

1743



MINISTER
KULTURY I DZIEDZICTWA NARODOWEGO
prof. Małgorzata Omilanowska

Warszawa, dnia 10 lipca 2014 r.

BAK-092-352/14
BAK/351/14

Pan
Krzysztof Dudek
Dyrektor
Narodowego Centrum Kultury
w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 w zw. z art. 16 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹ (dalej: ustawa o kontroli) w Narodowym Centrum Kultury w Warszawie została przeprowadzona kontrola w zakresie prawidłowości prowadzenia polityki kadrowej oraz zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami w latach 2012 – 2013.

Kontrola została przeprowadzona w terminie od 24 marca do 11 kwietnia 2014 r. (z przerwą w dniu 25 marca 2014 r.) na podstawie upoważnienia Nr 4/2014 z dnia 18 marca 2014 r. przez:

- Ewę Talachę - Koperkiewicz – eksperta,
- Iwonę Wójcik – głównego specjalistę w Biurze Audytu i Kontroli Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego

w siedzibie Narodowego Centrum Kultury w Warszawie (zwanym dalej NCK lub Centrum), ul. Płocka 13.

Zgodnie z art. 47 w zw. z art. 46 ustawy o kontroli, po rozpatrzeniu zastrzeżeń złożonych do Projektu wystąpienia pokontrolnego, przekazuję Panu Dyrektorowi Wystąpienie pokontrolne.

Działalność NCK w kontrolowanym zakresie należy ocenić pozytywnie pomimo stwierdzonych uchybień i zastrzeżeń, które zostały opisane w dalszej części przedmiotowego dokumentu.

Narodowe Centrum Kultury jest państwową instytucją kultury działającą na podstawie:

- ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²
- zarządzenia Nr 7 Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 14 marca 2006 r. w sprawie podziału państwowej instytucji kultury Instytutu im. Adama Mickiewicza i utworzenia państwowej instytucji kultury – Instytutu Adama Mickiewicza oraz państwowej instytucji kultury – Narodowego Centrum Kultury³
- Statutu z dnia 14 marca 2006 r. i z dnia 2 kwietnia 2013 r.

NCK wpisane jest do rejestru instytucji kultury prowadzonego przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego pod numerem 71/2006 w dniu 14 marca 2006 r. i posiada osobowość prawną.

¹ Dz. U Nr 185, poz. 1092

² t. Dz. U z 2012 r., poz. 406

³ Dz. Urz. MKiDN z 2006 r., Nr 2, poz. 14

W kontrolowanym okresie:

- funkcję Dyrektora NCK pełnił pan Krzysztof Dudek. Dyrektor został powołany na ww. stanowisko dnia 1 marca 2007 r., z dniem 1 stycznia 2013 r. na czas określony do 31 grudnia 2017 r.;
- zastępcą dyrektora ds. administracyjnych był pan Edward Chudzik zatrudniony od dnia 18 kwietnia 2007 r. na czas nieokreślony;
- zastępcą dyrektora do dnia 30 kwietnia 2012 r. była pani Katarzyna Mazurkiewicz powołana w dniu 9 grudnia 2008 r.;
- zastępcą dyrektora ds. Rozwoju Kultury był pan Kazimierz Monkiewicz, zatrudniony w dniu 28 sierpnia 2012 r. na czas nieokreślony;
- funkcję zastępcy dyrektora ds. Oddziału Specjalistycznego „Europejska Sieć Pamięć i Solidarność” (ESPS) od dnia 1 listopada 2011 r. pełnił pan Rafał Rogulski;
- głównym księgowym była pani Bernarda Ambrożkiewicz (od dnia 2 stycznia 1995 r., umowa na czas nieokreślony).

W latach 2012 – 2013 do zadań Narodowego Centrum Kultury należało m.in.: podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej i państwowej, promocja polskiego dziedzictwa narodowego, edukacja kulturalna oraz kreowanie zainteresowania kulturą i sztuką, inspirowanie i wspomaganie działających w dziedzinie kultury i dziedzictwa narodowego osób fizycznych, prawnych i innych podmiotów, prowadzenie informacji kulturalnej oraz prac badawczych i eksperckich w zakresie kultury i dziedzictwa narodowego.

