



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Departament Administracji Publicznej

KAP-4101-02-04/2012  
P/12/190

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 53 08, F +48 22 444 52 52  
kap@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1



## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/190 – Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	1. Joanna Szaniawska, Specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83354 z dnia 23 sierpnia 2012 r.  (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana, Adres	Urząd Miasta Zamość (zwany dalej <i>Urzędem</i> ), 22-400 Zamość, ul. Rynek Wielki 13
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marcin Zamoyski, Prezydent Miasta Zamość (zwany dalej <i>Prezydentem Miasta</i> )  (Dowód: akta kontroli str. 3-4, 165-166)
Zakres kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Obsadzanie stanowiska sekretarza w <i>Urzędzie</i> oraz określanie zadań i kompetencji osób realizujących zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi,</li><li>2. Nawiązywanie stosunku pracy z pozostałymi pracownikami <i>Urzędu</i> zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz powołania,</li><li>3. Organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej,</li><li>4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników <i>Urzędu</i>,</li><li>5. Podejmowanie działań w przypadku zachowań pracowników mogących powodować ich stronnictwo lub brak obiektywizmu,</li><li>6. Określanie warunków wynagradzania pracowników oraz realizacja zasad obowiązujących w tym zakresie,</li><li>7. Określanie warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych oraz realizacja zasad obowiązujących w tym zakresie,</li><li>8. Określanie warunków uczestnictwa pracowników w przedsięwzięciach mających na celu podnoszenie poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz</li></ol>

przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie,

9. Rozpatrywanie skarg skierowanych do *Prezydenta Miasta* w zakresie spraw określonych w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>1</sup> (zwanej dalej *ups*).

Okres objęty  
kontrolą

Od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r.

## II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, działalność *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie  
oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia w szczególności:

- przestrzeganie warunków zatrudnienia i wynagradzania pracowników *Urzędu* określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>3</sup> (zwanym dalej *rozporządzeniem w sprawie wynagradzania*) oraz w Regulaminie wynagradzania pracowników *Urzędu Miasta Zamość*<sup>4</sup> (zwanym dalej *regulaminem wynagradzania*),
- prawidłowe zorganizowanie i terminowe dokonywanie ocen okresowych pracowników *Urzędu*,
- zapewnienie pracownikom *Urzędu* możliwości podnoszenia poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych,
- prowadzenie w *Urzędzie* ewidencji skarg i wniosków zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup> (zwaną dalej *kpa*).

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- awansowaniu na stanowisko sekretarza *Urzędu* (zwanego dalej *Sekretarzem*) pracownika zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, pomimo niespełniania przez niego wymogu określonego w art. 5 ust. 2 *ups*, tj. posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym,
- nieuwzględnieniu w *regulaminie wynagradzania* wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 5 ust. 2 *ups* dla stanowiska sekretarza,

<sup>1</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli (zwana też NIK) stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

<sup>4</sup> Regulamin Wynagradzania Pracowników *Urzędu Miasta Zamość* wprowadzony zarządzeniem Nr 608/2009 *Prezydenta Miasta Zamość* z dnia 15 czerwca 2009 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: Nr 58/2011 z dnia 8 marca 2011 r. oraz Nr 119/2012 z dnia 14 czerwca 2012 r.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- zatrudnieniu dwóch pracowników z pominięciem zasad określonych w art. 16 ust. 2 *ups* dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym oraz niezorganizowaniu dla nich służby przygotowawczej, do czego zobowiązuje przepis art. 19 ust. 1 *ups*,
- nieprzestrzeganiu przez trzech pracowników *Urzędu* zakazu wykonywania zajęć mogących budzić uzasadnione podejrzenie o ich stronniczość lub brak obiektywizmu przy wykonywaniu obowiązków służbowych,
- przyznaniu w czerwcu 2011 r. wszystkim pracownikom *Urzędu* nagród z oszczędności funduszu płac, proporcjonalnie do wymiaru zatrudnienia nie zaś za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, jak stanowi art. 36 ust 6 *ups* oraz niepowiadomieniu na piśmie pracowników o przyznaniu im nagrody, co było niezgodne z art. 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>6</sup> (zwanym dalej *Kodeksem pracy*).

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Obsadzanie stanowiska *Sekretarza w Urzędzie* oraz określenie zadań i kompetencji osób realizujących zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

*Stan prawny*

Na mocy art. 5 ust.1 *ups*, wprowadzony został obowiązek utworzenia w urzędzie gminy stanowiska sekretarza gminy. Zgodnie z art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy, na stanowisku tym może zostać zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 *ups*<sup>7</sup>, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 *ups*, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 *ups*, nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny

Zgodnie z art. 20 *ups* pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny).

Stosownie do art. 5 ust. 3 i 4 *ups*, sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu, który może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

<sup>6</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 tj.

<sup>7</sup> Tj. zatrudnionych w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z art. 24h ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>8</sup> (zwanej dalej *usg*), sekretarz składa pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia na podstawie umowy o pracę. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez sekretarza co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu rozwiązania umowy o pracę.

Opis stanu  
faktycznego

W okresie od dnia wejścia w życie *ups*, tj. od 1 stycznia 2009 r., do 14 kwietnia 2011 r. stanowisko *Sekretarza w Urzędzie* nie było obsadzone, w związku z tym, że nie wyłoniono żadnego kandydata w wyniku naboru rozpoczętego w dniu 4 marca 2009 r.<sup>9</sup>.

Z dniem 15 kwietnia 2011 r., *Prezydent Miasta*, przeniósł na stanowisko *Sekretarza* w trybie awansu wewnętrznego (art. 20 *ups*), Pana Karola Garbulę, zatrudnionego w *Urzędzie* od 23 kwietnia 2007 r. najpierw na stanowisku urzędniczym w charakterze młodszego referenta, a następnie na stanowisku podinspektora.

(Dowód: akta kontroli str. 88-99, 103)

Zadania i kompetencje *Sekretarza* zostały określone w § 8 regulaminu organizacyjnego *Urzędu*, wprowadzonego zarządzeniem Nr 94/2011 *Prezydenta Miasta* z 1 czerwca 2011 r., ze zmianami<sup>10</sup> (dalej zwany *regulaminem organizacyjnym*). Stosownie do postanowień art. 5 ust. 4 *ups*, w § 8 regulaminu organizacyjnego *Sekretarzowi* zostało powierzone zapewnienie warunków sprawnego funkcjonowania *Urzędu*, w tym m.in. inicjowanie i tworzenie warunków do podnoszenia kwalifikacji pracowników samorządowych, organizowanie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników, nadzór nad przebiegiem służby przygotowawczej i organizowaniem egzaminów dla pracowników *Urzędu*, organizowanie naboru na wolne stanowiska urzędnicze. Ponadto, na podstawie art. 3<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy, *Prezydent Miasta* upoważnił *Sekretarza* Pana Karola Garbulę do dokonywania wszelkich czynności w sprawach z zakresu prawa pracy w jego imieniu wobec pracowników *Urzędu*<sup>11</sup>.

Zgodnie z art. 24h ust. 5 *usg*, *Sekretarz* terminowo złożył pierwsze oświadczenie o stanie majątkowym, jak również oświadczenie majątkowe za 2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 88-92, 104-105, 119, 165-166)

Ustalone  
nieprawidłowości

Kontrola wykazała, iż awansowany z dniem 15 kwietnia 2011 r. na stanowisko *Sekretarza* pracownik, nie spełniał wymogu określonego w art. 5 ust. 2 *ups*, tj. posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 *ups* lub innych jednostkach sektora finansów publicznych.

NIK zwraca też uwagę, że do czasu awansu ww. pracownika, w *Urzędzie* przez ponad rok nie podjęto skutecznych działań, w kierunku obsady stanowiska *Sekretarza*.

*Prezydent Miasta* wyjaśnił m.in., że awansowanie pracownika na stanowisko *Sekretarza* nastąpiło na podstawie art. 20 *ups*. za sumienne wykonywanie obowiązków oraz ponadprzeciętne zaangażowanie w pracę *Urzędu*. Pracownik awansowany na stanowisko *Sekretarza*, oprócz przydzielonych zadań na stanowisku młodszego referenta, a później podinspektora, był od 31 grudnia 2007 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

<sup>9</sup> Ogłoszenie o naborze na wolne stanowisko urzędnicze *Sekretarza Miasta* z dnia 4 marca 2009 r.

