

Lubuski Urząd Wojewódzki
w Gorzowie Wielkopolskim
ul. Jagiellończyka 8
66-400 Gorzów Wlkp.

Gorzów Wlkp., dnia 12 grudnia 2016r.

PS-III.862.12.2015.AHum

Pan
Marek Boryczka
Starosta
Powiatu Wschowskiego

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016r., poz. 645 z późn. zm.) zespół kontrolny Wydziału Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. w składzie:

1. Andżelika Humienna – Starszy Inspektor w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. (przewodniczący zespołu) posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli nr 224-1/2016 z dnia 30 września 2016r.
2. Marta Krompaszczyk – Inspektor w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp. posiadający upoważnienie Wojewody Lubuskiego do przeprowadzenia kontroli Nr 224-2/2016 z dnia 30 września 2016r.

przeprowadził w okresie od dnia 3 października 2016r. do dnia 14 października 2016r. kontrolę doraźną w Starostwie Powiatowym we Wschowie z siedzibą przy Placu Kosynierów 1C. Przedmiot kontroli obejmował ocenę spełniania przez Pana (*) wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów powiatowych urzędów pracy oraz prawidłowość przeprowadzenia naboru na ww. stanowisko.

W dniu 06.05.2015r. do Wojewody Lubuskiego wpłynął wniosek o sprawdzenie w trybie nadzoru, czy Pan (*) powołany na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie z dniem (*) spełniał wymogi, o których mowa w art.9 ust 5 ustawy o promocji zatrudnienia (...).

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. z 2016 r., poz. 645 z późn. zm.) do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy m.in. sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez starostę w zakresie spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów urzędów pracy.

Natomiast art. 9 ust. 5 ww. ustawy stanowi, iż starosta powołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy.

W związku z powyższym pismem z dnia 11 maja 2015r., znak: PS- III.862.12.2015.AHum wszczęto postępowanie nadzorcze w przedmiotowym zakresie

i zwrócono się z prośbą do Starosty Powiatu Wschowskiego o przesłanie dokumentacji konkursowej dotyczącej przeprowadzonego naboru na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie, kompletu akt Pana (*), potwierdzających spełnianie ustawowych wymogów oraz wewnętrznych regulacji dotyczących rekrutacji na stanowiska urzędnicze w jednostkach organizacyjnych powiatu.

Analiza przesłanej dokumentacji wykazała nieprawidłowości w toku przeprowadzonego konkursu, polegające na nierzetelnym przeanalizowaniu przedstawionych przez kandydata dokumentów. Konieczne więc było przeprowadzenie postępowania nadzorczego oraz wszczętego w jego rezultacie postępowania kontrolnego w celu stwierdzenia, czy wyłoniony w wyniku tego konkursu kandydat spełniał wymóg w zakresie posiadanego doświadczenia i stażu pracy.

Ustalenia kontroli oraz wydane na ich podstawie zalecenia zawarto w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 grudnia 2015r. Starosta Powiatu Wschowskiego nie zgodził się z zaleceniami Wojewody Lubuskiego i po wyczerpaniu wszystkich środków zaskarżenia przedmiotowego wystąpienia pokontrolnego w dniu 22 marca 2016r. wniósł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wlkp. wyrokiem z dnia 22 czerwca 2016r. uchylił zaskarżone przez Starostę Wschowskiego zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 grudnia 2015r. i zobowiązał Wojewodę Lubuskiego do ponownego rozpatrzenia sprawy w oparciu o całość zgromadzonego materiału dowodowego.

W związku z powyższym pismem z dnia 3 października 2016r. ponownie wszczęto kontrolę w przedmiotowym zakresie. Za materiał dowodowy w prowadzonym postępowaniu będzie służyć zebrana w toku prowadzonych czynności wyjaśniających i kontrolnych dokumentacja (znak sprawy: PS-III.862.12.2015.AHum) dotycząca kwalifikacji osoby aktualnie kierującej Powiatowym Urzędem Pracy we Wschowie.

Projekt wystąpienia pokontrolnego otrzymał Pan w dniu 17 listopada 2016r.

Pismem znak: Or.2111.1.2015 z dnia 21 listopada 2016r., wniósł Pan zastrzeżenia do projektu wystąpienia pokontrolnego w zakresie stwierdzonych w toku postępowania konkursowego nieprawidłowości oraz zaliczenia całego okresu pracy w (*), wynikającego z zaświadczenia z dnia (*) do stażu pracy wynikającego z art. 9 ust. 5 ww. ustawy. Po dokonaniu analizy oddalono w całości wniesione zastrzeżenia, o czym został Pan poinformowany w piśmie z dnia 29 listopada 2016r.

W związku z powyższym przekazuję niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Ocena skontrolowanej działalności, ze wskazaniem ustaleń, na których została oparta:

Na podstawie przekazanej przez Starostę Wschowskiego dokumentacji ustalono, iż Zarząd Powiatu Wschowskiego na posiedzeniu, które odbyło się dnia (*) podjął decyzję o rozpisaniu z dniem (*) naboru na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie. Procedura naboru kandydatów przeprowadzona została w oparciu o Regulamin naboru na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze w jednostkach organizacyjnych Powiatu Wschowskiego wprowadzony Uchwałą Nr 23/2007 Zarządu Powiatu Wschowskiego z dnia 4 czerwca 2007r.

