



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-16-01/2012
P/12/190

Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli P/12/190 – Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego.

Okres objęty kontrolą od 1 stycznia 2010 r. do 30 czerwca 2012 r.

Jednostka przeprowadzająca kontrolę Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie

Kontrolerzy Kontrolę, na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, przeprowadzili:

1. Barbara Jaros, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82668 z dnia 10 sierpnia 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Bartosz Pomykała, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli 84275 z dnia 11 października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 492-493)

Jednostka kontrolowana Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie,
03-719 Warszawa, ul. Jagiellońska 26 (zwany dalej: Urzędem)

Kierownik jednostki kontrolowanej Adam Struzik, Marszałek Województwa Mazowieckiego (zwany dalej Marszałkiem Województwa)

(dowód: akta kontroli str. 407)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność Marszałka Województwa w zakresie realizacji zadań wynikających z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na:

- niedostosowaniu zapisów w „Księdze stanowisk” do wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁴ oraz Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu,
- nieprzestrzeganiu procedur wewnętrznych przy naborze na wolne stanowiska urzędnicze,
- dokonywaniu oceny okresowej pracowników w sposób niezgodny z art. 27 ups oraz z Zasadami przeprowadzania okresowych ocen pracowników zatrudnionych w Urzędzie⁵,
- niepowiadamianiu pracowników na piśmie o przyznaniu im nagrody,
- niewłaściwym określeniu w Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu wymagań kwalifikacyjnych dla niektórych stanowisk oraz zamieszczeniu w nim stanowisk spoza katalogu stanowisk dla urzędów jednostek samorządu terytorialnego, określonego w załączniku nr 3

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 – zwana dalej ustawą o NIK.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm. - zwana dalej ups.

⁴ Dz.U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

⁵ Wprowadzonych Zarządzeniem Nr 388/09 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 16 kwietnia 2009 r.

rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Tabela IV lit. F).

W pozostałych obszarach, tj.: powierzanie stanowiska sekretarza oraz określenie zadań i kompetencji osób realizujących zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, organizacji i przeprowadzania służby przygotowawczej, egzekwowania zasad zachowania bezstronności pracowników oraz podnoszenia wiedzy i kwalifikacji pracowników Marszałek prawidłowo wdrożył przepisy ustawy o pracownikach samorządowych. NIK nie wnosi uwag do sposobu prowadzenia rejestru skarg i wniosków.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Stanowisko Sekretarza Województwa – Dyrektora Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego⁶ utworzono z dniem 1 stycznia 2009 r., na podstawie § 1 pkt 3 Uchwały Nr 3083/205/08 Zarządu Województwa Mazowieckiego z dnia 30 grudnia 2009 r. Stanowisko to zostało powierzone Panu Waldemarowi Kulińskiemu, zatrudnionemu od 6 stycznia 1999 r. (na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony) na stanowisku Dyrektora Urzędu. Obejmując stanowisko Sekretarza Województwa spełniał on warunki określone w art. 5 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 39, 321, 328, 341-342)

Sekretarz Województwa złożył, zarówno pierwsze, jak i kolejne oświadczenia o stanie majątkowym, w terminach określonych w art. 27c ust. 1 i ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁷.

(dowód: akta kontroli str. 431)

Zgodnie z art. 5 ust. 3 ups, Sekretarz Województwa podlega bezpośrednio Marszałkowi Województwa, który stosownie do art. 5 ust. 4 ups upoważnił go do dokonywania w jego imieniu czynności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy Urzędu a także do realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi, w tym do wykonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy z uwzględnieniem nawiązywania i rozwiązywania stosunku pracy oraz decyzji dotyczących wysokości wynagrodzenia.

(dowód: akta kontroli str. 9, 326)

Zgodnie z § 4 Zarządzenia Nr 340/09 Marszałka Województwa Mazowieckiego z dnia 10 lutego 2009 r. do obowiązków Sekretarza Województwa w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi należało m.in.: podejmowanie działań zmierzających do zapewnienia profesjonalnego doboru pracowników Urzędu w szczególności poprzez nadzór nad tworzeniem planu zatrudnienia oraz nadzorowanie przebiegu rekrutacji pracowników, zawieranie i rozwiązywanie umów o pracę oraz kształtowanie stosunku pracy z pracownikami Urzędu, w tym ustalanie wynagrodzeń z wyłączeniem członków Zarządu Województwa, Skarbnika Województwa, dyrektorów departamentów i ich zastępców, wnioskowanie lub przyznawanie nagród, awansowanie pracowników, kierowanie pracowników na szkolenia zewnętrzne i inne formy podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zawieranie umów z pracownikami w związku z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych, nadzorowanie przeprowadzania okresowych ocen pracy pracowników oraz dokonywanie

⁶ Dalej Sekretarz Województwa.

