



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO-4101-19-05/2012
P/12/190

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

1. Agata Nowak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82347 z dnia 12 września 2012 r.
2. Monika Lasota, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82348 z dnia 12 września 2012 r.

Jednostka
kontrolowana

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu
Al. Niepodległości 18, 61-713 Poznań

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Marek Woźniak, Marszałek Województwa Wielkopolskiego

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu (dalej: „Urząd”), w latach 2010 – 2012 (I połowa), w zbadanym zakresie.

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Marszałek Województwa Wielkopolskiego (dalej: „Marszałek”) w sposób prawidłowy zorganizował system przeprowadzania służby przygotowawczej. NIK nie wnosi również uwag do zachowania przez pracowników zasad bezstronności, w kontekście realizacji obowiązku składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej.

NIK stwierdziła natomiast nieprawidłowości w zakresie:

- określenia w procedurach wewnętrznych wymaganego stażu pracy dla niektórych stanowisk;
- przestrzegania określonych przez Marszałka zasad przyznawania nagród;
- funkcjonowania systemu przeprowadzania ocen pracowniczych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Obsadzanie stanowiska sekretarza w Urzędzie oraz określanie zadań i kompetencji osób realizujących zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Opis stanu
faktycznego

Zadania z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi, związane z prowadzeniem spraw pracowniczych, zakładaniem i prowadzeniem akt osobowych pracowników Urzędu, opracowywaniem projektu budżetu w zakresie wynagrodzeń dla pracowników Urzędu i jego realizacją, naliczaniem wynagrodzeń i sporządzaniem list płac, opracowywaniem i wdrożeniem procedur w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, prowadzeniem spraw i dokumentacji w zakresie przeprowadzania naborów

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

na wolne stanowiska urzędnicze, prowadzeniem spraw i dokumentacji w zakresie organizacji i przeprowadzania służby przygotowawczej pracowników Urzędu, prowadzeniem spraw i dokumentacji w zakresie doskonalenia i rozwoju wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu, opracowywaniem zasad i sposobów dokonywania i dokumentowania okresowych ocen pracowników Urzędu przypisane były Departamentowi Organizacyjnemu i Kadr (dalej: „DOK”). Kształtowanie polityki kadrowej, w tym polityki zarządzania zasobami ludzkimi należało do Marszałka.

(dowód: akta kontroli str. 188-212, 442, 466-474, 672-674)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych tworzy się stanowisko sekretarza województwa. W Urzędzie nie zostało ono utworzone.

(dowód: akta kontroli str. 211-215)

NIK nie stwierdziła jednak negatywnych następstw dla realizacji zadań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi będących następstwem nieutworzenia stanowiska sekretarza województwa. Zdaniem NIK, na uwzględnienie zasługują wyjaśnienia dotyczące niewykonania obowiązku określonego przywołaną wyżej normą prawną, złożone przez Marszałka, który wskazał m.in., że ustawa z jednej strony obliguje do utworzenia kosztownego kierowniczego stanowiska urzędniczego, z drugiej strony pozostawia w gestii kierownika jednostki decyzję co do charakteru i rodzaju zadań, jakie osoba na tym stanowisku miałaby wykonywać.

(dowód: akta kontroli str. 466-474, 672-674)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze, pomimo nieutworzenia stanowiska sekretarza województwa.

2. Przestrzeganie ustawowych warunków nawiązywania stosunku pracy z pozostałymi pracownikami Urzędu zatrudnianymi na podstawie powołania i umowy o pracę.

Opis stanu faktycznego

W poniższym zestawieniu przedstawione zostały dane dotyczące liczby osób zatrudnionych w Urzędzie (bez osób zatrudnionych na zastępstwa i w ramach prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych i robót publicznych).

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)	Łącznie w okresie 2010 – 2012 (I półrocze)
1.	Liczba osób ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	80	64	20	164
1.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie wyboru	2	0	0	2
1.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	78	64	20	162
1.2.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	72	56	19	147
1.2.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców	1	7	0	8
1.2.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi	5	1	1	7
2.	Liczba osób niepełnosprawnych ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	0	1	0	1
2.1.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	0	1	0	1
2.1.1.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	0	1	0	1
3.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku awansu wewnętrznego ogółem, w tym:	60	54	28	142
3.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	60	54	28	142
3.1.1	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	24	17	16	57
3.1.2	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	36	37	12	85
4.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku przeniesienia z innej jednostki ogółem, w tym:	2	4	2	8
4.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	2	4	2	8
4.1.1	na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	0	1	0	1
4.1.2	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	2	3	2	7
5.	Liczba osób zatrudnionych w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru ogółem, w tym:	70	52	17	139
5.1.	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	70	52	17	139
5.1.1.	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	1	3	2	6
5.1.2.	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	69	49	15	133
6.	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym:	54	39	9	102
6.1	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym	1	3	0	4
6.2	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na pozostałych stanowiskach urzędniczych	53	36	9	98
7.	Liczba ogółem osób zatrudnionych w innym trybie niż wymienionym wyżej, w tym:	6	8	1	15
7.1.	na stanowiskach doradców i asystentów	1	7	0	8
7.2.	stanowiskach pomocniczych i obsługi	5	1	1	7

(dowód: 216-247)

W toku kontroli NIK analizie poddano prawidłowość przeprowadzenia 10 postępowań w trybie otwartego konkurencyjnego naboru. Przeprowadzone zostały one zgodnie z wymaganiami określonymi w art. 11-16 ustawy o pracownikach samorządowych, oprócz jednego przypadku, gdy ogłoszenie o naborze nie zawierało wszystkich wymaganych danych. Przeanalizowano dodatkowo prawidłowość zatrudnienia 15 osób, w tym 5 zatrudnionych w trybie otwartego konkurencyjnego naboru, 5 przeniesienia i 5 awansu wewnętrznego. Zatrudnieni pracownicy w 14 przypadkach, spośród 15 badanych przez NIK, spełniali wymagania dotyczące wykształcenia, określone dla swoich stanowisk w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych² (dalej: rozporządzenie Rady Ministrów). Pracownicy zostali zatrudnieni na stanowiskach planowanych do

² Dz.U. z 2009 r. Nr 50, poz. 398, ze zm.

obsadzenia. W przypadku nawiązywania stosunku pracy na stanowiska asystentów i doradców, przestrzegano zasad określonych w art. 17 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych. NIK nie stwierdziła, by w drodze przeniesienia z innej jednostki, na podstawie porozumienia pracodawców (5 osób), zatrudniono na stanowisku urzędniczym osobę, która była wcześniej zatrudniona na stanowisku asystenta lub doradcy.