Z ww. Regulaminu wynika, że dokumenty aplikacyjne przyjmowane są wyłącznie w terminach określonych w ogłoszeniu w formie pisemnej, bądź drogą elektroniczną opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym. Na przedmiotowe dokumenty składają się list motywacyjny, życiorys, kserokopie świadectw pracy, kserokopie dyplomów potwierdzających wykształcenie, kserokopie zaświadczeń o ukończonych kursach, szkoleniach. Po upływie terminu określonego w ogłoszeniu Komisja dokonuje analizy dokumentów aplikacyjnych otrzymanych przez kandydatów, pod względem spełniania przez nich wymogów kwalifikacyjnych. Drugim etapem naboru jest rozmowa kwalifikacyjna przeprowadzana przez komisję z kandydatami spełniającymi wymogi formalne naboru.

Ponadto w ogłoszeniu na wolne stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie wskazano, iż w celu udokumentowania koniecznych wymagań należy przedłożyć dokumenty poświadczające wykształcenie i kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania oferowanej pracy oraz dokumenty potwierdzające staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub innych instytucjach rynku pracy w rozumieniu ustawy o promocji zatrudnienia(...), przy czym przez staż pracy rozumie się okres zatrudnienia od którego zależą uprawnienia pracownicze.

Z dokumentacji konkursowej wynika, że wpłynęły 4 aplikacje kandydatów ubiegających się o zatrudnienie, z czego 2 nie spełniały wymagań pracodawcy dotyczących stażu pracy i wykształcenia. W protokole z przeprowadzonego naboru na stanowisko dyrektora PUP wskazano, iż do następnego etapu naboru przeszły dwie aplikacje spełniające wymagania formalne określone w ogłoszeniu, spośród których Pan (*) uzyskał wyższą liczbę punktów. Wskazano, że do udokumentowania wymaganego 5-letniego stażu pracy w innych instytucjach rynku pracy Pan (*) przedłożył świadectwa pracy i zaświadczenia. W związku z tym komisja rekrutacyjna zarekomendowała Pana (*) jako kandydata do zatrudnienia na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie.

Zgodnie z art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy starosta powołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy wyłonionego w drodze konkursu spośród osób posiadających wykształcenie wyższe oraz co najmniej 3-letni staż pracy w publicznych służbach zatrudnienia lub co najmniej 5-letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy.

Podkreślenia wymaga, iż prawo pracy nie definiuje pojęcia stażu pracy. Przyjmuje się, że jest to łączny okres zatrudnienia czyli czas, w którym pracownik pozostawał w stosunku pracy, czyli wykonywał pracę na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Jednakże zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego praca może być wykonywana w oparciu o umowy cywilnoprawne. Z zasady swobody umów wynika prawo stron do wyboru rodzaju stosunku pracy, na podstawie którego praca będzie świadczona. Pojęcie stażu pracy winno być utożsamiane z pojęciem zatrudnienia, które obejmuje świadczenie pracy w oparciu o umowę o pracę, ale także w oparciu o inne umowy cywilnoprawne. W związku z tym w grupie dokumentów wymaganych do przystąpienia do konkursu winny znaleźć się nie tylko świadectwa pracy, ale także inne dokumenty potwierdzające zatrudnienie. Jednakże w ocenie organu nadzoru doświadczenie zawodowe w wymaganym zakresie w toku konkursu powinno być przez kandydata wykazane w sposób niebudzący wątpliwości poprzez przedstawienie dokumentów ten staż pracy udowadniających, a więc powinien z nich wynikać konkretny okres zatrudnienia oraz rodzaj wykonywanej pracy.

Na podstawie przedłożonych dokumentów organ nadzoru stwierdził, że Pan (*) posiada wykształcenie wyższe. Ponadto ustalono, iż na etapie przeprowadzanego naboru na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie Pan (*) w celu udokumentowania posiadanego stażu pracy przedłożył następujące dokumenty:

- świadectwo pracy z dnia (*) potwierdzające zatrudnienie w (*) w okresie od (*) do (*) na stanowisku nauczyciela na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy;
- świadectwo pracy z dnia (*) potwierdzające zatrudnienie w (*) w okresie (*) do (*) na stanowisku nauczyciela na podstawie umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy;
- świadectwo pracy z dnia (*), z którego wynika, że Pan (*) był zatrudniony w (*) w okresie od (*) do (*) na stanowisku nauczyciela na podstawie umowy o pracę w wymiarze ½ etatu;
- zaświadczenie z dnia (*), potwierdzające pracę w (*) działającej przy (*) w latach (*) oraz prowadzenie wykładów i ćwiczeń na kursach pedagogicznych dla mistrzów i instruktorów praktycznej nauki zawodu w latach (*);
- zaświadczenie z dnia (*), z którego wynika, że Pan (*) pracował w charakterze wykładowcy w szkołach średnich i policealnych w latach (*) prowadzonych przez (*);
- zaświadczenie z dnia (*) z którego wynika, że w (*) dnia (*) została powołana Państwowa Komisja Egzaminacyjna. Ponadto wskazano, że w latach (*) w szkole prowadzono kursy pedagogiczne dla instruktorów praktycznej nauki zawodu będące formą kształcenia pozaszkolnego;
- zaświadczenie z dnia (*) potwierdzające, że Pan (*) pracował w (*) w latach (*) jako członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej powołanej przez Kuratorium Oświaty w (*);
- pismo z dnia (*) dotyczące powołania Pana (*) z dniem (*) do pełnienia funkcji (*) w (*) w roku szkolnym (*);
- pismo z dnia (*) w sprawie odwołania Pana (*) z dniem (*) ze stanowiska (*) z powodu rozwiązania na mocy porozumienia stron umowy o pracę.
- umowa o pracę zawarta w dniu (*) na czas określony od dnia (*) do dnia (*) na stanowisku (*) w pełnym wymiarze czasu pracy;
- akt mianowania z dniem (*) Pana (*) na stanowisko (*) w (*);
- umowa o pracę zawarta w dniu (*) pomiędzy (*) a Panem (*) na czas nieokreślony od dnia (*) na stanowisku (*) w wymiarze ½ etatu;
- akt powołania Pana (*) od dnia (*) na stanowisko (*).

W myśl art. 6 ust. 2 ww. ustawy publiczne służby zatrudnienia tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi, realizującymi zadania określone ustawą. Na podstawie ww. dokumentów ustalono, iż Pan (*) nie posiada stażu pracy w publicznych służbach zatrudnienia.

Instytucjami rynku pracy realizującymi zadania określone w ustawie są wymienione w art. 6 ust. 1 pkt 2-6 Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego.

Z wyjaśnień przesłanych przez Starostę Wschowskiego pismem z dnia 26.05.2015r., znak: OR.2111.1.2015 wynika, iż do stażu pracy, o którym mowa w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zaliczono m.in. zatrudnienie w (*) w okresie od (*) do (*). Starosta wskazał, iż powyższe okresy zostały udokumentowane na podstawie świadectw pracy z dnia (*) i (*) oraz dwóch zaświadczeń z dnia (*)

Ponadto poinformował, że do stażu pracy zaliczono okres od (*) do (*) i od (*) do (*) na podstawie zaświadczeń (*) z dnia (*) poświadczających pracę w (*) działającej przy (*) oraz prowadzenie wykładów i ćwiczeń na kursach pedagogicznych dla mistrzów praktycznej nauki zawodu oraz pracę w charakterze wykładowcy w szkołach średnich i policealnych prowadzonych przez (*).

Wobec powyższego należało zbadać, czy kandydat spełnia ustawowy wymóg w zakresie posiadania 5-letniego stażu pracy w instytucjach szkoleniowych będących instytucjami rynku pracy.

Instytucjami szkoleniowymi, będącymi instytucjami rynku pracy są, według art. 6 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Odrębnymi przepisami, o których mowa w ww. art. 6 ust. 5 są przepisy ustawy z dnia 7 września 1991r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2015r., poz. 2156 z późn. zm.).

W art. 3 pkt 17 ustawy o systemie oświaty zawarta została ustawowa definicja form pozaszkolnych - należy przez to rozumieć formy uzyskiwania i uzupełniania wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w placówkach i ośrodkach, o których mowa w art. 2 pkt 3a ustawy, a także kwalifikacyjne kursy zawodowe. Art. 2 zawiera wyszczególnienie jednostek organizacyjnych tworzących system oświaty, zaliczając do nich w pkt 3a placówki kształcenia ustawicznego, placówki kształcenia praktycznego oraz ośrodki doksztalcania i doskonalenia zawodowego, umożliwiające uzyskanie i uzupełnienie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Należy przy tym podkreślić, że w art. 2 ustawy o systemie oświaty zawarto rozłączny i wyczerpujący podział jednostek funkcjonujących w systemie oświaty.

Ustawa o systemie oświaty definiuje ponadto pojęcia:

- kształcenie ustawiczne - należy przez to rozumieć kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny (art. 3 pkt 16),
- centrum kształcenia ustawicznego albo centrum kształcenia praktycznego - należy przez to rozumieć rodzaj odpowiednio placówki kształcenia ustawicznego i placówki kształcenia praktycznego (art. 3 pkt 11),
- placówka - należy przez to rozumieć jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3-5, 7 i 10 ustawy (art. 3 pkt 3).

W świetle powyżej przytoczonych przepisów wyraźnie podkreślić należy, że za edukację pozaszkolną nie mogą być uznane co do zasady formy kształcenia realizowane w szkołach. Ustawa o systemie oświaty wyraźnie definiuje formy pozaszkolne poprzez wymienienie placówek i ośrodków (a nie szkół). Dodatkowo również definiuje pojęcie

placówki, wyłączając z jego definicji formy edukacji w szkołach. Placówką są, bowiem jedynie jednostki organizacyjne wymienione w art. 2 pkt 3-5, 7 i 10 ustawy, szkoły natomiast wymienia art. 2 pkt 2 ustawy. Zaznaczenia wymaga jedynie, że za formy pozaszkolne edukacji ustawa o systemie oświaty uznaje również kwalifikacyjne kursy zawodowe, co bezpośrednio wynika z art. 3 pkt 17.

