

## Protokół pokontrolny

### Komisja Rewizyjna Rady Powiatu Otwockiego

Przedmiot kontroli: Kontrola polityki kadrowej i gospodarki finansowej Powiatowego Urzędu Pracy.

Podmiot kontrolowany: Powiatowy Urząd Pracy, Otwock ul. Górna 11, dalej również „urząd” lub „kontrolowany”, reprezentowany przez p. Danutę Wolską-Rzewuską, dyrektor PUP/ kierownik jednostki kontrolowanej, dalej również „Dyrektor PUP”.

Podstawa: uchwała nr 134/XVI/20 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia rocznego planu kontroli Komisji Rewizyjnej (plan kontroli w roku 2020), uchwała nr 218/XXVIII/20 Rady Powiatu Otwockiego z dnia 29 grudnia 2020 r. w sprawie zatwierdzenia rocznego planu kontroli Komisji Rewizyjnej (plan kontroli w roku 2021).

Data rozpoczęcia kontroli: 15.09.2020 r. (*pismo z dnia 10.09.2020 r. Krzysztofa Szczegielniaka zawiadamiające o rozpoczęciu kontroli*), data zakończenia: 28.07.2021 r.

Kontrolujący:

Komisja Rewizyjna Powiatu Otwockiego, dalej również „kontrolujący”, „komisja”, w składzie:

- Kinga Błaszczuk – Sekretarz
- Dariusz Kołodziejczyk – Wiceprzewodniczący
- Roman Srebnicki
- Krzysztof Szczegielniak – Przewodniczący
- Zbigniew Szczepaniak
- Bogumiła Więckowska
- Paweł Zawada

Przewodniczący Krzysztof Szczegielniak, do 9 października 2020 r. (wybór na Starostę Otwockiego),

Przewodniczący Piotr Kudlicki, od 5 listopada 2020 r.,

Członek: imię nazwisko (*obecny skład*)

- Piotr Kudlicki – Przewodniczący
- Elżbieta Siwek – Wiceprzewodnicząca
- Jarosław Kopaczewski
- Zbigniew Szczepaniak

Zagadnienia wstępne.

Okres.

Komisja ustaliła, że do wyczerpania zagadnienia kontrolnego do zbadania należy przyjąć okres przynajmniej trzech lat. Polityka kadrowa nie jest zdarzeniem, czy procesem doraźnym, ma charakter ciągły oraz dynamikę, stąd stwierdzono konieczność objęcia kontrolą więcej niż jeden rok działalności.

Miejsce.

Komisja wykonywała swoje czynności w siedzibie Starostwa Powiatowego w Otwocku, przy ul. Komunardów oraz przy ul. Górnej w Otwocku. Ze względu na panującą pandemię COVID-19 nie prowadzono prac w siedzibie PUP z wyjątkiem posiedzenia 25 maja 2021 r. mającego na celu wyjaśnienie wybranych zagadnień, z udziałem Dyrektora i Personelu PUP.

Formy i metody pracy.

Komisja opracowała założenia kontroli, następnie według nich zwracała się do przedstawiciela kontrolowanego o udostępnienie dokumentów, sporządzenie informacji lub zestawienia danych. Otrzymane materiały wstępnie omawiano oraz poddawano szczegółowej analizie formułując wnioski.



Powiatowy Urząd Pracy w Otwocku działa na podstawie statutu nadanego uchwałą nr 298/XXXIX/14 Rady Powiatu w Otwocku z 23 października 2014 r. w sprawie nadania Statutu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Otwocku, oraz na podstawie branżowych ustaw i rozporządzeń przywołanych w treści protokołu.

Zewnętrzne akty prawne kształtujące politykę kadrową i gospodarki finansowej, tzn. wyciąg z ustawy, rozporządzenia:

- ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy,
- obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej,
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie dodatku do wynagrodzenia dla pracowników publicznych służb zatrudnienia oraz Ochotniczych Hufców Pracy,
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagrodzenia pracowników samorządowych,
- obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej,
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych,

Kontrolujący dokonał analizy dokumentów wewnętrznych, zarządzeń dyrektora oraz dodatkowych informacji przekazanych przez Dyrektora PUP. Ustalono, co następuje.

## **I Polityka kadrowa.**

### **Stan zatrudnienia w Powiatowym Urzędzie Pracy**

Stan na dzień – odpowiednio, liczba pracowników w tym umowa „zastępcza”/umowa na zastępstwo/, plan etatów, liczba obsadzonych etatów.

01.01.2017 – 46/5

31.12.2017 – 42/3 – 41,25 – 38,25<sup>1</sup>

01.01.2018 – 42/3

31.12.2018 – 46/3 – 41,25 – 41,25

01.01.2019 – 46/3

31.12.2019 – 43/4 – 41,25 – 39,25

01.01.2020 – 43/4

31.12.2020 – 42/4 – 41,25 – 38,25

Liczba etatów w planie etatów w Powiatowym Urzędzie Pracy, na przestrzeni lat 2017 – 2020 nie zmieniała się, jednak faktyczna obsada odbiegała od planu i w ostatnim roku była mniejsza o trzy etaty. Liczbowo różnica wydaje się nieznaczająca, jednak w przeliczeniu procentowym daje to niewykonanie planu etatów o przeszło 7% w ostatnim roku.

Wg wyjaśnień Dyrektor PUP odchylenie faktycznie wykonanych etatów od planu etatowego o trzy etaty wynikało z braku możliwości zatrudnienia z przyczyn nieleżących po stronie PUP. Dyrektor okazała dokumenty od Zarządu Powiatu Otwockiego i Starosty, uniemożliwiające prowadzenie naborów i obsadę wolnych etatów.

---

<sup>1</sup> Uwzględnione zastrzeżenie Kontrolowanego.





Nabory na wolne stanowiska w PUP przeprowadzano w oparciu o Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze w Powiatowym Urzędzie Pracy w Otwocku wprowadzony zarządzeniem Dyrektora PUP 9/2009 z 30 czerwca 2009 r., następnie zmieniony zarządzeniem Dyrektora PUP nr 19/2019 z dnia 12 listopada 2019 r.

W latach 2017 – 2019 w PUP przeprowadzono 14 postępowań naboru na wolne stanowiska urzędnicze, przy czym najwięcej, osiem w 2017 r., jedno w 2018 r., pięć w 2019 r. Nabory prowadzone były zgodnie z regulaminem, do każdego naboru dokumentacja jest kompletna, selekcje rekrutacyjne przeprowadzane były przez powołaną komisję, wybór kandydata ogłoszony został w informacji o wynikach naboru, wraz z uzasadnieniem.

Komisja stwierdziła niestosowanie zgłoszeń zapotrzebowania na zatrudnienie pracownika dyrektorowi PUP przez podległe komórki organizacyjne. Regulamin z 2019 roku nie wprowadza takiego obowiązku, ale możliwość. Dopuszcza rekrutację na wniosek dyrektora. W regulaminie z 2009 r. roku brak unormowania tej kwestii.

