

Sygn. akt II SA/Go 363/16

zleceń, pochodzącego od dyrektora ZDZ jako dokumentu potwierdzającego okresy zatrudnienia Andrzeja Nowickiego.

W piśmie z dnia 12.01.2016 r. wyjaśniono kwestię zaistniałej omyłki w pozycji 29 zestawienia, mianowicie omyłkowo podano numer umowy 474/III/7/2003, umowa winna być oznaczona numerem 471/III/2003, natomiast umowa 474/III/7/2003 dotyczyła okresu od 1.10.2003 r. do 31.01.2004 r. Ten okres nie został ujęty omyłkowo w zestawieniu, lecz dyrektor ZDZ wyjaśnił jaki był powód i potwierdził fakt wykonywania pracy przez Andrzeja Nowickiego i pobierania wynagrodzenia. Powyższe zatem uzupełnia wykaz umów i wyjaśnia, iż w okresie od 1.10.2003 r. do 31.01.2004 r. wykonywana była przez Andrzeja Nowickiego praca, co dodatkowo znajduje odzwierciedlenie w raportach imiennych ZUS. Okres ten, należycie udokumentowany jako okres pracy, w sposób niezasadny nie został zaliczony do stażu pracy.

Nadto Dyrektor ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie wyjaśnił wątpliwości Wojewody w zakresie braku ujęcia w zestawieniu, umów za okres 1.10.2002 r. do 31.12.2002 r., co do którego przedłożono raporty ZUS RZA (opłacanie składki zdrowotnej), a mianowicie ze względu na brak z tego okresu rejestru umów nie zawarto tego okresu w zestawieniu, gdyż nie można było podać numeru umowy, natomiast ZDZ potwierdziło, iż wynagrodzenie rzeczywiście za ten okres zostało wypłacone. Rzeczywiście wykaz został sporządzony według rejestru umów, skoro nie było rejestru za ten okres, dyrektor ZDZ nie ujął „pierwotnie umowy (październik, listopad, grudzień 2002) w zestawieniu, co świadczy o rzetelności i przedstawionego zestawienia. Jednakże mając na uwadze fakt, iż wynagrodzenie było pobierane za okres X-XII 2002 r., co potwierdzają raporty imienne, zupełnie niezasadne było zdaniem strony skarżącej nie uwzględnienie tego okresu do wymaganego stażu pracy. Gdyby bowiem Andrzej Nowicki nie świadczył pracy, nie zostałoby wypłacone wynagrodzenie za wskazany okres i nie zostałyby zapłacone składka zdrowotna, co wynika z raportów ZUS RZA. Podobnie przedstawia się sytuacja dotycząca okresu pracy – październik, listopad, grudzień 2003 – styczeń 2004 r. wyjaśniono, iż wskazany okres pracy wynika z umowy zlecenia nr 474/III/7/2003, co pomyłkowo nie ujęto w wykazie, lecz dyrektor zaświadcza, że praca przez Andrzeja Nowickiego była wykonywana. Dodatkowe wyjaśnienie z dnia 12.01.2016 r. o wykonywaniu pracy w wyżej wskazanych okresach jest przekonujące, biorąc pod uwagę fakt regulowania składek zdrowotnych za ten okres, jak również przedłożone raporty z Urzędu Skarbowego w Nowej Soli oraz informacje PIT 11/8B za

lata 2000-2007, a także oświadczenia majątkowe, w których wykazano pracę na umowę zlecenia w ZDZ w Lesznie. Raporty imienne ZUS RZA wykazują rozliczenie składki zdrowotnej odprowadzanej od umów zleceń za 63 miesiące pracy i pokrywają się z okresami wykonywania pracy wynikającymi z zestawienia umów, a także potwierdzonymi dodatkowo pismem z dnia z dnia 12.01.2016 r. z ZDZ.

Skarżący przedstawił okresy miesięczne wykazane raportami ZUS RZA, za które sponacono składki zdrowotne, i które odpowiadają okresom wykonywania pracy na umowę zlecenie, ujętym w zestawieniu i okresom pracy potwierdzonym pismem dyrektora ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie z dnia 12.01.2016 r. i 25.01.2015 r. Dodatkowo Starosta uzyskał zaświadczenie z ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie z dnia 25.01.2015 r. wskazujące, że Andrzej Nowicki przepracował od dnia 1.10.2002 r. do dnia 31.12.2002 r. i od dnia 1.10.2003 r. do 31.01.2004 r. w ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie jako wykładowca na podstawie umów zleceń. Dokument ten podpisał Dyrektor ZDZ, który wespół z pozostałą dokumentacją potwierdza fakty w nim zawarte.

Wyszczególnione okresy pracy wynikające z raportów ZUS RZA oraz wykazu umów zleceń z 13.10.2015 r. i pism z 12.01.2016 r., 25.01.2016 r. potwierdzają fakt wykonywania pracy w ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie przez okres 63 miesięcy. Niemniej jednak skarżący uznaje za w pełni wiarygodne zestawienie umów zawarte w wykazie z dnia 13.10.2015 r. potwierdzające pracę przez okres 72 miesięcy 17 dni.

Okres wykonywania pracy, który wynikał z zestawienia, nie zawsze będzie pokrywał się z raportami imiennymi RZA, gdyż w sytuacji gdy wynagrodzenie za miesiąc np. październik 2003 r. zostało wypłacone w listopadzie, to brak będzie raportu imiennego za miesiąc październik 2003 r., co nie oznacza że praca nie była wykonywana od 1 października 2003 r. zgodnie z umową zlecenia od dnia 1.10.2003 r. Taki sposób ujmowania rozliczeń jest zgodny z zasadami sporządzania raportów i deklaracji rozliczeniowej ZUS DRA. W związku z powyższym należało wskazać kolejną przyczynę braku niektórych raportów RZA, mimo wykonywania pracy jak wynika z zestawienia, tj. brak raportu ZUS RZA za wrzesień 2000, mimo zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego ZUS ZZA od 9.09.2000 r.

