WOJEWODA MAZOWIECKI

Warszawa, 21 stycznia 2019 r.

WK-II.1611.3.2018.AJ

Pani
Małgorzata Jędrzejowska
Mazowiecki Wojewódzki Inspektor
Jakości Handlowej Artykułów
Rolno–Spożywczych
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie[1] oraz art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o kontroli w administracji rządowej[2] panie: Natalia Sady – kierownik Oddziału Organizacji i Kontroli Wewnętrznej oraz Agata Jastrzębska i Dominika Nobis – starsi inspektorzy wojewódzcy w Wydziale Kontroli Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie przeprowadziły od 6 do 26 listopada 2018 r. kontrolę problemową w Wojewódzkim Inspektoracie Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie (dalej WIJHARS) z siedzibą przy ul. Marszałkowskiej 115.

Przedmiot kontroli obejmował zawieranie umów cywilnoprawnych jako podstawy zatrudniania pracowników do wykonywania zadań jednostki oraz wyrażanie zgody na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie zarobkowe pracowników WIJHARS, a także przyjęte w powyższym zakresie rozwiązania organizacyjno-prawne.

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2017 r. do 30 czerwca 2018 r.

Nawiązując do projektu wystąpienia pokontrolnego z 12 grudnia 2018 r., do którego nie wniesiono zastrzeżeń, przekazuję Pani Inspektor wystąpienie pokontrolne.

[1] Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2017 r. poz. 2234, z późn. zm.). Do 8 listopada 2017 r. obowiązywał tekst jednolity opublikowany w Dz. U. z 2015 r. poz. 525, z późn. zm.
[2] Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej (Dz. U. z 2011 r., Nr 185, poz. 1092).

W okresie objętym kontrolą zasady realizacji zadań i kierowania WIJHARS, wewnętrzną organizację jednostki oraz podział zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne określał Regulamin Organizacyjny Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie, zatwierdzony przez Wojewodę Mazowieckiego 2 sierpnia 2016 r. (dalej Regulamin WIJHARS).

Zgodnie z § 6 Regulaminu WIJHARS do zadań Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych (dalej MWIJHARS lub Wojewódzki Inspektor), jako kierownika urzędu, należało w szczególności reprezentowanie WIJHARS w sprawach objętych zakresem jego działania, wydawanie decyzji, postanowień oraz innych aktów wynikających z zakresu działania Inspektoratu, podejmowanie w imieniu pracodawcy czynności z zakresu prawa pracy, natomiast zgodnie z § 5 Statutu WIJHARS[3] Wojewódzki Inspektor wykonuje jednocześnie zadania przypisane dyrektorowi generalnemu.

W okresie objętym kontrolą funkcję MWIJHARS pełniła pani Małgorzata Jędrzejowska – powołana przez Wojewodę Mazowieckiego 7 sierpnia 2013 r.[4]

Prowadzenie spraw pracowniczych, w tym związanych z wynagradzaniem pracowników należało – zgodnie z § 14 Regulaminu WIJHARS – do Wydziału Administracji.

W badanym okresie zadania związane z prowadzeniem spraw dotyczących obsługi kadrowej pracowników WIJHARS, w tym przygotowywanie projektów dotyczących nawiązywania, zmiany i rozwiązywania stosunku pracy, realizowała [redacted] – inspektor w Wydziale Administracji, zgodnie z zakresem obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności przyjętym do wiadomości i stosowania 1 lipca 2015 r. Bezpośredni nadzór nad realizacją ww. zadania sprawowała [redacted] – kierownik Wydziału Administracji oraz [redacted] – główny księgowy, pełniąca od 2 stycznia 2018 r., w czasie usprawiedliwionej nieobecności [redacted], obowiązki kierownika Wydziału Administracji.

I. Zawieranie umów cywilnoprawnych jako podstawy zatrudnienia pracowników do wykonywania zadań WIJHARS.

W okresie kontrolowanym w WIJHARS obowiązywało 21 umów cywilnoprawnych: 15 w 2017 r. oraz 6 w 2018 r., zawartych z osobami niezatrudnionymi w urzędzie. Nie zawierano

[3] Statut Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektoratu Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych w Warszawie nadany Zarządzeniem Nr 287 Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 czerwca 2010 r.

[4] Akt powołania znak: BKO-III.2110.62.2013 z 6 sierpnia 2013 r.

umów cywilnoprawnych z osobami będącymi pracownikami Inspektoratu. Badaniu poddano wszystkie umowy.