<sup>10</sup> Zarządzenia: Nr 164/2011 z 29 września 2011 r., Nr 18/2012 z 23 stycznia 2012 r., 233/2012 z 10 września 2012 r.

<sup>11</sup> Upoważnienie z dnia 20 lutego 2012 r.

Pełnomocnikiem Prezydenta ds. Podstrefy Zamość. Ww. stanowisko Pełnomocnika nie znalazło odzwierciedlenia w strukturze organizacyjnej *Urzędu* jako kierownicze stanowisko urzędnicze, nie było wydzielonym stanowiskiem, jednakże specyfika zadania wskazywała na to, że było to stanowisko samodzielne, obciążone dużą odpowiedzialnością za realizację zadania, bezpośrednio nadzorowane przez *Prezydenta Miasta*. W związku z powyższym, pomimo formalnego niespełnienia wymogu dwuletniego zatrudnienia na kierowniczym stanowisku urzędniczym, zaangażowanie, wiedza oraz doświadczenie zdobyte podczas wykonywania zadań Pełnomocnika były przyczyną awansu na stanowisko *Sekretarza*.

Zdaniem *Prezydenta Miasta*, w okresie kiedy stanowisko *Sekretarza* nie było obsadzone, *Urząd* funkcjonował prawidłowo i wywiązywał się z wykonywania zadań statutowych, a Komisja Rewizyjna Rady Miasta Zamość nie zgłaszała uwag do funkcjonowania *Urzędu*. *Prezydent Miasta* podkreślił w wyjaśnieniach, iż o prawidłowej pracy *Urzędu* świadczyła również znikoma liczba skarg, które w toku przeprowadzonych postępowań wyjaśniających okazały się bezzasadne.

(Dowód: akta kontroli str. 81-92, 100-103)

Uwagi NIK

Stwierdzono także, iż w *regulaminie wynagradzania*, wymagania kwalifikacyjne na stanowisko sekretarza zostały określone na poziomie minimalnych wymagań kwalifikacyjnych wskazanych w *rozporządzeniu w sprawie wynagradzania* - wykształcenie wyższe i staż pracy 4 lata. Nie uwzględnione zostały natomiast wymagania określone w art. 5 ust. 2 *ups.*, tj. posiadania co najmniej czteroletniego stażu pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, w tym co najmniej dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach, lub posiadania co najmniej czteroletniego stażu pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2, oraz co najmniej dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych.

*Prezydent Miasta* wyjaśnił, że *regulamin wynagradzania* pracowników *Urzędu* był opracowany na podstawie rozporządzenia z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, gdzie w tabeli IV - Stanowiska, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę - w części A, minimalne wymagania kwalifikacyjne na stanowisku sekretarza wskazano wykształcenie wyższe i staż pracy 4 lata, bez wskazania wymogu pracy na stanowiskach urzędniczych kierowniczych.

NIK zauważa jednak, iż rozporządzenie w sprawie wynagradzania określa minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach. Stosownie do zapisów art. 39 ust. 1 pkt 1 *ups* pracodawca powinien określić w *regulaminie wynagradzania* dla pracowników samorządowych wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych, a więc zarówno minimalne określone w ww. rozporządzeniu jak również, w przypadku stanowiska sekretarza dodatkowe rygory selekcyjne w zakresie stażu pracy, o których mowa art. 5 ust. 2 *ups.*

(Dowód: akta kontroli str. 5-16, 81-86)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

## 2. Nawiązywanie stosunku pracy z pozostałymi pracownikami *Urzędu* zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz powołania

*Stan prawny*

Zgodnie z art. 11 ust. 1 *ups*, nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. W myśl art. 12 *ups*, wolnym stanowiskiem urzędniczym jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki lub na które nie został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

Stosownie do art. 13 ust. 2 *ups*, w ogłoszeniu o wolnym stanowisku urzędniczym oraz o naborze kandydatów na to stanowisko powinny znajdować się następujące elementy: nazwa i adres jednostki, określenie stanowiska, określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku. Informacja o warunkach pracy na danym stanowisku oraz informacja, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%, ten element ogłoszenia obowiązuje od 26 listopada 2011 r.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 1 *ups*, protokół z przeprowadzonego naboru powinien zawierać m.in. określenie stanowiska, na które był przeprowadzany nabór, liczbę, nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów oraz ich imiona i nazwiska oraz miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego<sup>12</sup>.

W myśl art. 15 ust. 2 *ups*, informacja o wyniku naboru powinna zawierać nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, imię i nazwisko wybranego kandydata, jego miejsce zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego oraz uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nierozstrzygnięcia naboru na to stanowisko

W myśl art. 20 *ups* pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny).

Stosownie do art. 22 *ups* pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można na jego wniosek lub za jego zgodą przenieść, w drodze porozumienia pracodawców, do pracy w innej jednostce, o której mowa w art. 2 *ups*.

*Opis stanu faktycznego*

W okresie objętym kontrolą w *Urzędzie* obowiązywały dwa regulaminy naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze. Do dnia 15 stycznia 2012 r. obowiązywał regulamin wprowadzony zarządzeniem Nr 550/09 *Prezydenta Miasta* z 2 marca 2009 r., natomiast od dnia 16 stycznia 2012 r. obowiązywał regulamin wprowadzony zarządzeniem Nr 11/2012 *Prezydenta Miasta* z dnia 16 stycznia 2012 r.<sup>13</sup> (zwany dalej *regulaminem naboru z 2012 r.*). W regulaminach tych określono m.in. zasady dotyczące: rozpoczęcia procedury

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

<sup>13</sup> Wrzaz ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 40/2012 z dnia 12 marca 2012 r.



rekrutacyjnej na wolne stanowiska urzędnicze, ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze, przyjmowania dokumentacji aplikacyjnej, powołania Komisji Rekrutacyjnej, selekcji kandydatów oraz zakończenia naboru.

(Dowód: akta kontroli, str. 19-35, 81-86]

Zbiorcze zestawienie danych dotyczących liczby osób zatrudnionych w *Urzędzie* w latach 2010-2012 (I połowa)<sup>14</sup> przedstawia tabela nr 1:

Tabela nr 1

Liczba osób zatrudnionych w *Urzędzie* w latach 2010 – 2012 (I połowa)

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012 I półrocze	Łącznie w okresie 2010- 2012 (I półrocze)
1.	Liczba osób ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	4	4	7	15
1.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie wyboru	1	-	-	1
1.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie powołania	-	-	-	-
1.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	3	4	7	14
1.3.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	3	2	7	12
1.3.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców	-	-	-	-
1.3.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi	-	2	-	2
2.	Liczba osób niepełnosprawnych ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy	-	-	-	-
3.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku awansu wewnętrznego ogółem, w tym:	-	3	1	4
3.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	-	3	1	4
3.1.1	na stanowisku sekretarza	-	1	-	1
3.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	-	2	-	2
3.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	-	-	1	1
4.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku przeniesienia z innej jednostki ogółem, w tym:	-	1	1	2
4.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	-	1	1	2
4.1.1	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	-	1	1	2
5.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru ogółem, w tym:	3	2	7	12
5.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	3	2	7	12
5.1.1	na stanowisku sekretarza	-	-	-	-
5.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	1	-	-	1
5.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez	2	2	7	11

<sup>14</sup> Bez osób zatrudnionych na zastępstwa i w ramach prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych i robót publicznych.

	kierowniczych)				
6.	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym:	3	2	6	11
6.1	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym	1	-	-	1
6.2	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na pozostałych stanowiskach urzędniczych	2	2	6	10
7.	Liczba ogółem osób zatrudnionych w innym trybie niż wymienionym wyżej, w tym:	-	2	-	2
7.3.	stanowiskach pomocniczych i obsługi	-	2	-	2
8.	Liczba osób zatrudnionych ogółem na stanowiskach z wyboru, powołania i umowy o pracę skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.	-	-	-	-

(Dowód: akta kontroli str. 65-67)

W badanym okresie w *Urzędzie* przy obsadzeniu stanowisk urzędniczych zastosowano tryby wskazane w *ups*, w tym otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze (w przypadku 12 pracowników), przeniesienie pracownika z innej jednostki (w przypadku dwóch pracowników) oraz awans wewnętrzny (w przypadku czterech pracowników).