Wszystkie powyższe dokumenty, tworzą spójną całość i dają podstawę do racjonalnych i logicznych wniosków w zakresie wykonywania przez Andrzeja Nowickiego w latach 2000-2007 pracy na podstawie umów zleceń w ZDZ w Lesznie,

potwierdzają też treść zaświadczenia z dnia 19.02.2015 r., wystawionego przez ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie. Nadto Andrzej Nowicki złożył oświadczenie o wykonywaniu pracy i zawartych umowach z ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie. W tej sytuacji nie można zgodzić się ze stanowiskiem Wojewody o uznaniu i zaliczeniu wymaganego stażu pracy, okresu pracy Andrzeja Nowickiego w innych instytucjach rynku pracy przez 4 lata 10 miesięcy i 2 dni, zwłaszcza, że Wojewoda nie podał, których miesięcy z brakujących w zestawieniu, a potwierdzonych raportami ZUS nie zaliczył do wymaganego stażu pracy, czego konsekwencją było przyjęcie, iż Andrzej Nowicki nie spełnia wymogów kwalifikacyjnych dla dyrektora powiatowego urzędu pracy, co legło u podstaw zalecenia pokontrolnego przeprowadzenia ponownego konkursu. Wnioski te są sprzeczne z zebraniem materiałem dowodowym i naruszają przepis art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Wymagany przepisem art. 9 ust. 5 w/w ustawy staż pracy w instytucjach rynku pracy, którym są również instytucje szkoleniowe został wykazany wyżej opisanymi zaświadczeniami, zestawieniem umów zleceń, raportami ZUS, oświadczeniami majątkowymi, zeznaniami podatkowymi, wyjaśnieniami dodatkowymi ZDZ Leszno. Niezaliczenie przez Wojewodę okresu pracy wykazanego raportami ZUS RZA, a nie ujętego początkowo w wykazie jest nieuzasadnione biorąc pod uwagę, iż okresy pracy zostały potwierdzone dokumentami uzupełniającymi wykaz umów, prowadzi do naruszenia wspomnianego przepisu. Staż pracy należy udokumentować nie tylko świadectwem, skoro nie tylko umowa o pracę kreuje staż pracy, ale także w inny sposób poprzez zaświadczenia, informacje, nawet zeznania świadków. Fakt pracy Andrzeja Nowickiego w latach 2000-2007 na podstawie umów zleceń w ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie w charakterze wykładowcy na kursach przez okres ustawowo wymagany jest niepodważalny w świetle zgromadzonej dokumentacji.

Przepis art. 9 ust. 5 ustawy stanowi, iż dyrektor powiatowego urzędu pracy winien posiadać 5 letni staż pracy w innych instytucjach rynku pracy. Instytucjami rynku pracy są również instytucje szkoleniowe zgodnie z art. 6 ust 1 ustawy. Instytucjami szkoleniowymi, na podstawie art. 6 ust 5 ustawy są publiczne i niepubliczne podmioty prowadzące na podstawie odrębnych przepisów edukację pozaszkolną. Przepis art. 3 pkt 17 ustawy o systemie oświaty definiuje pojęcie edukacji pozaszkolnej jako formy uzyskiwania i uzupełniania wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w placówkach kształcenia ustawicznego i praktycznego oraz ośrodkach doksztalcania i

doskonalenia zawodowego, a także kwalifikacyjne kursy zawodowe. Spełnienie wymogu wykonywania pracy przez Andrzeja Nowickiego w instytucjach szkoleniowych prowadzących edukację pozaszkolną, tj. ośrodka doskonalenia zawodowego jest zatem bezsporne.

Wnioski natomiast o braku wiarygodności zestawienia umów nie mogą być dowolne, a tak należy je ocenić skoro w materiale dowodowym zgromadzone zostały dokumenty wiarygodność dokumentów potwierdzające.

Istotne jest również naruszenie przepisu art. 111 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, który przyznaje wojewodzie nie tylko uprawnienie w zakresie sposobu wykonywania kontroli, ale nakłada obowiązek takiego przeprowadzenia czynności kontrolnych, aby rzetelnie ustalić stan faktyczny. Wojewoda winien badać dokumenty i dane niezbędne do sprawowania kontroli, lecz może również wzywać i przesłuchiwać świadków. Interpretacja przepisu art. 111 ustawy prowadzi do wniosku o możliwości szerokiego prowadzenia postępowania dowodowego z wykorzystaniem wielu środków dowodowych. Wyliczenie czynności zgodnie z art. 111 ustawy, które wykonuje Wojewoda, nie stanowi zamkniętego katalogu na co wskazuje sformułowanie „w szczególności”. Przebieg postępowania kontrolnego prowadzi do wniosku, iż nie podjęto wszystkich niezbędnych czynności w ramach kontroli, gdzie początkowo uznano 7 miesięcy i 1 dzień stażu pracy, następnie 4 lata, 10 miesięcy i 2 dni, co Wskazuje na nieuzasadnioną bierność organu, zwłaszcza w kontekście twierdzeń podnoszonych przez Starostę w toku kontroli oraz stanowiska Komisji Konkursowej, jak również w kontekście skutków jakie pociąga za sobą zalecenie ogłoszenia kolejnego konkursu.

Biorąc pod uwagę uregulowania prawne oraz okoliczności faktyczne udokumentowane stosownymi zaświadczeniami nie ulega wątpliwości, iż Andrzej Nowicki pracował w instytucjach szkoleniowych, jakim jest ośrodek kształcenia i doskonalenia zawodowego – Zakład Doskonalenia Zawodowego Centrum Kształcenia w Lesznie, a także w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie, prowadzącym kwalifikacyjne kursy zawodowe przez wymagany ustawowo okres.

