



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach

LKA.411.003.06.2018
R/18/002

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Katowicach
ul. Powstańców 29, 40-039 Katowice
T +48 32 784 42 00, F +48 32 784 42 30
lka@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	R/18/002 – Ściągłość należności od dłużników alimentacyjnych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili: 1. Andrzej Pakuła - główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LKA/127/2018 z dnia 10 kwietnia 2018 r. 2. Marcin Wesoły - główny specjalista kontroli państwowej, na podstawie upoważnienia nr LKA/47/2018 z dnia 8 lutego 2018 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-4]
Jednostka kontrolowana	Powiatowy Urząd Pracy w Będzinie ¹ , ul. Ignacego Krasickiego nr 17, 42-500 Będzin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Flaczyński p.o. Dyrektora Urzędu ² . [Dowód: akta kontroli str. 5-22]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości³, poprawność działań podjętych przez Urząd w latach 2015-2017 wobec osób bezrobotnych oraz wobec osób poszukujących pracy będących dłużnikami alimentacyjnymi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą Urząd terminowo ustalał tzw. profile pomocy i tworzył indywidualne plany działania⁴, a także wyznaczał i egzekwował terminy kontaktów dłużników alimentacyjnych z Urzędem celem potwierdzenia ich gotowości do podjęcia pracy, przyjęcia propozycji pracy lub innej formy pomocy. Skuteczność działań w zakresie aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych pozostawała jednak na niskim poziomie.

Nieprawidłowość stwierdzono w obszarze współpracy PUP z ośrodkami pomocy społecznej⁵. Polegała ona na nieinformowaniu właściwych OPS o odmowie przyjęcia przez dłużników alimentacyjnych propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej formy pomocy (bez uzasadnionej przyczyny), pomimo takiego obowiązku określonego w art. 5 ust. 4 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów⁶. Zaniechanie to uniemożliwiało podejmowanie przez te ośrodki kolejnych działań przewidzianych ustawą o pomocy, celem wyegzekwowania od nich należnych świadczeń alimentacyjnych.

¹ Zwany dalej: „Urzędem” lub „PUP”.

² Zwany dalej „Dyrektorem”, pełniący obowiązki Dyrektora Urzędu w okresach od 1 stycznia 2016 r. do 31 stycznia 2016 r. oraz od 30 stycznia 2018 r. oraz sprawujący funkcję Dyrektora Urzędu w okresie od 1 lutego 2016 r. do 29 stycznia 2018 r. Wcześniej do 31 grudnia 2015 r. Dyrektorem Urzędu był Janusz Gątkiewicz.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Zwane dalej: „IPD”.

⁵ Zwanymi dalej „OPS”.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 554 ze zm., zwanej dalej „ustawą o pomocy”.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Informowanie OPS (organów właściwych dłużnika) o wyrejestrowaniu dłużnika alimentacyjnego z ewidencji osób bezrobotnych i poszukujących pracy

Liczba dłużników alimentacyjnych objętych wnioskami OPS z terenu powiatu będzińskiego⁷ skierowanymi do PUP o ich aktywizację zawodową, uległa w kontrolowanym okresie istotnemu zmniejszeniu z 215 osób w 2015 r. do 74 osób w 2016 r. i 77 osób w 2017 r. Osoby te zarejestrowane były w PUP w poszczególnych latach 2015-2017 bądź jako osoby bezrobotne (196 osób w 2015 r., 71 osób w 2016 r. i 68 osób w 2017 r.) bądź jako osoby poszukujące pracy (odpowiednio 31, 4 i 18 osób)⁸.

Relacja liczby dłużników alimentacyjnych wyrejestrowanych z ewidencji osób bezrobotnych do liczby dłużników ujętych w tej ewidencji w danym roku, z roku na rok ulegała zwiększeniu, wynosząc 50% w 2015 r. (spośród 196 dłużników wyrejestrowano 98 osób), 69% w 2016 r. - (spośród 71 dłużników wyrejestrowano 49 osób) i 71% w 2017 r. (spośród 68 dłużników wyrejestrowano 48 osób). W przypadku dłużników alimentacyjnych wyrejestrowanych z ewidencji osób poszukujących pracy: w 2015 r. wyrejestrowano 23 osoby, spośród 31 (74% dłużników ujętych w tej ewidencji), w 2016 r. - spośród czterech dłużników wyrejestrowano dwóch, a w 2017 r. wyrejestrowano wszystkich osiemnastu takich dłużników.