W latach 2010-2012 (I półrocze) nie nawiązano stosunku pracy na podstawie powołania, a osoby zatrudnione na tej podstawie, tj. przed 1 stycznia 2010 r. spełniały warunki określone w art. 6 ust. 1 i 2 *ups*. W *Urzędzie* w ww. okresie nie było zatrudnionych doradców i asystentów.

(Dowód: akta kontroli str. 55-67, 207-210)

Szczegółowym badaniem objęto proces naboru wszystkich osób zatrudnionych w okresie 2010-2012 (I półrocze) na stanowiskach urzędniczych (12 osób), proces obsady stanowisk urzędniczych w trybie przeniesienia pracownika z innej jednostki samorządu terytorialnego (dwie osoby) oraz proces obsady stanowisk w trybie awansu wewnętrznego (cztery osoby, w tym stanowisko sekretarza, co zostało przedstawione w punkcie pierwszym wystąpienia pokontrolnego).

(Dowód: akta kontroli str. 54-67)

W wyniku przeprowadzonego badania dokumentacji wszystkich 12 pracowników zatrudnionych w *Urzędzie* w okresie objętym kontrolą w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru oraz dwóch pracowników przeniesionych z innej jednostki samorządu terytorialnego ustalono, iż proces obsadzania stanowisk w tych przypadkach był prowadzony w sposób zapewniający pozyskanie pracowników w najwyższym stopniu spełniających wymagania niezbędne do zajmowania wakujących stanowisk, tj.:

- obsadzane stanowiska odpowiadały stanowiskom planowanym do obsadzenia,
- zatrudnieni pracownicy spełniali wymagania kwalifikacyjne dotyczące wykształcenia i stażu pracy, określone dla tych stanowisk w *rozporządzeniu w sprawie wynagradzania oraz regulaminie naboru*.

(Dowód: akta kontroli str. 207-262, 282-292)

W obu badanych przypadkach zatrudnienia w *Urzędzie* w trybie przeniesienia z innej jednostki samorządu terytorialnego przestrzegano przepisów art. 22 *ups*.

(Dowód: akta kontroli str. 282-292)

W okresie objętym kontrolą w trybie awansu wewnętrznego obsadzone zostały cztery stanowiska urzędnicze, w tym jedno stanowisko sekretarza i dwa kierownicze stanowiska urzędnicze. Na kierownicze stanowiska urzędnicze, na podstawie art. 20 *ups*, zostały przeniesione dwie osoby, które poprzednio były zatrudnione w *Urzędzie* na stanowiskach urzędniczych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony. W jednym przypadku, na stanowisko urzędnicze, *Prezydent Miasta* przeniósł pracownika<sup>15</sup> ze stanowiska pomocniczego (tj. archiwisty w Wydziale Organizacyjno – Administracyjnym).

(Dowód: akta kontroli str. 269-281, 352-358)

Kontrola procesu zatrudnienia przeprowadzona przez kontrolera na podstawie dokumentacji dotyczącej wszystkich 12 pracowników, zatrudnionych w okresie objętym kontrolą w wyniku przeprowadzenia 10<sup>16</sup> otwartych i konkurencyjnych naborów wykazała, iż w każdym przypadku:

- dopełniono wszystkich obowiązków dotyczących ogłoszenia o wolnym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko,
- ogłoszenie o naborze zawierało wszystkie wymagane elementy,
- został spełniony warunek, że termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze, nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej,
- naboru dokonywała komisja, która w toku naboru wyłoniła nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe i przedstawiła ich kierownikowi jednostki w celu zatrudnienia wybranego kandydata,
- po przeprowadzonym naborze informacja o wyniku naboru, zawierająca wszystkie wymagane elementy, została upowszechniona poprzez umieszczenie jej na tablicy informacyjnej w jednostce, opublikowanie w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres co najmniej 3 miesięcy,
- z przeprowadzonych naborów sporządzono protokół, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 2 *ups*.

(Dowód: akta kontroli str. 207-262)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

Kontrola wykazała, że w przypadku jednego<sup>17</sup>, na 10 zbadanych naborów na stanowiska urzędnicze, do wniosku Dyrektora Wydziału o rozpoczęcie naboru, nie został załączony opis stanowiska, którego akceptacja - stosownie do postanowień rozdziału II, pkt 1 i 2 *regulaminu naboru z 2012 r.* - była wymagana do rozpoczęcia procedury naboru. Natomiast w przypadku naboru na stanowisko podinspektora w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska<sup>18</sup>, do

<sup>15</sup> Pracownik zajmujący w trakcie kontroli stanowisko podinspektora w Biurze Interesanta Wydziału Organizacyjno – Administracyjnego\_MM (nr akt osobowych 59).

<sup>16</sup> Jeden nabór został przeprowadzony na 3 stanowiska.

<sup>17</sup> Nabór na stanowisko Podinspektora w Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska (3 etaty) ogłoszony 28 marca 2012 r.

<sup>18</sup> Nabór ogłoszony 16 lutego 2012 r. jeden etat

wniosku Dyrektora Wydziału o rozpoczęcie naboru załączony został opis stanowiska sporządzony odręcznie i nieopatrzone datą ani podpisem.

*Prezydent Miasta* wyjaśnił m.in., iż ogłoszenia o naborach na wolne stanowiska urzędnicze i wymagania związane ze stanowiskiem sporządzono w oparciu o pisemne wnioski Dyrektora Wydziału o rozpoczęcie naboru oraz ustne uzupełnienie opisu stanowisk.

Niesporządzanie opisu stanowiska, o którym mowa w art. 13 ust. 3 pkt 3 ups, zdaniem NIK, może skutkować nieprecyzyjnym określeniem wymagań związanych ze stanowiskiem, na które jest ogłaszany nabór.

(Dowód: akta kontroli, str. 19-29, 207-246, 352-358)

*Uwagi NIK*

Kontrola wykazała, iż przy obsadzaniu stanowiska podinspektora w Biurze Interesanta Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego Urzędu nie zachowano zasady awansu na to stanowisko pracownika z grupy stanowisk urzędniczych, zatrudniając w tym charakterze pracownika z grupy stanowisk pomocniczych i obsługi.

*Prezydent Miasta* poinformował m.in., iż stosownie do art. 20 ups, pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko. Ustawa nie określa w sposób niebudzący wątpliwości, że awans wewnętrzny pracowników winien odbywać się w obrębie tej samej grupy stanowisk. Awans pracownika na stanowisko podinspektora był związany z przeniesieniem pracownika Biura Obsługi Interesantów do innego Wydziału i koniecznością prawidłowego zabezpieczenia obsługi interesantów. Awansowanemu pracownikowi powierzono obok zadań archiwisty obowiązki obsługi interesantów.

Najwyższa Izba Kontroli przyznaje, że przeniesienie pracownika ze stanowiska zaliczanego do stanowisk pomocniczych i obsługi, na stanowisko urzędnicze w trybie awansu wewnętrznego, o którym mowa w art. 20 ups, (jak wyjaśnił *Prezydent*) umożliwiło wykorzystanie przez pracodawcę własnych zasobów kadrowych w celu poprawy jakości i organizacji pracy bez zainicjowania procedury naboru. Jednakże z analizy art. 20 ups w kontekście art. 12 ust. 1 ups wynika, że przeniesienie pracownika w trybie awansu wewnętrznego może być dokonane jedynie w ramach danej kategorii stanowisk, a awansowanie na stanowisko urzędnicze pracownika obsługi bez przeprowadzania konkursu stanowi obejście procedury naboru, o której stanowi art. 11 ust. 1 ups<sup>19</sup>.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie. Ujawnione nieprawidłowości nie wpływają w sposób zasadniczy na ocenianą działalność.

<sup>19</sup> Takie stanowisko zostało również zaprezentowane w odpowiedzi Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Administracji i Cyfryzacji Piotra Kołodziejczyka na interpelację nr 953 w sprawie obowiązywania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Miejsce publikacji: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=43EB9851>.

### 3. Organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej

Stan prawny

W myśl art. 16 ust. 3 *ups*, przez osobę podejmującą po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym rozumie się osobę, która nie była wcześniej zatrudniona w jednostkach organizacyjnych wymienionych w art. 2 *ups*, na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym. Zgodnie z art. 16. ust. 2 przywołanej ustawy, w przypadku zatrudnienia takiej osoby pracodawca zawiera umowę o pracę na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 i 3 *ups*, dla pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w czasie trwania zawartej z nim umowy o pracę na czas określony organizuje się służbę przygotowawczą, która ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych. Natomiast pracownik, którego wiedza lub umiejętności umożliwiają należyte wykonywanie obowiązków służbowych może zostać zwolniony przez kierownika jednostki z odbycia służby przygotowawczej, na podstawie art. 19 ust. 5 *ups*.