W tej sytuacji, gdy Andrzej Nowicki spełnił wymogi ustawowe, aby zostać zatrudnionym na stanowisku dyrektora powiatowego urzędu pracy, uznać należy, iż powołanie nastąpiło zgodnie z przepisem art. 9 ust. 5 w/w ustawy, a zalecenia Wojewody przeprowadzenia ponownego konkursu na to stanowisko, wynikające z



niezaliczenia przez Wojewodę udokumentowanych przez Andrzeja Nowickiego okresów pracy w instytucjach szkoleniowych należy uznać za naruszające przepisy prawa.

Nie można zgodzić się ze stanowiskiem zawartym w protokole pokontrolnym, które jest nieuzasadnione, pozbawione konkretnych argumentów, a przede wszystkim naruszające przepisy prawa. W protokole zawarte są stwierdzenia, które wzajemnie się wykluczają, jak choćby wnioski w zakresie możliwości zaliczenia do stażu pracy okresów wykonywania pracy na podstawie umowy cywilnoprawnej, potwierdzonych nie tylko świadectwami pracy, z drugiej natomiast strony odmówiono wiarygodności dokumentowi pochodzącemu z ZDZ w Lesznie, wskazującemu w sposób szczegółowy informacje istotne dla oceny spełnienia warunku 5 letniego stażu pracy w instytucjach rynku pracy. Zaświadczenia będące podstawą pozytywnej weryfikacji formalnej pochodzą od dyrektorów instytucji szkoleniowych, łącznie z pozostałą dokumentacją stanowią spójną całość i nie ma żadnych podstaw, aby je kwestionować i podważać ich wiarygodność. Niezrozumiałe są natomiast rozważania zawarte w wystąpieniu pokontrolnym jak i odpowiedzi na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, w którym wyciąga się wnioski o ogólnikowości dokumentacji, braku dat dziennych, braku formy zatrudnienia i wymiaru czasu pracy. Jak wyżej wskazano i szczegółowo opisano, dokumentacja zawiera datyienne, to jest okresy pracy, formę pracy (umowy cywilnoprawne). Żaden przepis prawa nie wskazuje, w jakim wymiarze praca ma być świadczona, aby móc konkretną pracę ocenić pod względem spełnienia warunku posiadania 5 letniego stażu pracy. Jak wskazuje się w piśmiennictwie prawniczym, pracodawca ma prawo do oceny wiarygodności przedstawionych przez pracownika dokumentów, jednakże w przedmiotowej sprawie brak podstaw aby zanegować tak bogatą dokumentację, która w sposób nie budzący wątpliwości udowadnia staż pracy, a co za tym idzie doświadczenie kandydata. Bogate doświadczenie kandydata w toku postępowania kontrolnego zostało również poświadczone pismem Zastępcy Dyrektora i Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu z dnia 27.07.2015 r. o wykonywaniu pracy wykładowcy i egzaminatora na Kursach Rolniczych dla osób nabywających kwalifikacje rolnicze jako forma pozaszkolna w latach 1985, 1986, 1987, uzupełnione pismem z dnia 15.10.2015 r. ze wskazaniem dokładnych dat pracy, co również nie zostało uwzględnione i zaliczone do stażu pracy przez Wojewodę, ze względu na brak dat dziennych, gdy tymczasem daty wskazano.

W odpowiedzi na skargę Wojewoda Lubuski wniósł o jej oddalenie, podtrzymując swoje dotychczasowe stanowisko, wyrażone w zaskarżonym wystąpieniu pokontrolnym.

W uzasadnieniu odpowiedzi na skargę Wojewoda podniósł m.in. iż w myśl art. 6 ust. 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy 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.

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, i instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego. 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 art. 6 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy są przepisy ustawy o systemie oświaty. 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 3 a 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.

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),

Sygn. akt II SA/Go 363/16

- 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 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. 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, i instytucje dialogu społecznego, instytucje partnerstwa lokalnego. 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.

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. Za formy pozaszkolne edukacji ustawa o systemie oświaty uznaje również kwalifikacyjne kursy zawodowe, co bezpośrednio wynika z art. 3 pkt 17.

Nie zmienia tej interpretacji to, że zgodnie z art. 68 a ust. 1 ustawy o systemie oświaty 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 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.

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 t 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.

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 może być również 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 j potwierdzające zatrudnienie.

W przypadku udokumentowanego przez Andrzeja Nowickiego zatrudnienia w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie samo zatrudnienie w szkole jako nauczyciel, potwierdzone świadectwami pracy z dnia 31.08.2003 r. i 31.08.2004 r., nie stanowi zatrudnienia odpowiadającego stażowi pracy wymaganemu w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Z przedłożonych zaświadczeń z dnia 04.06.2012 r. wynika, że Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych organizował kwalifikacyjne kursy zawodowe, a Andrzej Nowicki pracował we wskazanej jednostce w latach 1999-2004 jako członek Państwowej Komisji Egzaminacyjnej powołanej przez Kuratorium Oświaty w Lesznie 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 j zawodowych i wykształcenia ogólnego dorosłych. Przedmiotowe dokumenty nie obrazują jednak czasu świadczenia przez Andrzeja Nowickiego pracy na kursach kwalifikacyjnych. Zatem w dniu 18.06.2015 r. 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 Przemęt z dnia 29.06.2015 r., znak: OP.4424.30.2015, z którego wynika, że Andrzej Nowicki w okresie zatrudnienia na umowę o pracę w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie, tj. od 01.09.1999 r. do 31.08.2004 r. 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. Jednakże w przedmiotowym piśmie brak jest wskazania w jakich okresach odbywały się ww. kursy. Natomiast wykazany okres zatrudnienia pokrywa się zarówno z zatrudnieniem w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie w ramach umowy o pracę jak i w ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie na podstawie umów cywilnoprawnych oraz z okresem zatrudnienia jako Naczelnik Wydziału Spraw Społecznych w Urzędzie Miasta i Gminy i Wschowa na podstawie umowy o pracę, a następnie mianowania.