(Dowód: akta kontroli str. 248 – 259, 615 – 617, 675-682)

Analiza wybranej dokumentacji pracowniczej wykazała, że stanowiska urzędnicze były obsadzane w Urzędzie w trybach przewidzianych w ustawie o pracownikach samorządowych. W latach 2010 – 2012 (I półrocze) w Urzędzie nie zatrudniono pracowników na podstawie powołania. W roku 2010 i 2011, przewidywany stan zatrudnienia w Urzędzie, w grupie stanowisk urzędniczych, został osiągnięty odpowiednio w 96,7% i 99%.

Zgodnie z wyjaśnieniami Marszałka, spowodowane to było rotacją kadrową oraz brakiem odpowiednich kandydatów w procesie naboru na wolne stanowiska urzędnicze.

(Dowód: akta kontroli str. 216-259, 478 – 481, 675-677)

Marszałek określił procedurę przeprowadzania naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym stanowiska kierownicze w zarządzeniu nr 21/05 z dnia 14 listopada 2005 r. (obowiązującym do dnia 14 września 2011 r.), a następnie w zarządzeniu nr 39/2011 z dnia 15 września 2011 r.

(Dowód: akta kontroli str. 83 – 109)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w zakresie nawiązywania stosunku pracy stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W jednym postępowaniu, które zostało wszczęte po dniu 26 listopada 2011 r. w ogłoszeniu nie została podana 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%. Zawarcie ww. danych wymagane jest art. 13 ust. 2 pkt 4a i 4b ustawy o pracownikach samorządowych. Marszałek, w złożonych wyjaśnieniach, powoływał się na fakt, że w postępowaniu na stanowisko inspektora nadzoru robót sanitarnych, ze względu na charakter pracy wiążącej się z przebywaniem na placu budowy nowej siedziby Urzędu oraz specyfikę związanych z tym zadań – nie były brane pod uwagę osoby niepełnosprawne i dlatego informacje te nie zostały ujęte w ogłoszeniu.

W ocenie NIK, z tych właśnie względów, należało podać, wymaganą prawem, informację o miejscu wykonywania pracy i jej charakterze. Drugi z pominiętych elementów ogłoszenia posiadał wyłącznie charakter informacyjny.

(dowód: akta kontroli str. 256 – 259, 522, 527)

2. W dokumentacji siedmiu analizowanych postępowań o nabór pracowników, wszczętych w okresie od dnia 1 stycznia 2010 r. do dnia 14 września 2011 r. brak było wniosków o zatrudnienie wymaganych Zarządzeniem nr 21/05. Powyższe wnioski powinny być składane do Marszałka przez dyrektora departamentu. W konsekwencji nie była również dokonywana ich weryfikacja przez oddział kadr i płac (ówczesną komórkę w strukturze DOK). W przypadku 3 postępowań, z powyższych 7 badanych, wnioski o wyrażenie zgody na ich rozpoczęcie nie zostały skierowane do Marszałka, lecz do Dyrektora DOK – Anny Grzymisławskiej, która wyraziła zgodę na rozpoczęcie procedury naboru.

Natomiast, zgodnie z zapisami ww. zarządzenia, należało to do decyzji Marszałka. Argumentacja Dyrektora DOK, że pominięcie wskazanych wyżej etapów procedury było wynikiem m.in. testowania różnych technik i metod stosowanych w selekcji i rekrutacji pracowników, by ostatecznie wypracować procedurę, którą zapisano w zarządzeniu Nr 39/2011, nie stanowi usprawiedliwienia dla niestosowania uregulowań wewnętrznych. Obowiązujące od dnia 15 września 2011 r. zarządzenie nie nakłada już na dyrektorów departamentów obowiązku składania wniosków o zatrudnienie do Marszałka, tylko do Dyrektora DOK.

(dowód: akta kontroli str. 83 – 85, 254 – 255, 522 – 527)

3. W Departamencie Wdrażania Programów Regionalnych na stanowisku Kierownika Oddziału została zatrudniona, w drodze awansu wewnętrznego, osoba, która posiadała 3,5 – letni staż pracy. Zgodnie natomiast z załącznikiem nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów (tabela IV, część F), kierownik referatu (jednostki równorzędnej) powinien spełniać wymagania m.in. w zakresie 4-letniego stażu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 25, 478, 481 – 482)

Wyjaśnienia Marszałka w tym zakresie oraz stanowisko NIK zostało przedstawione na str. 19 niniejszego wystąpienia.

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

W wyniku analizy dokumentacji osób zatrudnionych w Urzędzie na stanowiskach doradców i asystentów stwierdzono, że dwie osoby z tej grupy zostały zatrudnione w Urzędzie na stanowiskach urzędniczych, w drodze przeniesienia. W ocenie Marszałka, przyjęcie takiego trybu postępowania było możliwe na podstawie art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

NIK zwraca jednak uwagę, mając na względzie intencję ustawodawcy, że takie postępowanie pozostawia wątpliwości, co do zgodności z zasadami określonymi w ustawie. Na stanowiskach urzędniczych zostały bowiem zatrudnione, z pominięciem procedury naboru konkurencyjnego, osoby, które pracowały wcześniej na stanowiskach nieurzędniczych. Podobne stanowisko jest prezentowane w literaturze przedmiotu, gdzie praktyka taka uznawana jest za niedopuszczalną³.

[Dowód: akta kontroli str. 248 – 249, 483 – 484)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

3. Prawidłowość organizacji i przeprowadzania służby przygotowawczej.

*Opis stanu
faktycznego*

W poniższym zestawieniu przedstawiono dane dotyczące pracowników zatrudnionych w Urzędzie po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych.

³ Ł. Pisarczyk „Nowa ustawa o pracownikach samorządowych”, PiZS 2009/3/19-27

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)	2010 - 2012 (I półrocze)
1.	Liczba pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	77	66	18	161
2.	Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	6	5	5	16
3.	Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych w roku poprzednim po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	6	6	5	17
4.	Liczba pracowników, którzy zdali egzamin z wynikiem pozytywnym	49	55	18	122
5.	Liczba pracowników, z którymi podpisano kolejną umowę o pracę	53	38	0	91
6.	Liczba pracowników, z którymi nie podpisano kolejnej umowy o pracę	0	1	0	1
7.	Liczba pracowników zwolnionych z odbywania służby przygotowawczej	2	0	3	5
8.	Liczba pracowników, którzy zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej	47	55	15	117
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.	23*	27*	9*	59*

* pracownicy zatrudnieni na zastępstwo, wykazani również w wierszu nr 1 powyższego zestawienia

Żaden z pracowników kontrolowanej jednostki nie odmówił w badanym okresie złożenia ślubowania.