Na mocy art. 19 ust. 8 *ups*, *Prezydent Miasta* został zobowiązany do określenia w drodze zarządzenia szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę.

Opis stanu faktycznego

Stosownie do wymogu zawartego w art. 19 ust. 8 *ups*, w Zarządzeniu Nr 546/2009 z dnia 26 lutego 2009 r., *Prezydent Miasta* określił szczegółowy sposób przeprowadzania w *Urzędzie* służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę, w tym m.in. zakres programowy szkolenia, wytyczne odnoszące się do sporządzania planu służby przygotowawczej oraz zasady przeprowadzania egzaminu.

(Dowód: akta kontroli str. 36-42)

W *Urzędzie* w okresie objętym kontrolą na stanowiskach urzędniczych nowozatrudnionych było 13 pracowników, z tego:

- 11 pracowników nie było wcześniej zatrudnionych w jednostkach, o których mowa w art. 2 *ups* na czas nieokreślony lub na czas określony dłuższy niż 6 m-cy; po przeprowadzonym naborze zawarto z nimi umowy na czas określony nie dłuższy niż 6 m-cy, z możliwością rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem,
- jeden pracownik (zatrudniony w Wydziale Finansowym) przed rozpoczęciem procedury naboru był zatrudniony w *Urzędzie* przez okres dłuższy niż 6 m-cy (na podstawie trzech umów) na czas zastępstwa na stanowisku urzędniczym; po zakończeniu naboru zawarto z nim umowę na czas nieokreślony i nie skierowano do odbycia służby przygotowawczej,
- jeden pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym w trybie awansu wewnętrznego, przed przeniesieniem był zatrudniony w *Urzędzie* najpierw na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy na czas zastępstwa na stanowisku urzędniczym, a następnie na czas nieokreślony na stanowisku pomocniczym i obsługi. Po przeniesieniu na stanowisko urzędnicze, podstawę zatrudnienia pracownika

stanowiła nadal ww. umowa. Pracownik ten nie został skierowany do odbycia służby przygotowawczej, ani też nie został zwolniony z obowiązku jej odbycia.

Ustalono, że w przypadku ww. 11 pracowników, którzy w wyniku naboru zostali zatrudnieni na czas określony, w odniesieniu do trzech nie upłynął jeszcze termin zorganizowania służby przygotowawczej określonej w art. 19 ust. 1 *ups*.

(Dowód: akta kontroli str. 72, 80, 293-340)

Kontrola dokumentacji pozostałych ośmiu pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym, dla których w badanym okresie przypadła termin zorganizowania służby przygotowawczej wykazała, że w każdym z tych przypadków przestrzegano przepisów art. 19 *ups* oraz uregulowań wewnętrznych *Urzędu*. I tak:

- decyzję o skierowaniu pracownika do odbycia służby przygotowawczej podjęła upoważniona osoba, tj. *Prezydent Miasta* lub *Sekretarz*,
- służba przygotowawcza zakończona została egzaminem w terminie nie dłuższym niż trzy miesiące od dnia jej rozpoczęcia,
- w programie służby przygotowawczej uwzględniono teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych,
- przy skierowaniu pracownika do odbycia służby przygotowawczej osoba kierująca komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, przekazywała kierownikowi jednostki opinię dotyczącą pracownika,
- kolejna umowa o pracę została zawarta z pracownikiem, który odbył służbę przygotowawczą, zdał egzamin ze służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym oraz złożył ślubowanie, które przyjął *Prezydent Miasta*.

Nie stwierdzono też odmowy złożenia ślubowania oraz zwolnienia z odbycia służby przygotowawczej.

(Dowód: akta kontroli str. 293-340)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W okresie 2010-2012 (I półrocze) dla dwóch pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym nie zorganizowano służby przygotowawczej zakończonej egzaminem, do czego zobowiązuje przepis art. 19 ust. 1 *ups*, a pracownicy ci zostali zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych na podstawie umów na czas nieokreślony, tj. z pominięciem zasad określonych w art. 16 ust. 2 *ups*. Dotyczyło to stanowiska podinspektora w Wydziale Finansowym i pracownika zajmującego obecnie stanowisko podinspektora w Biurze Obsługi Interesanta w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym.

(Dowód: akta kontroli str. 270-281, 341-351, 497)

*Prezydent Miasta* wyjaśnił m.in., iż obaj pracownicy nie zostali zatrudnieni na zasadach określonych dla osób po raz pierwszy podejmujących pracę na stanowisku urzędniczym i nie zostali skierowani do służby przygotowawczej, gdyż osoby te były uprzednio zatrudnione w *Urzędzie Miasta* na stanowisku urzędniczym przez okres dłuższy niż 6 miesięcy na podstawie umów o pracę na czas zastępstwa. Zdaniem *Prezydenta Miasta*, w opinii prawnej radcy prawnego *Urzędu*, a także

w oparciu o publikacje w tym przedmiocie, osoba, która była zatrudniona w *Urzędzie* na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, nie jest osobą podejmującą pracę po raz pierwszy. Umowa o pracę na zastępstwo jest szczególnym rodzajem umowy na czas określony, a przepis art. 16 ust. 3 nie wskazuje, iż nie dotyczy to osób zatrudnionych na podstawie umowy na zastępstwo. Taki sposób interpretacji potwierdziło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji w piśmie z dnia 6 sierpnia 2009 r. znak: BMK-660-1326-e:1693/2009/PO.

(Dowód: akta kontroli str. 374-384)

Zdaniem NIK, powyższa interpretacja odnosi się do sytuacji pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi, nie zaś osób zatrudnionych na zastępstwo. W sprawie osób zatrudnionych na zastępstwo, NIK podziela opinię wyrażoną przez sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, że umowa na zastępstwo jest szczególnym rodzajem umowy terminowej, która ulega rozwiązaniu z chwilą powrotu zastępowanego pracownika do pracy. Osoba zatrudniona na podstawie takiej umowy, choć wykonuje obowiązki osoby, którą zastępuje, nie zajmuje jej stanowiska, gdyż stanowisko to zostaje jej tymczasowo powierzone. Celem umowy na zastępstwo jest jedynie zapewnienie okresowego zastępstwa pracownika samorządowego w pracy w okresie jego usprawiedliwionej nieobecności<sup>20</sup>. Z uwagi na fakt, iż zatrudnienie pracownika na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa nie wymaga przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru oraz odbycia służby przygotowawczej, to pracownicy ci powinni być potraktowani jako osoby zatrudniane po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym i skierowani do służby przygotowawczej oraz zdania egzaminu kończącego tą służbę, o którym mowa w art. 19 ust. 6 *ups*.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie. Formułując ocenę uwzględniono prawidłowość działań wobec 11 z 13 pracowników oraz specyficzny status pozostałych dwóch pracowników przed ich zatrudnieniem po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym, co mogło prowadzić do błędnej interpretacji obowiązujących przepisów.

## 4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników Urzędu

#### Stan prawny

Zgodnie z art. 28 *ups* do obowiązków kierownika jednostki należy określenie, w drodze zarządzenia, sposobu dokonywania okresowych ocen, okresów, za które jest sporządzana ocena, kryteriów, na podstawie których ma być sporządzana ocena, oraz skali ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki.

Stosownie do art. 27 ust. 1 *ups* pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega ocenie okresowej. W myśl art. 27 ust. 2 *ups* oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy i dotyczy ona wywiązywania się przez pracownika samorządowego z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym

<sup>20</sup> Stanowisko takie zostało zaprezentowane w odpowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Tomasza Siemoniaka na zapytanie nr 5696 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących awansu pracowników samorządowych. Miejsce publikacji - <http://orka2.sejm.gov.pl/Iz6.nsf?Open>

stanowisku oraz obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1 *ups*. Bezpośredni przełożony niezwłocznie doręcza ocenę pracownikowi samorządowemu oraz kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony.

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem Nr 564/09 z dnia 24 marca 2009 r. *Prezydent Miasta* wprowadził regulamin dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników samorządowych w *Urzędzie Miasta* oraz kierowników jednostek organizacyjnych Miasta.

