadczenia dowolnej treści.

W ocenie Zespołu kontrolnego treść wykorzystywanych przez PUP w Bydgoszczy oświadczeń oraz pouczeń, które są składane przez osoby ubiegające się o status osoby bezrobotnej i poszukującej pracy są spójne z elektronicznym systemem rejestracji, spełniają wymogi k.p.a. i **nie budzą zastrzeżeń.**

(Akta kontroli od str. 74 do str. 79)

Zespół kontrolny uczestniczył w procesie rejestracji osoby ubiegającej się o zarejestrowanie jako bezrobotny. Osobie ubiegającej się o zarejestrowanie jako bezrobotny albo poszukujący pracy pracownik PUP w Bydgoszczy zakłada, w postaci elektronicznej i papierowej, kartę rejestracyjną bezrobotnego lub kartę rejestracyjną poszukującego pracy.

Dane zawarte w kartach rejestracyjnych tworzą rejestr bezrobotnych i poszukujących pracy. Jeżeli osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotny albo poszukujący pracy była wcześniej zarejestrowana w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy, ponowna rejestracja polega na dokonaniu uzupełnienia lub modyfikacji danych dotyczących osoby istniejących w rejestrze bezrobotnych i poszukujących pracy. Jeżeli nie nastąpiła zmiana w danych przekazanych w trakcie ostatniej rejestracji, osoba ubiegająca się o zarejestrowanie jako bezrobotny albo poszukujący pracy przedkłada do wglądu pracownika powiatowego urzędu pracy dowód osobisty albo inny dokument tożsamości wraz z pozostałymi dokumentami potrzebnymi w procesie rejestracji osoby rejestrującej się w PUP w Bydgoszczy oraz składa ww. oświadczenia. W przypadku osób ubiegających się o uprawnienia zasiłkowe pracownik rejestracji weryfikuje dokumenty także z poprzednich rejestracji w celu sprawdzenia okresów zaliczanych do uprawnienia oraz pozostałych dokumentów mających wpływ na nie.

Ponadto przed dokonaniem rejestracji pracownik PUP w Bydgoszczy dokonuje weryfikacji w:

- Aplikacji Centralnej czy osoba ubiegająca się o status osoby bezrobotnej nie jest zarejestrowana w innym urzędzie pracy,
- w rejestrze PESEL – dane osoby oraz adres zamieszkania,
- w raporcie ZUS U1 – czy dana osoba przedłożyła wszystkie niezbędne dokumenty spójne w okresach składkowych,
- w raporcie KRUS - czy podlega ubezpieczeniom społecznym.

Przebieg rejestracji potwierdził prawidłowość stosowania przepisów rozporządzenia w sprawie rejestracji przez pracownika PUP w Bydgoszczy.

Zespół kontrolny uczestnicząc w procesie rejestracji dokonał analizy w zakresie zachowania przez Organ kontrolowany procedury rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE z dnia 27 kwietnia 2016 r. (zwanego dalej RODO) i stwierdza, że został on przeprowadzony w sposób, który zapewnia poufność, aby dane przekazywane przez osobę ubiegającą się o zarejestrowanie jako bezrobotny oraz składane oświadczenia przez tę osobę nie były narażone na rozpowszechnienie wśród osób nieuprawnionych do pozyskania powyższych informacji. Zatem należy uznać, że rejestracja w urzędzie pracy jest procesem sformalizowanym, opiera się o dokumenty, przedstawione przez ubiegającego się, niezbędne do ustalenia statusu bezrobotnego i wynikające z nich uprawnienia. Słusznie wskazuje się jednak w literaturze przedmiotu, że pracownik rejestrujący