Głównymi przyczynami wyrejestrowania dłużników alimentacyjnych z ewidencji osób bezrobotnych i osób poszukujących pracy było niepotwierdzenie gotowości do pracy (bezrobotni: 65 przypadków w 2015 r., 28 przypadków w 2016 i 26 przypadków w 2017⁹, poszukujący pracy: 12 przypadków w 2015 r.¹⁰, dwa przypadki w 2016 r.¹¹ i 10 w 2017 r.¹²) oraz dobrowolna rezygnacja ze statusu bezrobotnego lub poszukującego pracy (bezrobotni: cztery przypadki w 2015 r. i dwa w 2017 r.¹³, poszukujący pracy: siedem przypadków w 2015 r. i cztery przypadki w 2017 r.), jak również w przypadku osób bezrobotnych odmowa bez uzasadnionej przyczyny przyjęcia propozycji pracy lub innej formy pomocy (16 przypadków w 2015 r., trzy w 2016 r. i siedem w 2017 r.)¹⁴.

[Dowód: akta kontroli str. 24-25]

Urząd z OPS z terenu swojej właściwości zawarł w 2013 r.¹⁵ porozumienia w sprawie udostępniania danych osobowych pomiędzy jednostkami korzystającymi z platformy komunikacyjnej (SEPI)¹⁶. Platforma ta umożliwiała dwukierunkową wymianę danych w postaci elektronicznej o wspólnych beneficjentach PUP i OPS, w tym w zakresie informacji o przebiegu aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych (włącznie z informacjami o złożonych propozycjach pracy oraz

⁷ Łącznie 8 gmin, tj.: Będzin, Bobrowniki, Czeladź, Mierzęcice, Psary, Siewierz, Sławków i Wojkowice.

⁸ Suma liczby dłużników alimentacyjnych zarejestrowanych w danym roku jako osoby bezrobotne oraz jako osoby poszukujące pracy nie odpowiada liczbie osób objętych w danym roku aktywizacją zawodową z uwagi na przypadki rejestracji danego dłużnika w ciągu danego roku kalendarzowego zarówno jako osoby bezrobotnej, jak i jako osoby poszukującej pracy.

⁹ Co stanowiło odpowiednio 49,2%, 57,1% i 47,2% łącznych powodów wyłączenia dłużników alimentacyjnych z ewidencji bezrobotnych w latach 2015-2017.

¹⁰ Co stanowiło 52,2% powodów wyłączenia tych dłużników w 2015 r.

¹¹ Co stanowiło 100% powodów wyłączenia tych dłużników w 2016 r.

¹² Co stanowiło 55,6% powodów wyłączenia w 2017 r.

¹³ Co stanowiło odpowiednio: 3,1% i 3,6% powodów wyłączenia dłużników alimentacyjnych z ewidencji bezrobotnych w latach 2015 i 2017 (w roku 2016 w PUP nie odnotowano takich przypadków).

¹⁴ Co stanowiło odpowiednio 12,1%, 6,1% i 12,7% łącznych powodów wyłączenia dłużników alimentacyjnych z ewidencji bezrobotnych w latach 2015-2017.

¹⁵ W dniu 3 września 2013 r. z OPS w Siewierzu i 6 września 2013 r. z pozostałymi siedmioma OPS.

¹⁶ Oprogramowanie oferowane przez firmę Sygnity S.A. z siedzibą w Warszawie, którego wdrożenie w jednostkach samorządu terytorialnego było dobrowolne.

ewentualnych odmowach ich przyjęcia). Elektroniczna platforma komunikacyjna SEPI nie zapewniała jednak uzyskania informacji przez OPS o przypadkach wyrejestrowania dłużników alimentacyjnych z ewidencji osób bezrobotnych bądź poszukujących pracy z uwagi na brak funkcjonalności umożliwiającej automatyczne informowanie jej użytkowników o dokonywanych zmianach w bazie w określonym zakresie, w tym o dokonaniu zmiany polegającej na wyrejestrowaniu danego dłużnika.