Dodatkowo w dniu 30.07.2015 r. Starosta Wschowski przekazał dwie umowy zlecenia z dnia 11.05.2000 r. oraz z dnia 01.03.2004 r. zawarte pomiędzy Zespołem Szkół Zawodowych (później Zespołem Szkół Ponadgimnazjalnych) w Przemęcie a



Andrzejem Nowickim. Z umowy z dnia 11 maja 2000 r. wynika, że zleceniodawca w dniu 11.05.2000 r. powierzył Andrzejowi Nowickiemu przeprowadzenie egzaminów kwalifikacyjnych. Wykonanie przedmiotowej umowy trwało 1 dzień.

Na podstawie przedmiotowego dokumentu nie można uznać, iż świadczenie pracy jako członek komisji egzaminacyjnej miało charakter stały. Można natomiast przypuszczać, że były to czynności wykonywane okresowo w trakcie wykazanego wcześniej okresu zatrudnienia. Dlatego też niezbędne było przedłożenie dokumentów jednoznacznie potwierdzających, jakie czynności i w jakich konkretnie okresach Andrzej Nowicki wykonywał, czego kandydat nie uczynił. W związku z powyższym zaliczeniu do stażu wynikającego z ustawy o promocji zatrudnienia podlega jedynie 1 dzień potwierdzony umową zlecenie z dnia 11 maja 2000 r.

Natomiast z umowy z dnia 1 marca 2004 r. wynika, iż Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie zlecił Andrzejowi Nowickiemu realizację projektu finansowanego przez ARiMR pod nazwą „Podnoszenie kwalifikacji w zakresie zasad prowadzenia rachunkowości rolnej” w okresie od 01 marca 2004 r. do 24 maja 2004 r. Z umowy nie wynika jednak, jakie czynności Andrzej Nowicki wykonywał w okresie świadczenia pracy, dlatego nie można zaliczyć wskazanego okresu do stażu pracy.

W związku z powyższym nie można zgodzić się z twierdzeniem, iż z zebranej dokumentacji potwierdzającej zatrudnienie A. Nowickiego w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie wynika okres pracy wykazany datami dziennymi oraz jej rodzaj.

Natomiast biorąc pod uwagę przedłożone przez kandydata w postępowaniu konkursowym dwa zaświadczenia potwierdzające zatrudnienie w ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie wątpliwość budzi faktyczny okres wykonywania pracy, rodzaj świadczonej pracy, oraz czy praca była świadczona w takiej formie i wymiarze, że może zostać uznana za umożliwiającą zdobycie odpowiedniego doświadczenia zawodowego z zakresu funkcjonowania i problemów rynku pracy. W przedmiotowych dokumentach brak jest wyszczególnienia formy zatrudnienia, a okres świadczenia pracy został wskazany ogólnikowo „w latach”, natomiast w znacznej części pokrywa się z okresem zatrudnienia w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Przemęcie, gdzie jak wynika ze świadectw pracy praca świadczona była w pełnym wymiarze czasu pracy oraz w Urzędzie Miasta i Gminy Wschowa na stanowisku Naczelnika Wydziału Spraw Społecznych.

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 28.07.2015 r. Starosta Wschowski przekazał odpowiedź uzyskaną z ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie, z której wynika, że Andrzej Nowicki był zatrudniony na podstawie umów zlecenia od których nie były odprowadzane składki ZUS. Umowy dotyczyły zarówno pracy w Państwowej Komisji Egzaminacyjnej nadającej tytuły kwalifikacyjne przy Centrum Kształcenia ZDZ w Lesznie oraz wykłady i ćwiczenia na kursach Pedagogicznych dla Mistrzów i Instruktorów Praktycznej Nauki Zawodu w latach 2000-2007, które były formą kształcenia pozaszkolnego. Ponadto z uwagi na ochronę danych osobowych ZDZ nie prześle do dyspozycji umów zlecenia Andrzeja Nowickiego, ponieważ umowy sporządzane były zbiorowo i występują na nich inne osoby niezwiązane ze sprawą.

Dodatkowo Starosta z powodu braku możliwości uzyskania kopii przedmiotowych dokumentów z ZDZ, przedłożył pięć przykładowych umów zleceń z dnia 01.02.2002 r., które z tego okresu zachował Andrzej Nowicki: nr 235/III/7/2002, nr 236/III/7/2002, nr 237/III/7/2002, nr 238/III/7/2002 oraz nr 239/III/7/2002.

Organ nadzoru stwierdził, iż dokumentują one okres zatrudnienia na stanowisku wykładowcy wynoszący 7 miesięcy, a wszystkie zlecenia wykonywane były w tym samym okresie, tj. od dnia 01.02.2002 r. do dnia 31.08.2002 r. Dodatkowo z umów wynika, że wynagrodzenie za wykonanie zleconych czynności obliczane było według stawek godzinowych określonych w umowach w ilości przepracowanych godzin. Łączna liczba godzin wynikająca z przedmiotowych umów wynosi 81. Pomimo tego organ nadzoru przyjął, iż do stażu pracy, o którym mowa w art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy zaliczeniu podlega okres trwania umów wynoszący 7 miesięcy. Ponadto z przedłożonych umów wynika, iż zleczone do wykonania czynności nie mają charakteru stałego, a umowy zostały zawarte na czas poszczególnych kursów prowadzonych przez zleceniobiorcę.