W toku kontroli sprawdzono wszystkie obowiązujące w badanym okresie dokumenty wewnętrzne Narodowego Centrum Kultury w zakresie organizacji pracy. Regulaminy: organizacyjne, pracy i wynagradzania zostały zaopiniowane przez Związki Zawodowe. Regulaminy Organizacyjne zostały także zatwierdzone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, zgodnie z art. 13 ust.3 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W dokumentach nie stwierdzono uchybień, poza Regulaminem Wynagradzania, który opracowano na podstawie Kodeksu pracy⁴ z pominięciem ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej⁵. Ponadto w tabeli zaszerogowania określono w pierwszej kategorii wynagrodzenie niższe od obowiązującego wynagrodzenia minimalnego.

Struktura organizacyjna Centrum była zgodna z regulaminami organizacyjnymi obowiązującymi w kontrolowanym okresie. W przypadku wprowadzania nowego regulaminu organizacyjnego (zmiany nazewnictwa komórek organizacyjnych i stanowisk pracy) z pracownikami podpisywano porozumienia zmieniające umowy o pracę.

W Centrum obowiązywała 40 godzinna norma tygodniowa czasu pracy. Za pracę wykonaną poza normalnym czasem pracy, pracownicy odbierali dni wolne. W kontrolowanym okresie trzem osobom wypłacono wynagrodzenie za nadgodziny z uwagi na brak możliwości odbioru przez nich dni wolnych w związku z rozwiązaniem umowy o pracę.

Ustalono, że księgowość NCK była prowadzona komputerowo w oparciu o program finansowo - księgowy Sage Symfonia Finanse i Płace oraz program kadry R2 Płatnik.

⁴ Dz. U z 1998 r, Nr 21, poz. 94 z późn. zm.

⁵ J.t. Dz. U. z 2012 r.poz.408 z późn. zm.

NCK w badanym okresie finansowane było z dotacji na działalność statutową, przyznawanych decyzjami Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, na realizację zadań określonych w art. 12 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Wysokość dotacji wynosiła:

- w 2012 r. – 50.687.335,43 zł, w tym: 15.078.024,70 zł - dotacja podmiotowa, 35.609.310,73 zł - dotacje celowe;
- w 2013 r. – 67.158.870,60 zł, w tym: 15.266.149,87 zł - dotacja podmiotowa, 51.892.720,73 zł – dotacje celowe.

W 2012 r. – 37 razy, w 2013 r. – 48 razy aktualizowano plany finansowe w związku z decyzjami o nowych zadaniach i zwiększonych środkach.

Ponadto Centrum uzyskiwało przychody ze sprzedaży usług i wydawnictw, które w roku 2012 stanowiły kwotę 238.000,00 zł; w 2013 r. – 384.000,00 zł.

Koszty działalności operacyjnej NCK w 2012 r. wyniosły 51.273.557,77 zł; w 2013 r. – 68.021.538,43 zł. Narodowe Centrum Kultury osiągnęło w 2012 r. zysk w wysokości 710.688,28 zł; w 2013 r. – 546.239,34 zł, który przeznaczony został na zwiększenie funduszu instytucji kultury.

Sprawozdania finansowe za lata 2012 – 2013 były badane przez biegłego rewidenta, który stwierdził, że przedmiotowe sprawozdania przedstawiają rzetelnie i jasno sytuację majątkową i finansową NCK, są zgodne z przepisami prawa, z zasadami polityki rachunkowości i postanowieniami statutu.

Wynagrodzenia w 2012 r. stanowiły kwotę ogółem: 7.462.000,00 zł, w tym osobowe: 5.400.000,00 zł, pozostałe: 2.062.000,00 zł (zawarto 360 umów o dzieło i 104 umowy zlecenie); w 2013 r. wynagrodzenia wyniosły 7.579.000,00 zł, w tym osobowe: 5.400.000,00 zł, pozostałe: 2.179.000,00 zł (zawarto 306 umów o dzieło oraz 165 umów zlecenie). Wśród zawartych w latach 2012-2013 umów cywilnoprawnych nie było umów zawieranych z pracownikami etatowymi Narodowego Centrum Kultury.

Na dzień 31 grudnia 2013 r. w NCK było zatrudnionych 79 pracowników, w tym: 76 osób na pełny etat, 3 osoby w niepełnym wymiarze czasu pracy (4/5, 7/8, 1/2 etatu). W trakcie kontroli sprawdzono prowadzenie dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników Centrum. Badaniem objęto wszystkie akta osobowe pod kątem szczegółowych zasad prowadzenia dokumentacji pracowniczej określonych Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. *w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika*⁶.

