



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy

LBY – 4101-23-05/2012  
P/12/190

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Bydgoszczy  
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz  
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60  
[lby@nik.gov.pl](mailto:lby@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/190 - Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010 – 2012 (I połowa)
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	1. Grzegorz Piotrowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 083053 z dnia 23 lipca 2012 r. 2. Szymon Hałasiewicz - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83062 z dnia 31 sierpnia 2012 r.
Jednostka kontrolowana	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, 87-100 Toruń, ul. Plac Teatralny 2
Kierownik jednostki kontrolowanej	Piotr Całbecki, Marszałek Województwa Kujawsko – Pomorskiego

[Dowód: akta kontroli str. 1-4]

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia<sup>1</sup> pozytywnie z nieprawidłowościami realizację przez Marszałka Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Marszałkiem Województwa” zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia, zgodna z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>2</sup> (zwana dalej „ups” lub „ustawa o pracownikach samorządowych”) realizacja w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego (zwanym dalej „Urzędem”) zadań polegających na:

1. obsadzeniu stanowiska Sekretarza Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Sekretarzem” oraz określeniu jego zadań i kompetencji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi,
2. zorganizowaniu i przeprowadzeniu służby przygotowawczej,
3. wprowadzeniu kodeksu etyki pracowników Urzędu oraz podejmowaniu innych działań mających na celu zapobieganie stronniczości i interesowności pracowników,
4. unormowaniu spraw związanych z wymaganymi kwalifikacjami na poszczególnych stanowiskach oraz kwotami minimalnych i maksymalnych wynagrodzeń, a także stosowaniu tych unormowań;
5. określeniu warunków uczestnictwa pracowników w przedsięwzięciach mających na celu podnoszenie poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz przestrzeganiu zasad obowiązujących w tym zakresie,
6. prowadzeniu prawidłowej ewidencji skarg.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości dotyczyły:

1. zatrudnienia jednej osoby z naruszeniem przepisów dotyczących zawierania umów na zastępstwo oraz przepisów w zakresie organizacji naborów na wolne stanowiska urzędnicze,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> Dz. U. Nr 223, poz. 1458, ze zm.

2. zawierania umów cywilnoprawnych z cechami umów o pracę na zadania istotne dla procesu rozliczania projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, przy jednoczesnym unikaniu przepisów w zakresie zamówień publicznych mających zastosowanie do części z tych umów,
3. sformułowania wobec kandydatów do pracy wymagań w sposób naruszający zasadę otwartości w dwóch naborach,
4. nieprzeprowadzania lub nieterminowego przeprowadzania ocen okresowych ponad połowy z badanych pracowników,
5. stosowania nieokreślonego w przepisach wewnętrznych odrębnego w stosunku do reszty pracowników Urzędu trybu udzielania nagród dyrektorom departamentów,
6. niestosowania przepisów prawa pracy poprzez niezalążanie do akt osobowych pracowników: we wszystkich badanych przypadkach - odpisów zawiadomienia o przyznaniu nagrody, a w 3 badanych przypadkach – nadanych pisemnie zakresów czynności i obowiązków.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Obsadzenie stanowiska sekretarza w Urzędzie oraz określenie kompetencji osób realizujących zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.**

Opis stanu faktycznego

Stanowisko sekretarza zostało obsadzone w Urzędzie przed okresem objętym kontrolą.<sup>3</sup> Pełniący tą funkcję przez cały okres objęty kontrolą Pan Marek Smoczyk spełniał wymagania określone w art. 5 ust. 2 ups.

Zadania Sekretarza w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi określano w regulaminach organizacyjnych Urzędu ustalanych uchwałami Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanego dalej „Zarządem Województwa”. Sekretarzowi powierzono<sup>4</sup> m. in.:

- w regulaminie z 15.07.2010 r. zapewnienie właściwej organizacji pracy Urzędu, podejmowanie działań w celu stosowania i przestrzegania w Urzędzie regulacji z zakresu prawa pracy, realizowanie polityki zatrudnienia oraz zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie;

- w regulaminie z 17.12.2010 r. oprócz poprzednio obowiązujących zapisów wyszczególniono zakres zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi oraz nadzorem nad organizacją i czasem pracy pracowników, powierzono także zadania związane z prowadzeniem spraw osobowych pracowników Urzędu i kierowników wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych;

- w regulaminie z 21.06.2011 r. oprócz poprzednio obowiązujących zapisów powierzono Sekretarzowi m. in. wykonywanie obowiązków kierownika Urzędu w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania i organizacji pracy Urzędu.

Ponadto zadania Sekretarza związane z naborem pracowników, organizowaniem służby przygotowawczej, wynagradzaniem pracowników – regulowały odrębne zarządzenia Marszałka Województwa.

Nadane pisemnie zakresy czynności Sekretarza załączono do akt osobowych. Sekretarz składał oświadczenia majątkowe, co zostało opisane w pkt. 5 niniejszego wystąpienia.

[Dowód: akta kontroli str. 352-355]

<sup>3</sup> Stosunek pracy z osobą zatrudnioną w Urzędzie na stanowisku sekretarza nawiązano w dniu 11 grudnia 2006 r. w trybie przeniesienia z Urzędu Miasta Torunia, a awansowano na stanowisko sekretarza 1 lutego 2009 r. Umowa o pracę Sekretarza zawarta została na czas nieokreślony.

<sup>4</sup> w wybranych 3 regulaminach stanowiących załączniki do uchwał Zarządu Województwa Nr 56/950/10 z 15 lipca 2010, Nr 4/89/10 z 17 grudnia 2010 r., 42/742/1 z 21 czerwca 2011 r.

Ustalono  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w obszarze określania kompetencji osób realizujących zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010-2012 (I półrocze) w Urzędzie nawiązano stosunek pracy na podstawie umowy o pracę<sup>55</sup> łącznie z 202 osobami. Na stanowiskach urzędniczych (w tym kierowniczych) zatrudniono 140 osób, z tego w drodze naboru, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ups – 122 osoby, a w drodze przeniesienia z innej jednostki samorządowej - 7 osób. Na stanowiskach pomocniczych i obsługi zatrudniono 58 osób. Szczegółowe dane dotyczące liczby osób zatrudnionych w Urzędzie w latach 2010 – 2012 (I półrocze) przedstawia poniższa tabela.

Tabela nr 1 dotycząca liczby osób zatrudnionych w okresie 2010 – I połowa 2012 (bez osób zatrudnionych na zastępstwa i w ramach prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych i robót publicznych).					
Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	I poł. 2012	Łącznie w okresie 2010 – 2012 (I poł.)
1.	Liczba osób ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	85	66	53	204
1.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie wyboru	2	0	0	2
1.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie powołania	0	0	0	0
1.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	83	66	53	202
1.3.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	74	58	8	140
1.3.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców	4	0	0	4
1.3.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi	5	8	45	58
2.	Liczba osób niepełnosprawnych ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	2	2	2	6
2.1.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie wyboru	0	0	0	0
2.2.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie powołania	0	0	0	0
2.3.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	2	2	2	6
2.3.1.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	2	2	0	4
2.3.2.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców	0	0	0	0
2.3.3.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi	0	0	2	2
3.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku awansu wewnętrznego ogółem, w tym:	82	55	89	226
3.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	82	55	88	225
3.1.1	na stanowisku sekretarza	0	0	0	0
3.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	19	44	5	68
3.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	63	11	83	157
3.2	na stanowiskach doradców i asystentów	0	0	0	0

<sup>55</sup> Z wyłączeniem osób zatrudnionych na zastępstwa, zgodnie z trybem określonym w art. 12 ust. 2 ups.

3.3	stanowiskach pomocniczych i obsługi	0	0	1	1
4.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku przeniesienia z innej jednostki ogółem, w tym:	3	2	2	7
4.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	3	2	2	7
4.1.1	na stanowisku sekretarza	0	0	0	0
4.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	0	1	0	1
4.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	3	1	2	6
4.2	na stanowiskach doradców i asystentów*	0	0	0	0
4.3	na stanowiskach pomocniczych i obsługi*	0	0	0	0
5.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru ogółem, w tym:	60	56	6	122
5.1.	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	60	56	6	122
5.1.1.	na stanowisku sekretarza	0	0	0	0
5.1.2.	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	1	3	0	4
5.1.3.	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	59	53	6	118
5.2.	na stanowiskach doradców i asystentów*	0	0	0	0
5.3.	na stanowiskach pomocniczych i obsługi*	0	0	0	0
6.	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym:	52	48	3	103
6.1	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym	0	1	0	1
6.2	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na pozostałych stanowiskach urzędniczych	52	47	3	102
7.	Liczba ogółem osób zatrudnionych w innym trybie niż wymienionym wyżej, w tym:	22*	8	45	75
7.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	11	0	0	11
7.1.1	na stanowisku sekretarza	0	0	0	0
7.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	0	0	0	0
7.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	11	0	0	11
7.2.	na stanowiskach doradców i asystentów	4	0	0	4
7.3.	na stanowiskach pomocniczych i obsługi**	5	8	45	58
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.	0	0	0	0

\* W tym 13 osób (11 na stanowiskach urzędniczych i 2 na stanowiskach pomocniczych i obsługi) zatrudnionych w trybie art. 23<sup>1</sup> Kodeksu pracy.

\*\* Tryby przewidziane ups – wymienione w pkt. 4 i 5 powyższej tabeli nie dotyczą naboru na stanowiska pomocnicze i obsługi.

[Dowód: akta kontroli str. 76-78]

Wśród zawieranych umów o pracę badaniu poddano próbę losowo wybranych 5 przeniesień z innych jednostek samorządowych (tj. 71,5% ogółu), 19 osób zatrudnionych po przeprowadzonych naborach na wolne stanowiska urzędnicze (tj. 15,6 %) oraz zatrudnienie wszystkich asystentów. Ponadto skontrolowano pięć przypadków awansów wewnętrznych (spośród 232 – tj. 2,2%).

Stwierdzono, że proces obsady stanowisk urzędniczych w drodze przeniesienia oraz w trybie naboru, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ups, w każdym badanym przypadku zapewniał pozyskanie pracowników spełniających wymagania niezbędne oraz w najwyższym stopniu wymagania dodatkowe do zajmowania tych stanowisk, tj.:

- zatrudniane osoby na stanowiskach urzędniczych spełniały wymogi określone w art. 6 ust. 3 ups tj. m.in. posiadały wykształcenie co najmniej średnie, nie były skazane prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;

- zatrudniane osoby na kierowniczych stanowiskach urzędniczych spełniały wymogi określone w art. 6 ust. 4 ups, tj. m.in. posiadały co najmniej trzyletni staż pracy (lub prowadzenia działalności gospodarczej) o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku, posiadały wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia, a ponadto spełniały wymóg niekaralności;

- posiadały kwalifikacje zawodowe określone dla danego stanowiska pracy;

- spełniały wymogi dla obsadzanego stanowiska w zakresie wykształcenia i stażu pracy – określone rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>6</sup>, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie wynagradzania” oraz Regulaminem wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie<sup>7</sup>, zwanym dalej „regulaminem wynagradzania”.