[Dowód: akta kontroli – str. 32-43, 515-516]

W okresie objętym kontrolą Urząd nie informował właściwych OPS o przypadkach wyrejestrowania dłużników alimentacyjnych z ewidencji osób bezrobotnych (w zakresie przyczyn innych niż wymienione w art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy¹⁷). I tak, w latach 2015–2017 Urząd dokonał m.in. 119 wyrejestrowań dłużników alimentacyjnych ze względu na niepotwierdzenie przez nich gotowości podjęcia pracy, sześciu wyrejestrowań dłużników ze względu na dobrowolną rezygnację ze statusu osoby bezrobotnej i trzech wyrejestrowań, z uwagi na podjęcie przez dłużników pracy niesubsydiowanej. Urząd nie przekazywał OPS również informacji o przypadkach wyrejestrowania dłużników alimentacyjnych z ewidencji osób poszukujących pracy. W okresie objętym kontrolą dokonano m.in. 24 wyrejestrowań dłużników niepotwierdzających zainteresowania pomocą, 11 wyrejestrowań z przyczyn dobrowolnej rezygnacji, jednego wyrejestrowania ze względu na przerwanie przez dłużnika uczestnictwa w oferowanym działaniu oraz jednego wyrejestrowania z uwagi na podjęcie przez dłużnika pracy.

[Dowód: akta kontroli – str. 24-25 i 509-510]

Dyrektor wyjaśnił, że nie informował OPS o ww. przypadkach wyrejestrowania dłużników alimentacyjnych, ponieważ żadne przepisy nie nakładały na PUP takiego obowiązku. Ponadto w swoich wyjaśnieniach Dyrektor wskazał, że OPS poprzez elektroniczną platformę komunikacyjną SEPI miały dostęp do powyższych danych. NIK wskazuje, że zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora, w obowiązujących w okresie objętym kontrolą regulacjach prawnych, nie ustanowiono zobowiązania PUP do przekazywania ww. danych do OPS.

[Dowód: akta kontroli – str. 500, 503]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieinformowaniu przez Urząd właściwych OPS, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 5 ust. 4 w związku z art. 5 ust. 3 pkt 3 ustawy o pomocy, o odmowie przyjęcia przez dłużników alimentacyjnych (bez uzasadnionej przyczyny) propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej formy pomocy. W okresie objętym kontrolą dokonano 26 wyrejestrowań dłużników alimentacyjnych¹⁸ (objętych wnioskami OPS o aktywizację zawodową), którzy odmówili, bez uzasadnionej przyczyny, przyjęcia propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej formy pomocy. O powyższym Urząd, pomimo istnienia ww. ustawowego obowiązku, nie poinformował właściwych OPS, czym uniemożliwił podjęcie przez nie kolejnych działań przewidzianych ustawą o pomocy, mających na celu wyegzekwowanie od tych dłużników należnych świadczeń. Dyrektor wyjaśnił m. in., że nie realizował ww. obowiązku ponieważ uznał, że każdy OPS posiada pełny dostęp do wskazanych informacji za pośrednictwem platformy komunikacyjnej SEPI, co wypełniało jego zdaniem wymóg określony w art. 220 § 2 lit a-c ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r.

¹⁷ Działania PUP w zakresie informowania o wyrejestrowywaniu dłużników ze względu na te przyczyny przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji *Ustalone nieprawidłowości*.

¹⁸ Odpowiednio: 16 w 2015 r., 3 w 2016 r. i 7 w 2017 r.

Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹ w zakresie dostępu OPS do informacji w drodze elektronicznej.

[Dowód: akta kontroli – str. 24-25, 500-508]

NIK nie podziela wyjaśnień złożonych przez Dyrektora ponieważ elektroniczna platforma komunikacyjna SEPI nie zapewniała uzyskania informacji przez OPS o ww. przypadkach wyrejestrowania dłużników alimentacyjnych z ewidencji osób bezrobotnych z uwagi na brak funkcjonalności umożliwiającej automatyczne informowanie jej użytkowników o dokonywanych zmianach w bazie w określonym zakresie, w tym o dokonaniu zmiany polegającej na wyrejestrowaniu danego dłużnika.