**Komisja rekomenduje** formułowanie ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze w oparciu o „Zgłoszenie zapotrzebowania na zatrudnienie pracownika „ (które jest załącznikiem numer 1 do Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze w Powiatowym Urzędzie Pracy w Otwocku) wystawianym przez kierownika komórki. W ostatnim zarządzeniu Dyrektor PUP ustanowił takie narzędzie, jednak nie jest ono stosowane. Praktykowanie takich zgłoszeń pozwoliłoby zidentyfikować faktyczny moment oddolnej inicjacji procesu rekrutacji. Dałoby udokumentowaną pewność, że proces rekrutacyjny odbywa się adekwatnie do potrzeb w danej komórce zarówno co do czasu, stanowiska i kwalifikacji.

Zakończenia stosunku pracy w roku 2017 miały miejsce w związku z: wygaśnięciem umowy – 1, porozumieniem stron – 3, wypowiedzeniem przez pracownika – 1, przejściem na emeryturę – 2.

W roku 2018, w wyniku wypowiedzenia przez pracownika – 1.

W roku 2019 w wyniku porozumienia stron – 1, wypowiedzenia przez pracownika – 5, przejścia na emeryturę – 1.

W roku 2020 w wyniku wygaśnięcia umowy – 1, wypowiedzenia przez pracownika – 3, przejścia na emeryturę – 1.

Odchyleniem, na które warto zwrócić uwagę jest stosunkowo duża liczba przypadków wypowiedzenia umowy przez pracownika, w ciągu dwóch lat, osiem. Komisja nie bada indywidualnych przypadków, stąd poza zwróceniem uwagi na odchylenie, dalszej analizy nie przeprowadza się.

## **Wykształcenie Personelu**

Sporządzona na wniosek komisji tabela „Zestawienie Pracowników pod względem wykształcenia kierunkowego w 2020 r. /odpowiednio w 2019 r., 2018 r./” zawiera informację o poziomie i kierunku kwalifikacji wynikających z wykształcenia. Tabela pozostaje poza protokołem, do osobnego wglądu. Wynika z niej, iż nie ma niezgodności pomiędzy wymaganym poziomem wykształcenia na danym stanowisku a rzeczywistym, to samo dotyczy kierunku wykształcenia. Zarówno w wyższym akcie prawa, jak i w zarządzeniu wewnętrznym PUP dla większości stanowisk z wymogiem wykształcenia wyższego nie ma formalnego wymogu określonego kierunku. Nie stwierdzono także w tym zakresie wymagającej odnotowania dynamiki w czasie. Komisja nie widzi podstaw do rekomendacji.

## **Wnioski kadrowe**

Skorygowana informacja syntetyczna dotycząca wniosków kadrowych dotarła do Kontrolującego 25 maja 2021 r. w piśmie z 24 maja 2021 r. Wynika z niej, iż w okresie podlegającym kontroli do Pracodawcy wpłynęło 9 wniosków ws. kadrowych, 1 od przełożonego pracownika, 8 od pracowników. Dwa z nich dotyczyły spraw organizacyjnych



pracy wnioskodawcy, sześć wynagrodzenia i jego składników. Wg informacji Dyrektor PUP wnioski te zostały zrealizowane.

Komisja zapytała o wnioski dot. spraw kadrowych organizację związkową. W piśmie nr NSZZ „S”3408/9/2021 z 16 marca 2021 r. przedstawiono informacje, z których wynika, że wniosków w sprawach pracowniczych było więcej, jednak części z nich, na prośbę organizacji, nie odnaleziono, a wiele zostało rozpatrzonych negatywnie. Organizacja związkowa, za zgodą pracowników ujawniła indywidualną korespondencję stron potwierdzającą przedstawione informacje.

Komisja Rewizyjna nie zgłębia opisanych spraw, gdyż oznaczałoby to wykroczenie poza podstawy prawne Kontrolującego oraz wgląd i analizę indywidualnych przypadków. Opisane wnioski dotyczyły przeważnie wynagrodzenia i awansu.

W okresie objętym kontrolą w latach 2017 – 2020 wszystkie wnioski kadrowe znajdujące się w rejestrze kadrowym zostały przekazane Kontrolującemu w układzie tabelarycznym ze szczegółowym opisem tematycznym. Organizacja Związkowa nie zwróciła się z pismem w sprawie rzekomo większej liczby wniosków kadrowych do Dyrektora<sup>2</sup>.

### **System oceny pracownika**

Ocena pracownika w PUP w Otwocku jest cykliczna i obligatoryjna. Wynika z ustawy o pracownikach samorządowych z 21 listopada 2008 r. (Dz. U. z 2016, poz. 902 ze zm.). System oceniania opisany jest w Regulaminie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników zatrudnionych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Otwocku, wprowadzonym Zarządzeniem Dyrektora PUP nr 11/2009 z 30 czerwca 2009 r. Oceny przeprowadzane są co dwa lata, ostatnia ocena miała miejsce w 2020 r.

### **Szkolenia**

Pracownicy zatrudnieni na kluczowych stanowiskach, tj. pośrednik pracy, doradca zawodowy, specjalista ds. rozwoju zawodowego, specjalista ds. programów, w celu przyznania dodatku z Funduszu Pracy zobowiązani są co najmniej raz we wcześniejszym okresie 12 m-cy doskonalić kwalifikacje zawodowe.

Pracownicy uczestniczą także w innych szkoleniach. Wnioskuje o to bezpośredni przełożony, wniosek opiniuje Dyrektor i przekazuje komórce ds. kadr, do realizacji.

### **Wynagradzanie pracowników**

Dokumentem podlegającym analizie w ramach kontroli jest stosowny regulamin. W okresie zainteresowania kontrolującego obowiązywał Regulamin wynagradzania pracowników Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku ustanawiany/zmieniany poprzez:

- zarządzenie Dyrektora PUP nr 13/2014 z 25 sierpnia 2014 r.,
- zarządzenie Dyrektora PUP nr 5/2018 z 6 marca 2018 r., /Regulamin stanowi załącznik nr 1 do zarządzenia/
- zarządzenie Dyrektora PUP nr 8/2020 z 15 maja 2020 r. /niezmieniające Regulaminu, tylko zmieniające zał. nr 1 do Regulaminu – tabelę kategorii zaszeregowania oraz – zał. nr 3 do Regulaminu – tabelę stanowisk/

Kontrolujący zwraca uwagę, że Zarządzenie Dyrektora PUP nr 5/2018 z 6 marca 2018 r. zostało oparte o rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych wg treści ogłoszonej w Dz. U. z 2014 r. Natomiast ok. dwa miesiące po wydaniu zarządzenia przez Dyrektora PUP w Dz. U. z 17 maja 2018 r. pod pozycją 936 opublikowano rozporządzenie Rady Ministrów z 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

<sup>2</sup> Uwzględnione zastrzeżenie Kontrolowanego.