nie może pominąć żadnych informacji przekazywanych przez bezrobotnego, w szczególności, gdy zachodzą rozbieżności co do treści oświadczeń i przedłożonych dokumentów (Łukasiewicz 2016, s.220). Wymagać to będzie przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, opartego o zasady wynikające z przepisów k.p.a. Bowiem zgodnie z treścią art. 77 § 1 przywołanego aktu prawnego, organ zobowiązany jest zarówno zebrać, jak i rozpatrzeć cały materiał dowodowy. Data zakończenia postępowania nie zmieni przy tym daty dokonania rejestracji, która wynika wprost z przepisów rozporządzenia w sprawie rejestracji i zależna jest od wybranego trybu zarejestrowania się. Zakres informacyjny oraz dokumentacyjny został sprecyzowany w przywołanym rozporządzeniu. Dokonanie rejestracji stanowi jeden z elementów składowych statusu na gruncie ustawy o promocji zatrudnienia, bowiem nawet w literaturze podkreśla się rzeczywistość tego elementu jako definicji normatywnej bezrobotnego (Staszewska 2012, s 105). Zatem akt administracyjny tj. decyzja, jest wydany dopiero po dokonaniu czynności rejestracji. W związku z tym, włączenie osoby rejestrującej się do ewidencji osób bezrobotnych czy też poszukujących pracy ma charakter materialno-techniczny jednakże o walorze konstytutywności, gdyż dopiero od tej chwili może być uznana za osobę bezrobotną. Reasumując rejestracja bezrobotnego w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy jest formalnym procesem warunkującym możliwość nabycia statusu przez osobę ubiegającą się o status bezrobotnego i pomimo trudności wynikającej z pandemii Organ kontrolowany zachował ciągłość działalności w zakresie rejestracji osób bezrobotnych / poszukujących pracy poprzez dostępność do kilku trybów rejestracji (osobistej, za pomocą formularza elektronicznego, prerejestracji – uproszczony tryb rejestracji w okresie pandemii). Poza tym, Zespół kontrolny na podstawie powyższego stwierdził, że Organ kontrolowany umożliwił rejestrację osobom ubiegającym się o status osoby bezrobotnej/ poszukującej pracy dostosowaną do zmieniającej się sytuacji epidemicznej i związanych z nią ograniczeń.

Nieprawidłowości i uchybień nie stwierdzono.

Do kontroli prawidłowości dokonywania rejestracji wybrano 15 akt bezrobotnych zarejestrowanych w 2022 r., wraz z dokumentacją o następujących numerach ewidencyjnych: 200511/00010, 231020/00008, 280706/0022, 160221/00004, 050702/0002, 030809/0013, 220414/00006, 190902/0033, 250919/00005, 170522/00006, 041122/00019, 050511/00004, 171122/00005, odmowa rejestracji z dnia 15.07.2022 r., odmowa rejestracji z dnia 21.02.2022 r.

(Akta kontroli od str. 84 do str.368)

III. KONTROLA FORMALNO-PRAWNA DECYZJI W ZAKRESIE UZNANIA LUB ODMOWY ZA OSOBĘ BEZROBOTNĄ

W celu dokonania oceny formalno-prawnej decyzji i dokumentacji poddano analizie losowo wybrane akta osób ubiegających się o status osoby bezrobotnej. W skontrolowanych aktach stwierdzono, że rejestracja bezrobotnych odbyła się w dniu zgłoszenia się do Urzędu, lub po przesłaniu wniosku o rejestrację za pośrednictwem formularza elektronicznego, po przedłożeniu przez osoby bezrobotne dokumentów wskazanych w § 3 rozporządzenia w sprawie rejestracji, wypełnieniu karty rejestracji w SI Syriusz oraz po złożeniu stosownych oświadczeń i podpisów na tej karcie. W skontrolowanych aktach gromadzone są kserokopie dokumentów przedłożonych przez osoby rejestrujące się, niezbędne dla ustalenia statusu osoby bezrobotnej oraz prawa do zasiłku dla bezrobotnych. Osoby bezrobotne są prawidłowo informowane o ich prawach i obowiązkach z uwzględnieniem skutków odmowy przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej oraz niestawiennictwa w PUP w wyznaczonym terminie. Dokumentacja związana z rejestracją bezrobotnego prowadzona jest w sposób uporządkowany, kompletny i czytelny. Terminy wizyt oraz podpisy osób bezrobotnych potwierdzające przyjęcie do wiadomości terminu stawiennictwa są czytelne. Decyzje zawierają elementy konieczne, wskazane przez art. 107 k.p.a. Zespół kontrolny dokonał analizy przekazania decyzji podjętych w zakresie uznania lub odmowy uznania za osobę bezrobotną. Zatem decyzje osób bezrobotnych były: wysyłane drogą pocztową za potwierdzeniem odbioru – w aktach potwierdzenie skutecznego doręczenia decyzji (ZPO) lub drogą elektroniczną przy wykorzystaniu sieci teleinformatycznej – w aktach sprawy znajdują się UPD (Urzędowe Poświadczenie Doręczenia). Całokształt analizy skontrolowanych akt wykazał, iż zachowano chronologiczność w kompletowaniu całości dokumentacji dotyczącej osoby bezrobotnej oraz przejrzystość i czytelność akt.