W przypadku naborów na wolne stanowiska urzędnicze stwierdzono, że zachowano zasady proceduralne określone w art. 13, 14 i 15 ups oraz w Regulaminie naborów zwanym dalej „regulaminem naborów” przy przyjmowaniu na wolne stanowiska urzędnicze w tym na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze<sup>8</sup>. Ustalono m. in. że:

- ogłoszenia o wolnym stanowisku publikowane były w Biuletynie Informacji Publicznej (zwanym dalej „BIP”) oraz umieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu<sup>9</sup>;
- nabór przeprowadzała wyznaczona przez Marszałka Województwa komisja stosując przewidziany § 5 ww. regulaminu tryb naboru, w tym m. in. prowadząc weryfikację dostarczonej przez kandydatów dokumentacji, przygotowując i przeprowadzając test sprawdzający i rozmowę kwalifikacyjną;
- wszystkie czynności związane z naborami były dokumentowane, w tym w szczególności sporządzano protokół zgodny z art. 14 ups;
- wyniki naborów, o treści zgodnej z przepisami art. 15 ups., były publikowane w BIP i utrzymywane na tej stronie internetowej.

W przypadku przenoszenia pracowników z innych jednostek samorządowych dochowywano trybu określonego w art. 22 ups. Zatrudniając asystentów zachowano przepisy określone w art. 17 ups. W przypadku badanych awansów przestrzegano zasad określonych w regulaminie wynagradzania oraz kryteriów wynikających z art. 20 ups.

[Dowód: akta kontroli 1633, 1645-1656]

Ustalone  
nieprawidłowości

W toku badania nawiązywania stosunku pracy stwierdzono następujące nieprawidłowości:

2.1. Zgodnie z art. 12. ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych nie wymaga przeprowadzenia naboru zatrudnienie osoby na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego.

W toku kontroli ustalono m.in., że 27 marca 2009 r. pomiędzy Panem Piotrem Całbeckim – Marszałkiem Województwa, a panem M. J. podpisano umowę (znak AD.II.1111-182/2009) o pracę na zastępstwo - na czas określony – od 1 kwietnia 2009 r. – do dnia ustania przyczyny nieobecności w pracy Pani E. D. Pkt. 1.1 umowy stanowił rodzaj umówionej pracy – młodszy referent, pkt. 1.3 wymiar czasu pracy – pełny etat. Osoba zatrudniona została w Departamencie Infrastruktury na stanowisku młodszego referenta.

Ustalono, że zatrudniona osoba faktycznie świadczyła pracę w Departamencie Infrastruktury na stanowisku młodszego referenta, podczas gdy osoba, która miała

<sup>6</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

<sup>7</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Nr 37/2009 Marszałka Województwa z 17 czerwca 2009 r. zmienianym zarządzeniami: 43/2010 z 3 listopada 2010 r., nr 40/2011 z 25 sierpnia 2011 r., 77/2011 z 22 grudnia 2011 r. 7/2012 z 7 lutego 2012 r., 22/2012 z 10 kwietnia 2012 r.

<sup>8</sup> Wprowadzonego zarządzeniem Nr 7/2009 Marszałka Województwa z 6 marca 2009 r., zmienionego zarządzeniami: 53/2010 z 27.12.2010 r., 38/2011 z 25.08.2011 r.

<sup>9</sup> Jedyna nieprawidłowość w zakresie ogłoszeń dotyczyła opublikowania ogłoszenia o naborze 61/2011 bez wymaganej art. 13 ust. 2 pkt 4a ups informacji o warunkach pracy na stanowisku, co miało charakter incydentalny i nastąpiło bezpośrednio po wprowadzeniu wymogu podawania takich danych.

być zastępowana pracowała w innym departamencie Urzędu, tj. w Wojewódzkim Biurze Wdrażania Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich na stanowisku podinspektora<sup>10</sup>. Ustalono także, że Pan M. J. pracował w różnych wydziałach Departamentu Infrastruktury, co najmniej po dwa miesiące w każdym z nich, a ostatecznie do pracy w Wydziale Kolejnictwa i Energetyki został skierowany po odbyciu pewnego czasu pracy

[Dowód: akta kontroli str. 62-65, 68, 285-286]

Marszałek Województwa Piotr Całbecki wyjaśnił, że: *„Pan M. J. pierwotnie miał być zatrudniony na zastępstwo za Panią E. D. w Wojewódzkim Biurze Wdrażania Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Podjęcie tej decyzji zbiegło się jednak ze zmianami organizacyjnymi, po których powstała konieczność dodatkowego obsadzenia stanowisk w Departamencie Infrastruktury. Uznałem, że dla racjonalnego zarządzania zasobami ludzkimi korzystniejsza będzie decyzja o zatrudnieniu od razu Pana M. J. w Departamencie Infrastruktury, aniżeli zatrudnianie go na krótki okres w jednym departamencie, a później, zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych, przeniesienie do kolejnego”*

[Dowód: akta kontroli str. 659-660]

Najwyższa Izba Kontroli uznaje za nieprawidłowe zastosowanie trybu zatrudnienia przewidzianego w art. 12 ust. 2 ups tj. umowy o pracę na zastępstwo, gdyż stosowanie tego trybu powinno mieć charakter wyjątkowy, związany z zapewnieniem nieprzerwanej ciągłości pracy urzędu i sprawności w uzupełnianiu czasowego wakat na stanowisku urzędniczym.

2.2. Zgodnie z art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych nabór kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze jest otwarty i konkurencyjny, kierownik jednostki upowszechnia informacje o wolnych stanowiskach urzędniczych<sup>11</sup>. Zgodnie z art. 13 ww. ustawy ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, oraz o wyborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w BIP.

W dniu 30.06.2010 r. zawarto Aneks nr 1 do ww. umowy na zastępstwo pana M. J. (znak AD.II.1111-182/2009). Zapis aneksu stanowił, m. in. że: „z dniem wejście w życie niniejszego Aneksu (tj. 1 lipca 2010 r.) następuje przekształcenie umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony” oraz nastąpi zmiana stanowiska na „samodzielny referent”. Tym samym, zgodnie z ww. zapisem M. J. został zatrudniony na czas nieokreślony, pomimo że nie przeprowadzono określonego w art. 11 ups otwartego i konkurencyjnego naboru na ww. stanowisko. Nie dochowano obowiązku publikacji ogłoszenia o powyższym stanowisku.

[Dowód: akta kontroli str. 25-29, 31-35, 38-43]

Marszałek Województwa Piotr Całbecki wyjaśnił, m.in. że: *„(...) Zatrudnienie w/w osoby na czas nieokreślony w Departamencie Infrastruktury było z jednej strony awansem i nagrodą dla wymienionego pracownika z drugiej strony dawało gwarancję obsadzenia stanowiska osobą doświadczoną, sprawdzoną i w pełni przygotowaną do wypełniania obowiązków. (...) przeprowadzenie naboru w tych okolicznościach byłoby nierzetelne i bezzasadne. (...) Pan M. J. zatrudniony*

---

<sup>10</sup> W Biurze Wdrażania Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich. Osoba ta przebywała na urlopie bezpłatnym w okresie od 7 października 2002 r. do 28 lutego 2009 r. oraz od 27 marca 2009 r. do 31 grudnia 2011 r.

<sup>11</sup> Zgodnie z art 12 ust 1. 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 posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

wcześniej w ramach umowy na zastępstwo na stanowisku urzędniczym spełniał przesłanki do obsadzenia stanowiska w drodze awansu wewnętrznego”.

[Dowód: akta kontroli str. 51-52]

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zatrudnienie powyższej osoby na stanowisku urzędniczym bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru o którym mowa w art. 11 ustawy o pracownikach samorządowych. Naruszono jednocześnie artykuły 13 – 15 ww. ustawy dotyczące obowiązku publikacji i trybu przeprowadzenia naboru na stanowisko urzędnicze. W ocenie NIK niedopuszczalne było zatrudnienie ww. pracownika najpierw na podstawie umowy o zastępstwo (za osobę zatrudnioną w innym Departamencie), a później w drodze awansu wewnętrznego na czas nieokreślony.

[Dowód: akta kontroli: 51, 25-29, 31-43]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą braku uregulowanych zasad dotyczących naboru pracowników zatrudnianych na podstawie umów na zastępstwo. Wprawdzie art. 12 ust. 2 ups nie wymaga przeprowadzenia naboru na zastępstwo jednak skala tego zjawiska występująca w Urzędzie, zdaniem NIK, wymagałaby odrębnych uregulowań wewnętrznych. W toku kontroli ustalono, że w Urzędzie na podstawie umów na zastępstwo na koniec 2010 r. zatrudnione były 22 osoby na koniec 2011 r. 35 osób, na 30.06.2012 r. 19 osób. Stanowiło to odpowiednio 3,03 %, 4,51 % i 2,48 % osób ogółem zatrudnionych w tych okresach. Analiza wybranych losowo 5 akt osób zatrudnionych na zastępstwo wykazała, że we żadnym przypadku nie sporządzono dokumentacji wewnętrznej dotyczącej zatrudnienia danej osoby na zastępstwo. Nie sporządzano informacji o sposobach i technikach zastosowanego naboru, uzasadnienia dokonanego wyboru, nie było wskazanej osoby odpowiedzialnej za dokonanie wyboru pracownika zatrudnianego na zastępstwo. Analiza dokumentacji tych osób wykazała, że umowy o pracę w 4 przypadkach sporządzano tego samego lub kolejnego dnia (a w jednym przypadku po 6 dniach) od daty podania o pracę. W ocenie NIK w tak krótkim czasie nie było możliwości wnikliwej oceny formalnego przygotowania kandydata oraz sprawdzenia rzeczywistej wiedzy i przydatności do wykonywania określonych zadań w umowach na zastępstwo.

Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacyjnego Ryszard Żuchowski wyjaśnił, że przyjęcie pracownika realizował na podstawie polecenia Sekretarza Województwa, który dokonywał wyboru osób zatrudnionych spośród kandydatów zgłoszonych przez dyrektorów departamentu lub osób biorących udział w naborach i nie zatrudnionych w ich wyniku.

Ustalono, że spośród 5 skontrolowanych osób zatrudnionych na zastępstwo 4 osoby zatrudnione zostały w Urzędzie na czas nieokreślony (w tym 2 osoby po przeprowadzonych naborach, 1 bez przeprowadzenia naboru, 1 na stanowisku pomocy administracyjnej), 1 osoba pozostaje na umowie na zastępstwo od 2 listopada 2009 r.

[Dowód: akta kontroli str. 287-292]

Ustalone  
nieprawidłowości

2.3. W latach 2010 – 2012 (I połowa) naruszano w Urzędzie art. 22 §1<sup>2</sup> w zw. z art. 22 §1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy<sup>12</sup> poprzez zawieranie umów cywilnoprawnych (zleceń), których zapisy nosiły cechy charakterystyczne dla stosunku pracy tj. zobowiązanie się do wykonywania określonej w umowach pracy pod kierownictwem wyznaczonych osób, w oznaczonym miejscu i czasie. W dniach od 8 do 30 marca 2012 r. kontrolę w Urzędzie przeprowadziła Państwowa Inspekcja Pracy. W toku ww. kontroli ustalono m. in., że w wybranych komórkach organizacyjnych Urzędu pracowały osoby na podstawie umów cywilnoprawnych (zleceń):

<sup>12</sup> Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.