[Dowód: akta kontroli – str. 515-516]

2. Działania prowadzone przez PUP wobec dłużników alimentacyjnych

Badanie próby spraw 31 dłużników alimentacyjnych objętych wnioskami o ich aktywizację zawodową (wybranych w drodze doboru celowego w czterech równolegle kontrolowanych OPS z terenu działalności Urzędu)²⁰, wykazało że Urząd ustalił profile pomocy dla 28 osób, w tym: dla 19 osób przed datą wpływu do Urzędu informacji OPS o potrzebie ich aktywizacji zawodowej, dla dwóch osób w dniu wpływu do Urzędu takich informacji oraz dla siedmiu osób po otrzymaniu przez Urząd takich informacji. W przypadku 18 dłużników alimentacyjnych Urząd ustalił drugi profil pomocy (z których w dwóch przypadkach²¹ profil został następnie zmieniony na trzeci), w przypadku dziewięciu osób trzeci profil pomocy (z których w trzech przypadkach²² profil ten został zmieniony na drugi, a w jednym przypadku z trzeciego na drugi i ponownie na trzeci²³) i w jednym przypadku²⁴ pierwszy profil pomocy. W pozostałych trzech przypadkach²⁵ Urząd nie ustalił profili pomocy w związku z wyrejestrowaniem dłużników alimentacyjnych z ewidencji osób bezrobotnych z powodu nieusprawiedliwionego niestawiennictwa w Urzędzie.

Profile pomocy zostały ustalone niezwłocznie, tj. zgodnie z art. 33 ust. 2b ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i rynku pracy²⁶. I tak, w przypadku 24 dłużników alimentacyjnych profil pomocy ustalony został w terminie od pięciu do ośmiu dni od ich zarejestrowania, a dla dwóch dłużników alimentacyjnych²⁷ Urząd ustalił profile pomocowe po 13 i 14 dniach od ich rejestracji w związku z usprawiedliwioną nieobecnością tych bezrobotnych w pierwotnym terminie sześciu i siedmiu dni od daty rejestracji (wyznaczonym na ustalenie tych profili). W przypadku pozostałych dwóch bezrobotnych, zarejestrowanych w latach 2012 – 2013 profile te zostały ustalone w momencie powstania takiego obowiązku, tj. we wrześniu i lipcu 2014 r.²⁸

[Dowód: akta kontroli – str. 48-51, 229-475, 487 i 491-494]

Spośród ww. 28 dłużników alimentacyjnych, którym Urząd ustalił profil pomocy, dla 26 takich osób, Urząd w terminie 60 dni od jego ustalenia, tj. zgodnie z art. 34a

¹⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 570 ze zm., zwana dalej „Kpa”.

²⁰ Ośmiu dłużników z Miasta Będzina, 13 z Miasta Czeladź, sześciu z Gminy Bobrowniki oraz czterech z Miasta Sławków.

²¹ Dwóch dłużników alimentacyjnych ze Sławkowa: WN w dniu 24 listopada 2017 r. i PS w dniu 12 kwietnia 2018 r.

²² Odpowiednio dłużnicy alimentacyjni: AC z Będzina 9 grudnia 2015 r., IK z Czeladzi 8 lutego 2018 r. i RF z Czeladzi 3 października 2016 r.

²³ Dłużnik alimentacyjny AD z Czeladzi odpowiednio 21 listopada 2016 r. i 14 czerwca 2017 r.

²⁴ Dłużnik alimentacyjny WF z Bobrownik w dniu 22 stycznia 2015 r.

²⁵ Dłużnicy alimentacyjni IK z Będzina, AS z Czeladzi oraz TW z Bobrownik.

²⁶ Dz. U. z 2017 r., poz. 1065 ze zm., zwana dalej „ustawą o promocji zatrudnienia”.

²⁷ Dłużnicy alimentacyjni: AS z Będzina i MS z Bobrownik.

²⁸ Profile pomocowe zostały wprowadzone z dniem 27 maja 2014 r., ustawą z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598).

ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia, przedstawił łącznie 64 IPD²⁹ (w tym 49 IPD³⁰ w okresie objętym kontrolą). W jednym przypadku przedstawienie IPD bezrobotnemu nastąpiło po 68 dniach od ustalenia dla niego profilu pomocy³¹ i wiązało się z usprawiedliwioną nieobecnością tego dłużnika w terminie przewidzianym do przedstawienia mu IPD. Niesporządzenie IPD dla ostatniego spośród objętych badaniem dłużników alimentacyjnych³² spowodowane było jego wcześniejszym (przed terminem sporządzenia IPD) wyrejestrowaniem³³ przez Urząd w związku z podjęciem pracy.