Kolejne zarządzenie Dyrektora PUP zostaje wydane jednak 15 maja 2020 r., a więc dwa lata po zmianie rozporządzenia będącego podstawą prawną zarządzenia. Tym samym, przez okres dwóch lat w PUP obowiązywały nieodpowiednie zapisy regulaminu wynagradzania. W regulaminie obowiązującym pomiędzy 6 marca 2018 r. do 15 maja 2020 r., lecz w okresie od 15 maja 2018 r. do 15 maja 2020 r. stwierdzono:

- w tabeli stanowisk w Powiatowym Urzędzie Pracy w Otwocku, w części Stanowiska urzędnicze – kierownicze, brak pozycji Dyrektor, brak pozycji Zastępca Dyrektora.
- w części Stanowiska urzędnicze, niezgodność z podstawą prawną, pozycji nr 5 Inspektor, pozycji nr 10 Pośrednik pracy i Pośrednik pracy – stażysta, Specjalista do spraw programów, pozycji nr 14 Specjalista ds. ewidencji i świadczeń.
- w części Stanowiska pomocnicze i obsługi niezgodność z podstawą prawną pozycji nr 2 Archiwista, pozycji nr 5 Robotnik gospodarczy.

Ww. niezgodności dotyczą błędnej kategorii zaszeregowania stanowiska w czterech przypadkach, w dwóch wymagań kwalifikacyjnych a w jednym błędne przyporządkowanie do grupy, co za tym idzie również błędną kategorię zaszeregowania – archiwista. Jest w grupie Stanowiska pomocnicze i obsługi, powinien być grupie Stanowiska urzędnicze. Zmianą regulaminu z 15 maja 2020 r. usunięto ww. niezgodności.

Kontrolujący zwraca uwagę, iż zarządzenie nr 8 z 15 maja 2020 r. zostało opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej bez załączników, w których opisano istotę zmiany, ograniczając się do zamieszczenia treści samego zarządzenia. Biorąc pod uwagę, iż inne zarządzenia publikowane są w BIP wraz z załącznikami, kontrolujący zaznacza ten fakt w protokole.

Wątpliwości komisji budzi także aspekt uzgodnienia regulaminu z organizacją związkową działającą na terenie zakładu pracy – PUP. Komisja nie odnalazła informacji o uzgodnieniu regulaminu wynagradzania z 2014 r. /obowiązujący do 6 marca 2018 r./. Z innych informacji wynika, że w momencie wydania przedmiotowego zarządzenia Dyrektor PUP, na terenie zakładu pracy nie działała organizacja związkowa, stąd nie należy doszukiwać się tu nieprawidłowości.

Odmienne jednak rzecz się ma w stosunku do regulaminu wprowadzonego zarządzeniem nr 5/2018 z 6 marca 2018 r. W udostępnionych przez PUP dokumentach nie odnaleziono wystąpienia pracodawcy do organizacji związkowej. Komisja jednak otrzymała kopię pisma nr L.dz. NSZZ „S”3408/5/2018 z 6 marca 2018 r. Organizacji zakładowej Nr 3408, bez oznaczenia adresata, zawierające informację o tym, że w ogłoszonym (sic!) uzgodniono jedynie trzy kwestie. To znaczy:

- zasady przyznawania dodatku funkcyjnego, w tym utrzymania dodatków funkcyjnych dla stanowisk: inspektor powiatowy i starszy inspektor powiatowy,
- ustalenie maksymalnych stawek miesięcznych kwot wynagrodzenia zasadniczego dla poszczególnych kategorii zaszeregowania,
- ustalenia maksymalnej kategorii zaszeregowania dla poszczególnych stanowisk w urzędzie.

W zasadniczej części regulamin z 2018 r. nie może mieć statusu uzgodnionego z zakładową organizacją związkową. Komisja odnalazła w przepisach prawa instytucji „częściowego uzgodnienia” lub „uzgodnienia części” regulaminu wynagradzania. Dodatkowo, przywołana informacja została wydana przez organizację po wydaniu zarządzenia przez Dyrektora PUP i traktuje o tym zarządzeniu jako fakcie już zaistniałym. Należy więc stwierdzić, że Dyrektor PUP w rażący sposób uchybił obowiązkowi wyrażonemu w art. 77<sup>2</sup> §4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks Pracy /tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 1320 z późn. zm./ a regulamin pozostaje niezgodniony.

Należy odnotować, iż przed wprowadzeniem zmian w regulaminie, zarządzeniem nr 8/2020 z 15 maja 2020 r. pracodawca w wykonaniu przepisu ww. art. Kodeksu pracy, zwrócił się do organizacji związkowej o uzgodnienie wprowadzanych zmian. Komisja otrzymała kopię pisma Dyrektora PUP nr SK.102.1.AN.2020 z 14 maja 2020 r. skierowanego do Organizacji Związkowej Nr 3408 NSZZ „Solidarność” z prośbą o uzgodnienie nowych załączników nr 1 i nr 3 do regulaminu z 2018 r. Organizacja potwierdziła takie uzgodnienie w piśmie nr L.dz.



NSZZ „S”3408/5/2020. Pismo „S” nie jest oznaczone żadną datą ani w nagłówku, ani przy podpisie ani przy poświadczeniu odbioru przez Dyrektora PUP. Czynności te musiały zatem odbyć się w ciągu kilku godzin roboczych, gdyż 15 maja Dyrektor PUP wydał zarządzenie.

Stosownie do informacji dotyczącej regulaminu ustalonego w 2018 r., ze względu na fakt, iż zasadnicza część regulaminu nie zmieniła się, gdyż w 2020 r. zmianie uległy wyłącznie załączniki do regulaminu, należy uznać, że regulamin nie może mieć statusu uzgodnionego z zakładową organizacją związkową. Wynikającym stąd wnioskiem jest wątpliwość komisji co do obowiązywania regulaminu. Konieczność uzgodnienia regulaminu wynagradzania przed wejściem w życie oraz brak możliwości ustanowienia regulaminu, który nie byłby uzgodniony, czyli prawidłowość ustalona przez ustawodawcę kodeksie pracy, potwierdził Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 2 października 2018 r. /sygn. Akt. K 26/15, Dz. U. 1933.

Stanowisko braku uzgodnienia regulaminu potwierdza w piśmie z 16 marca 2021 r. Organizacja Zakładowa nr 3408 NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze. Przyniesiono wyniki audytu z 2019 r., które Komisja Rewizyjna otrzymała osobno od PUP, zawierające zalecenie, aby pracodawca podjął działania w celu uzgodnienia regulaminu. Organizacja informuje, że do chwili napisania pisma takie działania nie zostały podjęte.

Komisja uważa za konieczną analizę prawną takiego stanu, ze względu na ocenę skuteczności przepisów wewnętrznych.

Proces wejścia w życie wewnętrznego aktu normatywnego nie spełnił wymogu formalnego określonego przez ustawodawcę, jako niezbędny, zatem dotknięty jest wadą powodującą nieważność. Regulamin jest jednak stosowany, jak obowiązujący. Można dojść do wniosku, że relacje, w zamyśle ustalone przez regulamin wynagradzania, ukształtowane są w Powiatowym Urzędzie Pracy „siłą rzeczy” i oprócz oparcia w indywidualnych umowach o pracę, obowiązują *per facta concludentia*. Stan, w którym jakiegokolwiek relacje pomiędzy pracodawcą a pracownikiem opierają się u ustalenie siłowe lub domyślne, nie jest stanem pożądanym, szczególnie w jednostce publicznej.

#### **Uwaga:**

Należy zwrócić uwagę na wyrok Sądu Najwyższego z 12 lutego 2004 r. (I PK 349/03, OSNP 2005/1/4), w którym sąd uznał, że regulamin wynagradzania nie może wejść w życie bez uzgodnienia z organizacją związkową działającą u pracodawcy.