(dowód: akta kontroli str. 265)

Sposób przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę został po raz pierwszy określony przez Marszałka zarządzeniem nr 20/2009 z dnia 27 kwietnia 2009 r. (dalej „zarządzenie nr 20/2009”) Służba przygotowawcza organizowana była dla pracowników Urzędu oraz pracowników Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej i Regionalnego Centrum Profilaktyki Uzależnień dla Dzieci i Młodzieży w Rogoźnie.

Analizie poddano dokumentację pracowniczą 15 osób zatrudnionych, w latach 2010-2012 (I połowa), na stanowiskach urzędniczych po raz pierwszy. Pracownicy Urzędu odbywali służbę przygotowawczą na zasadach określonych w uregulowaniach wewnętrznych, w których wskazano m.in. zasady i tryb kierowania do służby przygotowawczej oraz procedurę zwalniania z odbywania służby, zakres tematyczny szkoleń realizowanych w ramach służby, a także formę i zakres egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Decyzję o skierowaniu do służby przygotowawczej dziesięciu osób oraz o zwolnieniu pięciu osób z odbywania służby przygotowawczej podjął, zgodnie z zarządzeniem nr 20/2009 z dnia 27 kwietnia 2009 r., dyrektor DOK.

W programie służby przygotowawczej dziesięciu skierowanych do jej odbycia osób uwzględniono przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków, zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Podstawę zwolnienia z odbywania przez pięć osób służby przygotowawczej stanowiły umotywowane wnioski złożone przez kierowników komórek organizacyjnych, w których osoby te były zatrudnione. Osoby zatrudnione po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych (zdające egzamin kończący służbę przygotowawczą w Urzędzie) spełniały wymogi określone w art. 16 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych. Umowy o pracę zawarte z dwunastoma pracownikami (spośród 15 analizowanych) były, zgodnie z art. 16 ust. 2 przywołanej ustawy, zawarte na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy oraz zawierały

klauzulę dotyczącą możliwości wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Z trzema pracownikami zostały zawarte umowy na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Pracownicy, którzy zostali zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej (5 osób) złożyli z wynikiem pozytywnym egzamin kończący służbę przygotowawczą. Czas trwania służby przygotowawczej, zakończonej egzaminem nie przekroczył trzech miesięcy, wskazanych w art. 19 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych. Po zdaniu egzaminu wszystkie osoby złożyły ślubowanie. Z jedenastoma osobami, które zdały egzamin kończący służbę przygotowawczą, zawarto umowy o pracę, zgodnie z dyspozycją art. 19 ust. 9 ustawy o pracownikach samorządowych. Jedna osoba do zakończenia okresu objętego kontrolą posiadała umowę o pracę zawartą przed rozpoczęciem służby przygotowawczej.

(dowód: akta kontroli str. 110-119, 266-268, 271-276, 528-529, 670, 683-686)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Z trzema pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach urzędniczych w Biurze Nadzoru Inwestycyjnego zawarto, niezgodnie z brzmieniem art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych, umowy o pracę na czas określony, dłuższy niż okres 6 miesięcy (od dnia 1 stycznia 2012 r. do dnia 30 czerwca 2014 r).

W wyjaśnieniach Marszałek podał, że umowy z ww. pracownikami zostały zawarte na czas określony zgodnie z treścią ogłoszeń o naborze na te stanowiska. Stanowiska zostały utworzone w powstałej od stycznia 2012 r. komórce organizacyjnej - Biurze Nadzoru Inwestycyjnego, której powierzono zadania związane z realizacją zadania inwestycyjnego pn. Budowa nowej siedziby Urzędu Marszałkowskiego i Sejmiku". Ze względu na specyfikę stanowisk pracy oraz brak kandydatów spełniających takie wymagania na rynku pracy (w 2012 na podobne stanowiska ogłaszano trzy nabory bez zadowalającego rezultatu) uznano propozycje umowy o pracę na okres dwóch i pół roku za racjonalną. Korzystając z zapisu art. 19 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych, który umożliwia w ogóle zatrudnienie pracownika bez konieczności odbycia służby przygotowawczej stwierdzono, że zatrudnienie na czas określony powyżej 6 miesięcy oraz skierowanie do odbycia służby przygotowawczej nie narusza prawa a jednocześnie zapewnia właściwy nadzór nad inwestycją. Zwłaszcza, że w przypadku, gdy te osoby nie spełniają oczekiwań, istnieje możliwość wypowiedzenia umowy o pracę za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

W ocenie NIK, specyfika stanowiska pracy, nie może jednak stanowić przesłanek dla zawierania umów o pracę na okres dłuższy niż 6 miesięcy z osobami zatrudnianymi po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych tj. niezgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 271-276, 528-529, 683-686)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

4. Prawidłowość dokonywania ocen okresowych pracowników.

*Opis stanu
faktycznego*

W badanym okresie organizacja dokonywania ocen okresowych pracowników na stanowiskach urzędniczych została określona przez Marszałka zarządzeniem nr 48 z dnia 25 listopada 2011 r. w sprawie wprowadzenia regulaminu przeprowadzania oceny pracy pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego

w Poznaniu (dalej: „Regulamin przeprowadzania oceny”), które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 120-142)

Na podstawie analizy 15 ocen pracowników samorządowych (w tym trzech ocen sporządzonych po wejściu w życie zarządzenia nr 48 z dnia 25 listopada 2011 r.) NIK stwierdziła, że przełożeni oceniali wywiązywanie się przez pracowników z obowiązków służbowych określonych w zakresach czynności i ustawie o pracownikach samorządowych. Oceny okresowe były sporządzane na piśmie i doręczane pracownikom. Każda z poddanych analizie ocen była oceną pozytywną. W Urzędzie przestrzegano sposobu dokonywania oceny okresowej, określonego w zarządzeniu Marszałka, w zakresie stosowanych kryteriów oceny.