Nie zmienia powyższej interpretacji to, że art. 68 a ust. 1 ustawy o systemie oświaty stanowi, że kształcenie ustawiczne jest organizowane i prowadzone w publicznych i niepublicznych szkołach dla dorosłych albo publicznych i niepublicznych placówkach kształcenia ustawicznego, placówkach kształcenia praktycznego, ośrodkach dokształcania i doskonalenia zawodowego.

Przepis ten wprawdzie przewiduje realizowanie kształcenia ustawicznego w szkołach, jednak należy mieć na względzie, że z przepisu tego nie wynika bynajmniej, że taka forma kształcenia ustawicznego może być uznana za formę edukacji pozaszkolnej. Taka interpretacja stałaby w sprzeczności z wyraźnie określoną w art. 3 pkt 17 ustawy definicją form pozaszkolnych, która wyłącza zaliczenie do tej formy edukacji szkół. Przepis ten do form pozaszkolnych zalicza bowiem jedynie kształcenie ustawiczne realizowane w placówkach kształcenia ustawicznego, co wykazano powyżej w rozumieniu ustawy o systemie oświaty nie jest szkołą.

W związku z powyższym w przypadku udokumentowanego przez Pana (*) zatrudnienia w (*) samo zatrudnienie w szkole jako nauczyciel, potwierdzone świadectwami pracy z dnia (*) oraz (*), nie stanowi zatrudnienia odpowiadającego stażowi pracy wymaganemu w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bowiem szkoła zgodnie z ustawą o systemie oświaty nie realizuje edukacji pozaszkolnej. W związku z tym, okres zatrudnienia potwierdzony przedmiotowymi dokumentami nie może być zaliczony do wymaganego stażu pracy.

Natomiast jeśli chodzi o kwalifikacyjne kursy zawodowe, z uwagi na brzmienie art. 3 pkt 17 ustawy o systemie oświaty, należy je uznać za formę pozaszkolną edukacji, niezależnie od tego, przez jaką jednostkę organizacyjną oświaty są organizowane. Zgodnie z art. 68 a ust. 2 ustawy o systemie oświaty kwalifikacyjne kursy zawodowe mogą być prowadzone przez:

- publiczne szkoły prowadzące kształcenie zawodowe - w zakresie zawodów, w których kształcą, oraz w zakresie obszarów kształcenia, do których są przypisane te zawody;
- niepubliczne szkoły o uprawnieniach szkół publicznych prowadzące kształcenie zawodowe - w zakresie zawodów, w których kształcą, oraz w zakresie obszarów kształcenia, do których są przypisane te zawody;
- publiczne i niepubliczne placówki i ośrodki, o których mowa w ust. 1 pkt 2;
- instytucje rynku pracy, o których mowa w art. 6 ustawy o promocji zatrudnienia (...), prowadzące działalność edukacyjno-szkoleniową;
- podmioty prowadzące działalność oświatową, o której mowa w art. 83a ust. 2 ustawy.

Z przedłożonych zaświadczeń z dnia (*) wynika, że (*) organizował kwalifikacyjne kursy zawodowe, a Pan (*) pracował we wskazanej jednostce w latach (*) jako członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej powołanej przez Kuratorium Oświaty w (*)

do przeprowadzania egzaminów na tytuły kwalifikacyjne robotnika wykwalifikowanego i mistrza w zawodzie, realizujące kształcenie ustawiczne i doskonalenie zawodowe dorosłych na podstawie rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej oraz Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 12.10.1993r. (Dz. U. Nr 103, poz. 472) w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych. Przedmiotowe dokumenty nie obrazują jednak czasu świadczenia przez Pana (*) pracy na kursach kwalifikacyjnych. Zatem w dniu 18.06.2015r. wystąpiono do Starosty Wschowskiego o przedłożenie dokumentów potwierdzających przede wszystkim, czy szkoła takowe kursy prowadziła, w jakich konkretnie okresach w kolejnych latach ujętych w złożonym przez kandydata zaświadczeniu, czy kandydat na tych kursach nauczał, czy tylko był członkiem komisji egzaminacyjnej. Ponadto wskazano, że należy wykazać formę zatrudnienia, dokładny okres oraz czy praca była świadczona w wymiarze odpowiadającym pełnemu wymiarowi czasu pracy.

Starosta Powiatu Wschowskiego przedłożył pismo Wójta Gminy (*) z dnia (*), znak: (*), z którego wynika, że Pan (*) w okresie od (*) do (*) był zatrudniony na umowę o pracę w (*), którego organem prowadzącym była Gmina (*). Ponadto z przedmiotowego pisma wynika, iż we wskazanym okresie Pan (*) wykonywał w jednostce pracę na podstawie umów cywilnoprawnych jako członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej oraz prowadził zajęcia: kursy pedagogiczne i kursy przygotowujące do egzaminów nadających tytuły kwalifikacyjne, stanowiące formy edukacji pozaszkolnej.

Zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. zawartym w uzasadnieniu wyroku z dnia 22 czerwca 2016r., sygnatura akt II SA/Go 363/16 rozstrzygające w przedmiotowej sprawie pismo Wójta Gminy (*) ma charakter zaświadczenia w rozumieniu art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016r., poz. 23 z późn. zm.) i stanowi dokument urzędowy.

W myśl art. 76 § 1 Kpa dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Wojewódzki Sąd Administracyjny wskazał, że kierując się powyższą definicją dokumentem będą m.in. zaświadczenia, o których mowa w art. 217 Kpa. Zaświadczenie nie rozstrzyga żadnej sprawy, nie tworzy, ani też nie kształtuje żadnej nowej sytuacji prawnej, ani też stosunku prawnego. Nie stanowi więc ono wiążącego oświadczenia woli organu administracji, lecz tylko i wyłącznie oświadczenie jego wiedzy, potwierdzające istnienie - i to w określonym czasie - określonych faktów lub stanu prawnego. Nie tworzy żadnych skutków prawnych, a potwierdza jedynie ich istnienie. Zaświadczenie jest pochodną istniejących faktów lub stanu prawnego, wraz ze zmianą których dezaktualizuje się, co tworzy podstawy do wydania nowego zaświadczenia, odpowiadającego aktualnym faktom lub aktualnemu stanowi prawnemu.

Ponadto z uzasadnienia wyroku wynika, że waga dokumentu urzędowego polega na tym, że korzysta on z domniemania prawdziwości tego, co zostało w nim stwierdzone, jednakże po myśli art. 76 § 3 kpa jest to domniemanie, które może zostać obalone. Domniemanie zgodności z prawdą dokumentu urzędowego może być obalone wszelkimi środkami dowodowymi, jednakże strona, która zaprzecza prawdziwości dokumentu urzędowego, powinna tę okoliczność udowodnić. W razie zaś obalenia domniemania zgodności z prawdą lub domniemania prawdziwości dokumentu urzędowego nie może on być

potraktowany jako dowód w sprawie. A zatem dopiero w wyniku obalenia domniemania prawdziwości dokumentu, traci on walor dowodu w sprawie.

W związku z powyższym organ nadzoru po dokonaniu ponownej analizy przedłożonych w toku postępowania kontrolnego dowodów zaliczył okres świadczenia pracy w ramach umów zlecenie wykazany pismem Wójta Gminy (*) z dnia (*), znak: (*) do stażu wynikającego z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Dodatkowo w dniu 30.07.2015r. Starosta Wschowski przekazał dwie umowy zlecenia z dnia (*) oraz z dnia (*) zawarte pomiędzy (*) a Panem (*).

Z umowy z dnia (*) wynika, że tylko w dniu (*) Pan (*) wykonywał zlecenie w przedmiocie przeprowadzenia egzaminów kwalifikacyjnych. Natomiast z umowy z dnia (*) wynika, iż (*) zlecił Panu (*) realizację projektu finansowanego przez (*) pod nazwą „(*)” w okresie od (*) do (*).

Natomiast biorąc pod uwagę przedłożone przez kandydata w postępowaniu konkursowym dwa zaświadczenia potwierdzające zatrudnienie w (*) wątpliwość budził faktyczny okres wykonywania pracy, rodzaj świadczonej pracy, oraz czy praca była świadczona w takiej formie i wymiarze, aby mogła być uznana za umożliwiającą zdobycie odpowiedniego doświadczenia zawodowego z zakresu funkcjonowania i problemów rynku pracy. Należy, bowiem zwrócić uwagę, że w przedmiotowych dokumentach brak było wyszczególnienia formy zatrudnienia, a okres świadczenia pracy został wskazany ogólnikowo „w latach”.

W związku z powyższym zwrócono się do Starosty Powiatu Wschowskiego o przedłożenie dokumentów potwierdzających dokładne okresy wykonywania pracy, zajmowane stanowisko, formę zatrudnienia oraz wymiar czasu pracy.

Pismem z dnia 28.07.2015r. Starosta Wschowski przekazał odpowiedź uzyskaną z (*), z której wynika, że Pan (*) był zatrudniony na podstawie umów zlecenia od których nie były odprowadzane składki ZUS. Wskazano, iż umowy dotyczyły zarówno pracy w Państwowej Komisji Egzaminacyjnej nadającej tytuły kwalifikacyjne przy (*) oraz wykłady i ćwiczenia na kursach (*) w latach (*), które były formą kształcenia pozaszkolnego. Ponadto z przedmiotowego pisma wynika, iż z uwagi na ochronę danych osobowych (*) nie przekaze do dyspozycji umów zlecenia Pana (*), ponieważ umowy sporządzane były zbiorowo i występują na nich inne osoby niezwiązane ze sprawą.

Dodatkowo Starosta Powiatu Wschowskiego z powodu braku możliwości uzyskania kopii przedmiotowych dokumentów z (*), przedłożył pięć przykładowych umów zleceń z dnia (*), które z tego okresu zachował Pan (*): nr (*), nr (*), nr (*), nr (*) oraz nr (*). Organ nadzoru w wyniku szczegółowej analizy ww. umów stwierdził, iż dokumentują one okres zatrudnienia na stanowisku wykładowcy wynoszący 7 miesięcy, a wszystkie zlecenia wykonywane były w tym samym okresie, tj. od dnia (*) do dnia (*).