**Rekomendacja:** Przeprowadzić zgodny z prawem proces wprowadzenia w życie aktu normatywnego.

#### **Wynagrodzenia**

- Kwota wynagrodzeń brutto ogółem zrealizowana w latach: 2017, 2018, 2019, 2020

Kwoty:

2017r. – 2233568,93 zł

2018r. – 2336721,38 zł

2019r. – 2285532,88 zł

2020r. – 2380275,00 zł

Liczbę te zawierają sumę zrealizowanych kwot na wynagrodzenia i pochodne klasyfikowane w § 4010 oraz § 4040.

Według informacji podanych w piśmie z 15 stycznia 2021 r. /bez numeru/ przez Dyrektora PUP średnie wynagrodzenie brutto wg stanu na dzień 31.12.2020 r. w PUP wynosi 4333,98 zł w „przeliczeniu na osoby”. Kontrolujący stwierdza niezgodność danych z własnymi wyliczeniami. Kwota podana jako realizacja wydatków na wynagrodzenia w 2020 r. w karcie danych z 15.01.2021 r. sporządzonej przez p. Urszulę Cichecką i podpisanej przez Dyrektora PUP wynosi 2 354 063,32 zł. Podzielona przez 12 m-cy i przez liczbę osób 43 daje średnią kwotę 4562,14 zł, zaś przez liczbę etatów 38,25 daje kwotę 5128,68 zł. Wg wyjaśnień Dyrektora PUP średnią kwotę wynagrodzenia 4333,98 zł wyliczono bez uwzględnienia wybranych składników wynagrodzenia. Komisja zwróciła się o przekazanie prawidłowych i zrozumiałych informacji.





Wynikiem ponownego zapytania oraz korekty informacji, zawartej w karcie „Wynagrodzenia z podziałem na składniki w latach 2017 – 2020”, załączonej do pisma PUP z 24 maja 2021 r., jest ustalenie ww. kwot w odpowiednich latach, co daje w przeliczeniu na faktycznie obsadzone etaty kwoty średniego wynagrodzenia:

Rok	kwota r. ogółem	średnio m-c na etat.
2017	2186946,49	4418,07
2018	2270080,69	4586,02
2019	2220132,18	4713,65
2020	2354063,32	5128,67

Informacja zawarta w karcie „Średnie wynagrodzenie w 2020 r. (...) z uwzględnieniem wszystkich składników wynagrodzenia” załączona do pisma z 24 maja 2021 r. zawiera jednak nieco inne dane:

Średnie miesięczne wynagrodzenie brutto z kadrami kierowniczymi ze wszystkich składników wynagrodzeń tj. (wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny, dodatek z Funduszu Pracy, godziny nadliczbowe, nagrody) zrealizowane w roku 2020 w przeliczeniu na etaty (38,25 etatów)

- 4948,14 zł.

Bez kadry kierowniczej:

- 4352,01 zł

Kadra kierownicza (5 etatów):

- 8912,37 zł

Finalnie, przy piśmie z 7 czerwca 2021 r. Powiatowego Urzędu Pracy, komisja otrzymała inne dane.

Załączona do pisma karta „Średnie wynagrodzenie z 2020 r. w podziale na pracowników z uwzględnieniem wszystkich składników wynagradzania” zawiera informacje:

1. Średnie wynagrodzenie brutto z kadrami kierowniczymi ze wszystkich składników wynagrodzeń, tj. wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, funkcyjny, specjalny, dodatek z Funduszu Pracy, godziny nadliczbowe, nagrody, nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne (13.), odprawy em., zrealizowane w roku 2020 w przeliczeniu na 38,25 etatu wynosi 5488,56 zł.
2. Średnie wynagrodzenie brutto bez kadry kierowniczej ze wszystkich składników wynagrodzeń, tj. wynagrodzenie zasadnicze, dodatek stażowy, dodatek funkcyjny, dodatek specjalny, z Funduszu Pracy, godziny nadliczbowe, nagrody, nagrody jubileuszowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne (13.), odprawy emerytalne, zrealizowane w roku 2020 w przeliczeniu na 33,25 etatu wynosi 4804,27 zł.

Komisja dysponuje przekazanymi przez PUP informacjami o średnim wynagrodzeniu w każdej komórce organizacyjnej oraz odrębnie, średnio dla każdego stanowiska. W protokole postanowiono nie przytaczać szczegółowo tych kwot. Mała liczba osób w danej komórce lub na danym stanowisku a czasem jedna osoba, oznacza możliwość przypisania pracownika do kwoty, a więc ryzyko ujawnienia danych osobowych podlegających ochronie.

Szczegółowo zapoznano się z danymi dotyczącymi 2020 r. Naturalnie, najwyższą kwotę stanowi średnie wynagrodzenie kadry kierowniczej 8912,37, następnie niemal dwakroć niższe w dziale (anonimizacja), kolejno ok. 400 zł niższe w (anonimizacja), nieznacznie, bo ok. 30 zł niższe w dziale (anonimizacja), ok. 500 zł niższe (anonimizacja) i ponad 850 zł niższe dla (anonimizacja). Niższe należy rozumieć w odniesieniu do poprzednio wymienionego progu, nie do wyjściowego<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Anonimizacja informacji w zakresie imienia i nazwiska pracownika, zgodnie z rekomendacją Inspektora Ochrony Danych w Starostwie Powiatowym w Otwocku.



Nie stwierdzono niezgodności średnich kwot wynagrodzeń w określonych grupach stanowiskowych z tabelą określającą najniższe i najwyższe wynagrodzenie dla danego stanowiska. Komisja jednak nie może odnieść się do zgodności wynagrodzeń jednostkowych z tabelą, gdyż wgląd do indywidualnych wynagrodzeń pracowników wykracza poza uprawnienie zarówno komisji, jak i zlecającego kontrolę, czyli Rady Powiatu Otwockiego a więc wykracza poza czynności kontrolne.

**Dynamika wynagrodzeń** – analiza przekazanych informacji przez Dyrektora PUP. Stan na dzień kontroli, wzrosty w latach: 2017, 2018, 2019, 2020.

W 2017 r. podwyżką systemową o 2,3% wynagrodzenia objęto wszystkich pracowników PUP. Dodatkowo 15 osób, które nie były objęte dodatkami z Funduszu Pracy, objęto podwyżką uznaniową, poprzez wprowadzenie dodatków specjalnych do wynagrodzenia zasadniczego. Dodatkowo, w ramach podwyżki uznaniowej, poza kadrami kierowniczą, pracownicy otrzymali średnio 300 zł do wynagrodzenia. Podwyżką uznaniową od 01 października 2017 r. objęto wszystkich pracowników bez kadry kierowniczej, która została objęta tylko podwyżką systemową (2,3%)<sup>4</sup>.

W 2018 r. wynagrodzenia uległy zwiększeniu o 2,5% w ramach systemowej regulacji obejmującej wszystkich pracowników.

W 2019 r. tak jak w 2018 r., z tym, że w wys. 2%.