(dowód: akta kontroli str. 120-142, 277-279, 535-536, 608-611, 671, 687-689)

Dyrektor DOK podała jednak, że według stanu na dzień 30 czerwca 2012 r., 674 pracowników nie zostało poddanych ocenie pracowniczej wymaganej dyspozycją art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Prawidłowość dokonywania oceny analizowano na próbie 50 pracowników Urzędu. Z tej grupy 9 pracowników nie musiało podlegać ocenie. Poddanych ocenie zostało tylko 15 pracowników. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości zostały przedstawione na str. 11 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 277-279, 281-313, 475-476, 485-520, 537-560, 687-689)

Poniżej przedstawione zostało zestawienie dokonanych ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.					2011 r.					2012 r. (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 negatywnego	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
1.	Wszyscy urzędnicy*	887	60	0,07	0	0	924	55	0,06	1	2	891	56	0,06	1	0	1006	171	0,17	2	2
2.	Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	156	7	0,04	0	0	156	2	0,01	1	1	153	3	0,02	0	0	163	12	0,07	1	1
3.	Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	730	53	0,07	0	0	767	53	0,07	0	1	737	53	0,07	1	0	842	159	0,19	1	1

* w tym 1 pracownik zatrudniony na podstawie powołania

(dowód: akta kontroli str. 280; 644, 649)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Osoby kierujące komórkami organizacyjnymi Urzędu nie realizowały obowiązku przeprowadzania ocen pracowniczych, które wynikały z art. 27 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz Regulaminu przeprowadzania oceny (§§ 5 i 6). Nie przeprowadzono bowiem wymaganych ocen pracowniczych w odniesieniu do 26 osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (w 14 komórkach organizacyjnych Urzędu). Spośród ww. grupy pracowników:

- 18 osób nie zostało ocenionych ani razu w latach 2009-2012 (I połowa),
- 7 osób poddanych było ocenie w latach 2009-2010 (30 czerwca), ale nie przeprowadzono dla nich kolejnej oceny do dnia 30 czerwca 2012 r. tj. w przeciągu dwóch lat,
- kolejnej oceny jednego pracownika ocenionego w 2009 r. dokonano z niewielkim opóźnieniem w 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 277-279, 281-313, 475-476, 485-520, 537-560, 687-689)

W wyjaśnieniach, kierownicy komórek organizacyjnych wskazywali różne przyczyny niedokonania oceny, np. długotrwałą absencją pracownika, dokonywanie oceny przy okazji wnioskowania o awans wewnętrzny, konieczność wykonywania innych zadań oraz zapisy Regulaminu przeprowadzania oceny wskazujące na obowiązek przeprowadzenia oceny nie częściej niż raz na dwa lata.

W ocenie NIK, brzmienie § 6 ust. 2 Regulaminu przeprowadzania oceny stoi w sprzeczności z dyspozycją art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. W Regulaminie wskazano bowiem, że oceny dokonuje się nie częściej niż raz na dwa lata, liczone od daty ostatniej oceny, tymczasem ustawa nakłada obowiązek oceniania pracownika nie rzadziej niż raz na dwa lata.

NIK zwraca uwagę, że jedynie w odniesieniu do jednego z pracowników długotrwała absencja uniemożliwiła dokonanie oceny w wymaganym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 122-123, 277-279, 485-520)

Do zadań DOK należało, według Regulaminu Organizacyjnego Urzędu (w brzmieniu obowiązującym w latach 2010-2012), m.in. opracowywanie i nadzór nad wdrażaniem procedur, metod i narzędzi zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie w zakresie okresowej oceny pracy pracowników.

Dyrektor DOK dopiero pismem z dnia 10 września 2012 r. zobowiązał kierowników komórek do przeprowadzenia ocen pracowniczych wskazując jako termin graniczny koniec 2012 r.

W złożonych wyjaśnieniach Dyrektor DOK wskazywała na fakt, iż proces tworzenia systemu ocen trwał od 2009 r. ze względu na konieczność wypracowania, wspólnie z dyrektorami departamentów Urzędu, zbioru ocenianych kompetencji (profil kompetencyjny charakterystyczny dla Urzędu). Kolejnym etapem było spisanie procedury przeprowadzania oceny oraz skonstruowanie kwestionariuszy ocen.

Zdaniem NIK, tak długotrwały proces opracowywania procedur przeprowadzania ocen pracowniczych nie może stanowić usprawiedliwienia dla niewdrożenia systemu ocen, w sposób umożliwiający realizację dyspozycji art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 442-443, 517, 535 - 541)

5. Zachowanie obiektywizmu przez pracowników.

5.1. Prowadzenie działalności gospodarczej przez pracowników Urzędu.

Opis stanu faktycznego

Poniżej przedstawiono zestawienie danych dotyczących oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, złożonych przez pracowników Urzędu.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)	2010-2012 (I półrocze)
1.	liczba złożonych oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej łącznie*, z tego:	106	95	31	232
1.1.	Osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze	3	4	3	10
1.2	Doradcy i asystenci	1	8	0	9
1.3	Pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych	98	83	27	208

* w wierszu nr 1 wykazano oświadczenia złożone również przez osoby zatrudnione na stanowiskach pomocniczych

(Dowód: akta kontroli str. 314, 521)

Na podstawie analizy treści złożonych oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, NIK nie stwierdziła, by prowadzący działalność pracownicy Urzędu, wykonywali:

- zajęcia pozostające w sprzeczności lub związane z zajęciami, które realizowali w ramach obowiązków służbowych;
- zajęcia mogące uzasadniać podejrzenie o stronniczość lub interesowność;
- zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ustawy o pracownikach samorządowych.

Oświadczenia o działalności gospodarczej, pracownicy Urzędu składali najpóźniej w dniu zatrudnienia. W każdym ze złożonych oświadczeń określony był charakter prowadzonej działalności.

(Dowód: akta kontroli str. 315-327, 360, 690-696)

Spośród pracowników, którzy nie zadeklarowali prowadzenia działalności gospodarczej, analizie poddano dokumentację pracowniczą 15 osób. NIK, na podstawie akt osobowych pracowników Urzędu, danych Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej oraz wyjaśnień pracowników Urzędu, nie stwierdziła przypadków prowadzenia działalności gospodarczej przez tych pracowników.

(Dowód: akta kontroli str. 317-360, 571-602, 690-696)

Według Regulaminu Pracy Urzędu wprowadzonego zarządzeniem Marszałka nr 39/2009 z dnia 31 lipca 2009 r. ze zmianami (dalej „Regulamin pracy”), pracownik realizując zadania Samorządu Województwa winien działać na rzecz dobra wspólnego, a do jego obowiązków należało wykonywanie zadań sumienne, sprawnie i bezstronnie. Pracownik nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi lub mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość i interesowność. W Regulaminie pracy określono także procedurę opiniowania (na wniosek pracownika), czy wykonywane przez niego poza Urzędem zajęcia nie stoi w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi. Naruszenie zakazu dotyczącego wykonywania zadań mogących wywołać podejrzenie o stronniczość i interesowność sankcjonowane było rozwiązaniem stosunku pracy bez wypowiedzenia.