Stwierdzono, że dokumenty znajdujące się w poszczególnych częściach akt osobowych (A, B, C) były ułożone chronologicznie (z dwoma wyjątkami: głównego specjalisty ds. wydawniczych i kierownika Działu Rozwoju Kultury), ponumerowane i każda z ww. części zawierała pełny wykaz znajdujących się w nich dokumentów. Teczki osobowe zawierały aktualne zaświadczenia lekarskie z przeprowadzonych kontrolnych badań okresowych. W aktach osobowych pracowników były zaświadczenia o ukończonym szkoleniu (okresowym względnie wstępnym) z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony przeciwpożarowej. Pracownikom określono i włączono do akt osobowych zakresy czynności (z dwoma wyjątkami: kierownika Działu Prawnego i specjalisty ds. Komunikacji Zewnętrznej). Zakres czynności głównego księgowego wymaga uzupełnienia o zapisy regulaminu organizacyjnego⁷. Pracownicy podpisali oświadczenia o zapoznaniu się z obowiązującym w Centrum Regulaminem Pracy, Regulaminem Organizacyjnym, Regulaminem Wynagradzania oraz ryzyku zawodowym występującym na zajmowanym

⁶ Dz. U z 1996 r., nr 62, poz. 286 z późn. zm.

⁷ Zarządzenie nr 42/2013 dyrektora NCK z dnia 16 kwietnia 2013 r. w sprawie wprowadzenia do stosowania regulaminu organizacyjnego

stanowisku pracy. W decyzjach ustalających wysokość wynagrodzenia zasadniczego podano, wg której kategorii zostało zaszeregowane wynagrodzenie zasadnicze, poza 6 przypadkami. Stwierdzono, że czterem pracownikom przyznano kategorie zaszeregowania lub wynagrodzenie niezgodne z zajmowanym stanowiskiem.

Zgodnie z regulaminem wynagradzania, pracownicy otrzymywali: wynagrodzenie zasadnicze, dodatek słażowy, dodatek funkcyjny (dla osób kierujących zespołem pracowników), premię roczną (tzw.13-tkę), premie uznaniowe, nagrody jubileuszowe, odprawy emerytalne lub rentowe. W przypadku śmierci pracownika – rodzinie wypłacana była odprawa pośmiertna.

Po przepracowaniu 6 miesięcy każdy pracownik NCK był uprawniony do podnoszenia kwalifikacji zawodowych zgodnie z obowiązującym regulaminem⁸.

W kontrolowanym okresie zostało zatrudnionych 21 pracowników, tj.: w 2012 r. – 7 osób (w tym jedna osoba na stanowisku zastępcy dyrektora), w 2013 r. – 14 osób. Stosunek pracy rozwiązano z 28 pracownikami:

- w 2012 r. z 16 osobami, w tym: z 7 za porozumieniem stron, z 4 - przez pracownika z zachowaniem okresu wypowiedzenia, z 4 – przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia, z 1 – wskutek śmierci pracownika (odprawa pośmiertna została wypłacona w kwocie w dniu 25 marca 2012 r.);
- w 2013 r. z 12 osobami, w tym: 5 za porozumieniem stron, 4 – z upływem czasu, na jaki była zawarta umowa, 2 przez pracownika z zachowaniem okresu wypowiedzenia, 1 przez pracodawcę z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Po otrzymaniu wypowiedzenia przez pracodawcę, pracownik złożył odwołanie do sądu pracy o odszkodowanie w wysokości 3-miesięcznego wynagrodzenia. Do dnia zakończenia kontroli sprawa nie została rozstrzygnięta.

Sprawdzono dokumentację związaną z rekrutacją pracowników na wolne stanowiska pracy w latach 2012-2013. Zarządzeniem Nr 22/2012 dyrektora NCK z dnia 8 marca 2012 r. wprowadzono w życie „Regulamin naboru na wolne stanowiska pracy”. Ogłoszenia o wolnym stanowisku pracy podawane były do publicznej wiadomości na stronie internetowej i tablicy ogłoszeń NCK lub w prasie. W dwóch przypadkach nabór przeprowadzała trzyosobowa komisja rekrutacyjna powoływana przez dyrektora NCK. W odniesieniu do rekrutacji pracownika do działu księgowości i kierowcy brak jest informacji o powołaniu komisji. Punkt 9 przedmiotowego regulaminu dopuszcza możliwość stosowania uproszczonej procedury naboru w stosunku do osób uprzednio zatrudnionych w NCK na podstawie umów cywilnoprawnych. Centrum najczęściej korzystało z przedmiotowego zapisu przy zatrudnianiu nowych pracowników i nie przeprowadzało otwartych naborów w przypadku osób wcześniej zatrudnionych na umowy o dzieło lub umowy zlecenia.