Celem uszczegółowienia ww. dokumentów, w wyniku wniesionych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego, Starosta przekazał pismo Dyrektora Centrum Kształcenia z dnia 13.10.2015 r. wraz z wykazem – zestawieniem 59 umów zlecenia zawartych pomiędzy ZDZ w Lesznie, a Andrzejem Nowickim w latach 2000-2007. Organ nadzoru w toku prowadzonego postępowania kontrolnego zaliczył do stażu pracy

wynikającego z art. 9 ust. 5 ustawy o promocji zatrudnienia (...) okres świadczenia pracy w ramach umów cywilnoprawnych wynoszący 7 miesięcy, udokumentowany na podstawie dokumentów źródłowych, tj. umów zlecenia zawartych pomiędzy Andrzejem Nowickim a ZDZ w Lesznie. Natomiast przedłożone zestawienie obejmuje 59 umów zlecenie wykonywanych w latach 2000-2007. Z zestawienia umów wynika jedynie czas trwania poszczególnych kursów, bez wskazania ilości przepracowanych godzin. Wobec tego nie można stwierdzić, czy faktyczny okres świadczenia pracy pozwoliłby na zaliczenie pełnego okresu trwania poszczególnych kursów do wymaganego stażu pracy

W związku z tym, iż nie przedłożono dokumentów źródłowych potwierdzających nabyty staż w ramach wykazanych w przedmiotowym zestawieniu umów zlecenia, Wojewoda Lubuski nie znalazł podstaw do uznania tego zestawienia za wiarygodne potwierdzenie stażu pracy. Wobec powyższego Wojewoda Lubuski wydał stosowne zalecenia pokontrolne zawarte w zaskarżonym wystąpieniu pokontrolnym, wobec których Starosta Powiatu Wschowskiego wniósł zastrzeżenia.

Po analizie dokumentów przedłożonych w wyniku wniesionych zastrzeżeń do zaleceń, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym stwierdzono, iż Andrzej Nowicki w latach 2000-2007 osiągał dochody z tytułu świadczenia pracy na podstawie umów cywilnoprawnych na rzecz ZDZ w Lesznie, co potwierdzają przekazane dokumenty z Urzędu Skarbowego oraz oświadczenia majątkowe.

Z przedłożonego dokumentu ZUS ZZA wynika, że Andrzej Nowicki został zgłoszony przez ZDZ do ubezpieczenia zdrowotnego dopiero od dnia 09.09.2000 r. W związku z tym nie było podstaw do zaliczenia okresów zatrudnienia w ramach umów nr 435/III/7/2000 z dnia 13.03.2000 r. oraz nr 436/III/7/2000 z dnia 01.03.2000r. wykazanych w przedłożonym w dniu 19.10.2015 r. 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.: wrzesień 2000 r., styczeń, sierpień i wrzesień 2001 r., styczeń i sierpień 2002 r., maj i sierpień 2003 r., luty, sierpień, wrzesień, październik i grudzień 2004 r., sierpień, wrzesień i październik 2005 r. oraz wrzesień 2006 r. Natomiast przekazał dodatkowe raporty ZUS RZA dotyczące okresów nie wynikających z wykazu umów

Sygn. akt II SA/Go 363/16

zlecenia: październik, listopad i grudzień 2002 r., listopad i grudzień 2003 r. oraz styczeń 2004 r.

Ponadto z informacji Dyrektora Centrum Kształcenia w Lesznie z dnia 12.01.2016 r. wynika, że w przedłożonym zestawieniu umów zlecenie stanowiącym załącznik do pisma z dnia 13.10.2015 r. wystąpiły błędy, w pozycji 29 wpisano nieprawidłowy numer umowy. Dodatkowo nie wykazano umów zlecenia dotyczących świadczenia pracy w okresach od 01.10.2002 r. do 31.12.2002 r. oraz od 01.10.2003 r. do 31.01.2004 r. Z przedmiotowego pisma wynika również, iż ZDZ nie posiada rejestru potwierdzającego zatrudnienie od 01.10.2002 r. do 31.12.2002 r. Z pisma z dnia 13.10.2015 r. wynika, że zestawienie umów zlecenia sporządzone zostało na podstawie rejestrów prowadzonych przez ZDZ. Ponadto w zestawieniu tym ujęto 5 umów zlecenia dotyczących okresu od 01.02.2002 r. do 31.08.2002 r.

W świetle powyższych ustaleń oraz informacji przekazanych w piśmie Dyrektora Centrum Kształcenia z dnia 13.10.2015 r. oraz z dnia 12.01.2016 r. wątpliwość budzi, czy zestawienie umów zlecenia stanowi wiarygodny dokument potwierdzający okresy zatrudnienia Andrzeja Nowickiego. Zestawienie umów zlecenia zawiera błędy, a także brak w nim części okresu zatrudnienia w roku 2002. Ponadto wykazane okresy zatrudnienia nie znajdują 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.

Biorąc powyższe pod uwagę, w wyniku analizy kolejnych dokumentów przedkładanych w toku prowadzonych przez organ nadzoru postępowań, do stażu pracy zaliczono jedynie te okresy zatrudnienia w ZDZ Centrum Kształcenia w Lesznie 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 Dziale Szkolenia Wojewódzkiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Bojanowie Starosta przekazał oświadczenie z dnia 27.07.2015 r. złożone przez Ryszarda Bijak, który od lutego 1983 r. był zatrudniony we wskazanej jednostce jako specjalista ds. szkoleń, oraz wydane na jego podstawie pismo Zastępcy Dyrektora Wielkopolskiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Poznaniu z dnia 27.07.2015 r. Z przedmiotowych dokumentów wynika, że Andrzej Nowicki w latach 1985, 1986 oraz 1987 pracował jako wykładowca i egzaminator na Kursach Rolniczych dla osób nabywających kwalifikacje rolnicze w

gminach Wschowa i Szlichtyngowa na zlecenie Wojewódzkiego Ośrodka Postępu Rolniczego w Bojanowie, który organizował ww. kursy jako formę pozaszkolnej oświaty rolniczej. 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 one stanowić podstawy do udokumentowania stażu pracy.

Dodatkowo w dniu 19.10.2015 r. Starosta przedłożył pismo podpisane przez Ryszarda Bijaka oznaczone jako uzupełnienie oświadczenia z dnia 28.07.2015 r. Pismo to nie zostało opatrzone datą sporządzenia, widnieje na nim jedynie data wpływu do Starostwa Powiatowego we Wschowie. 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, jednakże nie przedłożono dokumentów źródłowych potwierdzających okres zatrudnienia. Wobec tego stwierdzono brak podstaw do zaliczenia zatrudnienia w Wojewódzkim Ośrodku Postępu Rolniczego w Bojanowie do stażu pracy.