- w Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich w 2011 r. zawierano umowy zleceń z 35 osobami, z czego 5 osób realizowało takie umowy od 2010 r.  
- umowy zlecenia o podobnym charakterze zawierano także w Departamencie Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Departamencie Rozwoju Regionalnego, ich liczby jednak nie ustalono.  
W dniu 30.03.2012 r. kontrolujący pracownik Państwowej Inspekcji Pracy skierował do Urzędu wystąpienie z wnioskiem o zaprzestanie zawierania umów cywilnoprawnych w sytuacjach, w których powinny zostać zawierane umowy o pracę.

[Dowód: akta kontroli str. 84-86]

W toku niniejszej kontroli NIK ustalono, że umowy zawierane od połowy 2011 r. do kwietnia 2012 r. w: Departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich, Departamencie Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego oraz na zadania finansowane w ramach środków z pomocy technicznej i rozliczane przez Departament Rozwoju Regionalnego - nie miały jednolitej treści, lecz wszystkie zawierały zapisy m.in. określające:

- zobowiązanie do wykonywania zadań wyszczególnionych w umowach lub załącznikach do umów (nazwanych: zakresami czynności, wykazami czynności, zakresami obowiązków itp.),
- sprawowanie nadzoru (lub dokonywanie odbioru zadań) przez pracownika Urzędu zajmującego wymienione w umowie stanowisko kierownicze,
- obowiązek wykonywania czynności w wyznaczonym miejscu,
- prawo do korzystania ze sprzętu biurowego zlecającego,
- brak odpłatności za okresy niewykonywania czynności określonych umową.

Powyższe zapisy wskazują na wszystkie cechy stosunku pracy wymienione w art. 22 §1 kodeksu pracy, za wyjątkiem bezpośredniego określenia czasu pracy. Biorąc jednak pod uwagę regulacje umowne dotyczące braku odpłatności za okresy niewykonywania zadań oraz obowiązek wykonywania zadań w miejscu wyznaczonym przez zlecającego (w przypadku większości umów – siedzibie Urzędu) powyższe umowy zobowiązywały do wykonywania zadań w dniach i w godzinach pracy Urzędu.

Stwierdzono, że z powyższymi zapisami zawarto ogółem następującą liczbę umów:

- 53 z 34 osobami, w zakresie zadań Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego:
- 79 z 34 osobami, w zakresie zadań Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich zawartych,
- 93 z 48 osobami, ww. zadań finansowanych z pomocy technicznej i rozliczanych przez Departament Rozwoju Regionalnego<sup>13</sup>.

Na dzień 01.01.2012 r. umowy zlecenia mające cechy umów o pracę realizowało 66 osób, co wobec zatrudnienia w Urzędzie na umowę o pracę stanowiło 8,5%.

Badaniu poddano także zapisy wybranych wg. osądu kontrolera umów zleceń zawieranych w 2010 r. i I połowie 2011 r. Stwierdzono, że w tym okresie były one pozbawione zapisów dotyczących braku odpłatności za okresy niewykonywania zadań, przez co nie określały w jednoznaczny sposób obowiązku realizacji umowy w dniach i w czasie pracy Urzędu. Pozostałe zapisy określały jednak następujące cechy stosunku pracy: wykonywania wyszczególnionej w umowach pracy, w określonym miejscu i pod nadzorem wyznaczonych pracowników Urzędu.

---

<sup>13</sup> z tej grupy zleceniobiorcy wykonywali czynności w: Departamencie Spraw Społecznych - 20 osób, Departamencie Rozwoju Regionalnego 21 osób, w Departamencie Organizacyjnym – 3 osoby, a 4 osoby w innych komórkach organizacyjnych Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 87-99, 247, 600-655, 820-870, 972-1527, 1616-1632]  
Zawieranie umów zleceń noszących znamiona umów o pracę może skutkować występowaniem przez zleceniobiorców z powództwem o ustalenie istnienia stosunku pracy. W okresie kontrolowanym nie stwierdzono jednak aby Urząd był stroną takich postępowań.

[Dowód: akta kontroli str. 247]

W okresie czerwiec 2011 r. – marzec 2012 r. powyższe umowy w imieniu Województwa Kujawsko-Pomorskiego zawierali: Marszałek Województwa – Piotr Całbecki, Wicemarszałek Województwa - Edward Hartwich, Członek Zarządu Województwa - Michał Korolko, Dyrektor Departamentu Spraw Społecznych - Krystyna Żejmo-Wysocka, Dyrektor Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich - Bartosz Szymański.

[Dowód: akta kontroli str. 87-99]

Pytanie dotyczące przyczyn zawierania umów zleceń zamiast podejmowania działań zmierzających do zawarcia umów o pracę skierowano do Pana Michała Korolko, Członka Zarządu Województwa, Pana Bartosza Szymańskiego – Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich i Pani Kamili Radzieckiej – Dyrektora Departamentu Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego<sup>14</sup>. Wyjaśniający nie udzielili odpowiedzi na zadane pytanie, przedstawili natomiast stanowisko, że w chwili zawierania umów nie mieli świadomości, że naruszają postanowienia kodeksu pracy, np. Pan Michał Korolko wyjaśnił, że w okresie podpisywania tych umów „uznano taką formę za akceptowalną i prawidłową pod względem prawnym. Powyższe umowy zostały przekształcone w umowy o pracę, co było zgodne z wykonaniem zaleceń pokontrolnych Państwowej Inspekcji Pracy”.

Ponadto Pani Elżbieta Siemiątkowska, Naczelnik Wydziału Inicjatyw Rybackich i Pomocy Technicznej z upoważnienia Dyrektora Departamentu Rozwoju Obszarów Wiejskich wyjaśniła, że charakter zapisów umownych zawartych na rzecz ww. Departamentu nie wskazuje jednoznacznie na istnienie stosunku pracy. Wyjaśniająca podkreśliła, że Państwowa Inspekcja Pracy nie stwierdzała wprost istnienia przesłanek stosunku pracy, a zalecenie pokontrolne tej instytucji zostały wykonane.

[Dowód: akta kontroli str. 101-111]

W odniesieniu do przedstawionych wyjaśnień należy podkreślić, że pomimo zawierania przez Departament Rozwoju Obszarów Wiejskich umów mających zapisy częściowo odmienne od umów zawieranych na rzecz pozostałych departamentów, to zarówno ustalenia Państwowej Inspekcji Pracy zawarte w protokole kontroli z dnia 30.03.2012 r.<sup>15</sup> jak i wynik niniejszej kontroli wskazują jednoznacznie, że zawierane umowy zlecenia miały cechy umów o pracę. Faktycznie jednak istnienie stosunku pracy ustalają sądy powszechne.

Ponadto należy podkreślić, że umowy zlecenia z cechami umów o pracę zawierano w całym 2,5 letnim okresie objętym kontrolą – nieprawidłowość miała zatem charakter systematyczny i nie wynikała z krótkookresowego wzrostu liczby realizowanych zadań.

Potwierdzono natomiast informację przekazaną przez wyjaśniających, że umowy zlecenia w okresie kwiecień-czerwiec 2012 r. częściowo rozwiązano, a częściowo oczekiwano na ich wygaśnięcie, a następnie zawierano umowy o pracę z wcześniejszymi zleceniobiorcami. Zatrudniono w ten sposób pracowników na

---

<sup>14</sup> odpowiednio: członek zarządu, który zawarł największą liczbę umów i dyrektorzy departamentów, na rzecz których zawarto największą liczbę umów

<sup>15</sup> zapis m. in. „w departamencie Rozwoju Obszarów Wiejskich zatrudnia się osoby w ramach umów zlecenia”

stanowiska pomocy administracyjnej, w grupie stanowisk pomocniczych i obsługi - niewymagających przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru<sup>16</sup>.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że w okresie kontrolowanym realizacja zadań przez osoby wykonujące umowy zlecenia miała istotny wpływ na obszary objęte regulacjami określonymi w ustawie o pracownikach samorządowych.

2.3.1. Zlecając realizację zadań Urzędu osobom wykonującym umowy zlecenia - faktycznie wyłączono je spod regulacji mających na celu zapewnienie, zgodnie z art 1 ups, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny<sup>17</sup>. Ponadto osoby realizujące zadania na podstawie umowy zlecenia, w odróżnieniu od osób pracujących jako urzędnicy samorządowi – nie mają statusu funkcjonariusza publicznego i w związku z tym nie ponoszą odpowiedzialności karnej m. in. za niedochowanie tajemnicy służbowej, poświadczenie nieprawdy, działanie na szkodę interesu publicznego.

Badanie wybranych umów w zakresie charakteru zlecanych zadań wskazuje, że większość powierzonych czynności dotyczyła prac biurowych tj. sporządzania pism, sporządzania kopii dokumentów, dostarczania i archiwizacji dokumentów.

Stwierdzono jednak obszary, w których zakres powierzonych zadań wykraczał daleko poza czynności biurowe i dotyczył istotnych etapów wdrażania i rozliczania projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Powierzano zleceniobiorcom dokonywanie ocen formalnych i merytorycznych wniosków beneficjentów o płatność, prowadzenie kontroli beneficjentów, prowadzenie postępowań odwoławczych od decyzji Instytucji Zarządzającej Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego, zwanym dalej „RPO”.

Należy zauważyć, że powyższe zadania realizowali także w okresie kontrolowanym pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, co wskazuje, że były to zadania właściwe dla tej grupy osób i powinny być realizowane przez osoby podlegające regulacjom ustawy o pracownikach samorządowych.

Większość ww. zadań zleceniobiorcy faktycznie wykonywali pod nadzorem pracowników Urzędu. Bieżący nadzór jest jednak cechą stosunku pracy, a nie zawieranych w Urzędzie umów zlecenia. Najwyższa Izba Kontroli zwraca także szczególną uwagę na stwierdzony przypadek, gdy cały działający poza siedzibą Urzędu zespół kontrolujący projekt finansowany z RPO składał się wyłącznie ze zleceniobiorców<sup>18</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 356-361, 723-765, 972-1527]

2.3.2. Stwierdzono, że zawieranie umów zleceń na zadania realizowane przez urzędników samorządowych miało także wpływ na wyniki przeprowadzania naborów na wolne stanowiska urzędnicze. Wpływ na wynik ww. naborów miało także zawieranie umów na zastępstwo.

Podczas badania zatrudnienia na wolne stanowiska urzędnicze 19 osób losowo wybranych (w wyniku rozstrzygnięcia 18 naborów<sup>19</sup>) ustalono, że 6 osób<sup>20</sup> wybranych przez komisję realizowało przed zatrudnieniem umowy zlecenia na rzecz

<sup>16</sup> Liczba osób zatrudnionych w tej grupie w I połowie 2012 r. widnieje w kolumnie 1.3.3 tabeli nr 1

<sup>17</sup> W art. 24 i 25 ups określono prawa i obowiązki pracowników samorządowych. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, zgodnie z art. 30 ups, nie mogą wykonywać m. in. zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność.