[Dowód: akta kontroli – str. 52-54 i 476-479]

Urząd w 2015 r. wydał bezrobotnym dłużnikom alimentacyjnym 75 skierowań do pracy niesubsydiowanej (na 196 dłużników zarejestrowanych w tym roku), a w latach 2016-2017 odpowiednio 20 i 24 takich skierowań (na odpowiednio 71 i 68 dłużników). W wyniku tych działań pracę podjęło jedynie trzech dłużników w 2015 r. Nadto PUP wobec dłużników zastosował inne aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, w tym w postaci skierowania do realizacji: robót publicznych (łącznie trzy osoby³⁴), szkolenia (trzy osoby³⁵), stażu (pięć osób³⁶) oraz prac społecznie użytecznych (14 osób³⁷).

[Dowód: akta kontroli – str. 24-25]

W sporządzonych i przedstawionych dłużnikom alimentacyjnym przez Urząd w okresie objętym kontrolą ww. 49 IPD (objętych szczegółowym badaniem):

- w 28 IPD przedstawionym dłużnikom z ustalonym II profilem pomocy (75,7% takich IPD) z katalogu możliwych działań dla bezrobotnych z tym profilem określonym w art. 33 ust. 2c pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia, Urząd zaplanował pośrednictwo pracy jako formę aktywizacji zawodowej. W pozostałych dziewięciu IPD, oprócz pośrednictwa pracy, Urząd ustalił dodatkowe działania aktywizacyjne danego bezrobotnego, takie jak: szkolenia w ramach planu szkoleń – w czterech IPD³⁸, poradnictwo zawodowe³⁹ i staże⁴⁰ – po dwa IPD oraz prace społecznie użyteczne – w jednym IPD⁴¹;
- w 10 IPD przedstawionym dłużnikom alimentacyjnym, którym ustalono III profil pomocy, w jednym przypadku⁴² zaplanowano realizację programu aktywizacji i integracji⁴³;
- w IPD⁴⁴ dla dłużnika alimentacyjnego z I profilem pomocy⁴⁵ jako formę pomocy Urząd ustalił pośrednictwo pracy.

²⁹ 49 IPD dotyczyło osób którym ustalono II profil pomocy, 14 IPD osób z III profilem pomocy oraz jeden IPD dłużnikowi z I profilem pomocy.

³⁰ 37 IPD dla osób którym ustalono II profil i 11 IPD dla osób z III profilem i jednego z I profilem.

³¹ Dla dłużnika alimentacyjnego AD z Czeladzi, IPD przedstawiony został 6 grudnia 2014 r., a ustalenie III profilu pomocy nastąpiło 29 września 2014 r.

³² H.H. z Będzina, któremu ustalono profil pomocy 21 lutego 2017 r.

³³ W dniu 6 marca 2017 r.

³⁴ Po jednej w latach 2015-2017.

³⁵ W tym: dwie w 2015 r. i jedna w 2016 r.

³⁶ W tym: po dwie osoby w latach 2015 i 2017 i jedna osoba w 2016 r.

³⁷ W tym: siedem w 2015 r., dwie w 2016 r. i pięć w 2017 r.

³⁸ W IPD przedstawionych dłużnikom alimentacyjnym: PK ze Sławkowa 28 stycznia 2015 r., MK ze Sławkowa 13 kwietnia 2015 r., IK z Czeladzi 17 lutego 2015 r. i MF z Czeladzi 27 stycznia 2017 r.

³⁹ W IPD przedstawionych dłużnikom alimentacyjnym: DM z Czeladzi 19 stycznia 2017 r. i MW z Bobrownik 5 marca 2015 r.

⁴⁰ W IPD przedstawionych dłużnikom alimentacyjnym: SK z Czeladzi 27 sierpnia 2015 r. i AD z Czeladzi 19 stycznia 2017 r.

⁴¹ Dot. IPD przedstawionego 24 września 2015 r. dłużnikowi alimentacyjnemu DC z Czeladzi.

⁴² Dłużnik alimentacyjny WN ze Sławkowa.

⁴³ Zwanego dalej „PAI”.

⁴⁴ Z 17 lutego 2015 r.

⁴⁵ Dłużnik alimentacyjny WF z Bobrownik.

We wszystkich objętych badaniem 49 IPD Urząd, zgodnie z § 7 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie profilowania pomocy dla bezrobotnego⁴⁶ ustalił terminy zaplanowanych działań.