Wszystkie ww. umowy zawarte zostały w formie pisemnej, podpisane przez MWIJHARS i ewidencjonowane w *Rejestrze umów cywilno-prawnych* prowadzonym w wersji elektronicznej przez Wydział Administracji. Potwierdzenia wykonania prac wskazanych w umowach cywilnoprawnych dokonywano za pomocą rachunków wystawianych przez zleceniobiorców oraz *Ewidencji liczby godzin wykonywanych usług w ramach umowy zlecenia*, które służyły również za potwierdzenie wykonywania pracy przez przyjmującego pracę.

W toku kontroli ustalono, że w WIJHARS nie obowiązywały wewnętrzne regulacje dotyczące zawierania umów cywilnoprawnych. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem z 7 listopada 2018 r.: *„WIJHARS zawiera umowy cywilno-prawne w związku z potrzebą pilnego wsparcia poszczególnych wydziałów w przypadku nasilenia pracy związanej np. z ewidencjonowaniem dokumentów. Zatrudniani są m.in. studenci, stażyści z Urzędu Pracy oraz byli pracownicy posiadający odpowiednią wiedzę i kwalifikacje. (…) Każda osoba, z którą zawierana jest umowa cywilno-prawna wypełnia druk „oświadczenie zleceniodawcy" służący, do prawidłowego zgłoszenia do ubezpieczeń ZUS, wystawienia PIT. Wydział Administracji przygotowuje umowę, która po podpisaniu przez strony zostaje zarejestrowana w rejestrze umów cywilno-prawnych, a następnie w programie kadrowym. Po wykonaniu zlecenia, zleceniobiorca zobowiązany jest do przedstawienia rachunku wraz z ewidencją przepracowanych godzin. Przeprowadzane godziny są potwierdzane przez osoby odbierające pracę. Następnie rachunek przekazywany jest do księgowości w celu wypłaty wynagrodzenia".*

W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zawarciu 6[5] spośród 21 umów cywilnoprawnych na zadania związane z:

- archiwizacją dokumentów pokontrolnych – należące do zadań wspólnych wydziałów, w myśl § 11 pkt. 5 Regulaminu WIJHARS,
- wprowadzaniem danych z dokumentów kontrolnych WIJHARS do zintegrowanego systemu informatycznego – należące do obowiązków pracowniczych, w myśl § 16 Regulaminu WIJHARS.

Umowy na zadania należące do obowiązków pracowników Inspektoratu zawierano na następujące po sobie okresy od miesiąca do ośmiu i pół miesiąca, jednakże dla poszczególnych osób obowiązywały one łącznie przez okres dziewięciu lub dziesięciu miesięcy. Jako uzasadnienie

[5] Umowy zawarte z 2 osobami: [redacted] — umowy z 1.12.2016 r., 1.03.2017 r., 1.07.2017 r., 17.07.2017 r. oraz [redacted] — umowy z 15.03.2018 r., 17.04.2018 r.

powyższego postępowania wskazano brak wystarczającej obsady kadrowej w jednostce oraz wzrost liczby kontroli i obciążenia Inspektoratu spowodowane uruchomieniem mechanizmu Wspólnej Polityki Rolnej: *„Dalsze tymczasowe wsparcie producentów owoców i warzyw spowodowane rosyjskim embargiem*", trwającego do lipca 2018 r. Dodatkowo z pisemnych wyjaśnień z 20 listopada 2018 r. wynika, że: *„WIJHARS w Warszawie nie miał potrzeby zatrudniania osób na dłuższe okresy (umowy o pracę). Osoby z którymi zawarto umowy to: m. in.* [redacted]*, która nie mogła pracować na umowę o pracę z uwagi na codzienne zajęcia na uczelni,* [redacted]*, który nie chciał kontynuować zatrudnienia na umowę o pracę (…)".* Mając na uwadze prośby, kierowane do Wojewody Mazowieckiego pismami z 2016 oraz 2017 roku, o wsparcie Inspektoratu w zakresie przyznania dodatkowych etatów wraz ze środkami na ich uruchomienie w związku ze zwiększeniem nałożonych na WIJHARS zadań w zakresie kontroli przedsiębiorców otrzymujących płatności z Unii Europejskiej w ramach uczestnictwa na rynku wewnętrznym w mechanizmach interwencyjnych administrowanych przez akredytowane agencje płatnicze w Polsce oraz kontroli świeżych owoców i warzyw wycofanych z rynku w celu bezpłatnej dystrybucji, jak również pisma z prośbą o wystąpienie do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w sprawie uruchomienia rezerwy celowej, uznać można, że Wojewódzki Inspektor widział potrzebę zatrudniania pracowników na dłuższe okresy, na podstawie umów o pracę. Jednocześnie należy zauważyć, że zwiększenie zadań w jednostce nie miało charakteru tymczasowego – pojawiło się w połowie 2016 r. Powyższe działanie stoi w sprzeczności z *Rekomendacjami dotyczącymi zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej* (dalej Rekomendacje KPRM) opracowanymi przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, według których *„Zawieranie umów o charakterze cywilnoprawnym, których przedmiotem są zadania podobne lub tożsame z zadaniami pracowników powinno być uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i mieć charakter tymczasowy."* Osoby, z którymi zawarto ww. umowy są nie tylko pozbawione uprawnień wynikających z Kodeksu pracy oraz przepisów o ubezpieczeniach społecznych, ale nie są również objęte rygorami przepisów antykorupcyjnych i nie podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, co *„Utrudnia (…) pociągnięcie ich do odpowiedzialności służbowej oraz rozpoznanie konfliktu interesów."*