W 2020 r. przeprowadzono podwyżkę systemową w wys. 4%, dodatkowo 1,96% w stosunku do 2019 r. z wyrównaniem od 01.01.2020 r. dla wszystkich pracowników.

Dokonano analizy wzrostu wynagrodzeń poszczególnych pracowników PUP, bez ujawniania kwoty bazowej, ani końcowej, jedynie na podstawie procentowej wartości wzrostu kwoty bazowej.

Z 63 osób (liczba 63 oprócz aktualnego Personelu zawiera osoby, które zakończyły lub rozpoczęły pracę w latach 2017 do 2020) ujętych w wykazie źródłowym z PUP sprawdzono 49 pozycji procentowego wzrostu wynagrodzenia, pomijając osoby o najkrótszym okresie zatrudnienia we wskazanych latach. Stwierdzono zwiększenie wynagrodzenia w procentach:

Od 0 do 10 dotyczy 4 osób,

Od 10,1 do 20 dotyczy 9 osób,

Od 20,1 do 30 dotyczy 7 osób,

Od 30,1 do 40 dotyczy 14 osób,

Od 40,1 do 50 dotyczy 11 osób,

Od 50 do 60 dotyczy 3 osób,

Powyżej 60 dotyczy 1 osoby (96,35% - awans na kierownika)

W informacjach podanych przez PUP przy piśmie z 1 marca 2021 r. w części dotyczącej wzrostu wynagrodzeń, znajduje się wyjaśnienie, że proces podwyżek dotyczy wynagrodzenia zasadniczego, dodatku stażowego dodatku funkcyjnego. Dodatki specjalne – okresowe oraz dodatki z Funduszu Pracy przyznawane co kwartał, „występują poza angażem pracowników i są zwiększeniem wynagrodzenia”. Komisja przyjęła, że z pewnością chodzi o to, że przy zwiększeniu wynagrodzenia automatycznie ulegają zwiększeniu te składniki poza wynagrodzeniem zasadniczym, które są naliczane procentowo od niego, zaś nie ulegają zwiększeniu te, które naliczane są kwotowo, adekwatnie do kwot wynikających z właściwego aktu normatywnego.

Na użytek przedstawionego zestawienia przyjmuje się, iż utrata wartości pieniądza w czasie może być liczona w skali 3% rocznie, jak średnia (ostrożnościowa) wartość inflacji. Realne zwiększenie wynagrodzeń jako siły nabywczej ma zatem miejsce, jeśli wzrost wynosi

<sup>4</sup> Uwzględnione zastrzeżenie Kontrolowanego.



więcej niż 12%. Wynik analizy daje wniosek, iż w przypadku 45 osób nastąpił realny wzrost siły nabywczej wynagrodzenia, zaś w przypadku 26 osób, wzrost ten wynosił dwukrotnie lub więcej niż wartość inflacji. Należy zatem stwierdzić, że w PUP w Otwocku w kontrolowanym okresie nastąpił realny wzrost wynagrodzeń pracowników. Stwierdzenie to oczywiście uśrednia dynamikę wynagrodzeń i może być nieadekwatne w pojedynczych przypadkach.

### **Dodatki do wynagrodzeń.**

Powiatowy Urząd Pracy obowiązuje załącznik nr 2 do Regulaminu wynagradzania zawierający tabelę stawek dodatku funkcyjnego dla pracowników PUP. Stawki wyrażone są procentowo, od 40 do 250 procent najniższego wynagrodzenia z tabeli stawek wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników. Poza tym, regulamin wynagradzania zawiera także zasady przyznawania dodatków funkcyjnych, dodatków specjalnych, nagrody uznaniowej, nagrody jubileuszowej, dodatku za wieloletnią pracę.

Komisja w piśmie z 25 lutego 2021 r. zwróciła się do PUP o wykaz osób posiadających dodatek funkcyjny z określeniem rodzaju dodatku oraz czasu otrzymywania.

Analiza ww. wykazu wskazuje, że dodatek funkcyjny otrzymuje 18 osób, dwie bez określenia kategorii, jedna z kat. VIII, trzy z kat. VI, dwanaście z kat. I. z tym, że 10 osób wyłącznie w roku 2020, wcześniej tylko cztery osoby, w tym Dyrektor.

Dodatek funkcyjny w latach 2018 – 2020 (rok 2017 w tym przypadku nie był sprawdzany) otrzymały osoby:

2018 – 2019 (imię i nazwisko),

2018 – 2020: (imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko),

2019-2020 (imię i nazwisko),

2020 – (imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko),

(imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko), (imię i nazwisko),

(imię i nazwisko)<sup>5</sup>.

Kontrolujący zwraca uwagę, że pomimo iż dodatki są częścią wynagrodzenia, w sprawie ustalenia wysokości i zasad przyznawania dodatków obowiązuje odrębne od regulaminu wynagradzania zarządzenie Dyrektora PUP. Jest to Zarządzenie z 27 stycznia 2020 r. nr 2/2020 w sprawie zasad przyznawania i wypłacania dodatków do wynagrodzenia pracownikom Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku. Na podstawie tego zarządzenia realizowane są dodatki do wynagrodzeń, na okres trzech miesięcy, wg wysokości wyrażonej kwotowo w załączonej do zarządzenia tabeli, od 100 do 600 zł, dla czterech grup stanowiskowych. Wg informacji PUP są to dodatki realizowane ze środków Funduszu Pracy. Przyznawane są pracownikom po dokonaniu przez bezpośredniego przełożonego oceny jakości i efektywności pracy wykonywanej w okresie 3 miesięcy kalendarzowych bezpośrednio poprzedzających datę dokonania oceny oraz po potwierdzeniu, że pracownik co najmniej raz w okresie 12 miesięcy bezpośrednio poprzedzających przyznanie dodatku doskonił kwalifikacje zawodowe.

Wobec faktu, iż dodatki te finansowane są z Funduszu Pracy, właściwe zarządzenie Dyrektor PUP ustalające zasady ich naliczania i wypłacania, może mieć wyłącznie charakter implementacji zasad wynikających z zewnętrznego aktu prawnego wyższego rzędu. Oznacza to, że nie może ono podlegać uzgodnieniu z organizacją związkową.

Dodatek z Funduszu Pracy w latach 2017 – 2021, do marca włącznie otrzymywały osoby:

p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,

p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,

p. (imię i nazwisko) 4-krotnie,

p. (imię i nazwisko) 9-krotnie,

---

<sup>5</sup> Anonimizacja informacji w zakresie imienia i nazwiska pracownika, zgodnie z rekomendacją Inspektora Ochrony Danych w Starostwie Powiatowym w Otwocku.



p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 4-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 2-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 12-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 12-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 2-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 3-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 13-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 6-krotnie,  
p. (imię i nazwisko) 3-krotnie<sup>6</sup>.

### **Świadczenia o charakterze premii, nagród.**

- w 2017 r. nagrody przyznawano czterokrotnie: 1. ze środków zewnętrznych Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (dalej ministerstwa), trzykrotnie ze środków własnego budżetu: 2. z okazji Dnia Pracownika Publicznych Służb Zatrudnienia (dalej dnia ppsz), 3. z okazji Dnia Pracownika Samorządowego (dalej dnia ps), 4. nagrody na koniec roku.