Kontrola wykazała, że w ww. regulaminie ujęto elementy wskazane w art. 28 *ups*. Zgodnie z § 3 ust. 1 i 2 ww. regulaminu, przyjęto zasadę, iż okresowa ocena pracowników dokonywana jest raz na dwa lata. Nowozatrudnieni pracownicy podlegają okresowej ocenie po przepracowaniu co najmniej 6 miesięcy. W myśl § 1 ust. 2 ww. regulaminu, okresowej oceny nie przeprowadza się w stosunku do pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych na czas określony.

(Dowód: akta kontroli str. 43-51)

Z zestawienia terminów dokonania oceny okresowej 52 pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym wszystkich na kierowniczych stanowiskach urzędniczych oraz wszystkich nowozatrudnionych w okresie objętym kontrolą, wynika, iż pracownicy, dla których przypadał w latach 2010-2012 (I półrocze) termin dokonania oceny okresowej, zostali poddani tej ocenie.

(Dowód: akta kontroli str. 72-79)

Dane dotyczące ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w latach 2010-2012 (I półrocze) przedstawia tabela nr 3:

Tabela nr 3

Zbiornicze dane dotyczące ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych

Wyszczególnienie	2010				2011				2012 (I półrocze)			Dane za okres 2010 - 2012 (I półrocze)				
	Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych	Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych	Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych	Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych
1 Wszyscy urzędnicy, w tym:	175 w tym 1 osoba z wyboru	1	0	0	172 w tym 1 osoba z wyboru	176	0	0	173 w tym 1 osoba z wyboru	2	0	0	173	179	0	0
2 Pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania	3	-	0	0	2	-	0	0	2	-	0	0	2	-	-	-
3 Sekretarz	0	-	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0
4 Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o prace na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	19	-	0	0	20	20	0	0	20	0	0	0	20	20	0	0
5 Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o prace na stanowiskach urzędniczych	152	1	0	0	148	155	0	0	149	2	0	0	150	158	0	0

(Dowód: akta kontroli str. 80)



W wyniku badania dokumentacji losowo wybranej próby 15 ocen okresowych pracowników ustalono, iż termin i sposób dokonywania ocen był zgodny z zasadami określonymi w art. 27 ust. 2-4 *ups* oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Oceny okresowe uwzględniały wywiązywanie się przez pracowników z obowiązków wynikających z zakresów czynności oraz określonych w *ups*. Wszyscy pracownicy poświadczyli podpisem zapoznanie się z treścią oceny sporządzonej na piśmie.

W badanym okresie żaden pracownik na stanowisku urzędniczym nie został oceniony negatywnie i żaden nie odwołał się od oceny okresowej.

(Dowód: akta kontroli str. 72-80, 171-206)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności *Urzędu* w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

## **5. Podejmowanie przez *Prezydenta Miasta* działań w przypadku zachowań pracowników mogących powodować ich stronniczość lub brak obiektywizmu**

Stan prawny

Stosownie do art. 30 *ups*, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracownika któregokolwiek z tych zakazów, niezwłocznie rozwiązuje się z nim, bez wypowiedzenia, stosunek pracy w trybie art. 52 § 2 i 3 *Kodeksu pracy* lub odwołuje się go ze stanowiska.

Stosownie do przepisów art. 31 *ups*, pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, zobowiązany jest do złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej.

Na mocy art. 24h ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, Prezydent, zastępca Prezydenta, sekretarz miasta, skarbnik miasta oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu Prezydenta są obowiązani do złożenia oświadczenia o swoim stanie majątkowym, dotyczącego ich majątku odrębnego oraz majątku objętego małżeńską wspólnością majątkową. Zgodnie z art. 24h ust. 5 cytowanej ustawy wymienione powyżej osoby składają pierwsze oświadczenie majątkowe w terminie 30 dni od dnia powołania na stanowisko lub od dnia zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe są składane przez nich co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Zgodnie z art. 32 ust. 1 *ups*, na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest

obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym, zawierające m.in. informacje o prowadzeniu działalności gospodarczej.

Na mocy art. 26 *ups*, wprowadzony został w jednostkach samorządu terytorialnego zakaz bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

*Opis stanu faktycznego*

Na podstawie analizy oświadczeń złożonych przez wszystkie osoby zajmujące stanowiska kierownicze w *Urzędzie*, ustalono, że zgodnie z art. 26 *ups* w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zatrudnienia w *Urzędzie* małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, pomiędzy którymi istniał bądź istnieje stosunek bezpośredniej podległości służbowej.

(Dowód: akta kontroli str. 142-166)

W okresie objętym kontrolą w *Urzędzie* nie było pisemnych wewnętrznych procedur przeciwdziałania przypadkom wykonywania przez urzędników w ramach obowiązków pozasłużbowych zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z *ups*.

(Dowód: akta kontroli str. 81-86, 628-633)

*Prezydent Miasta* poinformował, że oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej składają wszyscy pracownicy, a nowozatrudnieni pracownicy składają takie oświadczenia przy zawarciu umowy o pracę. Oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej pracownicy składają pod sankcją odpowiedzialności karnej wynikającej z art. 233 Kodeksu karnego<sup>21</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 81-86)

W latach 2010 -2012 (I półrocze) 14 nowozatrudnionych pracowników *Urzędu*, złożyło oświadczenia o nieprowadzeniu działalności gospodarczej. W okresie tym żaden z pracowników nie składał oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej.

(Dowód: akta kontroli str. 69, 634-651)

Badanie przestrzegania przez pracowników *Urzędu* zakazu wykonywania zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność, przeprowadzone zostało na próbie 16 pracowników wybranych według osądu kontrolera, z czego jedna osoba złożyła oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, a 15 osób oświadczenia, o nieprowadzeniu działalności gospodarczej. I tak:

- badanie dokumentacji (m.in. analiza zakresu czynności pracownika, oświadczenia w sprawie prowadzenia działalności gospodarczej, informacji uzyskanych z Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Miasta Zamość) dotyczącej pracownika<sup>22</sup> *Urzędu*, który prowadził działalność

<sup>21</sup> Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.

<sup>22</sup> Inspektor ds. budownictwa w Wydziale Architektury, Budownictwa i Ochrony Zabytków \_JS.

gospodarczą<sup>23</sup> wykazało, że w okresie objętym kontrolą wyszczególniona w oświadczeniu działalność gospodarcza nie pozostawała w sprzeczności i nie była związana z zajęciami, które wykonywał w ramach obowiązków służbowych.

(Dowód: akta kontroli str. 374-383, 387-388, 392-464, 650-651)

- badanie dokumentacji 15 pracowników, którzy złożyli oświadczenia, o nieprowadzeniu działalności gospodarczej<sup>24</sup>, z czego 11 posiadało uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnie funkcji w zakresie budownictwa, geodezji i kartografii, wykazało, że trzech pracowników w okresie objętym kontrolą figurowało w dokumentacji Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego Miasta Zamość, jako osoby wykonująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie<sup>25</sup>.

(Dowód: akta kontroli str. 398-464, 650-676)

Zbiorcze zestawienie danych dotyczących oświadczeń majątkowych składanych przez pracowników *Urzędu* przedstawia tabela nr 4:

Tabela nr 4

Liczba złożonych przez pracowników *Urzędu* oświadczeń majątkowych w latach 2010-2012 (I półrocze)

Lp.		2010	2011	2012 (I półrocze)	2010-2012 (I półrocze)
1.	liczba złożonych oświadczeń majątkowych łącznie, z tego:	22	26	1	49
1.1.	osoby zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych na podstawie ustawy o samorządzie gminnym	22	26	1	49
1.2.	pozostałe osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze	-	-	-	-
1.3.	doradcy i asystenci	-	-	-	-
1.4.	pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych	-	-	-	-

(Dowód: akta kontroli str. 70)

*Prezydent Miasta* zapewnił właściwe warunki ewidencjonowania, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą złożonych oświadczeń majątkowych. Kontrola wykazała, że oświadczenia po ich zarejestrowaniu były przechowywane w szafach metalowych.

(Dowód: akta kontroli, str. 81-86)

<sup>23</sup> Pracownik złożył oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej w dniu 22 stycznia 2007 r., tj. w terminie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

<sup>24</sup> Dobór celowy próby pracowników niezależnie od terminu założenia przez nich oświadczeń o nieprowadzeniu działalności gospodarczej.