Informuję, że w toku kontroli stwierdzone zostały również następujące uchybienia:

1. Wskazanie, w przypadku umowy cywilnoprawnej zawartej z [redacted], wcześniejszej daty jej obowiązywania niż data zawarcia, tj. umowa obowiązywała od 1 stycznia 2018 r., natomiast zawarta została 2 stycznia 2018 r. Z pisemnych wyjaśnień

z 13 listopada 2018 r. wynika, że umowa została zawarta w powyższej dacie w związku z nieobecnością zleceniobiorcy 29 grudnia 2017 r. oraz okresem świątecznym od 30 grudnia 2017 r. do 1 stycznia 2018 r.

2. Brak wskazania, w przypadku umowy cywilnoprawnej zawartej z [redacted], że wynagrodzenie w wysokości 13 zł brutto jest stawką godzinową. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem z 14 listopada 2018 r.: *„Brak w zapisie wysokości wynagrodzenia wskazania, że 13 zł brutto jest stawką godzinową (/godz.) stanowi oczywistą pomyłkę pisarską. Wynagrodzenie za okres 14 marca do 13 czerwca 2017 r. nie może wynosić 13 zł., skoro minimalna stawka godzinowa w 2017 roku wynosi 13 złotych".* Wynagrodzenie za poszczególne miesiące zostało wypłacone w prawidłowej wysokości, jednakże powyższy zapis umowy nie został sprostowany.
3. Zawarcie umowy cywilnoprawnej z [redacted] – byłym pracownikiem administracyjnym urzędu, na zadania wchodzące w zakres obowiązków pracowniczych, po rozwiązaniu przez niego stosunku pracy w związku z przejściem na emeryturę, zamiast powierzenia powyższych czynności nowemu pracownikowi w ramach stosunku pracy. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem z 21 listopada 2018 r.: *„*[redacted] *nie chciał kontynuować zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Obowiązki zostały rozdysponowane pomiędzy pracowników – część z obowiązków* [redacted] *wykonują pracownicy WIJHARS tj. transport prób. Nie ma konieczności zatrudnienia pracownika administracyjno-biurowego na pełen etat, zwłaszcza, że* [redacted] *wykonuje jedynie niewielką część prac z zakresu obowiązków dotyczących umowy o pracę."* Wskazać należy, że obowiązujący stan prawny nie wymaga zatrudniania osób na pełen etat. Przepisy prawa pracy nie ustanawiają przeszkód w ustalaniu obniżonego wymiaru czasu pracy. W szczególności nie przewidują minimalnego wymiaru czasu pracy w jakim pracownik musi być zatrudniony. Zgodnie z art. 29 § 1 ustawy Kodeks pracy[6] wymiar czasu pracy powinien zostać określony w umowie o pracę. Pracodawca nie jest jedynie obowiązany zatrudniać pracownika zgodnie z ustalonym rodzajem pracy i we właściwym miejscu, ale także w stosownym wymiarze i rozkładzie czasu pracy[7].

[6] Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy – dalej Kodeks pracy - Dz. U. z 2018 r., poz. 917, z późn. zm. Do 11 stycznia 2018 r. obowiązywał tekst jednolity ustawy opublikowany w Dz. U. z 2016 r., poz. 1666 z późn. zm., a w okresie od 12 stycznia 2018 r. do 15 maja 2018 r. obowiązywał tekst jednolity ustawy opublikowany w Dz. U. z 2018 r., poz. 108 z późn. zm.

[7] Por. w wyroku Sądu Najwyższego z 2 czerwca 1995r. sygn. I PR 1/95.