[Dowód: akta kontroli – str. 52-97]

Dyrektor podał m.in., że zgodnie z art. 34a ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia, przygotowanie IPD przez pracownika Urzędu wymaga udziału, współpracy i akceptacji danego bezrobotnego, a art. 33 ust. 4 ustawy o promocji zatrudnienia nie przewiduje możliwości pozbawienia statusu bezrobotnego osoby, która nie zaakceptuje IPD. Ponadto wyjaśnił, że zaplanowanie w IPD (dla osób z I i II profilem) innych poza pośrednictwem pracy form wsparcia (przewidzianych w ustawie o promocji zatrudnienia) uzależniona jest od złożenia pisemnego wniosku w tym zakresie przez bezrobotnego lub pracodawcę oraz spełnienia szeregu innych wymagań odnoszących się do danego instrumentu, bądź danej usługi rynku pracy (w zakresie spełniania kryteriów: wieku, sytuacji na rynku pracy, sytuacji rodzinnej, posiadanych umiejętności i doświadczenia oraz predyspozycji psychofizycznych lub zdrowotnych). Zdaniem Dyrektora uwzględnienie w IPD innych (od pośrednictwa pracy) form wsparcia w sytuacji niezłożenia odpowiedniego wniosku lub niespełniania przez bezrobotnego szczegółowych wymagań, byłoby czynnością niepotrzebną i nieefektywną. Dyrektor podał również, że w przypadku osób z ustalonym III profilem pomocy, ustawodawca ograniczył możliwość aktywizacji zawodowej wyłącznie do realizacji PAI oraz działań aktywizacyjnych zleconych przez urząd pracy⁴⁷, programów specjalnych, skierowań do zatrudnienia wspieranego, podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej oraz w uzasadnionych przypadkach – poradnictwa zawodowego. Powyższe, zdaniem Dyrektora Urzędu, wobec istniejących uwarunkowań prawno-organizacyjnych, praktycznie wykluczało możliwość aktywizacji zawodowej osób z tym profilem i powodowało, że osobom tym Urząd przedstawiał wyłącznie informacje o otwartych ofertach pracy.

[Dowód: akta kontroli – 476-480]

Dłużnikom zarejestrowanym jako osoby poszukujące pracy PUP wydał w okresie objętym kontrolą łącznie 12 skierowań do pracy⁴⁸, nie obejmując żadnego z zarejestrowanych dłużników działaniami polegającymi na skierowaniu na szkolenie, sfinansowanie kosztów egzaminów lub licencji bądź kosztów studiów podyplomowych czy też udzieleniem pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia. Nieobjęcie tych osób ww. działaniami aktywizującymi zawodowo, wynikało z niespełniania przez żadną z tych osób wymagań określonych w art. 43 i art. 53a ust. 1 ustawy o promocji zatrudnienia, warunkujących objęcie ich takim wsparciem.

[Dowód: akta kontroli – str. 24-25, 476-480]

Z ww. 49 IPD, w dwóch przypadkach ustalenie profilu pomocowego oraz przedstawienie dłużnikowi alimentacyjnemu IPD nastąpiło bezpośrednio po otrzymaniu przez Urząd informacji od właściwego OPS o konieczności podjęcia aktywizacji⁴⁹. Spośród 49 IPS Urząd poddał modyfikacji osiem IPD (w tym jeden dwukrotnie⁵⁰). Modyfikacje te polegały na dodaniu pojedynczych dodatkowych działań aktywizacyjnych⁵¹ lub zmianie terminu realizacji działania. Z ww. dziewięciu

⁴⁶ Dz. U. z 2014 r., poz. 631, zwanego dalej: „rozporządzeniem w sprawie profilowania”.

⁴⁷ W ramach umowy o świadczenie działań aktywizacyjnych zawartej pomiędzy Marszałkiem Województwa i PUP.

⁴⁸ Osiem w 2015 r., jedno w 2016 r. i trzy w 2017 r.

⁴⁹ Dotyczyło to dłużników alimentacyjnych: KB z Będzina (wpływ informacji – 23 grudnia 2015 r., ustalenie profilu pomocy – 29 grudnia 2015 r. oraz przedstawienie IPD – 12 lutego 2016 r.) i SK z Czeladzi (wpływ informacji od OPS – 5 lipca 2017 r., ustalenie profilu pomocy – 7 lipca 2017 r. i przedstawienie IPD – 9 sierpnia 2017 r.).

⁵⁰ IPD dla dłużnika alimentacyjnego DM z Czeladzi z 19 stycznia 2017 r. modyfikowany: 9 lutego i 17 marca 2017 r.