Ponadto w celu uszczegółowienia ww. dokumentów, w wyniku wniesionych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, Starosta przekazał pismo Dyrektora (*) z dnia (*) wraz z wykazem - zestawieniem 59 umów zlecenia zawartych pomiędzy (*) a Panem (*) w latach (*).

Jednocześnie w wyniku wniesionych zastrzeżeń do zaleceń, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 3 grudnia 2015r., w celu uwierzytelnienia

wiarygodności przekazanego zestawienia umów Starosta Wschowski przedłożył pozyskane z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zgłoszenie do ubezpieczenia zdrowotnego ZUS ZZA oraz imienne raporty o należnych składkach na ubezpieczenia zdrowotne ZUS RZA, a także raporty z systemu Urzędu Skarbowego w (*) oraz informacje podatkowe PIT 11/8B za lata (*). Dodatkowo przekazał oświadczenia majątkowe składane przez Pana (*) w latach (*), w których wykazano pracę na umowę zlecenie w (*).

Kolejnym pismem z dnia 30 grudnia 2015r. Starosta Wschowski poinformował, że celem uzupełnienia dołączonych do pisma załączników wystąpił do (*) o dokonanie uzupełnień w sporządzonym przez (*) zestawieniu umów zlecenie, ponieważ z uzyskanych z ZUS raportów rozliczeniowych ZUS RZA wynika, że w zestawieniu umów pominięto okresy: (*). W załączeniu przekazał również pismo skierowane do (*) w przedmiotowej sprawie oraz oświadczenie złożone przez Pana (*) w dniu (*), z którego wynika, że w ww. okresach świadczył pracę na rzecz (*) na podstawie umów zlecenia.

W dniu 13.01.2016r. Starosta przekazał pismo (*) z dnia 12.01.2016r. Z przedmiotowego pisma wynika, iż w zestawieniu umów zlecenia stanowiącym załącznik do pisma Dyrektora (*) z dnia 13.10.2015r. wystąpił błąd. Dyrektor (*) wskazał, iż w pozycji 29 zamiast umowy nr (*) miało być (*), natomiast umowa nr (*) dotyczy okresu od (*) do (*). Ponadto poinformował, iż w okresie od (*) do (*) Pan (*) otrzymywał wynagrodzenie z tytułu umów zlecenie, ale z uwagi na brak z tego okresu rejestru umów (*) nie może podać dokładnie numerów umów. Dodatkowo wyjaśnił, że nie ma możliwości udostępnienia raportów rozliczeniowych ZUS RZA za okres od (*) do (*) z uwagi na przedawnienie.

Po analizie dokumentów przedłożonych w wyniku wniesionych zastrzeżeń do zaleceń, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono, iż Pan (*) w latach (*) osiągał dochody z tytułu świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych na rzecz (*), co potwierdzają przekazane dokumenty z Urzędu Skarbowego oraz oświadczenia majątkowe.

Z przedłożonego dokumentu ZUS ZZA wynika, że Pan Nowicki został zgłoszony przez (*) do ubezpieczenia zdrowotnego dopiero od dnia (*) W związku z tym brak było podstaw do zaliczenia okresów zatrudnienia w ramach umów nr (*) z dnia (*) oraz nr (*) z dnia (*) wykazanych w przedłożonym w dniu (*) zestawieniu umów zlecenie. Przedmiotowe umowy dotyczą bowiem okresu wcześniejszego niż data powstania obowiązku ubezpieczenia.

Na podstawie szczegółowej analizy imiennych raportów miesięcznych o należnych składkach na ubezpieczenie zdrowotne ustalono, że Starosta nie przedłożył raportów ZUS RZA potwierdzających okresy, które zostały wykazane w zestawieniu umów, tj.: (*). Natomiast przekazał dodatkowe raporty ZUS RZA dotyczące okresów niewynikających z wykazu umów zlecenia: (*)

Ponadto z informacji Dyrektora (*) z dnia (*) wynika, że w przedłożonym zestawieniu umów zlecenie stanowiącym załącznik do pisma z dnia (*) wystąpiły błędy, w pozycji 29 wpisano nieprawidłowy numer umowy. Dodatkowo nie wykazano umów zlecenia dotyczących świadczenia pracy w okresach od (*) do (*) oraz od (*) do (*).

Z przedmiotowego pisma wynika również, że (*) nie posiada rejestru potwierdzającego zatrudnienie od (*) do (*). Podkreślenia wymaga natomiast, iż z pisma z dnia (*) wynika, że zestawienie umów zlecenie sporządzone zostało na podstawie rejestrów prowadzonych przez (*). Ponadto na uwagę zasługuje fakt, że w zestawieniu tym ujęto jednak 5 umów zlecenie dotyczących okresu od (*) do (*).