IV. OCENA ZGROMADZONEJ DOKUMENTACJI POD WZGLĘDEM FORMALNYM.

Zespół kontrolny prześledził sposób prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie rejestracji przez Powiatowy Urząd Pracy w Bydgoszczy. W wyniku analizy dokumentacji administracyjnej pod względem trybu postępowania zgodnego z ustawą o promocji zatrudnienia, rozporządzenia w sprawie rejestracji bezrobotnych, a także zastosowania przepisów k.p.a., zespół kontrolny stwierdza, że działania podejmowane przez jednostkę kontrolowaną w tym zakresie, nie we wszystkich przypadkach są prawidłowe, tj. w sprawach 200511/00010, 231020/00008, 030809/0013, 220414/00006, 250919/00005, 041122/00019, 050511/00004. W dniu rejestracji osoba ubiegająca się o status osoby

bezrobotnej w sytuacji braków formalnych wniosku np. świadectwa pracy, zaświadczenia z ZUS, KRUS w celu ustalenia uprawnień do zasiłku dla bezrobotnych itp. lub danych wymaganych na potrzeby rejestracji, PUP w Bydgoszczy wypisuje zobowiązanie w sprawie dostarczenia braków. Zgodnie ze złożonymi wyjaśnieniami Organu Kontrolowanego w powyższym zakresie organ ten stosuje wzory trzech oświadczeń: wzór nr 1 - tylko status osoby bezrobotnej, wzór nr 2 – status osoby bezrobotnej i prawo do zasiłku dla bezrobotnych, wzór – nr 3 wyższa wysokość zasiłku dla osoby bezrobotnej. Wzór nr 1 zawiera informację, iż nie przedłożenie dokumentów skutkować będzie odmową uznania za osobę bezrobotną, którą urząd wyda w ciągu 30 dni od dnia rejestracji na podstawie posiadanej przez urząd dokumentacji. W powyższym wzorze nr 1 jest wskazanie, iż brakujące dokumenty należy złożyć na „stanowisku Informacji w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy do godziny 14.30”. Kolejny wzór zobowiązania (numer 2) zawiera pouczenie, że w przypadku niedostarczenia wymaganych dokumentów w ciągu 7 dni od daty rejestracji, prawo do zasiłku przysługiwać będzie od dnia dostarczenia kompletu dokumentów oraz że brakujące dokumenty należy złożyć na „stanowisku Informacji w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy do godziny 14.30”. Natomiast wzór nr 3 zobowiązania zawiera pouczenie, iż osoba przyjmuje do wiadomości, że powyższe dokumenty należy złożyć w Informacji PUP w Bydgoszczy. Prawidłowy przebieg postępowania administracyjnego, w toku którego zachowane powinny być standardy i wartości wynikające z katalogu zasad ogólnych procedury administracyjnej, zależy w dużej mierze od właściwego przepływu informacji między organem administracji publicznej a uczestnikiem postępowania – osobą ubiegającą się o status osoby bezrobotnej. Zgodnie z przyjętym w judykaturze stanowiskiem wezwanie w reżimie prawnym procedury administracyjnej stanowi materialno-techniczną czynność procesową. Podstawową rolą instytucji wezwań jest zapewnienie skutecznego i sprawnego przeprowadzenia planowanych przez organ czynności procesowych. Granice swobody organu w tym zakresie wyznaczają zasady niezbędności wezwań wynikających z dyspozycji k.p.a., zatem należy uznać, że „zobowiązanie w sprawie dostarczenia braków” nie wywołuje żadnych skutków prawnych dla osoby wnioskującej o status bezrobotnego. W powyższym zakresie organ kontrolowany zobowiązany jest stosować przepisy k.p.a., czyli wezwać do uzupełnienia braków we wniosku na podstawie dyspozycji np. art. 50 § 1 k.p.a. Zobowiązania w sprawie dostarczenia braków stosowane przez organ kontrolowany nie spełniają kryteriów sformalizowanego w k.p.a. wezwania, w szczególności:

- we wzorach 1, 2, 3 nie została wskazana podstawa prawna do działania organu,

- we wzorach 1 i 3 nie został wskazany termin wywiązania się z obowiązku dostarczenia dokumentów przez osobę wnoszącą o status bezrobotnego.

W judykacie sądy administracyjne wskazują, że każde „wezwanie” w trybie k.p.a. jest czynnością organu administracji publicznej, której istotą jest nakazanie osobie, do której wezwanie zostało skierowane m.in. do uzupełnienia braków we wniosku. W doktrynie wezwanie zalicza się do czynności materialno-technicznych, które jako władcze, jednostronne i rodzące skutki prawne bezwzględnie wymagają podstawy prawnej (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lipca 2017 r., sygn. I SA/Gd 582/17). Ponadto wezwanie powoduje skutki prawne tylko wtedy, gdy nie ma wątpliwości, że dotarło do adresata we właściwej treści m.in. termin, do którego żądanie powinno być spełnione (por. np. wyrok WSA w Warszawie z 16 kwietnia 2007 r., sygn. V SA/Wa 396/07, LEX nr 342649). Zespół kontrolny wskazuje, że Organ kontrolowany ma obowiązek dołożyć należytej staranności w sporządzeniu wezwania zgodnie z dyspozycją prawną w zakresie jego elementów składowych, o których mowa w art. 54 k.p.a. po to, aby było ono skuteczne. Zespół kontrolny **uznaje powyższe jako uchybienie.**

Zespół kontrolny dokonał dalszej analizy akt i stwierdził, że ze zgromadzonej dokumentacji w aktach spraw (z wykluczeniem spraw w zakresie odmów rejestracji z dnia 15.07.2022 r. i z dnia 21.02.2022 r.) wynika, iż wyznaczano termin stawiennictwa w PUP w Bydgoszczy w ciągu 7 dni licząc od dnia rejestracji – w przypadku rejestracji osobistej oraz 28 dni – w przypadku rejestracji elektronicznej, jednakże termin ten, wyznaczony był przed wydaniem decyzji (sprawa: 200511/00010, 231020/00008, 030809/0013, 220414/00006, 250919/00005, 171122/00005) lub odbiorem decyzji (sprawa: 280706/0022, 160221/00004, 050702/0002, 190902/0033, 041122/00019, 050511/00004, 170522/00006). Rejestrujący się zobowiązani zostali do stawiennictwa w PUP w Bydgoszczy w wyznaczonym terminie pod rygorem pozbawienia statusu osoby bezrobotnej, w przypadku nie stawienia się. Z powyższego wynika, że Organ kontrolowany wyznaczał termin stawiennictwa w sytuacji, gdy decyzje (o uznaniu za osobę bezrobotną) nie stały się jeszcze ostateczne. Należy zauważyć, że decyzja jest aktem administracyjnym zewnętrznym wydanym w trybie określonym w przepisach k.p.a. oraz ustawy o promocji zatrudnienia. W odniesieniu do powyższego należy przywołać sentencje Wyroku WSA we Wrocławiu, sygn. IV SA/Wr 62/23 z dnia 06.06.2023 r., z którego wynika, że dopiero jak decyzja o przyznaniu statusu bezrobotnego stanie się ostateczna bezrobotny nabywa prawa i obowiązki określone w ustawie o promocji zatrudnienia. Decyzja o przyznaniu statusu osoby bezrobotnej ma bowiem charakter konstytutywny, a nie

deklaratoryjny. Dopóki decyzja nie stanie się ostateczna nie można nakładać wcześniej na bezrobotnego obowiązku stawiennictwa w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie. Obowiązek, o którym mowa w art. 33 ust. 3 (ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy) spoczywa bowiem na osobie, której przyznano status osoby bezrobotnej. Zatem przed ostatecznością przedmiotowych decyzji Organ kontrolowany nie powinien nakładać na Strony obowiązku stawiennictwa w PUP wyznaczając dla nich termin pierwszego stawiennictwa już w dniu rejestracji. Zespół kontrolny **uznaje powyższe jako uchybienie.**