⁵¹ W czterech przypadkach dodano refundację kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy, w trzech przypadkach dodano staż i w jednym prace społecznie użyteczne.

modyfikacji: jedna nastąpiła bezpośrednio po otrzymaniu przez Urząd informacji od OPS o konieczności podjęcia aktywizacji⁵² i jedna po dwóch miesiącach od otrzymania przez PUP takiej informacji⁵³. W pozostałych siedmiu przypadkach modyfikacje IPD zostały dokonane od 6 miesięcy do nawet 2 lat po otrzymaniu informacji z OPS o konieczności podjęcia aktywizacji dłużników alimentacyjnych.

[Dowód: akta kontroli – str. 52-54, 67, 69, 72, 75, 85, 89, 93 i 95]

Dyrektor Urzędu podał, że podobnie jak opracowanie IPD, ich modyfikacja wymaga również współdziałania bezrobotnego i jego akceptacji. Ponadto wyjaśnił, że brak jest możliwości, bez zgody bezrobotnego, narzucenia działań, które będą przez niego realizowane. W ocenie Dyrektora powyższe, przy nastawieniu dłużników alimentacyjnych wykazujących brak chęci do aktywizacji zawodowej, znacznie utrudnia Urzędowi możliwość podejmowania jakichkolwiek działań w zakresie doboru form pomocy w ramach zarówno przygotowania jak i modyfikowania IPD.

[Dowód: akta kontroli – str. 477 i 482-483]

Dłużnicy (28 z badanej próby) objęci ww. 49 IPD w okresie objętym kontrolą zgłosili się w Urzędzie łącznie 228 razy z zachowaniem terminu (do 90 dni) ustalonego w art. 33 ust. 3 ustawy o promocji zatrudnienia dla dłużników alimentacyjnych do zgłaszania się w Urzędzie celem potwierdzenia gotowości do podjęcia pracy, przyjęcia propozycji pracy lub innej formy pomocy. W trakcie ww. zgłoszeń oprócz potwierdzenia przez ww. bezrobotnych dłużników alimentacyjnych gotowości do podjęcia pracy, udzielono łącznie 33 porad zawodowych oraz przedstawiono 40 ofert pracy, pięć propozycji stażu i trzy propozycje prac społeczno-użytecznych.

[Dowód: 98-100 i 229-475]

W 79 przypadkach, tj. 33,8% wszystkich kontaktów Urzędu⁵⁴ z objętymi badaniami ww. bezrobotnymi dłużnikami alimentacyjnymi, Urząd nie dotrzymał wymaganego w § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie profilowania terminu (co najmniej raz na 60 dni) monitorowania ich sytuacji. Kontakt w tych przypadkach następował od 61 do 74 dni po ostatniej wizycie tych osób w PUP. Przekroczenie ww. terminów wynikało z wystąpienia okoliczności niezawinionych przez dłużników, takich jak: niedyspozycja zdrowotna. Urząd wyznaczał termin stawienia się bezrobotnego na dzień następny po ustaniu przyczyny uniemożliwiającej terminowe stawienie się w Urzędzie.

[Dowód: akta kontroli – str. 98-100, 229-475 i 511-512]

Według raportów ZUS-U1 dotyczących 31 badanych dłużników alimentacyjnych, na dzień 30 grudnia 2017 r. zatrudnionych było osiem osób (25,8%), a na dzień 16 kwietnia 2018 r. – sześć osób (19,4%). Wszyscy ww. zatrudnieni dłużnicy alimentacyjni, wg posiadanej przez PUP informacji, znaleźli zatrudnienie na rynku otwartym.

[Dowód: akta kontroli str. 225-226, 269-287, 349- 392, 425-448 i 465-475]

Dyrektor Urzędu wyjaśnił, że niska skuteczność aktywizacji zawodowej dłużników alimentacyjnych wynika z kilku, powtarzających się przyczyn, tj.:

⁵² W przypadku dłużnika alimentacyjnego AW z Czeladzi (wpływ do Urzędu informacji – 15 marca 2017 r., a modyfikacja IPD z 21 lipca 2016 r. nastąpiła 24 maja 2017 r.).

⁵³ W przypadku dłużnika alimentacyjnego PK ze Sławkowa (wpływ do Urzędu informacji – 25 lipca 2017 r., modyfikacja IPD z 17 lutego 2017 r. nastąpiła 15 września 2017 r.).

⁵⁴ Ogółem w okresie objętych kontrolą miało miejsce 234 kontaktów PUP z dłużnikami, w tym 228 kontaktów osobistych (zgłoszenie się do Urzędu) i sześć kontaktów telefonicznych.