<sup>25</sup> Informację uzyskano poprzez weryfikację kopii dokumentów, przekazanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego Miasta Zamość, potwierdzających wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez pracowników objętych szczegółowym badaniem.

*Prezydent Miasta* poinformował, że w *Urzędzie* nie opracowano wewnętrznych zasad sposobu dokonywania analizy oświadczeń majątkowych, ale oświadczenia te składane są na zasadach i w terminach określonych w art. 24h i 24i *usg*.

Z przeprowadzonego badania dokumentacji, wybranej według osądu kontrolera, 22 pracowników *Urzędu*, którzy złożyli oświadczenia majątkowe za 2010 r., wynika że:

- w *Urzędzie* zgodnie z art. 24h ust. 6 *usg* dokonywano analizy danych w złożonych oświadczeniach, w tym na podstawie deklaracji podatkowej,
- zgodnie z art. 24h ust. 12 *usg*, informacja o wynikach analizy złożonych oświadczeń majątkowych została przedstawiona Radzie Miejskiej w Zamościu.

(Dowód: akta kontroli str. 106-141)

W badanym okresie *Prezydent Miasta* nie skorzystał z uprawnienia wynikającego z art. 32 ust. 1 *ups* i nie żądał składania oświadczeń majątkowych od pracowników, którzy nie byli zobowiązani do ich złożenia na podstawie *usg*.

(Dowód: akta kontroli, str. 81-86)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

Kontrola wykazała, że trzech pracowników Wydziału Architektury, Budownictwa i Ochrony Zabytków w *Urzędzie*, do których obowiązków należało m.in. prowadzenie postępowań administracyjnych w sprawach o wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę i zatwierdzeniu projektu budowlanego, wykonywało w okresie objętym kontrolą samodzielne funkcje techniczne w budownictwie na terenie Miasta Zamość. W jednym przypadku pracownik pełnił funkcję członka zespołu sprawdzającego projekt budowlany<sup>26</sup>. Drugi z pracowników wykonał jedną usługę polegającą na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru robót sanitarnych<sup>27</sup>. W przypadku trzeciego pracownika<sup>28</sup>, kontrola wykazała, że łącznie w 15 przypadkach pełnił on w okresie objętym kontrolą funkcję kierownika budowy (robót budowlanych). Do zakresu obowiązków służbowych tego pracownika należy m.in. przygotowanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz sprawdzanie (głównie w zakresie pozwoleń dla osób fizycznych) projektu budowlanego pod kątem merytorycznym i formalnym w zakresie spełniania wszystkich warunków określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>29</sup>. W ośmiu spośród ww. 15 przypadków, pracownik ten przygotowywał projekt decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę obiektu.

(Dowód: akta kontroli str. 396-493, 389-391, 664-666)

*Prezydent Miasta* wyjaśnił m.in., iż pracodawca opierał się wyłącznie na oświadczeniach pracowników o nieprzewodzeniu działalności gospodarczej, którzy składają ww. oświadczenia pod sankcją wynikającą z art. 233 Kodeksu karnego. Pracodawca nie posiadał wiedzy, czy wykonywane zajęcia przez ww. osoby nie pozostają w sprzeczności lub nie wywołują uzasadnionego podejrzenia o stronniczość lub interesowność, w związku z wykonywanymi zadaniami służbowymi. W tej sytuacji, nie jest możliwe w sposób nie budzący wątpliwości ocenić, czy zajęcia wykonywane przez ww. osoby naruszają zakazy wynikające z art. 30 ust. 1 *ups*. W stosunku do tych osób zostanie przeprowadzone postępowanie wyjaśniające. Ponadto podał, iż pismem z 3 grudnia 2002 r. informował o zakazie wykonywania przez pracowników samorządowych

<sup>26</sup> Dyrektor Wydziału Architektury, Budownictwa i Ochrony Zabytków \_JR.

<sup>27</sup> Inspektor w Wydziale Architektury, Budownictwa i Ochrony Zabytków \_AJ;

<sup>28</sup> Inspektor ds. budownictwa w Wydziale Architektury, Budownictwa i Ochrony Zabytków \_IM

<sup>29</sup> T. j. Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

dodatkowych zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z obowiązkami służbowymi, albo mogły wywoływać podejrzenie o stronnictwo. Na podstawie tego pisma pracownicy składali pisemne oświadczenia o przyjęciu do wiadomości i stosowania zakazu wykonywania czynności pozostających w sprzeczności z obowiązkami służbowymi, które zostały włączone do akt osobowych pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 374-383, 385-386, 494-498)

W ocenie NIK, podjęte przez *Prezydenta Miasta* działania, były niewystarczające. Zdaniem NIK, weryfikacja tego czy pracownik samorządowy wykonuje dodatkowe zajęcia kolidujące w sposób niedozwolony z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, może być przeprowadzona m.in. poprzez zobowiązanie pracownika do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym w trybie art. 32 *ups*<sup>30</sup>. Również wprowadzenie stosownej procedury lub wypracowanie tzw. „dobrej praktyki” w przedmiotowym zakresie, ułatwiłoby *Prezydentowi Miasta* podejmowanie decyzji w tego typu sprawach.

#### Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia skuteczność podejmowanych przez *Prezydenta Miasta* działań, w celu zapobiegania wykonywania przez pracowników zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnictwo lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

## 6. Określanie warunków wynagradzania pracowników oraz przestrzegania zasad obowiązujących w tym zakresie

#### Stan prawny

Zgodnie z art. 39 ust. 1 *ups*, do obowiązków pracodawcy należy określenie w regulaminie wynagradzania pracowników, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 *ups*, tj. zatrudnianych na podstawie umowy o pracę, wymagań kwalifikacyjnych oraz szczegółowych warunków wynagradzania, w tym maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego. Warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych określają załączniki do *rozporządzenia w sprawie wynagradzania*. Zgodnie z art. 36 ust. 1 *ups*, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.

#### Opis stanu faktycznego

Kontrola wykazała, że *Prezydent Miasta*, realizując obowiązek wynikający z art. 39 ust. 1 *ups* określił w *regulaminie wynagradzania* wymagania kwalifikacyjne pracowników i szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników na poszczególnych stanowiskach. Zawarte w *regulaminie wynagradzania* wymagania kwalifikacyjne uwzględniały minimalne wymagania określone w *rozporządzeniu w sprawie wynagradzania*.

(Dowód: akta kontroli str. 7-16)

W badanym okresie zrealizowane w Urzędzie wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 25 347,5 tys. zł, w tym w 2010 r. – 9 558,2 tys. zł., w 2011 r. – 10 253,4 tys. zł. i w I połowie 2012 r. – 5 536,0 tys. zł. Kwota wydatków

<sup>30</sup> W przypadku jeśli nie jest zobligowany do złożenia oświadczenia na podstawie przepisu art. 24h ust. 1 *usg*.

w poszczególnych latach nie przekroczyła planowanej wielkości określonej w planie finansowym jednostki i wyniosła odpowiednio 92,3%, 99,0% i 48,3%.

(Dowód: akta kontroli, str. 499-506, 510-558)

Z przeprowadzonego badania dokumentacji losowo wybranej próby 20 pracowników samorządowych, w tym jednego pracownika samorządowego z wyboru, dwóch pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, pięciu zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych oraz 10 zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych wynika, iż:

- wynagrodzenia zasadnicze pracowników określone w umowie o pracę nie były niższe, niż określone w *rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*, a także były zgodne z poziomem określonym w *regulaminie wynagradzania*,
- kwalifikacje pracowników spełniały minimalne wymagania kwalifikacyjne określone w *rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych* oraz w *regulaminie wynagradzania*, w tym dotyczące wykształcenia i umiejętności zawodowych oraz stażu pracy.

(Dowód: akta kontroli, str. 566-587)

Szczegółowe dane dotyczące wynagrodzeń pracowników *Urzędu* w badanym okresie przedstawia tabela nr 5:

Tabela nr 5.