- w 2018 r. czterokrotnie: 1. ze środków Ministerstwa, 2. z okazji dnia ppsz, 3. z okazji dnia ps, 4. nagrody na koniec roku.

- w 2019 r. trzykrotnie: 1. z okazji dnia ppsz, 2. z okazji dnia ps, 3. na koniec roku.

- w 2020 r. trzykrotnie: 1. ze środków ministerstwa, 2. z okazji dnia ppsz, 3. na koniec roku.

Analizowane dane wskazują, iż nagrody i premie przyznawane były zgodnie z przeznaczeniem środków i charakteru świadczenia. Komisja używa określeń nagrody i premie, dla wyraźnego rozdzielenia tych świadczeń. Nagrodami są jednorazowe świadczenia uznaniowe, których przyznanie i wypłacenie nie uzależnia się od okoliczności i pozostawia do swobodnej decyzji pracodawcy. Jeżeli w obowiązujących regulaminach w zakładzie pracy istnieją odpowiednie przepisy lub też zawarte jest porozumienie z organizacją związkową, w którym pracodawca wiąże się zobowiązaniem do uzgadniania zasad wypłacania nagród, wówczas powinien to uwzględniać. Inaczej rzecz się ma, gdy jednorazowe świadczenie uzależnione jest od spełnienia określonych wymogów, chociażby tylko staż pracy pozostawanie w czynnym wykonywaniu obowiązków lub spełnienie normy ilościowej pracy. Wówczas de facto mówimy o premiach. Wspomina się o tym, gdyż tzw. nagrody systemowe, czyli np. z okazji dnia pracownika samorządowego, de facto są premiami (por. wyrok SN z 29 czerwca 2005 r., I PK 272/04, OSNP 2006/5-6/80). Dodatkowym kryterium jest roszczeniowy charakter. Nagrody nie mają charakteru roszczeniowego i nie podlegają kontroli sądowej. Świadczenie, które ma taki charakter i może być dochodzone przed sądem, czyli wszelkie świadczenia systemowe, chociaż nazwane byłyby nagrodą, faktycznie nie są nagrodą.

Należało o tym wspomnieć, gdyż poważną konsekwencją powyższego jest konieczność uzgodnienia zasad premiowania (nagród systemowych, czy uzależnionych od spełnienia warunków) z organizacją związkową, jak w przypadku regulaminu wynagradzania.

---

<sup>6</sup> Anonimizacja informacji w zakresie imienia i nazwiska pracownika, zgodnie z rekomendacją Inspektora Ochrony Danych w Starostwie Powiatowym w Otwocku.





Komisja nie ma uprawnień badania indywidualnych przypadków nagradzania pracowników, czy sprawdzania poprawności realizacji środków premiowych. W przypadku potrzeby badania jednostkowych świadczeń z tych tytułów odsyła do uprawnień organu nadzorującego.

## **Organizacja pracy**

Uchwała Nr DLXVIII/205/14 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 09.10.2014 r. w sprawie uchwalenia Regulaminu Organizacyjnego Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku. Dokumenty załączone:

- Regulamin organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku,
- schemat organizacyjny.

Cele, jakich spełnienia kontrolujący oczekują od regulaminu, w zakresie w jakim jest on narzędziem realizowania polityki kadrowej to:

1. Jasne i jednoznaczne rozgraniczenie kompetencji w zakresie podporządkowania oraz odpowiedzialności.
2. Zrozumiały podział zadań i obowiązków poszczególnych komórek organizacyjnych.
3. Minimalizowanie poczucia niepewności.
4. Wspieranie we wdrożeniu nowych pracowników.
5. Wsparcie w procesie rekrutacyjnym.
6. Umacnianie poczucia sprawiedliwości oceniania oraz podziału zadań.
7. Zwiększenie poczucia zaufania w organizacji.

/Na podstawie Weber E. (2012). Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej./

Ad. 1. Ośrodek zarządczy PUP, czyli dyrektor, z-ca dyrektora i zasada kierownictwa urzędem została zwięźle i jasno opisana w II Rozdziale Regulaminu. Rodzaj funkcji oraz podział na komórki, co do ich rodzaju zostały opisane zwięźle i wyczerpująco w III Rozdziale Regulaminu. Podległość służbowa komórek, tym samym kompetencje wewnętrzne ośrodka zarządczego opisane są w IV rozdziale. Znajdują się tutaj także zakresy odpowiedzialności podmiotów stanowiących kierownictwo urzędu, adekwatne do przypisanych nadzorowanych komórek organizacyjnych, łącznie z kierownikami działów, co do ich wspólnych obowiązków i uprawnień.

Ad. 2. Regulamin daje kompletną wiedzę na temat zakresów kompetencyjnych poszczególnych komórek organizacyjnych PUP. Każda z nazwanych w innym miejscu regulaminu komórek ma sprecyzowany punktowo zakres zadań. Zakresy nie pokrywają się, opisane są zrozumiale, pojęciami niebudzącymi wątpliwości, językiem adekwatnym dla waloru informacyjnego zarówno personelu PUP, jak i czytelnika zewnętrznego. Zakresy kompetencyjne nie są przedmiotem analizy merytorycznej kontrolującego, gdyż kontrola obejmuje wyłącznie przydatność dokumentu w ramach praktycznych aspektów polityki kadrowej.

Ad. 3. Pracownik jest pewny zakresu swoich obowiązków a przełożony wymagań wobec pracownika, wówczas, gdy obiektywny czynnik jasno określa ramy wymagań i obowiązków. Oczywiście, że w pierwszej kolejności wiedzy tej poszukuje się w indywidualnie przypisanym do umowy o pracę dokumencie, jednak treść tego dokumentu kształtowana jest przede wszystkim w oparciu o regulamin organizacyjny. Analizowany dokument poprzez cechy wymienione w Ad. 1 i 2. spełnia oczekiwania celu stawianego przez kontrolujących.

Ad. 4. Kontrolujący stwierdzają, że dokument poprzez swoją przejrzystość, kompleksowość oraz wyraźny rozdział zadań i obowiązków, wynikające z treści zwłaszcza rozdziału V, stanowi przydatne narzędzie wdrożeniowe dla nowych pracowników.

Ad. 5. Przy planowaniu procesu rekrutacji, można praktycznie wprost posłużyć się selekcjonowanymi zapisami z zakresu obowiązków i uprawnień przy określaniu ich na użytek ogłoszenia w procesie rekrutacji. Stosunkowo łatwo także przypisać im określone kwalifikacje



zawodowe i ramy doświadczenia zawodowego. Kryterium wskazane przez kontrolujących należy uznać za spełnione.

Ad. 6, 7. Regulamin, poprzez przywołanie cech we wcześniejszych odniesieniach spełnia kryteria p. 6 i 7. Należy jednak pamiętać, że stwierdzenie to dotyczy wyłącznie warstwy teoretycznej. Regulamin tworzy podstawę do możliwości istnienia wymaganej kultury organizacji, w części dotyczącej zaufania wewnętrznego do organizacji oraz jasności kryteriów oceny pracy, spełnienia bądź niespełnienia uprawnionych wymagań pracodawcy, czy przełożonego. Na tym etapie, kontrolujący analizują wyłącznie treść regulaminu, jako założenie oczekiwanego porządku.