Zespół kontrolny wskazuje, że w aktach dwóch spraw 041122/00019 oraz 050511/00004 decyzja została wydana pomimo braków formalnych wniosku. W omawianych przypadkach tj. w sprawie 041122/00019, gdzie w dniu złożenia wniosku przez osobę ubiegającą się o zarejestrowanie jako osoba bezrobotna czyli 04.11.2022 r., została wydana decyzja uznająca za osobę bezrobotną z dniem 04.11.2022 r. jednocześnie Organ kontrolowany wezwał do wypełnienia oświadczenia o ważności dowodu osobistego i analogicznie w sprawie 050511/00004 dzień po złożeniu wniosku, tj. 27.10.2022 r. została wydana decyzja uznająca za osobę bezrobotną z dniem 26.10.2022 r. jednocześnie wezwano do wypełnienia oświadczenia o ważności dowodu osobistego - kontrolowany organ zatrudnienia zaniechał zastosowania przepisu prawa, którym jest § 9 pkt 1 rozporządzenia w sprawie rejestracji, z którego wynika, że rejestracji osoby ubiegającej się o zarejestrowanie jako bezrobotny albo poszukujący pracy nie dokonuje się w przypadku nieprzedłożenia dokumentów, o których mowa w § 5 ust. 1 pkt 1-3 oraz ust. 2 – w tym przypadku dowodu osobistego, a w przypadku jego braku – innego dokumentu potwierdzającego tożsamość. W omawianych sprawach Organ kontrolowany wraz z decyzjami o przyznaniu statusu osoby bezrobotnej wysłał do Stron pisma, z których treści wynika, że zobowiązuje je do „uzupełnienia braków formalnych”. Skoro Organ kontrolowany w ww. pismach zainicjował zobowiązanie do Strony ubiegającej się o status osoby bezrobotnej oraz użył zwrotu „uzupełnienia braków formalnych”, to należy mieć na uwadze, iż sformułowanie treści ww. pism wymusza procedurę uzupełnienia tych braków do wniosku w postępowaniu administracyjnym określonym art. 64 k.p.a. Postępowanie administracyjne to między innymi ciąg czynności procesowych w tych sprawach podjętych przez Organ kontrolowany, natomiast zespół kontrolujący ocenia, analizuje ten proces pod kątem zasadności prowadzonego postępowania. Reasumując Organ kontrolowany w ww. sprawach zainicjował treścią pisma do cyt. „niezwłocznego usunięcia uzupełnienie braków formalnych: wypełniony załącznik – oświadczenie o ważności dowodu osobistego”, zatem należało uznać, że dopiero po uzupełnieniu przez Stronę tego braku do wniosku zobowiązuje

organ do wydania decyzji w sprawie uznania za osobę bezrobotną. Zespół kontrolny uznaje powyższe działania Organu kontrolowanego **jako nieprawidłowość**.

Ponadto, Zespół kontrolny dokonał analizy treści każdej decyzji podjętej w indywidualnych sprawach i stwierdził, że Powiatowy Urząd Pracy w Bydgoszczy nie we wszystkich przypadkach dokonał poprawnego ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych, mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w zakresie uznania bądź odmowy uznania za osobę bezrobotną. W postępowaniu wszczętym na wniosek z dnia 15.07.2022 r. o dokonanie rejestracji poszukującego pracy w dniu 15.07.2022 r. została wydana decyzja orzekająca o odmowie uznania strony za osobę bezrobotną. Organ kontrolujący niewłaściwie zastosował przesłankę do odmowy uznania za osobę bezrobotną, wychodząc poza zakres przedmiotowy podania, naruszając przepisy art. 61 § 1 k.p.a. w stopniu wywierającym wpływ na wynik sprawy w zakresie rozstrzygnięcia podania. Zespół kontrolny uznaje powyższe działania Organu kontrolowanego **jako nieprawidłowość**.