<sup>18</sup> Stwierdzono jeden przypadek na 3 badane - na podstawie upoważnienia Marszałka Województwa nr 959/2001 z 28.12.2011 r. kontrolę przeprowadził zespół składający się z 2 zleceniobiorców.

<sup>19</sup> Wylosowano dwie osoby zatrudnione w jednym naborze (32/2011), oraz po jednym pracowniku zatrudnionym w naborach: 24, 34, 37, 39, 53, 58, 60; 62 z 2010 r. oraz 3, 20, 24, 25, 28, 35, 48, 56, 58, 61 z 2011 r.

<sup>20</sup> Poddane badaniu osoby wybrane w naborach 34, 37, 39, 60 z 2010 r. oraz 20 i 32 z 2011 r.

Urzędu, kolejne 4 osoby<sup>21</sup> świadczyło pracę na podstawie umowy na zastępstwo, a 1 osoba<sup>22</sup> odbywała w Urzędzie staż. Oznacza to, iż 61,1% badanej losowo próby zatrudnionych pracowników w drodze naboru na wolne stanowiska urzędnicze – świadczyło wcześniej usługi lub pracę na rzecz Urzędu. Z powyższej grupy właściwą i prawnie uregulowaną<sup>23</sup>, formą zdobywania doświadczenia w Urzędzie był staż osób bezrobotnych.

Poszerzone badanie naborów z 2011 r. na stanowiska związane z nadzorem, wdrażaniem i realizacją projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej wykazało, że wśród 34 osób wybranych przez komisje rekrutacyjne 85,3% miało wcześniejszy kontakt z Urzędem<sup>24</sup> i tak: w 25 przypadkach poprzez zawarte umowy zlecenia<sup>25</sup>, a w 4 przypadkach umowy o pracę na zastępstwo<sup>26</sup>.

[Dowód: akta kontroli str.155, 142, 161, 164, 183, 203, 216, 206, 656-657, 1636-1637]

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na zapis art. 11 ust. 1 ups wskazujący, że nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny. Zasada otwartości naboru oznacza nie tylko stosowaną w badanych przypadkach powszechność i jawność naborów, lecz także równość osób ubiegających się o zatrudnienie w samorządzie terytorialnym.

Należy także zauważyć, że ustalona w urzędzie procedura naboru przewidywała m. in., że dyrektor departamentu przygotowuje wszystkie pytania testowe w zakresie znajomości przepisów, procedur i zadań realizowanych na stanowisku, a jako członek komisji uczestniczy w ocenie testów sprawdzających oraz w rozmowach kwalifikacyjnych. Jednocześnie dyrektorzy departamentów określali zadania zleceńbiorcom i pracującym na zastępstwo oraz ich bezpośrednio lub pośrednio nadzorowali. Zatem w przypadku, gdy w naborze startowała osoba realizująca umowę zlecenia lub świadcząca pracę na zastępstwo<sup>27</sup> – członek komisji mógł mieć większą wiedzę o takich kandydatach, niż o pozostałych osobach startujących w naborze. Powyższy stan mógł mieć wpływ na jego obiektywizm.

[Dowód: akta kontroli str. 112, 142, 161, 155, 183, 201-203, 214-216, 233, 239-246, 272-281, 647, 871-875, 953-957, 1000-1003, 1147-1151]

Pan Marek Smoczyk, Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że „*udział w pracach komisji dyrektora departamentu, do którego prowadzony jest nabór jest uzasadniony i konieczny ze względu na specyfikę pracy poszczególnych departamentów polegającą na złożoności zadań i procedur realizowanych na poszczególnych stanowiskach merytorycznych. (...) Dyrektor departamentu merytorycznego zna specyfikę pracy na podległych mu stanowiskach pracy oraz zna obowiązujące przepisy prawa, jakie są wymagane na nieobsadzonym stanowisku pracy*”.

[Dowód: akta kontroli str. 818]

Mając na uwadze powyższe zjawisko w opinii Najwyższej Izby Kontroli zasadne jest opracowanie i wdrożenie rozwiązań proceduralnych przygotowania naboru oraz prac komisji tworzących systemowe gwarancje bezstronności i obiektywizmu.

<sup>21</sup> Poddane badaniu osoby wybrane w naborach 53 z 2010 r. i 3, 24, 32 z 2011 r.

<sup>22</sup> Poddana badaniu osoba wybrana w naborze 25/2011.

<sup>23</sup> rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. Nr. 142.1160).

<sup>24</sup> wcześniejszych umów zastępstwa lub umów zleceń nie stwierdzono w przypadku pracowników zatrudnionych w wyniku naborów z 2011 r. nr 33 (1 osoba), 36, 52, 57, 58 .

<sup>25</sup> zatrudnieni w naborach z 2011 r. nr 20, 22, 23 (4 osoby), 24, 28, 30 (2 osoby), 31., 33 (5 osób), 44, 48, 50, 51

<sup>26</sup> wybrani w naborach z 2011 r. nr 6, 12, 38, 45.

<sup>27</sup> Sytuacje, w których w naborach startowały osoby, które wcześniej realizowały umowę zlecenia na rzecz departamentu do jakiego ogłaszano nabór lub pracowały w tym departamencie na zastępstwo – stwierdzono ogółem w 12 naborach: 34, 37, 53 z 2010 r i 6, 12, 20, 22, 23, 24, 32, 38, 50 z 2011 r.

2.4. Powyższą uwagę uzasadnia także stwierdzona nieprawidłowość polegająca na określeniu w badanych 2 przypadkach (z losowo wybranej próby 18 naborów) wymagań niezbędnych od kandydatów w sposób ograniczający otwartość naboru, tj. naruszający art. 11 ust. 1 ups.

W ogłoszeniach o naborach nr 34/2010 oraz nr 20/2011 na wolne stanowiska urzędnicze w Departamencie Wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego („RPO”) odpowiednio ds. wyboru projektów i ds. kontroli. Kandydatom stawiano wymagania w zakresie doświadczenia w realizacji zadań Instytucji Zarządzających RPO. Na podstawie opisów stanowisk zawartych we wnioskach Pani Kamili Radzieckiej, Dyrektora Departamentu Wdrażania RPO z 14.06.2010 r. i 31.03.2011 r. - ustalono wymagania niezbędne odpowiednio na m. in.: „doświadczenie w pracy z oceną projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego”; „co najmniej 6 miesięcznego doświadczenie zawodowe w rozliczeniu i kontroli projektów unijnych”.

Sporządzająca ww. wnioski wyjaśniła, że sformułowanie wymagań niezbędnych „wynikało z potrzeby zatrudnienia osób już posiadających konkretną wiedzę z dziedziny wprost związanej ze stanowiskiem pracy, na który ogłaszany był nabór. W sposób oczywisty korzystniejszym dla pracodawcy jest zatrudnienie osób dysponujących w momencie zatrudnienia określoną wiedzą przydatną na obejmowanym stanowisku.” Wyjaśniająca stwierdziła także, że warunki nie umożliwiały zatrudnienia osób z dużym doświadczeniem w realizacji projektów finansowanych ze środków UE o ile doświadczenie polegało na odpowiednio prowadzeniu oceny lub rozliczaniu i kontroli projektów

[Dowód: akta kontroli str. 105-106, 108, 112-169, 178-198, 363, 709]

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przy formułowaniu wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt. 3 ups należy je dzielić na niezbędne i dodatkowe. Biorąc pod uwagę zasadę otwartości i konkurencyjności naborów na wolne stanowiska urzędnicze – wymagania niezbędne, których niespełnienie wyklucza kandydata na pierwszym etapie postępowania, powinny być uzasadnione przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, innymi prawnie określonymi wymaganiami lub przynajmniej powszechnie stosowanymi w jednostce samorządowej standardami.

Tymczasem takiego uzasadnienia merytorycznego ograniczenia otwartości nie stwierdzono w przypadku stawianych wymagań niezbędnych w naborach nr 34/2010 oraz nr 20/2011<sup>28</sup>. Potwierdza to powierzenie zadań w zakresie organizacji wyboru projektów oraz kontroli projektów także osobom nie mającym żadnego doświadczenia związanego z realizacją projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej, a w szczególności oceną wniosków beneficjentów<sup>29</sup>, czy kontrolą projektów<sup>30</sup>. Ponadto w naborach<sup>31</sup> na stanowiska ds. oceny i rozliczania projektów

<sup>28</sup> W dniu 06.08.2010 r. Pani Kamila Radziecka, Dyrektor Departamentu Wdrażania RPO przekazała do Departamentu Administracji karty opisu stanowisk pracy. Z ich treści wynika, że na stanowiskach pracy o zadaniach zbliżonych do określonych ww. naborach, wymagania dopuszczaly pracę osób mających doświadczenie z projektami finansowanymi ze środków europejskich, w tym także u beneficjentów.

<sup>29</sup> Stwierdzono, że na rzecz Departamentu Wdrażania RPO zawarto w okresie od 11.01.2010 r. do 15.02.2010 r. 5 umów zlecenia związanych z oceną formalną projektów składanych w ramach RPO WPO.1152-5/12/2010, WPO.1152/9/27/2010, WPO.1152/24/2010, WPO.1152-11/28WPO.1152-12/29/2010. Spośród zleceniobiorców 3 nie miało żadnego doświadczenia we wdrażaniu projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

<sup>30</sup> Stwierdzono, że od 01.07.2010 r. do 01.09.2010 zawarto 8 umów zlecenia: WPK-1152 o numerach 7-117, 8-118, 4-114, 9-119, 5-115, 6-116, 12-122, 13-141 na prowadzenie kontroli w ramach RPO. Spośród zleceniobiorców 5 nie miało wcześniejszego doświadczenia związanego z realizacją projektów finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

w innych departamentach Urzędu stawiane wymagania nie wyłączały udziału w naborach np. pracowników zatrudnionych u beneficjentów środków funduszy UE.

[Dowód: akta kontroli str. 132, 141, 145, 168, 183, 185, 190  
217, 912-952, 1184-1218]

W rezultacie ustalenia ww. wymagań: w naborze 34/2010 spośród 14 kandydatów spełniających wymagania 10 świadczyło wcześniej usługi lub pracę na rzecz Urzędu, a w naborze 20/2011 spośród 6 kandydatów spełniających wymagania - 4 odbywało wcześniej staż lub świadczyło usługi na rzecz Urzędu. Jako ważnej nie zakwalifikowano żadnej oferty składanej przez pracowników beneficjentów środków pomocowych.

[Dowód: akta kontroli str. 112-153, 178-197]

2.5. Zlecając realizację zadań na podstawie umów cywilnoprawnych Urząd zobowiązany był, odmiennie niż w przypadku umów o pracę, do stosowania przepisów w zakresie zamówień publicznych. Tymczasem w toku badania rodzaju i charakteru zlecanych zadań stwierdzono, że w przypadku umów dotyczących zadań Departamentu Wdrażania RPO występowały przypadki gdy jednakowy zakres zadań, stanowiący część jednego procesu, został zlecony wykonawcom bez stosowania ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych<sup>32</sup>, zwanej dalej „pzp”, czym naruszono art. 7 ust. 3 ww. ustawy.