Kontrolujący nie ma zastrzeżeń do przyjętej teoretycznie organizacji pracy i schematu organizacyjnego struktury.

Komisja zapoznała się z zarządzeniem Nr 4/2014 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku z dnia 03.03.2014 r. w sprawie zmian w Regulaminie Pracy

Dokumenty załączone:

- Regulamin Pracy Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku (tekst ujednolicony z dnia 03.03.2014 r.),

Brak uwag.

Komisja zapoznała się z informacją o kwalifikacjach personelu PUP w formie tabelarycznego zestawienia posiadanego stopnia i kierunku wykształcenia przez wszystkich pracowników PUP. Komisja nie stwierdziła niezgodności z wymogami Tabeli stanowisk w Powiatowym Urzędzie Pracy będącej załącznikiem do aktualnego regulaminu wynagradzania (jw.), lub innych, które wymagałyby komentarza.

### **Zakres obowiązków**

- Dokumenty regulujące zakresy obowiązków (karta pracy, załącznik do umowy o pracę, inne)

- Wykaz awansów i przeniesień służbowych w latach: 2018 – 2020

W latach 2018 i 2020 nie wystąpiły awanse ani przeniesienia służbowe. Wewnętrzny awans nastąpił jeden, tzn. w 2019 r. Specjalista ds. programów został awansowany na stanowisko Kierownika Działu Centrum Aktywizacji Zawodowej. Przeniesiono służbowo jedną osobę, ze stanowiska Pośrednik w Dziale CAZ na stanowisko Inspektora powiatowego w Dziale FK.

- zmiany ilościowe i jakościowe w zakresach obowiązków pracowników w związku ze zmiennością zadań PUP 2017 r. – 2020 r.

- Pismo z dnia 16.03.2021 r. Organizacji Zakładowej Nr 3408 NSZZ „Solidarność” Region Mazowsze, wraz z załącznikami, stanowiące odpowiedź na pismo kontrolującego z dnia 09.02.2021 r. o dodatkowe informacje.

## **II Gospodarka finansowa.**

### **Wybrane podstawy prawne**

- obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz. U. 2019 r. poz. 1393)

- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. 2020 r. poz. 1340)

- Statut Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku – uchwała 298/XXXIX/14 Rady Powiatu w Otwocku z 23 października 2014 r.



## **Wykonanie budżetu jednostki.**

Komisja analizowała zestawienie dochodów i wydatków budżetowych od 2017 r. do 31.12.2020 r.

Analizy dokonywano pod kątem:

- dochody i wydatki ogółem 2017 – 2020 porównanie rok do roku,
- dochody i wydatki pod kątem istotnych odchyleń w relacji rok do roku.

Plan i wykonanie na dzień 31.12.2017 r.

Przedstawione dokumenty:

1. Plan i dynamika zmian w 2017 roku.
2. Sprawozdanie z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych w liczbie 6.
3. Plan jednostkowy dochodów i wydatków budżetowych Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku w liczbie 7.
4. Uchwała Zarządu Powiatu i Rady Powiatu w Otwocku w liczbie 7.
5. Informacja o dochodach i wydatkach budżetowych przyjętych w Uchwale Budżetowej Powiatu Otwockiego na 2017 rok.

Plan i wykonanie na dzień 31.12.2018 r.

Przedstawione dokumenty:

1. Plan i dynamika zmian w roku 2018.
2. Sprawozdania z wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych w liczbie 5.
3. Plan jednostkowych dochodów i wydatków budżetowych Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku w liczbie 13.
4. Uchwała Rady Powiatu i Zarządu Rady Powiatu w Otwocku w liczbie 5.

Plan i wykonanie na dzień 31.12.2019 r.

Przedstawione dokumenty:

1. Plan i Dynamika zmian w roku 2019.
2. Sprawozdanie z wykonania planu wydatków i dochodów budżetowych w liczbie 5.
3. Plan jednostkowy dochodów i wydatków budżetowych Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku w liczbie 8.
4. Uchwała Rady Powiatu i Zarządu Rady Powiatu w Otwocku w liczbie 10.
5. Informacja o dochodach i wydatkach budżetowych przyjętych w Uchwale Budżetowej Powiatu Otwockiego na rok 2019.

Plan i wykonanie na dzień 31.12.2020 r.

Przedstawione dokumenty:

1. Plan i dynamika zmian w roku 2020.
2. Sprawozdania z wykonania planów wydatków i dochodów budżetowych w liczbie 4.
3. Plan jednostkowy dochodów i wydatków budżetowych Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku w liczbie 9.
4. Uchwały Rady Powiatu w Otwocku i Zarządu Powiatu Otwockiego w liczbie 9.
5. Informacja o dochodach i wydatkach budżetowych przyjętych w Uchwale Budżetowej Powiatu Otwockiego na 2020 rok.

Po analizie dokumentów otrzymanych od Dyrektora i Główniej Księgowej PUP komisja stwierdza, że różnice między planem wydatków a wykonaniem w latach: 2017, 2018, 2019 i 2020 są niewielkie i w każdym przypadku uzasadnione.

Jedyną pozycją w której występują znaczne dysproporcje pomiędzy planem a jego realizacją (dotyczy to lat: 2018, 2019 i 2020) to plan wydatków na podróże służbowe krajowe



i niski procent wykorzystania zaplanowanej kwoty. Kwoty zaplanowane w tej pozycji mieszczą się w przedziale od 500 zł do 100 zł i mają tendencję spadkową w każdym roku a ich wykorzystanie jest na poziomie 55 % do 14% , wyjaśnienie tej sytuacji jest uzasadnione tym, że osoby korzystające z delegacji służbowych wykazywały niższe koszty ze względu na posiadane zniżki, w roku 2020 z uwagi na sytuację pandemiczną podróże służbowe miały charakter sporadyczny. Rząd wielkości kwot nie uzasadnia zgłębiania tej kwestii.

Komisja nie stwierdziła znaczących odchyłeń wydatków rok do roku w sprawdzanym okresie, które nie miałyby uzasadnienia lub wymagały dalszej analizy.

## **Zamówienia publiczne**

### **Realizacja wybranych zamówień**

Zamówienia publiczne, których wartość szacunkowa nie przekracza w skali roku równowartości 30 000 euro udzielane były w oparciu o zarządzenie nr 19/2017 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku z dnia 29 grudnia 2017 r. Następnie, od początku 2021 r. w oparciu o zarządzenie nr 1/2021 z dnia 20 stycznia 2021 r.

Przeanalizowano 3 wybrane przypadki zakupów pod kątem zgodności z regulaminem oraz ustawą PZP.

1. Zakup i dostawa materiałów eksploatacyjnych do drukarek, kserokopiarek i urządzeń wielofunkcyjnych (umowa zawarta 8 kwietnia 2019 r.)
2. Zakup i dostawa materiałów biurowych dla PUP w Otwocku (umowa zawarta 26 maja 2020 r.)
3. Dostawa papieru do drukarek, kopiarek, urządzeń wielofunkcyjnych i faksu (umowa zawarta 11 maja 2020 r.)

Ad. 1 Brak uwag, nie stwierdzono niezgodności udzielenia zamówienia z regulaminem, nie kwestionuje się celowości ani prawidłowości realizacji zamówienia.