W świetle powyższych ustaleń oraz informacji przekazanych w piśmie Dyrektora (*) z dnia (*) oraz z dnia (*) wątpliwość budzi czy zestawienie umów zlecenie stanowiło wiarygodny dokument potwierdzający okresy zatrudnienia Pana (*). Przedłożone zestawienie umów zlecenia zawierało błędy, a także brak w nim części okresu zatrudnienia w roku (*). Ponadto wykazane okresy zatrudnienia nie znajdowały odzwierciedlenia w przedłożonych dokumentach z Zakładu Ubezpieczeń Społecznych tj. zgłoszeniu do ubezpieczenia zdrowotnego ZUS ZZA oraz imiennych raportach o należnych składkach na ubezpieczenia zdrowotne ZUS RZA.

Ponadto w ocenie Sądu kontrola powinna zmierzać do wykazania czy Pan (*) wykonywał pracę związaną ze stosowaniem przepisów z zakresu ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W związku z tym organ nadzoru ponownie rozpatrując sprawę pismem z dnia (*) wystąpił do Starosty Wschowskiego o przekazanie dodatkowych dokumentów w zakresie potwierdzenia wymaganego stażu pracy w przedmiotowym zakresie.

Pismem z dnia (*) Starosta Powiatu Wschowskiego wyjaśnił, iż instytucje szkoleniowe, w których Pan (*) świadczył pracę wykonywały zadania regulowane problematyką w/w ustawy. Wskazał, iż praca wykonywana w (*), potwierdzona zaświadczeniami z dnia (*) i z dnia (*) wraz z wykazem umów dotyczyła problematyki bezpośrednio związanej z ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i jednocześnie regulowanej w tej ustawie, co potwierdza wpis tej instytucji do rejestru instytucji szkoleniowych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w (*). W załączeniu Starosta Wschowski przedłożył zaświadczenie o wpisie instytucji szkoleniowej do rejestru instytucji szkoleniowych z dnia (*) wydane przez Wojewódzki Urząd Pracy w (*).

Biorąc powyższe pod uwagę, w wyniku szczegółowej analizy kolejnych dokumentów przedkładanych w toku prowadzonych przez organ nadzoru postępowań, do stażu pracy zaliczono jedynie te okresy zatrudnienia w (*) wykazane w zestawieniu umów zlecenia, które zostały udokumentowane imiennymi raportami ZUS RZA, tj. 4 lata 10 miesięcy i 1 dzień.

Ponadto celem udokumentowania zatrudnienia w (*) Starosta przekazał oświadczenie z dnia (*) złożone przez Pana (*), który od lutego (*) był zatrudniony we wskazanej jednostce jako specjalista ds. szkoleń, oraz wydane na jego podstawie pismo Zastępcy Dyrektora (*) z dnia (*). Z przedmiotowych dokumentów wynika, że Pan (*) w latach (*),(*) oraz (*) pracował jako wykładowca i egzaminator na (*) w gminach (*) i (*) na zlecenie (*), który organizował ww. kursy jako formę pozaszkolnej oświaty (*). Zatrudnienie miało formę umowy zlecenia. W przedmiotowych dokumentach ogólnikowo wskazano, w jakich latach praca była świadczona, bez dat dziennych, w związku z tym nie mogły stanowić podstawy do udokumentowania stażu pracy.

Ponadto w dniu 19.10.2015r. Starosta przedłożył pismo podpisane przez Pana (*) Kierownika (*) oznaczone jako uzupełnienie oświadczenia z dnia (*). W ocenie organu nadzoru kursy kwalifikacyjne prowadzone przez WODR mogą być uznane za zawodowe kursy kwalifikacyjne, o których mowa w art. 3 pkt 17 ustawy o systemie oświaty, stanowiące formy pozaszkolnej edukacji. Stopień szczegółowości danych dotyczących zatrudnienia na podstawie umów zlecenia w ww. piśmie, wskazanie poszczególnych kursów z wyszczególnieniem dat ich organizowania oraz zakresu obowiązków realizowanych w ramach przedmiotowych kursów przez Pana (*) pozwala na uznanie tego pisma za wiarygodne potwierdzenie stażu pracy. Z pisma wynika, iż Pan (*) pracował w ramach umowy zlecenia w charakterze wykładowcy

prowadzącego kursy w okresach: od (*) do (*), od (*) do (*), (*) do (*), od (*) do (*), od (*) do (*), oraz od (*) do (*), co daje łącznie 2 lata 11 miesięcy i 27 dni (1092 dni). Jednakże w związku z tym, iż nie przedłożono dokumentów źródłowych potwierdzających okres zatrudnienia organ nadzoru nie zaliczył zatrudnienia w (*) do stażu pracy wymaganego ustawą.

W ocenie Sądu żądanie przedłożenia umów zlecenia na udokumentowanie stażu pracy nie miało oparcia w przepisach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Ponieważ ustawa nie różnicuje mocy dowodowej poszczególnych środków dowodowych, strona może dowodzić istotnych dla sprawy okoliczności w każdy prawem dozwolony sposób, natomiast odmowa uwzględnienia przedstawionego dowodu powinna być odpowiednio uzasadniona. WSA w Gorzowie Wlkp. zwrócił uwagę, że wynikający z ustawy wymóg 5 – letniego stażu w innych instytucjach rynku pracy, w konkretnych przypadkach może dotyczyć niekiedy okresu stosunkowo odległego, przez co wykazanie spełnienia tegoż wymogu poprzez przedłożenie dokumentów źródłowych w postaci umów zlecenia, może być znacznie utrudnione, bądź wręcz niemożliwe. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że strona może dowodzić spełnienia wskazanego wymogu za pomocą wszystkich środków dowodowych wymienionych w art. 111 ustawy.