Ustalono, że pomimo zlecenia w ograniczonym czasowo okresie usług polegających na wykonywaniu identycznych czynności podmiotom, którym nie stawiano odmiennych wymagań – dzielono przedmiot zamówienia na części nieprzekraczające kwoty 14.000 euro. W ten sposób zawarto bez stosowania przepisów pzp umowy, w sposób nieuprawniony powołując się na art. 4 ust. 8 pzp. W opinii Najwyższej Izby Kontroli nastąpiło zatem niedozwolone dzielenie zamówienia, o którym mowa w art. 32 ust. 2 tej ustawy.

W 2010 r. powyższa sytuacja dotyczyła umów zawieranych na następujące usługi:

- obsługę wdrażania osi 5 RPO WK-P na kwotę łączną 334.600 zł podzieloną na 35 umów<sup>33</sup> z 16 wykonawcami na kwoty od 1.200 zł do 30.500 zł (z czego na najwyższą kwotę jednego dnia – 11 umów na łączną kwotę 159.000 zł zawartych 22.07.2010 r.);

- obsługę zespołu oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie RPO WK-P na łączną kwotę 104.572 zł podzieloną na 14 umów<sup>34</sup> z 8 wykonawcami na kwoty od 2.500 zł do 15.000 zł;

- prowadzenie kontroli realizacji projektów w ramach RPO WK-P na łączną kwotę 97.739 zł podzieloną na 16 umów<sup>35</sup> z 8 wykonawcami na kwoty od 2.000 zł do 7.500 zł.

W 2011 r. powyższa sytuacja dotyczyła umów zawieranych na następujące usługi:

- obsługę wdrażania osi 5 RPO WK-P na kwotę łączną 216.000 zł podzieloną na 16 umów<sup>36</sup> z 11 wykonawcami na kwoty od 7.200 zł do 21.600 zł (z czego 11 umów na kwotę 108.000 w dniu 01.01.2011 r.);

---

<sup>31</sup> nabory 62/2010, 32/2011.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2010 Nr 113, poz. 759 ze zm.

<sup>33</sup> Umowy serii WPW.II.1152-UZL o numerach 5, 6, 7, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 42, 43, 44, 48, 50, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 oraz serii WPW.II.1152-1 o numerach 31, 34, 27, 67, 68, 69, 70, 247, 248, 250, 251.

<sup>34</sup> Umowy serii WPO-1152 o numerach 38/74, 42/160, 8/26, 20/52, 36/75, 37/71, 45/225, 48/226, 47/223, 23/72, 40/142, 7/25, 19/51, 35/73.

<sup>35</sup> Umowy serii WPK-1152 o numerach 7-117, 25-180, 8-118, 26-181, 4-114, 22-177, 9-119, 27-182, 13-141, 31-230, 5-115, 23-178, 6-116, 24-179, 12-122, 28-183.

<sup>36</sup> Umowy serii UM\_WP.2150.1. z numerami 001, 005, 006, od 015 do 019, 022, 024, 030, od 359 do 361, 361, 366, 373.

- obsługę wdrażania RPO WK-P na kwotę łączną 132.400 zł podzieloną na 10 umów<sup>37</sup> z 8 wykonawcami na kwoty od 4.000 zł do 30.000 zł (z czego 5 umów na kwotę 72.000 zł w dniu 01.07.2011 r.);
- prowadzenie kontroli realizacji projektów w ramach RPO WK-P na łączną kwotę 221.019,13 zł podzieloną na 17 umów<sup>38</sup> z 11 wykonawcami na kwoty od 3.080 zł do 27.600 zł (z czego 8 umów na kwotę 122.400 zł w dniu 01.01.2011 r.);
- obsługę zespołu oceny merytorycznej wniosków o dofinansowanie RPO WK-P na łączną kwotę 160.700 zł podzieloną na 11 umów<sup>39</sup> z 8 wykonawcami na kwoty od 2.000 zł do 30.000 zł (z czego 6 umów na kwotę 117.200 zł w dniu 01.01.2011 r.);

[Dowód: akta kontroli str. 972-1527, 1636-1641]

Za powyższą nieprawidłowość odpowiadają: Kamila Radziecka, Dyrektor Departamentu Wdrażania RPO – z tytułu określania zakresów zadań realizowanych w ramach umów, Janusz Pawlak, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych – z tytułu opiniowania zawieranych umów w zakresie zgodności z pzp, Michał Korolko, Członek Zarządu Województwa – z tytułu podpisywania umów na podstawie udzielonych przez Zarząd Województwa<sup>40</sup> pełnomocnictw.

Pan Janusz Pawlak, Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych oraz Pan Michał Korolko, Członek Zarządu Województwa w wyjaśnieniach stwierdzili m. in., że nie nastąpiło dzielenie zamówienia na części. Zdaniem wyjaśniających nie istnieje jeden podmiot, który mógłby samodzielnie zrealizować wyżej wspomniany zakres działań. Uzasadnia to m. in. skala zadań realizowanych w ramach umów zleceń ich, zakres oraz specyficzne warunki ich wykonywania nacechowane dużym naciskiem na indywidualne realizowane poszczególnych zadań i dużą indywidualną podległość wykonawców. Zleceniobiorcy realizowali zadania dotyczące innych podmiotów i charakteryzujące się daleko specyfiką związaną z typem beneficjenta, jak i typem działania, rodzajem projektu. Projekty miały natomiast różne, często przedłużane okresy realizacji, z czego wynikała konieczność zawierania kolejnych umów z tymi samymi zleceniobiorcami. W przypadku zawierania umów zleceń na prowadzenie czynności kontrolnych miały one charakter zadaniowy, skonkretyzowany do określonych działań i danego projektu, który podlegał kontroli po spełnieniu określonych wymogów niezależnych od stron.

[Dowód: akta kontroli str. 714-717, 969-971]

Pani Kamila Radziecka, Dyrektor Departamentu Wdrażania RPO w zakresie sposobu realizacji umów zleceń dotyczących wdrażania RPO zeznała, że zleceniobiorcy wykonywali nadane umowami zadania, w ramach projektów jakie mieli realizować. Kierownicy biur wdrażania projektów przeznaczali tym osobom usystematyzowane czynności opisane w załącznikach do umowy w konkretnych projektach. Każda osoba miała konkretną pulę projektów. Przypisane projekty można określić na podstawie sprawozdań z realizacji umów, nie były jednak określone umową – zleceniobiorcy w tym zakresie otrzymywali ustne dyspozycje. Nie występowały jednak przypadki, w których dokumenty jednego beneficjenta trafiały do różnych zleceniobiorców. Pula projektów była jednak zmienna w takim zakresie, że przypadku zakończenia projektów osoba realizująca umowy otrzymywała nowe projekty do obsługi. Ponadto nie było zbieżności między terminami realizacji projektów, a terminami zawieranych umów zleceń. Zeznająca uznała, że nie można zlecić realizowanych przez zleceniobiorców zadań w zakresie

<sup>37</sup> Umowy serii UM\_WP.2150.1. z numerami 003, 020, 025, 363, 532, 533, 550, 551, 603, 715.

<sup>38</sup> Umowy serii UM\_WP.2150.1. z numerami od 011 do 013, od 026 do, 029, 365, od 541 do 543, 546, 548, 549, 651, 714 oraz umowa UM\_WP.2151.2. .010.2011.

<sup>39</sup> Umowy serii UM\_WP.2150.1. z numerami od 032 do 037, 370, 374, 534, 552, 553.

<sup>40</sup> nr 5/54/09 z 19.01.2010 r. oraz nr 5/121/10 z 21.01.2010 r.

wdrażania RPO w trybie przewidzianym przez pzp ze względu na ich nieprzewidywalność i zmienną liczbę.

[Dowód: akta kontroli str. 815-816]

Najwyższa Izba Kontroli nie uznaje stanowiska przedstawionego w złożonych wyjaśnieniach, gdyż powiązanie między zleceniobiorcą a obsługiwany przez niego beneficjentami miało charakter wyłącznie organizacyjny, ponadto działania nie wymagały wiedzy specjalistycznej. Badania wybranych dokumentów z rozliczenia umów oraz kwalifikacji osób realizujących umowy zlecenia wykazały, że występowały przypadki zlecenia tym samym zleceniobiorcom zadań w ramach wdrażania różnych osi RPO (np. osi 4 Infrastruktura ochrony środowiska i osi 5 - Turystyka, kultura i rewitalizacja). Wśród zleceniobiorców znajdowały się osoby nie mające wyższego wykształcenia ani poprzedzającego zawarcie umów zleceń doświadczenia we wdrażaniu projektów ze środków UE.

[Dowód: akta kontroli str. 906-915, 1303-1306, 1353-1356, 1528-1554, 1607-1615]

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca także uwagę, że w wyniku zlecenia zadań Urzędu na podstawie umów cywilnoprawnych - nie miały zastosowania przepisy dot. publikacji o naborze na wolne stanowisko urzędnicze.

Analiza 24 notatek z wyboru wykonawców<sup>41</sup> nie pozwala na weryfikację faktycznej liczby ofert i sposobu wyłaniania osób realizujących umowy zleceń zawierane bez stosowania pzp.

Okoliczności te potwierdzają również wyjaśnienia osób dokonujących powyższych czynności z których wynika, że system wyłaniania zleceniobiorców nie był usystematyzowany, a informację o możliwości świadczenia usług rozpowszechniano za pośrednictwem pracowników Urzędu, wykorzystywano też dokumenty składane w sekretariatach departamentów przez osoby poszukujące pracy.

W rezultacie występowały przypadki wyłaniania zleceniobiorców spośród 1 złożonej oferty. Stwierdzono, że do realizacji umowy<sup>42</sup> na m. in. udzielanie porad i rozstrzyganie kwestii prawnych w zakresie zgodności z prawem krajowym i wspólnotowym i prowadzenie spraw związanych z procedurą odwoławczą w ramach RPO, wyłoniono wykonawcę będącego studentem II roku studiów stacjonarnych prawa, stwierdzając w notatce, że „*posiada największą wiedzę, doświadczenie i kwalifikacje niezbędne do wykonania powierzonego zadania i nie istnieją żadne przeszkody prawne oraz faktyczne uniemożliwiające lub utrudniające wykonanie jej pracy zleconej*”

[Dowód akta kontroli str. 718-722, 723-808, 958-963]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w badanym obszarze.

### 3. Organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej.

W latach 2010-2012 (I półrocze) w Urzędzie po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym pracę podjęły 103 osoby. Szczegółowe dane dotyczące zatrudnienia ww. osób przedstawiono w poniższej tabeli:

Opis stanu  
faktycznego

<sup>41</sup> kolejnych umów zleceń zawartych z 4 osobami, które w okresie kontrolowanym rozpoczynały współpracę z urzędem od umów nr WPW.II.1152-UZL-6/2010, WPW.II.1152-UZL-14/2010, WPW.II.1152-1/37/2010, PRO.II.0724-1-11-349/2010.