Ad. 2. Dokonanie zakupu o wartości szacunkowej poniżej 30000 euro.

Konkretna wartość 9 880,00 zł –

mając na uwadze treść § 2 ust. 3 lit. a oraz treść § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 19/2017 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro, nie ma zastosowania Załącznik Nr 1 do ww. Zarządzenia przy zamówieniu o wartości szacunkowej poniżej 10 000,00 zł. Powyższy Załącznik Nr 1 sporządzany jest tylko przy zamówieniach o wartości szacunkowej powyżej 10 000 zł<sup>7</sup>.

Zgodnie z treścią § 2 ust. 3 lit. a Zarządzenia Nr 19/2017 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku z dnia 29 grudnia 2017 r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 30 000 euro zamówienia do 10 000 zł są wyłączone z formy pisemnej<sup>8</sup>.

Ad. 3. Zamówienie realizowane na podstawie porozumienia o współpracy ze Starostwem Powiatowym w Otwocku - bez zastrzeżeń. Liderem porozumienia, tym samym, ponoszącym główny ciężar organizacyjny przeprowadzenia zamówienia, był urząd starostwa. Nie stwierdzono okoliczności uzasadniających uwagi krytyczne w realizacji zamówienia.

<sup>7</sup> Uwzględnione zastrzeżenie Kontrolowanego.

<sup>8</sup> Uwzględnione zastrzeżenie Kontrolowanego.



## **Analiza regulaminu UZP**

Analizie podlegał aktualny regulamin zamówień publicznych, wprowadzony Zarządzeniem nr 1 Dyrektora Powiatowego Urzędu Pracy w Otwocku z dnia 20 stycznia 2021r. w sprawie określenia zasad udzielania zamówień publicznych o wartości szacunkowej nieprzekraczającej równowartości kwoty 130 000,00 tysięcy złotych. Sprawdzano zgodność regulaminu z aktualnym prawem PZP. Prócz jednej nieistotnej merytorycznie pomyłki (określenie progu kwotowego w jednym z zapisów kwotowych), nie stwierdzono podstaw do rekomendowania zmian regulaminu ze względu na aktualność lub adekwatność zapisów. Analizy dokonywał na prośbę komisji audytor wewnętrzny Starostwa Powiatowego w Otwocku.

Komisja zwraca uwagę na lakoniczny charakter regulaminu. Cel istnienia regulaminu, to m. in. funkcjonowanie narzędzia dla personelu jednostki, o charakterze porządkującym, ujednolicającym i zapewniającym automatyzm wewnętrznych procesów w kontekście zgodności z zasadami zewnętrznego środowiska prawnego. Oczywistym jest, że zamówienie, którego szacunkowy koszt nie przekracza 130 tys. zł udzielane jest bez stosowania przepisów PZP, jednak nadal pozostaje ono zamówieniem publicznym. Oznacza to konieczności spełnienia przez nie podstawowych zasad zamówienia publicznego, jak np. efektywności lub uczciwej konkurencji. Zestawienie treści regulaminu z opisaną wyżej jego teoretyczną rolą daje powód przynajmniej do polemiki.

Komisja nie znajduje powodów do wskazywania nieprawidłowości bądź uchybień stąd swoich uwag nie określa w ten sposób. Kontrolujący zastrzega, iż nie posiada tak specjalistycznej wiedzy merytorycznej, aby dokonywać analizy regulaminu pod kątem ulepszenia. Szczegółowe zapoznanie się z regulaminem, każe jednak sugerować Kontrolowanemu weryfikację jego treści przez zewnętrzny podmiot merytoryczny. Nie chodzi przy tym o weryfikację pod kątem oceny prawnej, lecz zarządczej. Tym bardziej, iż niektóre zapisy regulaminu, jak np. par. 2, ust. 3. „Zamówienia będą dokonywane w formie pisemnej, na podstawie umów, wniosków, zamówień, zleceń, pism (...) nie są dla komisji zrozumiałe.

## **Wybrane umowy**

Powiatowy Urząd Pracy dostarczył do sprawdzenia wskazane losowo przez komisję 3 wybrane umowy oraz dołączone do nich faktury:

1. Umowa nr GM.230.2.6B.AC.2018 z dnia 11.06.2018 r. na zakup i dostawę materiałów eksploatacyjnych dla PUP, na kwotę 75267,34 zł,  
-f-ra VAT 720/2018r. na kwotę 38553,21 zł,  
-f-ra VAT 1198/2018 z dnia 28.09.2018r na kwotę 36714,13 zł.
2. Umowa nr GM.230.2.16.AC.2019 z dnia 24.10.2019 r. na kwotę 47084,40  
-f-ra F 0012/10/2019 z dnia 28.10.2019 na kwotę 47084,40 zł.
3. Umowa nr GM.230.2.8.AC.2020 z dnia 6.07.2020r na kwotę 28584,46  
-f-ra nr F/005091/20 z dnia 14.07.2020 r. na kwotę 14940,01 zł.  
-f-ra nr F/007609/20 z dnia 19.10.2020 r. na kwotę 11245,95 zł.  
-f-ra nr F/007728/20 z dnia 21.10.2020 r. na kwotę 2398,50 zł.

W wyniku sprawdzenia ustalono, że wszystkie faktury dołączone do umów pokrywały dokładnie ustaloną w każdej z umów kwotę. Świadczenia wykonawcy oraz rozliczenia faktur zostały zrealizowane zgodnie z harmonogramem płatności umieszczonym w umowach.

Nie znaleziono podstaw kwestionowania celowości dokonanych przez PUP zakupów oraz naruszenia kryteriów gospodarności. Ilości zakupionych materiałów biurowych (materiały eksploatacyjne do drukarek, kserokopiarek, urządzeń wielofunkcyjnych oraz nowy sprzęt komputerowy, licencje, oprogramowanie oraz podzespoły) są adekwatne do potrzeb Powiatowego Urzędu Pracy w ww. zakresie.





## Podsumowanie

Komisja rewizyjna wyszczególniła swoje uwagi oraz rekomendacje w poszczególnych częściach merytorycznych protokołu kontrolnego. Należy podkreślić, że komisja oceniała przeważającą część zagadnień jedynie w sferze teoretycznej, to jest, na podstawie treści przekazanych dokumentów, w tym aktów normatywnych. Sfera praktyki, czyli faktycznego zastosowania aktów normatywnych, szczególnie w zakresie polityki kadrowej, pozostaje domeną podmiotu sprawującego merytoryczny nadzór nad jednostką kontrolowaną. Zgodnie z przepisem § 38 ust. 2 i 3 Statutu Powiatu Otwockiego (Dz. Urz. Woj. Maz. z 2020 r. poz. 3657), wstępna wersja protokołu została przekazana 29.07.2021 r. jednostce kontrolowanej celem wniesienia uwag.

Podpisy członków Komisji Rewizyjnej:

1. Piotr Kudlicki – Przewodniczący Komisji
2. Elżbieta Siwek
3. Jarosław Kopaczewski
4. Zbigniew Szczepaniak

  
.....  
  
.....  
  
.....  
  
.....

Otwock, 18 sierpnia 2021 r.