Dokumenty, na podstawie których możliwe było zaliczenie ww. stażu pracy, przedłożone zostały dopiero w trakcie kolejnych etapów prowadzonego przez organ nadzoru postępowania kontrolnego. Natomiast doświadczenie zawodowe powinno być przez kandydata jednoznacznie udokumentowane w toku prowadzonego naboru na wolne stanowisko pracy.

W związku z tym, iż stwierdzono nieprawidłowości w toku przeprowadzonego konkursu polegające na nierzetelnym przeanalizowaniu przedstawionych przez kandydata dokumentów, konieczne było przeprowadzenie postępowania nadzorczego oraz wszczęcie w jego rezultacie postępowania kontrolnego w celu stwierdzenia, czy wyłoniony w wyniku tego konkursu kandydat spełniał wymóg w zakresie posiadanego doświadczenia i stażu pracy. Jednakże w toku prowadzonych postępowań Starosta Powiatu Wschowskiego nie udokumentował spełnienia ww. wymogu.

Biorąc pod uwagę przedłożone na etapie zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego zestawienie umów zlecenie oraz dokumenty przekazane w wyniku wniesionych zastrzeżeń do zaleceń, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym organ nadzoru stwierdził, iż Andrzej Nowicki udokumentował staż pracy w innych instytucjach rynku pracy wynoszący 4 lata 10 miesięcy i 2 dni. W związku z tym ustalono, że Andrzej Nowicki nie posiada 5-letniego stażu pracy w innych instytucjach rynku pracy wymaganego w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.



Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył co następuje.

Skarga była zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (DZ.U. z 2014 r. poz. 1647) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej. W myśl § 2 kontrola, o której mowa w § 1, sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Przed przystąpieniem do merytorycznej analizy sprawy wskazać należy, że zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego zalecenie pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Lubuskiego z dnia 3 grudnia 2015 r. należy zakwalifikować jako akt nadzoru z art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a., w szerokim rozumieniu wymienionego przepisu, gdyż dotyczący również starosty, który wprawdzie nie jest organem jednostki samorządu terytorialnego (których to organów dotyczy nadzór kontrolowany przez sądy administracyjne z mocy art. 3 § 2 pkt 7 p.p.s.a.), to jednak na podstawie art. 5 § 2 pkt 6 kpa jest traktowany jako organ jednostki samorządu terytorialnego (por. wyrok WSA w Kielcach z dnia 28 lutego 2012 r. sygn. akt II SA/Ke 46/12, wyrok NSA z dnia 7 lutego 2013 r. sygn. akt I OSK 1278/12, Lex). Wobec powyższego, po myśli art. 1 § 1 ustawy Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz art. 1 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (DZ.U. z 2012 r. poz. 270 ze zm. – dalej – p.p.s.a.), skarga w niniejszej sprawie była dopuszczalna.

Stosownie do treści art. 53 § 2 p.p.s.a. przed wniesieniem skargi do Sądu skarżący wezwał organ do usunięcia naruszenia prawa, a wezwanie to nie zostało przez organ nadzoru uwzględnione.

Skarga wniesiona została na zalecenia pokontrolne, które były wynikiem postępowania nadzorczego Wojewody Lubuskiego przeprowadzonego w trybie art. 10 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (dalej – ustawa).

Stosownie do treści art. 10 ust. 1 pkt 2 i 5 ustawy do zadań wojewody w zakresie polityki rynku pracy należy sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań wykonywanych przez marszałka województwa lub starostę, wojewódzkie lub powiatowe urzędy pracy, oraz inne podmioty, zwane dalej "jednostkami kontrolowanymi", w szczególności w zakresie spełniania wymogów kwalifikacyjnych określonych dla dyrektorów i pracowników urzędów pracy oraz kontroli realizacji innych zadań, wynikających z ustawy, wykonywanych przez samorząd terytorialny lub inne podmioty.

Art. 111 stanowi, że wojewoda sprawuje nadzór, o którym mowa w art. 10 ust. 1, w szczególności przez:

- 1) badanie dokumentów i danych, niezbędnych do sprawowania nadzoru lub kontroli;
  - 2) wykonywanie niezbędnych do celów nadzoru lub kontroli odpisów, wyciągów z dokumentów lub kserokopii oraz zestawień i obliczeń sporządzonych na podstawie dokumentów;
  - 3) przeprowadzanie oględzin obiektów i pomieszczeń oraz obserwację przebiegu czynności objętych nadzorem lub kontrolą;
  - 4) żądanie od pracowników kontrolowanej jednostki udzielania informacji w formie ustnej i pisemnej w związku z czynnościami nadzorczymi lub kontrolnymi;
  - 5) wzywianie i przesłuchiwanie świadków;
  - 6) zwracanie się o wydanie opinii przez biegłych i specjalistów z zakresu rynku pracy.
- informacje o jednostce

W myśl art. 9 ust. 5 ustawy 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. Starosta odwołuje dyrektora powiatowego urzędu pracy po uzyskaniu opinii powiatowej rady rynku pracy. Opinia powiatowej rady rynku pracy nie jest wymagana w przypadkach, o których mowa w art. 52 i art. 53 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy, oraz w przypadku odwołania dyrektora powiatowego urzędu pracy na jego wniosek.