- z ustalania III profilu pomocy będącego najczęściej wynikiem negatywnego nastawienia dłużników alimentacyjnych do korzystania z pomocy oferowanej przez PUP⁵⁵;
- niechęci do podejmowania zatrudnienia przez osoby będące dłużnikami alimentacyjnymi, wynikającej z obawy, iż po podjęciu „legalnej pracy” w wyniku zajęcia komorniczego utracą oni znaczną część zarobków, co niejednokrotnie było sygnalizowane w rozmowach z indywidualnymi doradcami klienta;
- wielokrotnej i częstej utraty statusu osoby bezrobotnej z powodu nierozliczania otrzymanych skierowań, niestawiennictwa w wyznaczonych terminach, przerywania udziału w aktywizacji bez podania przyczyny, tymczasowego aresztowania lub odbywania kary pozbawienia wolności, co przerywa proces aktywizacyjny na minimum kilka miesięcy wynikających z okresów karencji;
- rejestracji w PUP jedynie z powodu chęci otrzymania wsparcia z OPS, które często jest tym uwarunkowane oraz możliwości korzystania z bezpłatnych świadczeń opieki zdrowotnej, finansowanych ze środków publicznych (niejednokrotnie bezpłatne ubezpieczenie zdrowotne jest głównym celem nabycia i posiadania statusu bezrobotnego przez dłużników alimentacyjnych);
- odmów zatrudnienia zgłaszanych przez pracodawców z powodu braku wystarczającego doświadczenia, kwalifikacji, kompetencji lub karalności kandydatów (pracownicy PUP otrzymywali wielokrotne sygnały od pracodawców, iż zgłaszający się do nich ze skierowaniami kandydaci, nie chcąc faktycznego zatrudnienia, proszą o wpisywanie ww. przyczyn jako powodów niemożności przyjęcia do pracy);
- nadużywania alkoholu przez te osoby (co miało wpływ na podejmowane przez pracodawców negatywne decyzje o ich zatrudnieniu).

[Dowód: akta kontroli – str. 26, 28-31, 476-477 i 483-484]

3. Realizacja programów specjalnych

W latach objętych kontrolą Urząd nie realizował programów specjalnych, o których mowa w rozdziale 13a ustawy o promocji zatrudnienia. W 2017 r. Urząd (wraz z ośmioma PUP z terenu województwa śląskiego), wspólnie z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Katowicach realizował natomiast Program Regionalny „50+”⁵⁶, celem którego była aktywizacja zawodowa 30 osób bezrobotnych zarejestrowanych w PUP powyżej 50 roku życia z ustalonym II profilem pomocy. W programie tym uczestniczyła jedna osoba będąca dłużnikiem alimentacyjnym, która utraciła status osoby bezrobotnej, w związku z przerwaniem stażu z winy zatrudnionego (zwolnienia dyscyplinarnego).

[Dowód: akta kontroli str. 23 i 27]

4. Zawieranie porozumień obejmujących aktywizację zawodową dłużników alimentacyjnych

W okresie objętym kontrolą Urząd nie zawierał porozumień w zakresie współpracy z gminami i ośrodkami pomocy społecznej, obejmujących sprawy związane z aktywizacją zawodową dłużników alimentacyjnych.

[Dowód: akta kontroli str. 23]

⁵⁵ w 2015 r. na 190 sprofilowanych bezrobotnych objętych wnioskami o ich aktywizację zawodową, III profil pomocy uzyskało 75 osób (39%), w 2016 r. na 67 ww. bezrobotnych III profil pomocy uzyskało 17 osób (25%) i w 2017 r. na 65 ww. bezrobotnych III profil pomocy uzyskało 11 osób (17%).

⁵⁶ Na podstawie art. 66c ustawy o promocji zatrudnienia.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ww. ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵⁷, wnosi o **zapewnienie informowania właściwych OPS o odmowie przyjęcia przez dłużnika alimentacyjnego, bez uzasadnionej przyczyny, propozycji odpowiedniego zatrudnienia lub innej formy pomocy.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku sformułowanego w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Katowice, dnia 15 czerwca 2018 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler nadzorujący
Marcin Wesoły
Gł. specjalista kontroli państwowej**

.....

⁵⁷ Dz. U. z 2017 r., poz. 524, zwana dalej „ustawą o NIK”.