Wskazuje się następujący zakres stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości:

1. stosowanie w procesie rejestracji wezwań do uzupełnienia braków niezgodnych z k.p.a. – uchybienie,
2. nakładanie na stronę obowiązku osobistego stawiennictwa przed ostatecznością decyzji uznającej za osobę bezrobotną – uchybienie,
3. wydania decyzji i wysłania jej z jednoczesnym wezwaniem do uzupełnienia braków formalnych – nieprawidłowość,
4. braku poprawnego ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych, mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w zakresie uznania bądź odmowy uznania za osobę bezrobotną – nieprawidłowość,

Do projektu wystąpienia pokontrolnego pismem nr PUP-OA-0800-5/TZ/2023/2024 zgłoszone zostały w dniu 23 stycznia 2024 r. następujące zastrzeżenia:

1. nieprawidłowego nakładania na bezrobotnego obowiązku stawiennictwa w Powiatowym Urzędzie Pracy w Bydgoszczy w wyznaczonym terminie tzn. zanim decyzja o uznaniu za osobę bezrobotną stanie się ostateczna,
2. wydania decyzji w dwóch sprawach 041122/00019, 050511/00004 oraz przesłania ich do Stron wraz zainicjowanymi pismami do cyt. „niezwłocznego usunięcia uzupełnienie braków formalnych: wypełniony załącznik – oświadczenie o ważności dowodu osobistego”,

3. braku poprawnego ustalenia okoliczności faktycznych i prawnych, mających wpływ na rozstrzygnięcie sprawy w zakresie uznania bądź odmowy uznania za osobę bezrobotną,
4. stosowania w procesie rejestracji „zobowiązań dotyczących braków” na podstawie art. 64 § 2 k.p.a.

Zastrzeżenia zostały rozpatrzone i w pkt. 1, 2, 3 oddalone w całości, natomiast pkt 4 uwzględniony w całości. W projekcie wystąpienia pokontrolnego dokonano skreśleń „art. 64 k.p.a.” stosownie do uwzględnionego zastrzeżenia. Ponadto dokonano uzupełnienia opisu omawianego zagadnienia dotyczącego treści wezwania do uzupełnienia braków oraz uzupełnienia opisu zagadnienia związanego z nieprawidłowością wezwania na braki formalne.

W związku z powyższymi ocenami, uwagami i wnioskami zalecam Panu Dyrektorowi Powiatowego Urzędu Pracy w Bydgoszczy, w kwestii sposobu prowadzenia postępowań administracyjnych w zakresie rejestracji i ewidencji osób bezrobotnych oraz poszukujących pracy, podjęcie działań zmierzających do prawidłowego stosowania przepisów ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, rozporządzenia z dnia 14 kwietnia 2020 r. Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej w sprawie rejestracji bezrobotnych i poszukujących pracy, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego w taki sposób, aby:

1. nakładanie na bezrobotnego obowiązku stawiennictwa w urzędzie pracy w wyznaczonym terminie odbywało się dopiero po tym, jak decyzja o uznaniu za osobę bezrobotną stanie się ostateczna;
2. zaniechać praktyki wydawania decyzji uznającej za osobę bezrobotną, w przypadku stwierdzenia braków formalnych we wniosku;
3. wezwania kierowane do strony były zgodnie z k.p.a. i zawierały wymagane prawem elementy;
4. postępowania administracyjne prowadzone były zgodnie z żądaniem strony, w przypadku wątpliwości przeprowadzić postępowanie wyjaśniające;
5. rozważyć uwzględnienie w planie szkoleń PUP w Bydgoszczy szkolenie pracowników uczestniczących w rejestracji osób bezrobotnych/poszukujących pracy z zakresu prowadzenia postępowań administracyjnych.

Na tym czynności kontrolne zakończono.

Integralną część wystąpienia pokontrolnego stanowią dowody zawarte w aktach kontroli. Przeprowadzona kontrola została odnotowana w książce kontroli pod numerem 3/2023. 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 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy Urząd Pracy może, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zaleceń, 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 zaleceń. 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 zaleceń z uwzględnieniem zmian wynikających z zastrzeżeń.