W ocenie organu nadzoru Andrzej Nowicki, który w wyniku rozpisanego z dniem 2 lutego 2015 r. konkursu, został wybrany na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie, nie udokumentował spełnienia warunku wynikającego z art. 9 ust. 5 ustawy, tj. 5 – letniego stażu pracy w innych instytucjach rynku pracy.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę na treść przytoczonego powyżej art. 111 ustawy. Z brzmienia wskazanego przepisu wraźnie wynika aktywna organu w trakcie postępowania nadzorczego. Organ nie tylko poddaje analizie przedłożoną dokumentację, ale również ma prawo oraz obowiązek sięgnąć po instrumenty natury procesowej, takie jak przesłuchanie świadków, oględziny, a nawet zwrócenie się o opinię do biegłego. Powyższa konstatacja ma o tyle istotne znaczenie dla sprawy, że dowodzi tego, iż celem postępowania nadzorczego jest ustalenie istotnych dla sprawy okoliczności, a nie samo jedynie stwierdzenie, że postępowanie konkursowe, mogło być ewentualnie dotknięte uchybieniami. Ustawodawca po to wyposażył organ nadzoru w uprawnienia procesowe, aby za ich pomocą ustalić stan faktyczny sprawy i w ten sposób przeprowadzić prawidłową subsumpcję. Innymi słowy organ nadzoru winien zbadać czy stan faktyczny sprawy odpowiada przepisowi prawa materialnego, a dopiero w wyniku negatywnych ustaleń w tym zakresie, na podstawie art. 113 ust. 1 ustawy może przekazać jednostce kontrolowanej odpowiednie zalecenia, pouczenia oraz wnioski i uwagi.

W analizowanej sprawie przedmiotem badania organu nadzoru była kwestia spełnienia przez wyłonionego w drodze konkursu kandydata na stanowisko Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy we Wschowie – Andrzeja Nowickiego - wymogu 5 – letniego stażu pracy w innych instytucjach pracy – w rozumieniu ustawy. W tym miejscu należy zauważyć, że w sprawie nie pozostawało sporne zagadnienie interpretacji użytego w art. 9 ust. 5 pojęcia – „inne instytucje rynku pracy”. Strony były zgodne co do tego, że instytucje rynku pracy, w których staż pracy kandydat na stanowisko dokumentował ( ZDZ w Lesznie, ZSP w Przemyśle, Wojewódzki Ośrodek Postępu Rolniczego w Bojanowie) spełniają ustawowe wymogi, a przeprowadzona przez strony interpretacja jest w tym zakresie zgodna z przepisami prawa. Sporna była natomiast kwestia udokumentowania przez Andrzeja Nowickiego wymaganego stażu pracy.

Słusznie przyjął organ nadzoru, że na staż pracy składa się praca wykonywana na podstawie umowy o pracę, ale również w oparciu o umowy o charakterze cywilnoprawnym. Wobec takiego stanowiska przyjąć należało konsekwentnie, że dowodzenie stażu pracy mogło nastąpić nie tylko poprzez przedłożenie świadectw pracy, ale również zaświadczeń wystawionych przez upoważnione do tego

podmioty, nadto w oparciu o inne dowody z których wynika fakt wykonywania pracy na podstawie umowy. W ocenie Sądu w ten sposób zgromadzony materiał dowodowy mógł stanowić podstawę do ustalenia, czy wymóg z art. 9 ust. 5 dotyczący stażu pracy został spełniony.

Z uzasadnienia wystąpienia pokontrolnego oraz z odpowiedzi organu nadzoru na zastrzeżenia do zaleceń pokontrolnych wynika, że zalecenia zostały sformułowane, ponieważ w ocenie organu nadzoru nie został udokumentowany 5 – letni staż pracy Andrzeja Nowickiego w innych instytucjach rynku pracy. A zatem w ocenie organu zgromadzony materiał dowodowy nie dawał podstaw do przyjęcia, że wskazany wymóg wynikający z art. 9 ust. 5 został w rozpatrywanej sprawie spełniony.

Analiza zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego wskazuje, że w toku postępowania kontrolnego Starosta Wschowski przedłożył wykaz umów zlecenia na podstawie, których Andrzej Nowicki w latach 2000 – 2007 wykonywał pracę ZDZ w Lesznie, dołączył również kilka przykładowych umów (zawartych w ramach przedstawionego wykazu). W piśmie z dnia 25 stycznia 2016 r. Dyrektor ZDZ w Lesznie wskazał okresy pracy Andrzeja Nowickiego w charakterze wykładowcy w danej placówce. W piśmie z dnia 29 czerwca 2015 r. Wójt Gminy Przemęt wskazał dane dotyczące okresów pracy, formę wykonywania pracy (umowy cywilnoprawne) oraz charakter i przedmiot wykonywanej przez Andrzeja Nowickiego pracy w ZSZ w Przemęcie. Przedłożono również raporty okresowe ZUS RZA na potwierdzenie wykonywania umów zlecenia, nadto informacje PIT za lata 2002 – 2007 pochodzące z ZDZ w Lesznie oraz oświadczenia majątkowe, w których wykazano pracę na umowę zlecenia w ZDZ w Lesznie.

W aktach sprawy znajduje się również pismo Kierownika Zespołu Doradczego zatytułowane – Uzupelnienie oświadczenia z dnia 27 maja 2015 r. dotyczącego kursów kwalifikacyjnych „Wykwalifikowany Rolnik” organizowanych przez Wojewódzki Ośrodek Postępu Rolniczego w latach 1985 – 1987”, w którym to piśmie wskazano daty prowadzenia kursów przez Andrzeja Nowickiego, tematykę kursów oraz formę ich prowadzenia. Należy zauważyć, że do wskazanego tutaj dowodu organ nie odniósł się w wystąpieniu pokontrolnym, pomimo, że zawiera ono istotne dane z punktu widzenia stażu pracy. Na marginesie - ustosunkowując się do twierdzeń organu nadzoru zawartych w odpowiedzi na sakrgę – należy wspomnieć, że brak daty na piśmie, przy

jednoczesnym zaopatrzeniu go w datę wpływu do organu, nie dyskwalifikuje danego pisma jako dowodu w sprawie.