4. Zawarcie 2 umów cywilnoprawnych[8] na wprowadzanie danych z dokumentów kontrolnych WIJHARS do zintegrowanego systemu informatycznego z tą samą osobą na zbieżne ze sobą okresy, tj. umowa z 1 lipca 2017 r. na okres od 1 lipca 2017 r. do 30 września 2017 r. oraz umowa z 17 lipca 2017 r. – od 17 lipca 2017 r. do 31 sierpnia 2017 r. Zgodnie z *Ewidencjami liczby godzin wykonywanych usług w ramach umowy zlecenia* dołączonych do ww. umów jedynie 18 lipca 2017 r. zleceniobiorca faktycznie wykonywał prace na podstawie obydwu umów. Łączny czas wykonywania zadań w powyższym dniu wynosił 10 godzin. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem z 26 listopada 2018 r.: *„(…) Pani* [redacted] *wykonywała pracę w tych godzinach co potwierdzone zostało podpisami przyjmujących wykonaną pracę. Inspektorat pracuje w godzinach 7.45 – 15.45. Niektórzy pracownicy Inspektoratu (na wniosek złożony do kierownika jednostki) mają zmienione godziny pracy: 7.00 – 15.00 lub 9.00 – 17.00."*

Przedstawiając powyższe informuję, że zawieranie umów cywilnoprawnych jako podstawy zatrudniania pracowników do wykonywania zadań jednostki ocenia się **pozytywnie pomimo nieprawidłowości.**

Zasadniczy wpływ na powyższą ocenę miał fakt ewidencjonowania umów cywilnoprawnych, zawierania ich z osobami niezatrudnionymi w Inspektoracie, w formie pisemnej i podpisywania przez osoby do tego uprawnione, a także niepowierzania do wykonania w ramach umów cywilnoprawnych zadań w warunkach przewidujących wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy, pod jego kierownictwem oraz w wyznaczonym przez niego miejscu i czasie. Mając na uwadze stwierdzone w toku kontroli przypadki zawarcia umów cywilnoprawnych z osobami niezatrudnionymi w Inspektoracie na zadania należące do zakresu działania WIJHARS – wbrew Rekomendacjom KPRM, stanowiącym dokument wiążący dla kierowników jednostek podległych i nadzorowanych przez wojewodę, uzasadnione jest sformułowanie oceny pozytywnej pomimo nieprawidłowości.

[8] Umowy zawarte z [redacted] z 1.07.2017 r. na okres od 1.07.2017 r. do 30.09.2017 r. oraz z 17.07.2017 r. na okres od 17.07.2017 r do 31.08.2017 r.

II. Wyrażanie zgody na wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych przez pracowników WIJHARS.

Na dzień rozpoczęcia czynności kontrolnych w WIJHARS zatrudnionych było 38 osób będących członkami korpusu służby cywilnej. W okresie objętym kontrolą obowiązywały 4 zgody na wykonywanie dodatkowych zajęć zarobkowych[9]. Badaniu poddano wszystkie zgody.

W WIJHARS brak było sformalizowanych procedur i regulacji wewnętrznych określających zasady dotyczące udzielania zgody na dodatkowe zatrudnienie lub zajęcie zarobkowe przez pracowników jednostki oraz wzoru wniosku, bądź zakresu danych, które winien wskazać pracownik występujący o zgodę. Jedynie § 7 Regulaminu Pracy WIJHARS[10] wskazywał, że: *„Pracownicy nie mogą (…) podejmować dodatkowego zatrudnienia bez zgody Wojewódzkiego Inspektora, ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o służbie cywilnej lub podważających zaufanie do służby cywilnej".* Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem z 7 listopada 2018 r.: *„(…) Pracownik, który chce podjąć dodatkowe zatrudnienie składa wniosek o wyrażenie zgody do kierownika jednostki, który wyraża bądź nie wyraża zgody potwierdzając ten fakt podpisem. Zaopiniowany wniosek dotyczący dodatkowego zatrudnienia pracownika WIJHARS zostaje wpięty do akt osobowych pracownika w części B. Każda zgoda podjęcia dodatkowego zatrudnienia zostaje zarejestrowana w rejestrze udzielonych zgód na dodatkowe zatrudnienie prowadzonym w Wydziale Administracji. Pracownik, który rezygnuje z dodatkowego zatrudnienia jest zobowiązany poinformować o tym fakcie pracodawcę (…)".*

Wszystkie wnioski, na podstawie których wydano zgody zostały złożone przez pracowników WIJHARS w formie pisemnej. Wnioski, za wyjątkiem złożonego przez [redacted], określały:

- miejsce dodatkowego zatrudnienia − w przypadku [redacted] – [redacted], w przypadku [redacted] – [redacted], a w przypadku [redacted] – [redacted]
- czas jego wykonywania − w przypadku [redacted] – praca wykonywana w godzinach 17-20 w niektóre dni powszednie i/lub w godzinach 10-15 w soboty, a w przypadku [redacted], [redacted] oraz [redacted] – praca wykonywana poza godzinami pracy w WIJHARS.