Wynagrodzenia pracowników *Urzędu* w latach 2010 – 2012 (I połowa) [w tys. zł]

.p.	Treść	2010				2011				2012 (I połowa)				2010-2012 (I półrocze)			UWAGI
		plan po zmianach	Wykonanie w tys. zł	Liczba pracowników ogółem	4:3 %	plan po zmianach	Wykonanie w tys. zł	Liczba pracowników ogółem	8:7 %	plan po zmianach	Wykonanie w tys. zł	Liczba pracowników ogółem	12:11 %	plan po zmianach	Wykonanie w tys. zł	16:15 %	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	Wydatki/ ogółem	131 060,8	112 770,4	191	86,0	199 832,2	186 290,2	185	93,2	206 471,4	69 288,1	191	33,6	537 364,4	368 348,7	68,5	
1.1.	Wynagrodzenia ogółem (prezentowane zgodnie z art. 236 upr. ust. 3, pkt 1 lit. a)	10 359,1	9 558,2	191	92,3	10 358,2	10 253,4	185	99,0	11 456,4	5 536,0	191	48,3	32 173,7	25 347,5	78,8	
1.1.1.	Udział % wynagrodzeń w wydatkach ogółem	7,9	8,5	X		5,2	5,5	X		5,5	8,0	X		6,0	6,9		
1.2.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach kierowniczych urzędniczych	X	2 194,8	23		X	2 303,8	24		x	1 213,0	24		x	7 906,4		
1.3.	Wynagrodzenia osób na pozostałych stanowiskach urzędniczych	X	6 908,2	152		X	7 267,1	148		x	4 080,1	149		x	18 255,4		
1.4.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach doradcy	X	X	X	X	X	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x	X
1.5.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach asystentów	x	X	X	X	X	x	x	x	x	X	x	x	x	x	x	X
1.6.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi	x	453,7	16		X	460,6	13		x	242,9	18		x	1 157,2		
2.	Wydatki na PFRON	151,3	137,5	X		158,4	142,7	X		170,3	72,6	X		480,0	352,8		

Plan wynagrodzeń tworzony jest w oparciu o tabele kalkulacyjne zatrudnienia i funduszu płac dla całej grupy pracowników (brak jest podziału na stanowiska). Plan wynagrodzeń jest łączny dla zestawienia dotyczącego nagród przyznanych pracownikom, przedstawionego w tabeli nr 7. Wykonanie wynagrodzeń ogółem uwzględnia nagrody przyznane pracownikom w wysokościach przedstawionych w tabeli nr 7. W wynagrodzeniach osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi, wykazane są również wynagrodzenia osób na stanowiskach prac interwencyjnych.

(Dowód: akta kontroli str. 359-373, 503-506)

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności *Urzędu* w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

## **7. Określanie warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych oraz przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie**

Stan prawny

W myśl art. 36 ust. 6 *ups* pracownikowi samorządowemu za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę.

Zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 1 *ups*, pracodawca w regulaminie wynagradzania, o którym mowa w ust. 1, może określić warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa.

Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody, stosownie do art. 105 *Kodeksu pracy*, składa się do akt osobowych pracownika.

Opis stanu  
faktycznego

Kontrola wykazała, iż zasady przyznawania i wypłacania nagród zostały określone w *Urzędzie* w *regulaminie wynagradzania* oraz *regulaminie pracy Urzędu*, wprowadzonym Zarządzeniem Nr 609/09 *Prezydenta Miasta* z 16 czerwca 2009 r, ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniem Nr 57/2011 z 8 marca 2011 r. (dalej zwanym *regulaminem pracy*). W § 10 *regulaminu wynagradzania* przewidziano, że pracodawca w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia może utworzyć fundusz nagród z przeznaczeniem na nagrody za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, a w szczególności: dyspozycyjność pracownika w zakresie wykonywania ważnych i pilnych zadań objętych zakresem obowiązków pracownika, wykonywanie dodatkowych zadań poza zakresem obowiązków pracownika, wyniki pracy zawodowej, podnoszenie kwalifikacji. W § 36 *regulaminu pracy* ustalono, iż pracownikom, którzy wzorowo wykonują swoje obowiązki, przejawiają inicjatywę w pracy i doskonałą jej wykonanie mogą być przyznane nagrody i wyróżnienia. Nagrody i wyróżnienia przyznaje *Prezydent Miasta* z własnej inicjatywy, na wniosek Sekretarza Miasta lub kierownika właściwej dla pracownika komórki organizacyjnej *Urzędu*.

(Dowód: akta kontroli str. 10, 167-170, 494-498)

*Prezydent Miasta* poinformował, że w budżecie Miasta nie jest tworzony fundusz nagród, a dotychczas indywidualne nagrody dla pracowników przyznawane były w ramach oszczędności funduszu płac za dany rok, z tytułu niepełnego zatrudnienia i długotrwałych zwolnień lekarskich.

(Dowód: akta kontroli str. 374-383)

W okresie objętym kontrolą w *Urzędzie* nie były wypłacane nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru ani premie dla pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 374-383, 499-502)



W okresie objętym kontrolą pracownikom *Urzędu* przyznano łącznie 194 nagrody (inne niż nagroda jubileuszowa) w łącznej wysokości 223,4 tys. zł, co stanowiło 0,9% kwoty wynagrodzeń ogółem, w tym dwie indywidualne i 192 nagrody wypłacone jednorazowo dla wszystkich pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 500-509)

Z przeprowadzonego przez kontrolera badania dokumentacji nagród przyznanych pracownikom *Urzędu* w okresie objętym kontrolą wynika, że:

- w przypadku dwóch nagród indywidualnych na łączną kwotę 3,0 tys. zł, przyznając nagrody przestrzegano zasady ujętej w regulaminie wynagradzania i regulaminie pracy, uzasadniając przyznanie nagrody; zgodnie z art. 105 *Kodeksu pracy*, zawiadomienie o przyznaniu nagrody zostało sporządzone na piśmie,
- w przypadku pozostałych 192 nagród na łączną kwotę 220 tys. zł, wypłacono je jednorazowo wszystkim pracownikom na podstawie zbiorczej listy płac i w równych kwotach jednostkowych (po 1 000 zł dla pracowników zatrudnionych na pełnym etacie i po 500 zł dla zatrudnionych na ½ etatu). We wszystkich powyższych przypadkach brak było uzasadnienia przyznania nagrody i pisemnego zawiadomienia o przyznaniu nagrody.

(Dowód: akta kontroli str. 501-502, 507-508, 559-563)

Stwierdzono, że pracownicy *Urzędu* zapoznali się z *regulaminem wynagradzania* i *regulaminem pracy*, czego dowodem były złożone pisemne potwierdzenia.

(Dowód: akta kontroli str. 10, 167-170, 494-498)

Szczegółowe dane dotyczące nagród przyznanych pracownikom *Urzędu* w badanym okresie przedstawia tabela nr 6:

Tabela nr 6

Nagrody wypłacone pracownikom *Urzędu* w latach 2010 – 2012 (I połowa) [w tys. zł]

L.p.	Treść	2010					2011					2012 (I połowa)					2010-2012 (I półrocze)			
		Plan	Wykonanie	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Plan	Wykonanie	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Plan	Wykonanie	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Plan	Wykonanie	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników
1	2	3	4	4	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1	Wynagrodzenia /ogółem	10 359,1	9 558,2	191	X	x	10 358,2	10 253,4	185	X	x	11 456,4	5 536,0	191	x	x	32 173,7	25 347,5	x	x
2	Nagrody ogółem, w tym dla pracowników zatrudnionych na:	x	1,5	191	1	1	x	221,9	185	193	193	x	-	-	-	-	x	223,4	194	194
2.1.	podstawie wyboru	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.2.	podstawie powołania	-	-	-	-	-	-	3,5	2	3	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3.	podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	-	-	-	-	-	-	23,4	21	20	20	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.4.	podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	X	1,5	152	1	1	x	180,90	148	155	155	x	-	-	-	-	x	3,0	2	2
2.5.	stanowiskach asystentów i doradców	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.6.	stanowiskach pomocniczych i obsługi	-	-	-	-	-	-	14,1	13	15	15	-	-	-	-	-	-	-	-	-

(Dowód: akta kontroli str. 682-684)

Ustalone  
nieprawidłowości

Z ustaleń kontroli wynika, że przyznanie wszystkim pracownikom jednorazowych nagród w łącznej kwocie 220 tys. zł nastąpiło z naruszeniem art. 105 *Kodeksu pracy i regulaminu wynagradzania*.