W ocenie Sądu kontrola w trybie art. 10 ust.1 pkt 2 ustawy – odnośnie wymaganego stażu pracy winna zmierzać, do wykazania czy dana osoba wykonywała pracę związaną ze stosowaniem przepisów z zakresu przedmiotowej ustawy o przeciwdziałaniu bezrobociu i instytucjach rynku pracy. W tym aspekcie wymiar czasu pracy, a w szczególności - czy była to praca wykonywana na pełen etat, czy też w ograniczonym zakresie, nie może mieć dla sprawy istotnego znaczenia. Kwestią zasadniczą jest bowiem wykazanie czy kandydat na stanowisko miał kontakt z problematyką, którą reguluje ustawa oraz czy posiadał wiedzę w zakresie przez nią regulowanym. W tym też kierunku winna zmierzać kontrola, o której mowa we wskazanym przepisie ustawy. Rację ma organ nadzoru twierdząc, że charakter oraz tematyka wykonywanej przez kandydata pracy ma w sprawie istotne znaczenie, stąd też żądanie uzupełnienia materiału dowodowego w tym zakresie było zasadne. Trzeba jednak zauważyć, że argumentacji organu dotyczącej odmowy uznania stażu pracy w ZSP w Przemęcie nie można podzielić. Fakt jednoczesnego wykonywania umowy o pracę oraz umowy zlecenia nie oznacza, że w ramach umowy zlecenia kandydat na stanowisko nie wykonywał pracę związaną z problematyką regulowaną przez ustawę, a w związku z tym, że nie nabył niezbędnej wiedzy i doświadczenia związanych z zatrudnieniem, bezrobociem i instytucjach rynku pracy. W tym względzie, w ocenie Sądu, stanowisko organu nadzoru jest błędne, a wynika z nieprawidłowej wykładni przepisu art. 9 ust. 5 ustawy. Należy też zwrócić uwagę, że na żądanie organu do sprawy przedkładane były kolejne dokumenty, w efekcie czego organ nadzoru przyjął udokumentowany okres stażu wynoszący 4 lata, 10 miesięcy i 2 dni. Przy takich ustaleniach organu dotyczących stażu pracy kandydata, istotne znaczenie może mieć okoliczność prowadzenia kursów na zlecenie WOPR w Bojanowie. Jak wynika z akt sprawy oraz treści uzasadnienia wystąpienia pokontrolnego, ustalając okres stażu organ nie wziął pod uwagę faktu prowadzenia przez Andrzeja Nowickiego kursów zleconych przez Wojewódzki Ośrodek Postępu Rolniczego w Bojanowie w latach 1985, 1986 i 1987. W piśmie Kierownika Zespołu Doradczego – Ryszarda Bijaka podano dokładne daty prowadzenia wykładów, ich tematykę, oraz formę prawną (umowa zlecenia). Powyższe oznacza, że ustalając stan faktyczny sprawy organ pominął



dowód, który może mieć istotne znaczenie dla końcowego wyniku postępowania nadzorczego.

Mając na uwadze treść przytoczonego przepisu art. 111 ustawy należy pamiętać, że w celu ustalenia istotnych okoliczności sprawy, organ może sięgnąć do takich środków dowodowych jak: badanie dokumentów, przesłuchanie świadków, żądanie od pracowników kontrolowanej jednostki wyjaśnień na piśmie oraz w formie ustnej, zwrócenie się o wydanie opinii przez biegłych i specjalistów.

W ocenie Sądu, kontekście treści wskazanego przepisu art. 111 ustawy – na tle materiału dowodowego zgromadzonego w badanej sprawie - żądanie przedłożenia umów zlecenia na udokumentowanie stażu pracy nie miało oparcia w przepisach ustawy. 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. Trzeba zwrócić 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. Dlatego uprawnione jest twierdzenie, że strona może dowodzić spełnienia wskazanego wymogu za pomocą wszystkich środków dowodowych wymienionych w art. 111 ustawy. W szczególności należy wskazać, że na dowód spełnienia wymogu 5 –letniego stażu w instytucjach rynku pracy mogą być przedstawiane dokumenty. Wprawdzie ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, w zakresie procedury nadzoru prowadzonego w trybie art. 10 ust. 1 tej ustawy, nie odsyła wprost do przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, jednak poszczególne instytucje prawa administracyjnego uregulowane w kodeksie postępowania administracyjnego mają zastosowanie podczas stosowania materialnego prawa administracyjnego. Dotyczy to m.in. pojęcia - „dokument”, użytego w art. 111 ustawy. 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. 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.

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 toku postępowania Starosta przedłożył dowody, które mają charakter zaświadczeń, w rozumieniu art. 217 kpa (wystawione przez Wójta Gminy Przemęt), tym samym odmawiając im mocy dowodowej organ nadzoru winien swoje stanowisko w wymagany sposób wykazać i umotywić. Podobnie, jeżeli chodzi o pozostałe dokumenty urzędowe - nie będące zaświadczeniami - badane w toku procedury nadzorczej.

Ponownie należy zwrócić uwagę, że celem kontroli prowadzonej w trybie art. 10 ust. 1 ustawy jest ustalenie stanu faktycznego sprawy, a w tym konkretnym przypadku - spełnienie przez wyłonionego kandydata na stanowisko - wymogu 5 - letniego stażu pracy w instytucjach rynku pracy. Czynności nadzorcze nie są skierowane przede wszystkim na wykazanie uchybień w procedurze konkursowej, co oczywiście nie oznacza, że istotne uchybienia w tym zakresie nie mogą mieć wpływu na wynik postępowania nadzorczego.

W ocenie Sądu w toku procedury nadzorczej doszło do naruszenia art. 9 ust. 5 oraz art. 111 ustawy, dlatego zalecenia pokontrolne zawarte w wystąpieniu pokontrolnym Wojewody Lubuskiego z dnia 3 grudnia 2015 r. zostały uchylone.

Rozpatrując ponownie sprawę organ uwzględni wytyczne zawarte w uzasadnieniu wyroku. Sprawę należy rozpatrzyć w oparciu o całość zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego, przy czym odmawiając mocy dowodowej poszczególnym dowodom organ winien przedstawić argumentację uwzględniającą treść art. 111 ustawy oraz art. 76 § 3 kpa.

Mając powyższe na uwadze, na podstawie art. 148 p.p.s.a. Sąd orzekł jak w sentencji wyroku.



na oryginale właściwe podpisy  
**Za zgodność z oryginałem**

26. 07. 2016  
dnia ..... podpis *Frączek*