[9] Zgody wydane dla: [redacted]

[10] Wprowadzony Zarządzeniem Nr 7/2014 Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Jakości Handlowej Artykułów Rolno–Spożywczych z dnia 17 czerwca 2014 r

Wniosek [redacted] nie zawierał informacji na temat miejsca oraz zakresu dodatkowego zatrudnienia. Zgodnie z wyjaśnieniem z 13 listopada 2018 r.: *„Pracownik występujący z wnioskiem o dodatkowe zatrudnienie odbywa rozmowę z kierownikiem jednostki i omawia z nim szczegóły dotyczące dodatkowego zatrudnienia (czas trwania dodatkowego zajęcia, zakres umowy oraz miejsce dodatkowego zatrudnienia). Za weryfikację w/w informacji odpowiedzialny jest pracodawca oraz kierownik wydziału".*

We wszystkich przypadkach dodatkowe zatrudnienie nie pozostawało w sprzeczności z obowiązkami pracowników, ani nie wywoływało podejrzeń o stronniczość lub interesowność.

W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki nieudzielenia zgody na wykonywanie dodatkowego zajęcia zarobkowego pracownikowi, który pisemnie o nią wystąpił. Trzech zgód[11] udzielono w formie adnotacji o treści: *„Wyrażam zgodę"*, dokonanej przez MWIJHARS na wniesionym podaniu w dniu jego złożenia, natomiast jedną zgodę[12] wydano w formie odrębnego pisma, pod warunkiem niekolidowania dodatkowej pracy z wykonywanymi czynnościami w Inspektoracie.

Wszystkie zgody zostały wydane bezterminowo, pomimo że jedynie w przypadku wniosku [redacted] wnioskowano o zgodę na czas nieokreślony. Zgodnie z pisemnym wyjaśnieniem z 13 listopada 2018 r.: *„(…) Jeżeli przy wyrażeniu zgody pracodawca nie określił do kiedy wydał zgodę wówczas zasadne jest określenie, że została ona wydana na czas nieokreślony. Brak jest przepisów prawa określających sposób wyrażenia zgody na dodatkowe zatrudnienie".*

Przedstawiając powyższe informuję, że wyrażanie zgód na wykonywanie dodatkowego zatrudnienia lub zajęć zarobkowych przez pracowników WIJHARS ocenia się **pozytywnie.**

Przedstawiając powyższe ustalenia zobowiązuję Panią Inspektor do podjęcia działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, w szczególności do:

1. Omówienia wyników kontroli z pracownikami realizującymi kontrolowane zadania.
2. Niezawierania umów cywilnoprawnych z osobami niezatrudnionymi w urzędzie na zadania należące do zakresu działania WIJHARS, o ile nie jest to uzasadnione wyjątkowymi okolicznościami i ma charakter tymczasowy – zgodnie z *Rekomendacjami dotyczącymi*

[11] Dotyczy zgód udzielonych: [redacted]

[12] Dotyczy zgody udzielonej [redacted]

zawierania umów cywilnoprawnych w jednostkach administracji rządowej, opracowanych przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów oraz rozważenia możliwości powierzania tych zadań pracownikom urzędu, z ewentualnym zastosowaniem dodatków zadaniowych w ramach posiadanego funduszu płac.

Dodatkowo wskazuję na konieczność rzetelnego sporządzania zawieranych umów cywilnoprawnych poprzez:

- podpisywanie umów w dniu ich zawarcia, celem uniknięcia sytuacji w której data sporządzenia i podpisania umowy jest późniejsza od daty jej obowiązywania,
- wskazywanie w umowach prawidłowego wynagrodzenia z uwzględnieniem kwot brutto/netto oraz stawki godzinowej/miesięcznej.

Zwracam także uwagę na konieczność precyzyjnego sporządzania treści zawieranych umów, celem uniknięcia sytuacji zawarcia z tą samą osobą kilku umów na tożsame zakresy i okresy obowiązywania.

Przedstawiając powyższe informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli w administracji rządowej od wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze. Na podstawie art. 49 ww. ustawy zobowiązuję Panią Inspektor do przekazania, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, pisemnej informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków pokontrolnych lub przyczynach ich niewykorzystania albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości.

Z up. Wojewody Mazowieckiego
Jarosław Szajner
Dyrektor Generalny
Mazowieckiego Urzędu Wojewódzkiego
w Warszawie