<sup>42</sup> RPO.II.024-1-11-349/2010



Tabela nr 2 dotycząca pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych w latach 2010-2012 I połowa					
Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012 I połowa	2010 - 2012 I połowa
1.	Liczba pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	52	48	3	103
2.	Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	3	3	1	7
3.	Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych w roku poprzednim po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	1	1	1	3
4.	Liczba pracowników, którzy zdali egzamin z wynikiem pozytywnym	42	74	7	123
5.	Liczba pracowników, z którymi podpisano kolejną umowę o pracę	41	74	7	122
6.	Liczba pracowników, z którymi nie podpisano kolejnej umowy o pracę	1	0	0	1
7.	Liczba pracowników zwolnionych z odbywania służby przygotowawczej	1	0	0	1
8.	Liczba pracowników, którzy zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej	43	74	7	124
9.	Liczba pracowników, którzy nie zostali zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej i nie zostali skierowani do jej odbycia, przed końcem okresu na jaki zostali pierwotnie zatrudnieni	0	0	0	0
10.	Liczba pracowników, którzy odmówili złożenia ślubowania	0	0	0	0

[Dowód: akta kontroli str. 5-8, 16-18]

Zarządzeniem nr 6/09 Marszałka Województwa z dnia 23 lutego 2009 r.<sup>43</sup> ustalono i przyjęto w Urzędzie zasady przeprowadzania służby przygotowawczej oraz organizowania egzaminu kończącego tę służbę.

[Dowód: akta kontroli str. 13]

Do odbycia ww. służby skierowano w badanym okresie łącznie 124 osoby zatrudnione po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych, a jedna osoba została zwolniona z jej odbycia.

[Dowód: akta kontroli str. 5-8]

Analiza przeprowadzona na przykładzie akt 15 pracowników wykazała, że zostali oni skierowani do odbycia służby przygotowawczej przed końcem okresu na jaki zostali pierwotnie zatrudnieni<sup>44</sup>. Służbę przygotowawczą odbyli w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące od jej rozpoczęcia i zakończyli egzaminem z wynikiem pozytywnym oraz złożyli ślubowanie zgodnie z art. 19 ust. 9 ups. W programie służby przygotowawczej uwzględniono teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych.

W przypadku osoby zwolnionej z odbycia służby przygotowawczej egzamin zorganizowano w terminie przed upływem okresu, na który zawarta została umowa o pracę na czas określony. Wszystkie osoby zdały egzamin z wynikiem pozytywnym oraz złożyły ślubowanie zgodnie z art. 19 ust. 9 ups.

[Dowód: akta kontroli str. 5-8, 14]

Kontrola przeprowadzona na przykładzie akt 15 osób zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym wykazała, że spełniały one warunki określone w art. 16 ust. 2 i 3 ups, tj.: nie były wcześniej zatrudnione w jednostkach, o których mowa w art. 2 ups, na czas nieokreślony lub czas określony dłuższy niż 6 miesięcy i nie

<sup>43</sup> w sprawie sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę. Wymienione zarządzenie zmienione zostało dwukrotnie zarządzeniem nr 39/2011 z dnia 25 sierpnia 2011 r. i zarządzeniem nr 41/2012 z dnia 3 sierpnia 2012 r.

<sup>44</sup> W badanych przypadkach osoby zatrudnione po raz pierwszy otrzymywały umowy na czas określony – 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

odbyły służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym.

[Dowód: akta kontroli str. 5-8, 14, 16]

Z osobami zatrudnianymi po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych podpisywano aneksy do umów, zmieniające umowy na czas określony w umowy na czas nieokreślony.

[Dowód: akta kontroli str. 5-8, 14, 16]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

#### 4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników Urzędu.

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010-2012 (I półrocze) pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym na stanowiskach kierowniczych byli poddawani ocenom okresowym. Zbiorcze dane dotyczące ww. ocen przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 3- zbiorcze dane dotyczące dokonanych ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych																					
L p.	Wyszczególnienie	2010					2011					2012 I półrocze					Dane za okres 2010 - 2012 I półrocze				
		Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych	Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych	Liczba pracowników	Liczba ocen	Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych	Liczba pracowników <sup>45</sup>	Liczba ocen	Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych
1.	Wszyscy urzędnicy <sup>46</sup>	755	242	0,32	0	0	805	37	0,05	0	0	807	423	0,52	6	1	789	702	0,89	6	1
2.	Pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania <sup>47</sup>	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
3.	Sekretarz	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0
4.	Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	100	18	0,18	0	0	125	1	0,01	0	0	126	35	0,28	1	0	117	54	0,46	1	0
5.	Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	653	224	0,34	0	0	678	36	0,05	0	0	679	388	0,57	5	1	670	648	0,97	5	1

[Dowód: akta kontroli str. 15)

Wewnętrzne zasady dokonywania ocen okresowych pracowników ustalono i przyjęto zarządzeniem nr 15/2009 Marszałka Województwa z dnia 21 kwietnia 2009 r.<sup>48</sup> Powyższe regulacje wewnętrzne określiły tryb i kryteria dokonywania ocen okresowych pracowników, a także tryb odwołania od oceny.

[Dowód: akta kontroli str. 19-23]

<sup>45</sup> średniorocznie w okresie 2010-2012 (I półrocze)

<sup>46</sup> urzędnicy podlegający ocenie zgodnie z ups.

<sup>47</sup> art. 34 ust. 1 ups

<sup>48</sup> W sprawie ustalenia Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko – Pomorskiego w Toruniu oraz kierowników niektórych wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych (zmienione zarządzeniem nr 51/2011 z dnia 23 września 2011 r).

Przeprowadzona analiza sposobu dokonania 15 ocen okresowych pracowników Urzędu (zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w tym na stanowiskach kierowniczych), stanowiących dobraną losowo próbę 2,1% populacji tych ocen dokonanych w latach 2010 – 2012 (I półrocze) wykazała, że:

- oceny dotyczyły zagadnień związanych z wywiązywaniem się pracownika z obowiązków służbowych wynikających z zakresu czynności, w tym określonych w art. 24 i 25 ust. 1 ups;
- oceny zostały sporządzone na piśmie i niezwłocznie po ich dokonaniu doręczone pracownikom, co zostało potwierdzone podpisami tychże pracowników;
- ww. pisma zawierały pouczenie o przysługującym pracownikowi prawie odwołania się od oceny, w terminie 7 dni od dnia doręczenia oceny.

W badanych przypadkach nie stwierdzono wydania oceny negatywnej, jak i złożonych przez pracowników odwołań.

[Dowód: akta kontroli str. 1670-1673]

Ustalone  
nieprawidłowości

Przeprowadzona analiza terminowości dokonania 50 ocen okresowych pracowników Urzędu (zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w tym na stanowiskach kierowniczych) wykazała, że w 28 przypadkach (co stanowiło 56 % zbadanej próby) częstotliwość dokonywania ocen nie była zgodna z zasadami określonymi w art. 27 ust. 2 ups, który stanowi, że oceny pracownika dokonuje się nie rzadziej niż raz na dwa lata. W zbadanej próbie 28 pracowników zostało ocenionych z przekroczeniem terminu określonego w ww. przepisie, z tego 8 pracowników (16 % zbadanej próby) w tym 4 zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach, w latach 2009 – I poł. 2012 nie miało dokonanej żadnej oceny okresowej.

Zgodnie z § 2 Zarządzenia Marszałka nr 15/2009 i 51/2011 wykonanie zarządzenia w sprawie przeprowadzania okresowej oceny pracowników powierzono Sekretarzowi Województwa.

Pan Marek Smoczyk, Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że (...) w związku z licznymi zmianami organizacyjnymi (od 2010 r. Regulamin Organizacyjny zmieniany był siedmiokrotnie), a co za tym idzie częstym przemieszczaniem pracowników i zmianą przełożonych, wielu pracownikom przesunięto termin przeprowadzenia oceny, co mogło rzutować na jej terminowość.

[Dowód: akta kontroli str. 66-67]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli w obszarze ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010 - 2012 (I półrocze) w Urzędzie stosowano zasadę składania oświadczeń o prowadzeniu działalności przez wszystkich nowozatrudnionych pracowników. W związku z powyższym dane przedstawione w tabeli nr 4 obejmują składane na podstawie art. 31 ust. 1 ups oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracowników, którzy w ww. okresie podjęli taką działalność jak i nowozatrudnionych pracowników, którzy określali, że działalność prowadzą lub nie prowadzą. Szczegółowe dane dotyczące liczby ww. oświadczeń przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 4. Oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej					
L.P.		2010	2011	2012 (I półrocze)	2010-2012 (I półrocze)
1.	liczba złożonych oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej łącznie, z tego:	99	91	23	213
1.1.	osoby z powołania	0	0	0	0
1.2.	osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze	1	5	0	6
1.3.	doradcy i asystenci	4	0	0	0
1.4.	pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych	94	86	23	203

[Dowód: akta kontroli str. 810]

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie złożonych zostało łącznie 35 oświadczeń majątkowych pracowników Urzędu, zobowiązanych do ich złożenia na podstawie art. 27c ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>49</sup>, zwanej dalej „ustawą o samorządzie województwa”, w tym 22 oświadczenia osób zajmujących stanowiska wymienione w ww. ustawie - członków Zarządu Województwa, Skarbnika i Sekretarza, oraz 13 oświadczeń złożonych w przez pozostałych pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, w związku z udzielonymi upoważnieniami. Szczegółowe dane dotyczące liczby ww. oświadczeń przedstawiono poniższej tabeli:

Tabela nr 5. Oświadczenia majątkowe.					
L.P.		2010	2011	2012 (I półrocze)	2010-2012 (I półrocze)
1.	liczba złożonych oświadczeń majątkowych łącznie, z tego:	12	12	11	35
1.1.	osoby zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych na podstawie ustawy	10	6	6	22
1.2.	pozostałe osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze	2	6	5	13
1.3.	doradcy i asystenci	0	0	0	0
1.4.	pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych	0	0	0	0

[Dowód: akta kontroli str. 811]

W okresie kontrolowanym wprowadzono w Urzędzie „Kodeks etyki pracowników Urzędu<sup>50</sup>” ustalający standardy w zakresie m. in. przestrzegania zapisu art. 30 ups tj. powstrzymywania się od zachowań mogących rodzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność. Regulacje te określał także katalog zachowań zabronionych. Obowiązek pracownika w zakresie zachowania bezstronności wyszczególniono także w Regulaminie Pracy Urzędu.<sup>51</sup>

W Urzędzie nie ustalono procedur i zasad weryfikacji oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz oświadczeń majątkowych – w obu jednak przypadkach stosowano stałą, niżej opisaną, praktykę postępowania.

5.1. Zobowiązywano wszystkich nowoprzyjętych pracowników do składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej (lub jej nieprowadzeniu). Nie stwierdzono dokonywania weryfikacji składanych oświadczeń majątkowych. Obowiązek składania pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenia o prowadzonej lub nieprowadzonej działalności gospodarczej przez wszystkich nowoprzyjętych pracowników zwiększał jednak sankcję w przypadku podania w nim nieprawdy.