Ustalono, że spośród 21 osób przyjętych do pracy w NCK w latach 2012-2013:

- nabór przeprowadzono na 4 stanowiska. Konkursy wygrały osoby, które wcześniej pracowały w NCK na podstawie umów cywilnoprawnych;
- 17 osób zatrudniono bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru. Osoby te uprzednio pracowały w NCK na podstawie umów cywilnoprawnych.

Szczegółowej kontroli poddano dokumentację z przeprowadzonych otwartych naborów na wakujące stanowiska pracy, tj.:

- na stanowisko specjalisty ds. programowych w Dziale Programowym;

⁸ Regulamin podnoszenia kwalifikacji zawodowych wprowadzony zarządzeniem Nr 37/2008 dyrektora NCK z dnia 29.09.2008 r.

Ustalono, że w dniu 9 stycznia 2013 r. ogłoszono nabór na ww. stanowisko; wpłynęło 27 ofert, do rozmowy kwalifikacyjnej zaproszono 3 kandydatów, którzy spełniali wymagania niezbędne na ww. stanowisko. Po rozstrzygnięciu naboru w dniu 29 stycznia 2013 r. zatrudniono osobę na trzymiesięczny okres próbny. Z wykazu umów cywilnoprawnych wynika, że ww. osoba była zatrudniona w NCK na umowę zlecenie w okresie od dnia 7 stycznia do 6 lutego 2013 r. w Dziale . Umowę zlecenie rozwiązano z dniem 28 stycznia 2013 r. i w dniu 29 stycznia 2013 r. zawarto umowę na okres próbny. Trzy dni po zawarciu umowy na okres próbny, tj. w dniu 1 lutego 2013 r. powierzono zatrudnionej stanowisko i funkcję Programu MKiDN „Infrastruktura domów kultury” oraz programu własnego NCK „Dom kultury plus”. W trakcie trwającego okresu próbnego, tj. w dniu 16 kwietnia 2013 r. zawarto z pracownicą umowę na czas nieokreślony i powierzono jej stanowisko kierownika Działu

- na stanowisko specjalisty ds. administracyjnych w Dziale Administracyjnym;

Ustalono, iż w dniu 16 lipca 2013 r. ogłoszono nabór na ww. stanowisko; wpłynęło 15 ofert. Z przedmiotowego konkursu sporządzono notatkę służbową, z której wynika, iż żaden z kandydatów nie spełniał wymogów, o których była mowa w ogłoszeniu. Wśród osób, które zgłosiły się w procesie rekrutacyjnym była osoba⁹ (wcześniej zatrudniona w NCK na umowę zlecenie), którą zatrudniono na okres próbny od dnia 1 października do 31 grudnia 2013 r., następnie na czas określony od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Po dokonanej analizie dokumentów, zespół kontrolujący stwierdził, że ogłoszone w konkursie wymagania niezbędne – wykształcenie wyższe – spełniali wszyscy kandydaci. Ponadto dwie kandydatki spełniały jedno z dwóch kryteriów dodatkowych, tzn. posiadały udokumentowany staż pracy na podobnym stanowisku. Natomiast osoba, z którą NCK zawarło umowę nie spełniała żadnego z kryteriów dodatkowych. Z wyjaśnień dyrektora NCK¹⁰ wynika, że najważniejszym kryterium oceny kandydatów na stanowisko specjalisty ds. administracyjnych była znajomość ustawy prawo zamówień publicznych. Powyższe nie znalazło potwierdzenia w ogłoszeniu, ponieważ przedmiotowe kryterium ujęte zostało jako jedno z dwóch kryteriów dodatkowych.

- na stanowisko księgowej w Dziale Księgowości;

W dniu 4 marca 2013 r. ogłoszono nabór, wpłynęła jedna oferta (pracownik zatrudniony w NCK w latach 2012-2013 w Dziale Księgowości na umowę zlecenie). Wyżej wymienioną osobę zatrudniono na okres próbny od 1 kwietnia do 30 czerwca 2013 r., a od dnia 1 lipca 2013 r. na czas nieokreślony.