Kolejnym dokumentem, w którym wskazano zasadę bezstronności w postępowaniu pracowników był Kodeks etyki.

W odniesieniu do pracowników Departamentu Programów Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej „DOW”) wprowadzona została zarządzeniem Marszałka Instrukcja

zapobiegania i przeciwdziałania potencjalnym zjawiskom korupcyjnym. Instrukcja wskazywała m.in. następujące procedury:

- informowanie bezpośredniego przełożonego przez pracownika o okolicznościach mogących mieć wpływ na bezstronne wykonywanie przez niego obowiązków służbowych,

- systematyczny monitoring pracy przez kierowników podległych jednostek organizacyjnych i bieżące informowanie przełożonych o każdym podejrzeniu nieprawidłowości;

- wykonywanie przez Dyrektora DOW i jego zastępców kontroli wyrywkowej przynajmniej 5% wniosków o przyznanie pomocy i wniosków o płatność, ocenianych przez podległych pracowników w ciągu roku,

- sporządzanie rocznych raportów z wyników wraz z opisem podjętych działań zaradczych przedstawianych członkowi Zarządu Województwa odpowiedzialnemu merytorycznie za pracę departamentu.

Ponadto w odniesieniu do pracowników DOW obowiązywała zasada niewyznaczania pracownika - biorącego udział w weryfikacji wniosku o przyznanie pomocy lub wniosku o płatność (jako weryfikujący lub sprawdzający) - do rozpatrywania nieprawidłowości lub wezwania do usunięcia naruszenia prawa do operacji, której wnioski dotyczyły.

Wyżej opisane procedury były stosowane w odniesieniu do wszystkich osób objętych kontrolą NIK w tym zakresie.

W odniesieniu do pracowników DOW, którzy zostali zatrudnieni do dnia 5 września 2010 r., konieczne było zawarcie umowy o zakazie podejmowania czynności sprzecznych bądź związanych z obowiązkami służbowymi, w czasie trwania stosunku pracy. Umowy takie zawarto ze wszystkimi wybranymi do badania pracownikami DOW.

(Dowód: akta kontroli str. 315-327, 360, 690-696)

5.2. Składanie oświadczeń majątkowych przez pracowników Urzędu.

Opis stanu faktycznego

Poniżej przedstawiono zestawienie danych dotyczących oświadczeń majątkowych złożonych przez pracowników Urzędu.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)	2010-2012 (I półrocze)
1.	liczba złożonych oświadczeń majątkowych łącznie, z tego:	175	164	212	551
1.1.	osoby zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych na podstawie ustawy o samorządzie Województwa Wielkopolskiego	16	17	20	53
1.2.	Pozostałe osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze	12	12	20	44
	Doradcy i asystenci	1	2	0	3
	Pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych	143	128	171	442

(dowód: akta kontroli str. 361-375, 669)

Marszałek w Regulaminie Pracy (patrz: § 17), zobowiązał do składania oświadczeń majątkowych osoby zatrudnione na stanowiskach urzędniczych, w tym na kierowniczych stanowiskach urzędniczych, a z dniem 23 maja 2012 r. również osoby zatrudnione na stanowiskach asystentów i doradców. Żaden z pracowników zobowiązanych do złożenia oświadczenia o stanie majątkowym nie odmówił jego złożenia. W latach 2010-2012 (I półrocze) Marszałek, nie występował do urzędów skarbowych o kontrolę oświadczeń o stanie majątkowym. Oświadczenia majątkowe

były analizowane przez pracownika DOK, zgodnie z regulaminem organizacyjnym tego Departamentu. Wyniki analizy oświadczeń majątkowych zostały przekazane przewodniczącemu Sejmiku Województwa Wielkopolskiego, zgodnie z dyspozycją art. 27c ust. 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴.

(Dowód: akta kontroli str. 50 – 51, 203-204, 625-631, 634 – 643, 668, 690-698)

Oświadczenia o stanie majątkowym przechowywane są w pomieszczeniach Wydziału Ochrony Informacji i Zarządzania Kryzysowego DOK, w strefie ograniczonego dostępu.

W objętej kontrolą grupie 15 pracowników, którym w 2011 r. podlegali inni pracownicy, nie stwierdzono przypadków wskazujących na zaistnienie bezpośredniej podległości służbowej w odniesieniu do osób, o których mowa w art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli.

(Dowód: akta kontroli str. 11-12, 328, 613)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

6. Określanie warunków i sposobu przyznawania nagród pracowniczych oraz przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie.

Opis stanu faktycznego

Zasady oraz tryb przyznawania nagród zostały określone w § 18 zarządzenia Marszałka nr 26/2009 z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Wielkopolskiego w Poznaniu (dalej: „Regulamin wynagradzania”), który był dostępny na stronach internetowych Biuletynu Informacji Publicznej. Według § 18 ust. 2 Regulaminu wynagradzania, decyzje o terminie wypłat i kwocie funduszu nagród podejmuje Marszałek, a nagrody mają charakter uznaniowy. Wielkość indywidualnej nagrody przyznanej pracownikowi jest uzależniona od oceny pracy pracownika dokonanej przez przełożonego. Według § 18 ust 3 nagroda z funduszu nagród może być przyznana pracownikowi, który przepracował co najmniej 6 miesięcy, wzorowo wykonuje swoje obowiązki służbowe oraz nie został ukarany.

Nagrody wypłacane były pracownikom zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi. Premie wypłacane były tylko pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 27-38, 376-377, 379)

W latach 2010-2012 (I połowa) premie przyznano pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi w następujących wielkościach:

- w 2010 r. 437 premii dla 44 pracowników, na łączną kwotę 442 tys. zł,
- w 2011 r. 481 premii dla 42 pracowników, na łączną kwotę 498,8 tys. zł,
- w I półroczu 2012 r. 188 premii dla 40 pracowników, na łączną kwotę 128,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 377)

Poniżej przedstawiono zestawienie danych dotyczących nagród przyznanych pracownikom Urzędu:

⁴ Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1590 ze zm.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.					2011 r.					2012 r. (I półrocze)				
		Plan -tys. zł -	Liczba pracowników ogółem 31.12	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie -tys. zł -	Plan -tys. zł -	Liczba pracowników ogółem 31.12	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie -tys. zł -	Plan -tys. zł -	Liczba pracowników ogółem 30.06	Liczba przyznanych nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie -tys. zł -
1	nagrody ogółem	4535,16	879	1784	860	5344,83	3199,47	910	1944	890	3898,06	1578,40	914	3	3	10,00
1.1	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru	-	5	0	0	0	0	5	0	0	0	-	5	0	0	0
1.2	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania	-	1	3	1	33,38	-	1	3	1	28,20	-	1	0	0	0
1.3	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	-	149	277	135	1110,71	-	148	285	126	859,51	-	148	1	1	3
1.4	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	-	684	1414	677	3953,37	-	710	1556	714	2852,11	-	716	2	2	7
1.5	nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystenci i doradcy	-	4	8	4	25,49	-	7	15	8	18,77	-	5	0	0	0
1.6	nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi	-	36	82	43	221,88	-	39	85	41	139,48	-	39	0	0	0

(dowód: akta kontroli str. 376, 427)

Analizie poddano 15 nagród przyznanych 10 pracownikom Urzędu, o łącznej wartości 75 940 zł. W dokumentacji pracowniczej nie zamieszczano informacji o przyznaniu powyższych nagród.

Dyrektor DOK wnioskiem z grudnia 2010 r. oraz grudnia 2011 r. zwróciła się do Marszałka o wypłatę nagród „wszystkim pracownikom Urzędu” w wysokości „proporcjonalnej do wymiaru etatu”.

Spośród 15 analizowanych nagród osiem zostało przyznanych na podstawie wyżej wskazanych wniosków dyrektora DOK.

NIK ustaliła, że spośród 15 analizowanych nagród aż siedem zostało przyznanych pracownikom zatrudnionym w Urzędzie krócej niż 6 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 378-420, 699-703)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Urzędzie nie przestrzegano wewnętrznych regulacji, określonych w § 18 ust. 3 Regulaminu wynagradzania, odnoszących się do warunków jakie muszą spełniać pracownicy mogący otrzymać nagrodę. Wbrew dyspozycji wskazanej w przywołanej normie nagrody były przyznawane pracownikom, którzy nie przepracowali w Urzędzie wymaganych sześciu miesięcy.

W treści Regulaminu wynagradzania nie wskazano, iż zasada uznaniowości przyznawania nagród jest nadrzędną lub alternatywną w stosunku do wymaganego stażu pracy nagradzanych osób.

Wobec powyższego określenie przez Marszałka uznaniowości jako nadrzędnej zasady przyznawania nagród, nie daje zdaniem NIK, podstaw do pomijania zasad określonych w procedurach wewnętrznych, które przewidywały łączne spełnianie warunku wyróżnienia pracownika i minimalnego stażu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 27-38, 378-380, 466-474, 699-703)

2. W wybranych do analizy aktach osobowych pracowników, nie były zamieszczone odpisy zawiadomień o przyznaniu nagrody. Działanie to stanowiło naruszenie art. 105, w związku z art. 94 pkt 9a obecnie obowiązującego Kodeksu pracy⁵, który nakłada na pracodawcę obowiązek dokumentowania faktu przyznania pracownikowi nagrody.

(dowód: akta kontroli str. 379)

W ocenie NIK, nie można uznać za wystarczającą, z punktu widzenia obowiązujących przepisów, praktykę informowania o dokonanych wypłatach nagród jedynie za pomocą narzędzia informatycznego – Portal pracowniczy. Zaznaczyć należy, że pracownik za pośrednictwem Portalu otrzymywał informacje jedynie o kwocie nagrody, bez wskazania tytułu jej przyznania.

NIK nie podziela stanowiska Marszałka, że „ (...) wprowadzenie normy zawartej w art. 105 zd. 2 kodeksu pracy, wiązało się pierwotnie z założeniami systemu gospodarki socjalistycznej, który przewidywał wobec pracowników swoistego rodzaju funkcje wychowawcze pozostawania w stosunku pracy, poprzez gromadzenie tego typu dokumentacji. W obecnych realiach gospodarczych norma ta jedynie potwierdza prawo pracodawcy do nagradzania pracownika, przy czym nagroda nie może być przyznana jednostronnie i wymaga przyjęcia jej przez pracownika, najczęściej choćby w postaci dorozumianej (...)”.

(dowód: akta kontroli str. 466-474, 651-667)

⁵ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94, ze zm.

Funkcjonująca w Urzędzie praktyka powszechnego przyznawania nagród nie była bezpośrednio powiązana z indywidualnymi osiągnięciami wyróżniających się pracowników. Stwierdzono, że spośród 15 analizowanych nagród osiem z nich przyznano na wniosek Dyrektora DOK z grudnia 2010 i 2011 roku, w którym jako wskaźnik wysokości nagrody dla wszystkich pracowników wskazano wymiar etatu. Marszałek wskazał w wyjaśnieniach m.in., że realizacja zadań Urzędu była możliwa dzięki wzorowemu wypełnianiu obowiązków, przejawianiu inicjatywy w pracy i podnoszeniu jej jakości przez cały zespół pracowników Urzędu. NIK zwraca jednak uwagę, że zarówno brzmienie art. 105 Kodeksu pracy, jak i § 17 Regulaminu wynagradzania, wskazują na zindywidualizowane kryteria nagradzania.
(dowód: akta kontroli str. 33-34, 379-382, 466-474)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Marszałek w Regulaminie wynagradzania określił wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych oraz maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w ramach poszczególnych grup zawodowych. Wprowadzone powyższym regulaminem wymagania uwzględniały minimalne wymagania kwalifikacyjne dla osób zatrudnianych na poszczególnych stanowiskach określone w rozporządzeniu Rady Ministrów, za wyjątkiem wymagań dotyczących stażu pracy dyrektora, zastępcy dyrektora, naczelnika referatu oraz głównego specjalisty. Poziom wynagrodzenia, określony w omawianym regulaminie jako minimalny dla poszczególnych stanowisk, nie był niższy od kwoty określonej w wyżej wymienionym rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 27-38)

Analizie poddano wynagrodzenia 21 pracowników, w tym 6 zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania oraz 15 zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (w tym 5 zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych). Kwalifikacje pracowników samorządowych, w tej grupie badanych osób, spełniały wymagania kwalifikacyjne określone w ww. rozporządzeniu oraz w Regulaminie wynagradzania. Poziom wynagrodzenia zasadniczego określonego w umowie o pracę pracowników samorządowych nie był niższy niż kwota określona w rozporządzeniu Rady Ministrów oraz nie przekraczał maksymalnych kwot wynagrodzenia określonych Regulaminem wynagradzania i premiowania. W przypadku marszałka, wicemarszałków, członków zarządu oraz skarbnika, poziom wynagrodzenia zasadniczego mieścił się w przedziale kwotowym, określonym w przywołanym rozporządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 423-426, 704-706)

Kwota zrealizowanych wydatków na wynagrodzenia nie była wyższa od kwoty określonej w planie finansowym Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 421-422, 427, 521, 645)

Poniżej przedstawione zostały dane dotyczące wynagrodzeń pracowników Urzędu.