Badanie dokumentacji 15 losowo wybranych pracowników potwierdziło, że praktyka składania oświadczeń przez wszystkie osoby nowoprzyjęte była stosowana. Spośród badanych osób – 14 złożyło oświadczenia, że działalności gospodarczej

<sup>49</sup> Dz. U. z 2001 Nr 142, poz. 1590 ze zm.

<sup>50</sup> Wprowadzony zarządzeniem Marszałka Województwa Nr 1/2011 z 31.01.2011 r.

<sup>51</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Marszałka Województwa Nr 15/2007 z 15.03.2007 r., zmienionego zarządzeniami 52/2007 z 03.12.2007 r., 55/2008 z 14.10.2008 r., 69/2009 z 10.12.2009 r., 17/2010 z 20.05.2010 r., 37/2011 z 25.08.2011 r., 12/2012 z 02.03.2012 r.

nie prowadzą, a 1 osoba podała fakt i charakter prowadzonej działalności z informacją dodatkową, że działalność została zawieszona.

5.2. Sprawy związane z oświadczeniami majątkowymi Marszałek Województwa powierzył pełnomocnikowi ds. informacji niejawnych Urzędu. Nie określono zasad weryfikacji tych oświadczeń, jednak w badaniu próby 15 losowo wybranych oświadczeń o stanie majątkowym złożonych w latach 2010-2012 (I połowa) stwierdzono, że taka weryfikacja była dokonywana przez osobę zatrudnioną na ww. stanowisku. Sposób weryfikacji był w okresie kontrolowanym jednolity – sprawdzano terminowość i poprawność formalną oświadczeń, a także rzetelność zawartych w nich danych (w oparciu o informacje z urzędów skarbowych oraz poprzez porównanie z poprzednimi oświadczeniami). Czynności weryfikacyjne dokumentowano. W toku kontroli stwierdzono terminowe składanie ww. oświadczeń przez członków Zarządu Województwa, Skarbnika, Sekretarza, a także pracowników Urzędu wydających decyzje administracyjne w imieniu Marszałka Województwa. Nie stwierdzono przypadków naruszenia procedury określonej w art. 27c ust. 5-7 ustawy o samorządzie województwa. Marszałek Województwa przedkładał Sejmikowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego informacje o oświadczeniach majątkowych w terminach i zakresie określonym w art. 27c ust. 12 ww. ustawy. Stwierdzono, że dokumentację bieżącą (od 2010 r.) dotyczącą składanych oświadczeń majątkowych przechowywano w sposób chroniący ją przed zaginięciem, zniszczeniem oraz dostępem osób postronnych.

[Dowód: akta kontroli str. 711, 1641-1642, 1674-1693]

Nie stwierdzono wystąpienia w Urzędzie przypadków 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, o których mowa w art. 26 ups.

[Dowód: akta kontroli str. 1642]

Ustalone  
nieprawidłowości

W zakresie stosowania przez Urząd zasad określonych w art. 27c ustawy o samorządzie województwa oraz art. 30 i 31 ups. nie stwierdzono nieprawidłowości mających wpływ na ocenę cząstkową badanego obszaru.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że w wyniku badania oświadczeń o działalności gospodarczej 15 pracowników - stwierdzono 1 przypadek niepełnego określenia faktycznego stanu w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej. Pracownik podał, że jej nie prowadzi, podczas gdy na stronie internetowej Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej widnieje jego aktywna działalność gospodarcza. Ustalono, że pracownik nie był świadomy znaczenia prawnego deklaracji o nieprowadzeniu działalności gospodarczej. Był przekonany, że do złożenia deklaracji wystarczy niepodjęcie żadnych czynności gospodarczych, ponadto w jego przekonaniu działalność zawiesił. Potwierdzono, że pracownik już w 2005 r. wyrejestrował działalność w Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych, a z danych Urzędu Skarbowego wynika, że nie osiągał on dochodów z działalności gospodarczej. Pracownik nie podjął jednak działań zmierzających do wyrejestrowania, czy zawieszenia działalności w ewidencji działalności gospodarczej.

[Dowód: akta kontroli str. 321-332, 348-351, 702-708]

W opinii Najwyższej Izby Kontroli, ciążąca na pracownikach odpowiedzialność karna związana z podaniem nieprawdy, w świetle powyższych ustaleń - wskazuje na potrzebę zapoznania pracowników z zasadami składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym z wykładnią przepisów dotyczących

rozpoczęcia, zakończenia i zawieszenia działalności gospodarczej określonych w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>52</sup>.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## 6. Korzystanie z prawa do określania warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych oraz przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

W latach 2010- 2012 (I półrocze) w Urzędzie przyznano i wypłacono pracownikom łącznie 2.824 nagród, innych, niż nagroda jubileuszowa, na kwotę ogółem 4.361.780 zł. W okresie objętym kontrolą nie wypłacano pracownikom premii. Szczegółowe dane dotyczące przyznanych nagród przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 6. Nagrody przyznane pracownikom Urzędu /tys. zł/																	
Lp.	Treść	2010					2011					2012 I połowa					2010-2012 (I poł.)
		Plan (dla pkt 2.1 do 2.4)	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie	Plan (dla pkt 2.1 do 2.4)	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie	Plan (dla pkt 2.1 do 2.4)	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1	wynagrodzenia /ogółem	36226,6	775	x	x	34256,9	39881,7	827	x	x	38827,5	42863,5	857	x	x	20686,6	93771,0
2	nagrody ogółem	x	0	1357	798	1480,0	x	0	1256	430	2619,8	x	0	211	194	261,9	4361,7
2.1.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru	x	5	0	0	0,0	x	5	0	0	0,0	x	5	0	0	0,0	0,0
2.2.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania	x	1	1	1	0,5	x	1	3	1	25,0	x	1	0	0	0,0	25,5
2.3	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	x	82	177	88	256,8	x	108	148	55	503,7	x	119	38	34	70,4	830,9
2.4	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	x	633	1118	652	1193,9	x	651	1074	350	2068,9	x	656	171	158	190,0	3452,8

<sup>52</sup> Dz. U. z 2010 Nr 220, poz.1447 ze zm.

2.5	nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystenci i doradcy	x	3	4	4	1,1	x	4	0	0	0,0	x	4	1	1	0,5	1,6
2.6	nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi	x	51	57	53	27,7	x	58	31	24	22,3	x	72	1	1	1,0	51,0

[Dowód: akta kontroli str. 362-363]

Badaniu poddano tryb udzielania nagród: 15 losowo wybranym pracownikom oraz 5 pracownikom wybranym celowo (4 pracownikom zatrudnionym w okresie kontrolowanym oraz 1 dyrektorowi). Stwierdzono, że wybranym do badania pracownikom przyznano ogółem 42 nagrody.

Zasady udzielania nagród określał w Urzędzie „regulamin wynagradzania”. W §9 ww. regulaminu ustalono m. in., że nagrody przyznaje się za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Nagroda mogła zostać przyznana pracownikom, którzy wzorowo wypełniają swoje obowiązki, przejawiają inicjatywę w pracy i podnoszą jej jakość. W regulaminie określono także tryb przyznawania nagród: nagrodę przyznaje Sekretarzowi - Marszałek Województwa z własnej inicjatywy, pozostałym pracownikom na umotywowany i zaopiniowany przez Sekretarza wniosek dyrektor departamentu, w którym pracownik jest zatrudniony.

Regulamin wynagradzania dostępny jest dla pracowników m. in. przez publikację na stronach internetowych Urzędu.

[Dowód: akta kontroli str. 661-682]

Spośród badanych nagród - 13 (tj. 31%)<sup>53</sup> na kwotę 8.850 zł zostało przyznanych zgodnie z trybem określonym w §9 regulaminu wynagradzania.

. [Dowód: akta kontroli str. 379-382, 408-425, 495-504, 534-537, 1642-1644]

Marszałek Województwa określił tryb udzielania nagród dla pracowników zaangażowanych w realizację Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Programu Operacyjnego „Zrównoważony Sektor Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013” oraz Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki okólnikami Nr 1/2010 z 17.06.2010 r. i Nr 1/2011 z 20 czerwca 2011 r., zwanych dalej „okólnikami”. W dokumentach zatwierdzonych ww. okólnikami ustalono, że Marszałek Województwa podejmuje decyzję w sprawie przyznania nagrody na wniosek Członka Zarządu Województwa w oparciu o kryterium stopnia realizacji zadań w ramach ww. programów operacyjnych.

. [Dowód: akta kontroli str. 538-580]

Stwierdzono, że spośród 42 nagród przyznanych badanym pracownikom Urzędu, zgodnie z ww. regulacjami udzielono 21 nagród (tj. 50%)<sup>54</sup> na kwotę ogółem 40.150 zł.

[Dowód: akta kontroli str. 383-407, 426-442, 452-494, 505-511, 518-533, 1642-1644]

<sup>53</sup> wypłaconych z list płac nr 127 i 334 z 2010 r., 222 i 224 z 2011 i 217 z 2012 r.

<sup>54</sup> wypłaconych z list płac nr 184, 185, 253, 255, 336, 337, 339 z 2010 r., 108, 110, 151, 152, 392, 393, 441 z 2011 r. i 131 z 2012 r.

Ponadto Marszałek Województwa 8 nagród<sup>55</sup> na kwotę łączną 44.500 zł udzielił z własnej inicjatywy objętemu badaniem dyrektorowi departamentu.

[Dowód: akta kontroli str. 383-442, 452-494, 505-511, 518-533, 1642-1644]

Ustalone  
nieprawidłowości

W toku badania określania i przestrzegania zasad i warunków przyznawania nagród pracowniczych ustalono następujące nieprawidłowości:

6.1. Stwierdzono, że regulaminem wynagradzania nie ustalono zasad przyznawania nagród dyrektorom departamentów, tymczasem zgodnie z art. 39 w zw. z art. 4 ust. 1 pkt. 3 ups regulamin wynagradzania opracowuje się dla pracowników samorządowych zatrudnianych na umowę o pracę, w tym także na stanowiskach kierowniczych.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

Oddzielnego trybu udzielania nagród dla osób zajmujących stanowiska dyrektorów nie określono także w 5 na ogółem 6 zasad przyznawania nagród ustalonych okólnikami.

[Dowód: akta kontroli str. 538-580, 661-682]

Marszałek Województwa, Pan Piotr Całbecki wyjaśnił, że jego intencją było przyznawanie nagród dyrektorom departamentu z własnej inicjatywy, ponadto wyjaśniający zlecił uzupełnienie zapisu regulaminu wynagradzania w toku kontroli.

[Dowód: akta kontroli str. 597-598]

Ustalone  
nieprawidłowości

6.2. W żadnym z badanych przypadków do akt osobowych pracowników nie załączano odpisu zawiadomienia o przyznaniu nagrody, czym naruszono art. 105 kodeksu pracy. Stwierdzono, że do powyższej nieprawidłowości przyczyniło się określenie okólnikami trybu opiniowania nagród pomijającego Sekretarza. Nadzorowane przez niego Biuro Kadr Urzędu nie otrzymywało informacji o nagrodach przyznanych na podstawie okólników.