- na stanowisko kierowcy w Dziale Administracyjnym;

W wyniku przeprowadzonego naboru został zatrudniony kandydat na podstawie umowy cywilnoprawnej. Dyrektor NCK stwierdził, że (...) spośród zaproszonych kandydatów wybranych zostało dwóch, z którymi podjęta została współpraca, a tym samym procedura została zamknięta i zakończona wyborem wykonawcy (...) z obydwoma kandydatami zawarta została umowa na okres 2 tygodni, z jednym jako osobą fizyczną, a z drugim jako osobą fizyczną prowadzącą działalność gospodarczą. Po zakończeniu tego okresu żadna z umów nie była kontynuowana (...). Po upływie pewnego czasu i istniejącej nadal potrzeby wzmocnienia osobowego pracy kierowców, ponownie rozpatrzono kandydatury zgłoszone w ostatnim przeprowadzonym

⁹ Notatka służbowa NCK z dnia 28.08.2013 r.

¹⁰ Wyjaśnienia dyrektora NCK z dnia 18.04.2014 r. (znak. DA 792.070 1.1.ACH)

naborze oraz inne, które wpłynęły już po jego zakończeniu i nawiązano współpracę z kolejną osobą w ramach umowy cywilnoprawnej, która jest kontynuowana do chwili obecnej¹¹.

Na podstawie dokumentów objętych kontrolą ustalono, że w trakcie prowadzonych naborów nie dopuszczono się naruszenia zasad dotyczących rekrutacji pracowników określonych w Regulaminie naboru na wolne stanowiska pracy¹² niemniej jednak, w wyniku szczegółowej analizy dokumentów źródłowych stwierdzono 6 przypadków zatrudnienia osób spokrewnionych i/lub spowinowaconych (trzy przypadki wśród zatrudnionych pracowników i trzy przypadki powiązań rodzinnych pracowników etatowych z osobami zatrudnionymi na podstawie umów cywilnoprawnych), co mogło mieć bezpośredni wpływ na transparentność postępowań rekrutacyjnych i przestrzeganie zapisów przyjętego przez Centrum Kodeksu etyki¹³ w zakresie bezstronności i niezależności. Z wyjaśnień dyrektora NCK¹⁴ wynika, iż osoby spokrewnione i/lub spowinowacone nie pozostają ze sobą w zależności służbowej.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia i oceny, na podstawie art. 46 ust. 3 pkt 1 ustawy o kontroli, zalecam podjęcie przez Pana Dyrektora działań mających na celu:

1. Dostosowanie Regulaminu wynagradzania pracowników NCK do obowiązujących w tym zakresie przepisów prawa.
2. Uzupelnienie akt osobowych kierownika Działu Prawnego i specjalisty ds. Komunikacji Zewnętrznej o aktualne zakresy obowiązków.
3. Uzupelnienie zakresu czynności głównego księgowego NCK o zadania, które zostały ujęte w obowiązującym Regulaminie Organizacyjnym.
4. Weryfikację przyznanych pracownikom kategorii zaszczergowania pod kątem ich zgodności z wysokością wynagrodzenia oraz zajmowanym stanowiskiem.
5. Precyzyjne formułowanie treści ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska pracy, w szczególności w zakresie spełniania przez kandydatów wymagań niezbędnych i dodatkowych oraz dokonywanie wyboru kandydata na podstawie przedmiotowych kryteriów.

Na podstawie art. 49 w zw. z art. 46 ust. 3 pkt 3 ustawy o kontroli, proszę o przedstawienie w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystaniu wniosków lub przyczynach ich niewykorzystania, podjętych działaniach lub przyczynach ich niepodjęcia albo o innym sposobie usunięcia stwierdzonych uchybień.

Jednocześnie informuję, że zgodnie z art. 48 ustawy o kontroli od Wystąpienia pokontrolnego nie przysługują środki odwoławcze.

MINISTER KULTURY
I DZIEDZICTWA NARODOWEGO

prof. Miłogostyna Danilanińska

¹¹ Wyjaśnienia dyrektora NCK z dnia 18.04.2014 r. (znak: DA 792 070.1.1.ACH)

¹² Regulamin naboru na wolne stanowiska pracy wprowadzony zarządzeniem Br 22/2012 dyrektora NCK z dnia 6 marca 2012 r.

¹³ Kodeks etyki wprowadzony Zarządzeniem nr 87/2010 dyrektora NCK z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie określenia systemu kontroli zarządczej w NCK
dyrektora NCK z dnia 18.04.2014 r. (znak: DA 793 070.1.8.ACH)