(Dowód: akta kontroli str. 501-502, 509)

*Prezydent Miasta* wyjaśnił m.in., że dyrektorzy wydziałów Urzędu powiadomili ustnie podległych pracowników o przyznanych nagrodach. Środki na nagrody pochodziły z oszczędności funduszu płac na skutek niepełnego zatrudnienia i długotrwałych zwolnień lekarskich. Ponadto przy przyznaniu i wypłacie nagród uwzględniono fakt, że wszyscy pracownicy Urzędu spełnili warunki otrzymania nagrody, rzetelnie wykonując swoje obowiązki. *Prezydent Miasta* dodatkowo wyjaśnił, iż (...) *Informacja o ogólnej kwocie nagród oraz indywidualnej wysokości planowanej kwoty nagrody została przedstawiona na cotygodniowym spotkaniu Prezydenta z dyrektorami wydziałów i jednostek organizacyjnych Urzędu. Wszyscy dyrektorzy poparli przedstawioną propozycję i żaden z nich nie widział potrzeby innej regulacji tej wypłaty. Dyrektorzy powiadomili też ustnie podległych pracowników. Wiedze o powyższym posiadały również związki zawodowe i nie zgłaszały innych propozycji.*

(Dowód: akta kontroli str. 681)

Wypłacone pracownikom środki z oszczędności funduszu płac stanowiły nagrody i stosownie do art. 36 ust. 6 w korespondencji z art. 105 *Kodeksu pracy* powinny być przyznawane pracownikom za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, pracownik zaś o tym fakcie winien być powiadomiony na piśmie.

Zdaniem NIK, przyznanie wszystkim pracownikom Urzędu nagrody w równej wysokości, proporcjonalnie do wymiaru zatrudnienia, bez uzasadnienia w jakim stopniu poszczególni pracownicy spełniają warunki jej przyznania, powoduje, że nagroda traci swoją funkcję wyróżnienia za osiągnięcia w pracy zawodowej.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

## **8. Określanie warunków uczestnictwa pracowników w przedsięwzięciach mających na celu podnoszenie poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie**

Stan prawny

Na mocy art. 29 ust. 1 *ups*, pracownicy samorządowi zostali zobowiązani do uczestnictwa w różnych formach podnoszenia ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Natomiast zgodnie z art. 94 pkt 6 *Kodeksu pracy*, pracodawca jest zobowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Na podstawie art. 103<sup>1</sup> § 2 i 3 *Kodeksu pracy*, pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe przysługuje zwolnienie z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia oraz na czas ich

trwania, jednakże za czas zwolnienia z całości lub części dnia pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia.

Środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników, stosownie do postanowień art. 29 ust. 2 *ups*, winny zostać przewidziane w planach finansowych danej jednostki.

Opis stanu  
faktycznego

Zasady przyznawania dodatkowych świadczeń w związku z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w formie studiów przez pracowników *Urzędu* regulowało Zarządzenie Nr 29/2011 *Prezydenta Miasta* z dnia 24 stycznia 2011 r. W zarządzeniu określono m.in. warunki uzyskania dodatkowych świadczeń w związku z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych w formie studiów, rodzaje świadczeń oraz wysokość dofinansowania.

(Dowód: akta kontroli str. 17-18)

*Prezydent Miasta* poinformował, że w okresie objętym kontrolą w *Urzędzie* nie było regulacji wewnętrznych dotyczących kierowania pracowników do udziału w seminariach, w praktyce odbywało się to na wniosek dyrektora wydziału.

(Dowód: akta kontroli str. 374-383)

Stosownie do postanowień art. 29 ust. 2 *ups*, w planie finansowym *Urzędu* na lata 2010-2012 przewidziano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników, tj.:

- w 2010 r. zaplanowano kwotę 47,3 tys. zł, którą zrealizowano w 61,4%,
- w 2011 r. zaplanowano kwotę 51,7 tys. zł, którą zrealizowano w 91,8%,
- w 2012 r. zaplanowano kwotę 71,3 tys. zł, którą do 30 czerwca 2012 r. zrealizowano w 17,9%,

(Dowód: akta kontroli str. 592-594)

W toku kontroli ustalono, że pracownicy *Urzędu* uczestniczyli łącznie w 168 formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych (niektórzy kilkakrotnie), w tym 160 seminariach, 5 studiach podyplomowych oraz 3 szkoleniach zamkniętych zorganizowanych dla pracowników w siedzibie *Urzędu*.

(Dowód: akta kontroli str. 588-594)

Z przeprowadzonego badania dokumentacji losowo wybranej próby 15 pracowników *Urzędu*, którzy w okresie objętym kontrolą podnosili swoje kwalifikacje, wynika że w każdym przypadku:

- przestrzegano przepisów Kodeksu pracy<sup>31</sup> w zakresie zagwarantowania pracownikom korzystania z urlopu szkoleniowego oraz zwolnienia z części dnia pracy w celu uczestnictwa w zajęciach, ponoszenia przez pracodawcę kosztów

<sup>31</sup> Przepisy art. 103<sup>(1)</sup> - 103<sup>(5)</sup> Kodeksu pracy.

uczestnictwa w pozaszkolnych formach podnoszenia kwalifikacji, zawierania na piśmie umowy określającej prawa i obowiązki stron<sup>32</sup>,

- przestrzegano obowiązujących w *Urzędzie* uregulowań wewnętrznych, a uczestnictwo w formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych było związane z aktualnym zakresem obowiązków pracownika.

(Dowód: akta kontroli str. 383, 595-627)

Kontrola wykazała, że w *Urzędzie* nie występowały przypadki odmowy pracownikowi zgody na uczestnictwo w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(Dowód: akta kontroli str. 374-383)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

W działalności *Urzędu* w przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

## **9. Prawdliwość rozpatrywania skarg skierowanych do *Prezydenta Miasta* w zakresie spraw określonych w *ups***

*Stan prawny*

Przepisy art. 254 *Kpa* nakładają obowiązek rejestracji i przechowywania przez właściwe organy skarg oraz wszelkich związanych z nimi pism i dokumentów w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków.

*Opis stanu faktycznego*

Ewidencja skarg i wniosków znajdująca się w *Urzędzie* prowadzona była zgodnie z art. 254 *Kpa*, tj. w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw. Zawierała ona informacje pozwalające na udokumentowanie m.in. daty wpływu skargi do *Urzędu*, jej przedmiotu oraz sposobu rozpatrzenia.

(Dowód: akta kontroli str. notatka 667-680)

Analiza wpisów w ww. ewidencji wykazała, że w latach 2010-2012 (I półrocze) zaewidencjonowane zostały dwie skargi w sprawach dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Badanie dokumentacji obu skarg wykazało, że:

- skargi nie były rozpatrywane przez osobę, której dotyczyły;
- zgodnie z § 237 *kpa*, zostały rozpatrzone w terminie jednego miesiąca.

(Dowód: akta kontroli str. 71, 667-680)

<sup>32</sup> W pięciu zbadanych przypadkach zawierano na piśmie umowę określającą prawa i obowiązki stron. W pozostałych dziesięciu przypadkach (skierowania pracownika do udziału w seminarium) umowy nie były zawierane z uwagi brak zamiaru zobowiązania pracownika do pozostawania w zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

**Ocena częściowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania *Prezydenta Miasta* w zbadanym zakresie.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>33</sup>, wnosi o:

1. Uwzględnienie w regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu wymagań kwalifikacyjnych dla stanowiska sekretarza określonych w art. 5 ust. 2 *ups*.
2. Stosowanie zasad określonych w art. 16 ust. 2 *ups* dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym oraz organizowanie służby przygotowawczej w przypadkach zatrudniania na stanowiskach urzędniczych osób uprzednio zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa.
3. Podjęcie działań wyjaśniających w sprawie przestrzegania przez pracowników zakazu określonego w art. 30 ust. 1 *ups*, dotyczącego wykonywania czynności pozostających w sprzeczności z ich obowiązkami służbowymi. W przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracowników ww. zakazu zastosowanie sankcji określonej w art. 30 ust. 2 *ups*.
4. Rozważenie możliwości wprowadzenia procedur umożliwiających identyfikowanie przypadków wykonywania przez urzędników w ramach obowiązków pozasłużbowych zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z *ups*.
5. Przestrzeganie przy wypłacaniu pracownikom nagród zasad określonych w art. 36 *ups* i w uregulowaniach wewnętrznych oraz wymogu określonego w art. 105 *Kodeksu pracy*.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK kierownik jednostki kontrolowanej jest obowiązany poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia        listopada 2012 r.

Kontroler:  
Joanna Szaniawska  
Specjalista kontroli państwowej

.....  
*Podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Departament Administracji Publicznej  
Radca Prezesa NIK  
p.o. Dyrektor  
Józef Górny

.....  
*Podpis*