– tys. zł –

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.				2011 r.				2012 r. (I półrocze)			
		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 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Wydatki/ogółem	116233,7	105073,5	938	90,4	118894,4	111027,1	976	93,4	170226,4	52238,3	942	30,07
1.1.	Wynagrodzenia ogółem*	65844,8	62962,2	938	95,6	67333,7	63988,5	976	95	68526,5	30230,0	942	44,1
1.1.1.	Udział % wynagrodzeń w wydatkach ogółem	56,6	59,9	X	-	56,6	57,6	X	-	40,3	57,9	X	-
1.2.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach kierowniczych urzędniczych	-	11838,0	157	-	-	11968,4	157	-	-	5948,0	154	-
1.3.	Wynagrodzenia osób na pozostałych stanowiskach urzędniczych	-	35206,4	729	-	-	35839,3	763	-	-	16602,8	737	-
1.4.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach doradcy	-	68,7	1	-	-	83,4	2	-	-	11,2	1	-
1.5.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach asystentów	-	164,5	4	-	-	152,0	9	-	-	84,2	7	-
1.6.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi	-	2161,1	47	-	-	2103,1	45	-	-	842,1	43	-
2.	Wydatki na PFRON	450,6	450,6	X	100	492,9	487,8	X	99	500	227,1	X	45,4

*prezentowane zgodnie z art. 236 ust. 3, pkt 1 lit. a ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.)

(dowód: akta kontroli str. 421-422, 427, 521, 645)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Według rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych staż pracy w latach określony dla stanowiska dyrektora departamentu wynosi 5 lat; zastępcy dyrektora 4 lata; kierownika referatu (jednostki równorzędnej) 4 lata, głównego specjalisty - 4 lata. Natomiast minimalne wymagania kwalifikacyjne dotyczące stażu pracy dla stanowiska: dyrektora, zastępcy dyrektora oraz naczelnika wydziału, głównego specjalisty - w Regulaminie wynagradzania - określono jako trzy lata.

W odniesieniu do czterech stanowisk wymienionych w Regulaminie wynagradzania (w tym trzech stanowisk kierowniczych) przyjęte w jednostce minimalne wymagania kwalifikacyjne dotyczące stażu pracy były niższe niż wymagane rozporządzeniem Rady Ministrów.

Marszałek wyjaśnił, że w art. 6 ust. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych ustawodawca wskazał wprost minimalne wymagania odnośnie stażu pracy na stanowiskach kierowniczych (tj. 3 lata). Ustawodawca w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych wskazał, że minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach określi Rada Ministrów. W ocenie Marszałka „z treści tak skonstruowanych przepisów nie wynika, że Rada Ministrów ma uprawnienie do rozszerzania wymogów, co do wymogów kwalifikacyjnych dla tego typu stanowisk, a więc do kreowania dodatkowych obowiązków w stosunku do ubiegających się o zatrudnienie w Urzędzie, jeżeli ustawa wprost uregulowała tę kwestię odnośnie stażu pracy stanowisk kierowniczych. (...) W dokumencie opracowanym na podstawie art. 39 ustawy, winien być odzwierciedlony stan prawny wynikający z przyjętych rozwiązań ustawowych. (...)”.

W ocenie NIK, pracodawca, mogąc samodzielnie kształtować wymagania dla zatrudnionych u siebie pracowników, w wydanym na podstawie art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych regulaminie wynagradzania, powinien jednak respektować zarówno postanowienia ustawy o pracownikach samorządowych, jak i wydanego na podstawie zawartej w tej ustawie delegacji, rozporządzenia Rady Ministrów. Za powyższym przemawia fakt, że ustawodawca użył w normie kompetencyjnej (art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych) zwrotu, że „minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach” określi Rada Ministrów. Rozporządzenie wydane na podstawie tego przepisu określa zatem minimalne wymogi kwalifikacyjne, które nie mogą być przez pracodawcę obniżone. Przyjęcie zatem w Regulaminie wynagradzania Urzędu wymogów kwalifikacyjnych niższych niż zostało to określone w rozporządzeniu, w świetle powyższych rozważań, jest niedopuszczalne. Zaznaczyć należy, że o zgodności aktów wykonawczych z ustawami oraz z konstytucją orzeka Trybunał Konstytucyjny.

(dowód: akta kontroli str. 27-38, 478-484, 522-527)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki 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

Poniżej przedstawione zostały dane dotyczące liczby i form podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Urzędu.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.				2011 r.				2012 r. (I półrocze)			
		formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych				formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych				formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych			
		I	II	III	IV	I	II	III	IV	I	II	III	IV
1.	Liczba form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w których uczestniczyli pracownicy Urzędu	178	1015	62	8	98	700	16	94	7	212	0	38
1.1	dane dla całego Urzędu	178	1015	62	8	98	700	16	94	7	212	0	38
1.2	Marszałek	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
1.3	Wicemarszałkowie, pozostali członkowie zarządu Województwa Wielkopolskiego	2	0	0	0	3	0	0	0	3	0	0	0
1.4	skarbnik	1	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0
1.5	pozostałe kierownicze stanowiska urzędnicze	39	203	5	0	22	176	1	3	0	54	0	7
1.6	pozostałe stanowiska urzędnicze	134	804	55	8	71	496	15	91	0	152	0	31
1.7	doradcy i asystenci	1	2	0	0	0	12	0	0	0	0	0	0
1.8	stanowiska pomocnicze i obsługi	1	6	2	0	1	16	0	0	2	6	0	0

I – kurs, II – seminarium, III studia podyplomowe, IV- inne formy

(dowód: akta kontroli str. 428, 530)

W planie finansowym Urzędu przewidziano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji:

- w 2010 r. w wysokości 767 tys. zł,
- w 2011 r. w wysokości 663 tys. zł,
- w 2012 r. w wysokości 451 tys. zł.

Planowane wydatki zostały zrealizowane w 2010 r. w 84% (641,6 tys. zł), w 2011 r. w 76% (502,9 tys. zł), zaś w I półroczu 2012 r. w 42% (191,8 tys. zł).

(Dowód: akta kontroli str. 429 – 432, 531 – 534, 646 – 648)

Zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych i wykształcenia ogólnego oraz szkoleń pracowników Urzędu zostały określone w Regulaminie pracy.