[Dowód: akta kontroli str. 248-268]

Marszałek Województwa, Pan Piotr Całbecki, wyjaśnił, że nie wprowadził dodatkowych regulacji zapewniających obieg informacji o przydanych nagrodach, ponieważ sądził, że ww. przepisy kodeksu pracy są przestrzegane, ponadto zlecił uzupełnienie brakującej dokumentacji w toku kontroli.

Do dnia zakończenia kontroli uzupełniono informacje o nagrodach przyznanych w trybie określonym regulaminem wynagradzania. Nie uzupełniono akt osobowych o odpisy zawiadomień o przyznaniu nagród w trybie określonym okólnikami.

[Dowód: akta kontroli str. 597-598]

6.3. Badając podstawę przyznawania nagród, w toku analizy powierzonych zadań stwierdzono, że akta osobowe 3 pracowników zatrudnionych w 2010 r. nie zawierały żadnego pisemnie nadanego zakresu czynności aż do stycznia 2012 r.

[Dowód: akta kontroli str. 248-268]

Dyrektor Departamentu Wdrażania RPO, Pani Kamila Radziecka wyjaśniła, że 3 badanym pracownikom nadano zakresy czynności bezpośrednio po zawarciu umów o pracę i znajdują się one w dokumentacji kierowanego przez wyjaśniającą departamentu oraz zostały dostarczone do Departamentu Organizacyjnego i Biura Kadr. Wyjaśniająca załączyła do wyjaśnień oświadczenia pracowników, że zakresy czynności otrzymali bezpośrednio po podpisaniu umów o pracę.

W Biurze Kadr nie stwierdzono wpływu ww. 3 zakresów czynności do dnia uzupełnienia ich przez Departament Wdrażania RPO - 17 października 2012 r.

Powyższy stan naruszył obowiązek załączania pisemnie nadanych zakresów czynności do akt osobowych pracownika wynikający z § 6 ust. 2 pkt 2 lit. a rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach

<sup>55</sup> z tego 4 nagrody w 2010 r. wypłaconych z list płac nr 181,252,334,337; 3 w 2011 r. wypłacone z list płac nr 108,151,392,441, 1 nagrodę I połowie 2012 r. wypłaconą z listy płac nr 131



związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika<sup>56</sup>.

[Dowód: akta kontroli str. 593-596,819]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie z nieprawidłowościami działalność w badanym obszarze.

## 7. Określanie warunków wynagradzania pracowników oraz przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

Zrealizowane w Urzędzie w latach 2010, 2011 i 2012 (I półrocze) wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 93.770.951,87 zł i nie były w poszczególnych okresach wyższe od kwot wydatków na wynagrodzenia określone w planach finansowych Urzędu na te lata. Szczegółowe dane dotyczące wynagrodzeń pracowników Urzędu w latach 2010- 2012 (I półrocze) przedstawiono w poniższej tabeli:

Tabela nr 7 Wynagrodzenia pracowników Urzędu /tys. zł/														
Lp	Treść	2010				2011				2012 I połowa				2010-2012 I połowa
		plan po zmianach	wykonanie	Liczba pracowników ogółem	4:3 %	plan po zmianach	wykonanie	Liczba pracowników ogółem	8:7 %	plan po zmianach	wykonanie	Liczba pracowników ogółem	12:11 %	wykonanie
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
1	Wydatki/ ogółem	550.045,8	501.766,7	-	91	493.940,4	454.152,3	-	92	638.853,9	183.082,7	-	29	1.139.001,7
1.1.	Wynagrodzenia ogółem (prezentowane zgodnie z art. 236 upf ust. 3, pkt 1 lit. a)	36.226,6	34.256,9	775	95	39.881,7	38.827,5	827	97	42.863,5	20.686,6	857	48	93.771,0
1.1.1.	Udział % wynagrodzeń w wydatkach ogółem	7	7	x	x	8	9	x	x	7	11	x	x	8
1.2.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach kierowniczych urzędniczych	X	7.230,6	88	X	X*	9.423,5	114	X	X	5.211,7	125	X	21.865,8
1.3.	Wynagrodzenia osób na pozostałych stanowiskach urzędniczych	X	25.514,6	633	X	X*	27.628,5	651	X	X	14334,9	656	X	67.478,0
1.4.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach doradcy	X	0	0	X	X*	0	0	X	X	0	0	X	0

<sup>56</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 286 ze zm.

1.5	Wynagrodzenia osób na stanowiskach asystentów	X	86,1	3	X	X*	111,1	4	X	X	61,9	4	X	259,1
1.6.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi	X	1425,6	51	X	X*	1.664,3	58	X	X	1078,1	72	X	4168,1
2.	Wydatki na PFRON	300,0	294,2	x	98	343,7	343,7	x	100	340,0	179,9	X	53	817,8

[Dowód: akta kontroli str. 293]

W regulaminie wynagradzania określone zostały wymagania kwalifikacyjne (staż pracy i wykształcenie) pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie na umowę o pracę w poszczególnych grupach zawodowych oraz szczegółowe warunki wynagradzania ustalające minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w ramach tych grup.

W drodze badania ustalonych regulacji wewnętrznych stwierdzono, że były one zgodne z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.<sup>57</sup> Analiza przestrzegania regulaminu wynagradzania oraz ww. rozporządzenia, przeprowadzona na dobranej losowo próbie 14 pracowników Urzędu zatrudnionych na podstawie umowy o pracę oraz 6 osób zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, wykazała, że: kwalifikacje pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę były zgodne z wymaganiami minimalnymi określonymi ww. przepisami, a wynagrodzenie zasadnicze wszystkich objętych badaniem pracowników Urzędu (w tym osób zatrudnionych w drodze powołania i wyboru) było zgodne z poziomem określonym w wymienionych wyżej przepisach.

[Dowód: akta kontroli str. 294-320]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych oraz stanowiskach pomocniczych i obsługi, uczestniczyli w podnoszeniu poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych 373 kursach, 381 seminariach, 77 studiach podyplomowych i 12 pozostałych form kształcenia. Szczegółowe dane dotyczące liczby i form podnoszenia kwalifikacji zawodowych przedstawiono w poniższej tabeli.

<sup>57</sup> Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

Tabela nr 8 – dane o liczbie i formach podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Urzędu

Lp.	Wyszczególnienie	2010				2011				2012 I połowa			
		Formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji				Formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji				Formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji			
		Kursy	Seminarium	Studia podyplomowe	Szkolenia	Kursy	Seminarium	Studia podyplomowe	Szkolenia	Kursy	Seminarium	Studia podyplomowe	Szkolenia
1.	Liczba form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w których uczestniczyli pracownicy Urzędu	84	155	33	3	272	145	72	4	17	81	2	5
1.1	Dane dla całego Urzędu	84	155	33	3	272	145	72	4	17	81	2	5
1.2	Marszałek Województwa	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
1.3	Wicemarszałkowie Województwa, Członkowie Zarządu	1	-	-	-	2	1	-	-	1	-	-	-
1.4	Skarbnik	-	-	-	-	1	1	-	-	1	-	-	-
1.5	Sekretarz	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-
1.6	Pozostałe kierownicze stanowiska urzędnicze	23	69	5	7	167	32	10	13	9	27	1	5
1.7	Pozostałe stanowiska urzędnicze	157	133	28	31	273	137	62	74	28	95	1	41
1.8	Doradcy i asystenci	1	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-
1.9	Stanowiska pomocnicze i obsługi	2	-	-	-	1	-	-	-	-	2	-	-

[Dowód: akta kontroli str. 17-18]

W planach finansowych Urzędu na lata 2010, 2011 i 2012 przewidziano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w wysokości, odpowiednio: 1.002,4 tys. zł, 3.181,8 tys. zł i 912,3 tys. zł. Wykonanie wydatków w ww. zakresie wyniosło, odpowiednio: 824,1 tys. zł, 2.640,3 tys. zł oraz 912,3 tys. zł (w I połowie 2012 r.) i w stosunku do planu pierwotnego stanowiło, odpowiednio: 82 %, 83 % i 28 %.

[Dowód: akta kontroli str. 46-47]

Badanie, obowiązujących w Urzędzie zasad uczestnictwa w formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, przeprowadzone na próbie 15 pracowników Urzędu szkoleń, wykazało, że przyjęte procedury szkoleń i doskonalenia zawodowego<sup>58</sup> były przestrzegane. Podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych przez objętych badaniem pracowników było związane z aktualnym lub przyszłym zakresem ich obowiązków. Nie stwierdzono przypadków zawarcia z ww. pracownikami pisemnych umów określających prawa i obowiązki stron w zw. z ich uczestnictwem w szkoleniach. Koszty szkoleń ponosił pracodawca.

[Dowód: akta kontroli str. 17-18, 46-47, 658, 1699-1702]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## 9. Rozpatrywanie skarg skierowanych do kierownika urzędu w zakresie spraw ujętych w ustawie o pracownikach samorządowych.

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) w Urzędzie prowadzono ewidencję skarg i wniosków, w formie pozwalającej na dokonanie analizy przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw, tj. zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca

<sup>58</sup> Zarządzenia w sprawie zasad i warunków podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko – Pomorskiego nr 20/2010, 23/2010, 41/2011 – dokumenty te określiły m.in. warunki kierowania lub przyznania prawa do korzystania z form kształcenia zawodowego (ustalono m. in. że podnoszenie kwalifikacji winno być zbieżne z zadaniami realizowanymi na stanowisku) oraz zasady finansowania i przyznawania czasu wolnego.

1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>59</sup>. W ww. okresie do Urzędu wpłynęło 149 skarg, z których żadna nie dotyczyła przestrzegania przepisów ups.

[Dowód: akta kontroli str.269]

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i 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>60</sup>, wnosi o:

1. Zatrudnianie osób na zastępstwo tylko w uzasadnionych wypadkach w celu zapewnienia nieprzerwanej ciągłości pracy Urzędu.
2. Zatrudnianie na wolnych stanowiskach urzędniczych osób wyłącznie po przeprowadzeniu otwartych i konkurencyjnych naborów o których mowa w art. 11 ups.
3. Rozważenie opracowania i wdrożenia rozwiązań proceduralnych, przygotowania naboru uniemożliwiającego nieuzasadnione ograniczenie jego otwartości.
4. Podjęcie działań mających na celu terminowe sporządzanie ocen okresowych.
5. Podjęcie działań organizacyjnych zapewniających sprawny obieg dokumentów między komórkami organizacyjnymi Urzędu a Biurem Kadr, w tym m. in. niezwłoczny wpływ zawiadomień o przyznanych nagrodach oraz zakresów czynności nadanych pracownikom.
6. Uzupelnienie akt osobowych pracowników o odpisy informacji o przyznanych nagrodach w trybie określonym okólnikami Marszałka Województwa.
7. Rozważenie zapoznania pracowników (obecnych i nowoprzyjętych) z zasadami składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej.
8. Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych wykluczających możliwość podziału zamówienia na części.

## 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 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 Delegatury NIK w Bydgoszczy.

<sup>59</sup> Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

<sup>60</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 proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Bydgoszcz  
....., dnia .....,  
*miejsowość* *data*

Kontroler  
Grzegorz Piotrowski  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Kontroler  
Szymon Hałasiewicz  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor  
Jarosław Wenderlich

.....  
*podpis*