W związku z powyższym organ nadzoru w wyniku ponownej analizy zgromadzonego materiału dowodowego uznał, iż okres zatrudnienia na podstawie umów zlecenie w (*) wynoszący 2 lata 11 miesięcy i 27 dni podlega zaliczeniu do stażu pracy wynikającego z art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia (...).

Z uwagi na wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wlkp. z dnia 22 czerwca 2016r., sygnatura akt II SA/Go 363/16 rozstrzygającego w przedmiotowej sprawie organ nadzoru ponownie rozpatrzył materiał dowodowy zgromadzony w toku kontroli doraźnej w Starostwie Powiatowym we Wschowie w przedmiocie spełniania przez Pana (*) wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów powiatowych urzędów pracy oraz prawidłowości przeprowadzenia naboru na ww. stanowisko. Biorąc pod uwagę wytyczne zawarte w uzasadnieniu wyroku Sądu, po ponownej analizie dokumentów będących w posiadaniu organu nadzoru Wojewoda Lubuski uznał, iż Pan (*) posiada co najmniej 5-letni staż pracy w pozostałych instytucjach rynku pracy wynikający z art. 9 ust. 5 ww. ustawy. Do stażu pracy wymaganego ustawą zaliczono zatrudnienie na podstawie umowy zlecenie w (*) w okresie od (*) do (*) udokumentowane pismem Wójta Gminy (*) z dnia (*), znak: (*). Ponadto organ nadzoru uznał, iż zaliczeniu podlega okres zatrudnienia w (*) wykazane w zestawieniu umów zlecenia oraz udokumentowane imiennymi raportami ZUS RZA, a także okres zatrudnienia na podstawie umów zlecenie w (*) wynikający z pisma Pana (*) Kierownika (*) oznaczonego jako uzupełnienie oświadczenia z dnia (*)

Jednakże kontrola wykazała, iż wymagane doświadczenie zawodowe nie zostało jednoznacznie udokumentowane przez Pana (*) na etapie przeprowadzania konkursu na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie. Doświadczenie zawodowe w wymaganym zakresie w toku konkursu powinno być przez kandydata wykazane w sposób niebudzący wątpliwości poprzez przedstawienie dokumentów ten staż pracy udowadniających. Natomiast dokumenty na podstawie, których możliwe było zaliczenie ww. stażu pracy przedłożone zostały dopiero w trakcie kolejnych etapów prowadzonego przez organ nadzoru postępowania kontrolnego.

W związku z powyższym stwierdzono nieprawidłowości w toku przeprowadzonego konkursu, polegające na nierzetelnym przeanalizowaniu przedstawionych przez kandydata dokumentów. Wobec tego konieczne było przeprowadzenie postępowania nadzorczego oraz wszczętego w jego rezultacie przez Wojewodę Lubuskiego postępowania kontrolnego w celu stwierdzenia, czy wyłoniony w wyniku tego konkursu kandydat spełniał wymóg w zakresie posiadanego doświadczenia i stażu pracy.

Zalecenia, pouczenia, uwagi i wnioski

Biorąc pod uwagę ustalenia kontroli **zaleca się** podjęcie następujących działań:

1. Rzetelne weryfikowanie dokumentów aplikacyjnych przedstawionych przez kandydatów na stanowisko dyrektora powiatowego urzędu pracy w zakresie spełniania wymogów formalnych, w szczególności w zakresie kwalifikacji określonych w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.
2. Dopuszczanie do udziału w konkursie na wolne stanowisko dyrektora urzędu pracy wyłącznie kandydatów, którzy w sposób niebudzący wątpliwości wykazali spełnianie wymogów formalnych.

Jednocześnie informuję, iż na podstawie art. 113 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy jednostka kontrolowana może w terminie 14 dni od otrzymania zaleceń, uwag i wniosków, zgłosić do nich zastrzeżenia.

Zgodnie z art. 113 ust. 4 ww. ustawy - w przypadku nieuwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków.

Zgodnie z art. 113 ust. 5 ww. ustawy – w przypadku uwzględnienia przez wojewodę zastrzeżeń jednostka kontrolowana w terminie 30 dni jest obowiązana do powiadomienia wojewody o realizacji zaleceń, uwag i wniosków, z uwzględnieniem zmian wynikających z zastrzeżeń.

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w dwóch jednobrzmiących egzemplarzach, z których jeden egzemplarz przekazano Staroście Powiatu Wschowskiego, drugi egzemplarz pozostaje w aktach Oddziału Rynku Pracy w Wydziale Polityki Społecznej Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego w Gorzowie Wlkp.

Z up. WOJEWODY LUBUSKIEGO

Grażyna Jelska

Dyrektor

Wydziału Polityki Społecznej

(*) Wyłączenia dokonał zespół kontrolny na podstawie art. 5 ustawy z dnia 6.09.2001r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U.2016.1764)