(Dowód: akta kontroli str. 66 – 67)

Analizie poddano dokumentację pracowniczą 15 osób na stanowiskach urzędniczych, które w latach 2010-2012 podnosiły kwalifikacje. Zasady uczestnictwa w formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji w odniesieniu do pracowników samorządowych określone w art. 103¹ – 103⁵ ustawy Kodeks pracy były przestrzegane. Stwierdzono jednak przypadki nieprzestrzegania wszystkich postanowień Regulaminu pracy, w zakresie opiniowania wniosku o skierowanie na szkolenie, które zostały opisane poniżej. Uczestnictwo w poszczególnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji przez pracowników było związane z ich zakresem obowiązków i Marszałek wyraził, w badanych przez NIK przypadkach, zgodę na udział w nich pracownika, który wniosek taki skierował. Zgody na udział w poszczególnych formach podnoszenia kwalifikacji odmówiono natomiast w 2010 r. 11 osobom (4 tematy szkoleń), w 2011 r. 40 osobom (12 tematów szkoleń), w I półroczu 2012 r. 5 osobom (3 tematy szkoleń). W każdym z tych przypadków podano uzasadnienie odmowy skierowania na szkolenie.

(Dowód: akta kontroli str. 561 – 562, 445 – 448, 707-710)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Zgodnie z procedurą kierowania pracownikami na szkolenia (§ 53 Regulaminu pracy), wniosek w tym zakresie powinien zawierać opinię dyrektora departamentu zatrudniającego pracownika wraz z oceną wniosku pod względem merytorycznym

oraz opinię Dyrektora DOK. Analiza 15 badanych dokumentacji wskazuje, że w 6 przypadkach dyrektorzy departamentów przedstawili swoją opinię w formie pisemnej. Stwierdzono również, że we wszystkich przypadkach wnioski nie zawierały jednak pisemnej oceny co do ich zasadności i możliwości finansowych Urzędu. Dyrektor DOK wyjaśniła, że dokonanie powyższych czynności nastąpiło w formie ustnej.

W przywołanym wyżej § 53 Regulaminu pracy nie wskazano wprost w jakiej formie (pisemnej lub ustnej) powinien wniosek zostać zaopiniowany przez dyrektora departamentu oraz Dyrektora DOK. Doprowadziło to do stosowania różnej praktyki przez dyrektorów.

W ocenie NIK, treść regulacji wewnętrznych powinna być formułowana w sposób jednoznaczny. Zmniejszyłoby to możliwość stosowania przez pracowników Urzędu różnych praktyk przy realizacji tożsamych zadań.

(Dowód: akta kontroli str. 66-67, 561-562, 632 – 633)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

9. Rozpatrywanie skarg skierowanych do Marszałka w zakresie spraw ujętych w ustawie o pracownikach samorządowych.

Opis stanu faktycznego

Poniżej przedstawione zostały dane dotyczące skarg.

Lp.	Wyszczególnienie	2010 r.	2011 r.	2012 r. (I półrocze)	2010-2012 (I półrocze)
1.	liczba złożonych skarg w sprawach dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych łącznie, z tego dotyczących:	2	2	1	5
1.1.	osób zajmujących kierownicze stanowiska urzędnicze	2	1	0	3
1.2.	pozostałych pracowników na stanowiskach urzędniczych	0	1	1	2

Złożone skargi nie dotyczyły przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych przez osoby zatrudnione na podstawie powołania oraz asystentów i doradców.

(dowód: akta kontroli str. 451)

Rejestr skarg i wniosków prowadzony był zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶ (dalej „kpa”) i zawierał m.in. dane identyfikacyjne zainteresowanego, opis przedmiotu skargi, datę zlecenia załatwienia oraz osobę, której zlecono załatwienie skargi, termin i sposób załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 452, 711-712)

Na podstawie analizy wszystkich wykazanych w powyższym zestawieniu skarg ustalono, że żadna z nich nie była rozpatrywana przez osobę, której dotyczyła. Trzy skargi zostały rozpatrzone w ustawowym terminie 30 dni od daty złożenia. Osobom skarżącym zostały udzielone odpowiedzi. Jedna ze skarg uznana została za zasadną. Skarga wniesiona w dniu 7 stycznia 2010 r. oraz skarga wniesiona w dniu 11 maja 2011 r. zostały rozpatrzone odpowiednio w dniu 22 lutego 2010 r. i 14 czerwca 2011 r. Wnoszący powyższe dwie skargi nie zostali powiadomieni o przyczynach przedłużania się rozpatrzenia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 452-456, 711-712)

⁶ Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, ze zm.

*Ustalona
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niepowiadomieniu dwojga skarżących o niezalutwieniu sprawy w terminie, do czego zobowiązywał art. 36 § 1 kpa. Marszałek udzielił w tych przypadkach odpowiedzi po upływie odpowiednio 46 i 34 dni, a nie w terminie wskazanym w art. 237 § 1 ustawy kpa, tj. miesiąca od daty wniesienia skarg.

(dowód: akta kontroli str. 452-456)

Zdaniem NIK, rozpatrzenie skarg nawet z niewielkim opóźnieniem, wynikającym z konieczności zasięgnięcia dodatkowych informacji w innej jednostce samorządu terytorialnego oraz realizacji przez Marszałka innych zajęć służbowych, powinno być poprzedzone poinformowaniem osób wnoszących skargę o przyczynach niezalutwienia sprawy w terminie, określonym w art. 237 § 1 ustawy kpa, oraz wskazaniem nowego terminu zalutwienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 466-477)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli⁷, wnosi o:

- 1) realizację obowiązku wynikającego z art. 27 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie przeprowadzania ocen pracowniczych;
- 2) przestrzeganie obowiązku zatrudniania pracowników po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych na czas określony, nieprzekraczający sześciu miesięcy;
- 3) przestrzeganie zasad przyznawania nagród wskazanych w Regulaminie wynagrodzeń i dokumentowanie faktu przyznania ich w aktach pracowniczych.
- 4) dostosowanie uregulowań wewnętrznych dotyczących wymagań kwalifikacyjnych do wymogów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych;
- 5) informowanie osób wnoszących skargi o niezalutwieniu sprawy w terminie, w przypadku przedłużającego się okresu rozpatrywania sprawy.

⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

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 Poznaniu.

*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.

Poznań, dnia 29 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy

Dyrektor

Agata Nowak
Specjalista k.p.

Jan Kołtun

Monika Lasota
Specjalista k.p.