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

okresowej oceny pracy dyrektorów departamentów, zastępców Dyrektora Departamentu Organizacji oraz pracowników zatrudnionych na stanowiskach podlegających bezpośrednio Sekretarzowi Województwa.

(dowód: akta kontroli str. 323-324)

Do zadań Sekretarza Województwa należało również: organizowanie naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze, oraz prowadzenie służby przygotowawczej.

(dowód: akta kontroli str. 76, 83, 133-137)

Aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności Sekretarza Województwa znajdował się w dokumentacji kadrowej Waldemara Kulińskiego.

(dowód: akta kontroli str. 431)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Analiza dokumentacji dotyczącej wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do pracy na poszczególnych stanowiskach w Urzędzie wykazała, że w "Księdze stanowisk"⁸ wymóg posiadania przez osobę zatrudnianą na stanowisku Sekretarza Województwa 6-letniego stażu pracy jest niezgodny z "Tabelą stanowisk, zaszerogowań i wymagań kwalifikacyjnych pracowników" zawartą w Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu⁹. W Tabeli stanowisk staż pracy na stanowisku Sekretarza ustalono na 5 lat.

(dowód: akta kontroli str. 194-216, 421-424)

Z wyjaśnień Tamary Borkowskiej - Zastępcy Dyrektora Departamentu ds. Organizacyjno-Prawnych wynika m.in., że „Niespójność zapisów Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego i zapisów Księgi stanowisk w zakresie stażu pracy wymaganego na stanowisku Sekretarza Województwa wynika z błędu pisarskiego, tzn. w Księdze stanowisk błędnie wpisano 6 lat (powinno być 5 lat tak, jak jest w Regulaminie wynagradzania)”.

(dowód: akta kontroli str. 420, 484-486, 789-806)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹⁰ działalność Marszałka Województwa w zbadanym zakresie.

Ocena częściowa

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

Opis stanu
faktycznego

Dane dotyczące badanego obszaru przedstawia poniższa tabela¹¹:

Lp.	Wyszczególnienie	2010	2011	2012 I półrocze	Łącznie w okresie 2010 - 2012 I półrocze
1	Liczba osób ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	55	102	27	184
1.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie wyboru	4	1	0	5
1.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie powołania	0	0	0	
1.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	51	101	27	179

⁸ "Księga stanowisk" Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego (edycja V z 1 października 2010 r. zatwierdzona przez Sekretarza Województwa).

⁹ Wprowadzony przez Marszałka Województwa Mazowieckiego Zarządzeniem Nr 432/09 z dnia 29 czerwca 2009 r. – zmieniony Zarządzeniem Nr 44/11 z dnia 28 lutego 2011 r.

¹⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

¹¹ Zestawienie liczby osób zatrudnionych w okresie 2010 - 2012 (bez osób zatrudnionych na zastępstwa i w ramach prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych i robót publicznych)

1.3.1	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	37	62	15	114
1.3.2	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców	2	5	2	9
1.3.3	Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi	12	34	10	56
2	Liczba osób niepełnosprawnych ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym:	1	0	1	2
2.1.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie wyboru	0	0	0	
2.2.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie powołania	0	0	0	
2.3.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę	1	1	1	3
2.3.1..	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	1	1	1	3
2.3.2.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców	0	0	0	
2.3.3.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi	0	0	0	
3	Liczba osób zatrudnionych w wyniku awansu wewnętrznego ogółem, w tym:	10	16	3	29
3.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	10	16	3	29
3.1.1	na stanowisku sekretarza	0	0	0	
3.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	10	16	1	27
3.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	0	0	2	2
3.2	na stanowiskach doradców i asystentów	0	0	0	
3.3	stanowiskach pomocniczych i obsługi	0	0	0	
4	Liczba osób zatrudnionych w wyniku przeniesienia z innej jednostki ogółem, w tym:	11	4	3	18
4.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	11	4	3	18
4.1.1	na stanowisku sekretarza	0	0	0	
4.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	0	0	1	1
4.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	11	4	2	17
4.2	na stanowiskach doradców i asystentów*	0	0	0	
4.3	stanowiskach pomocniczych i obsługi*	0	0	0	
5	Liczba osób zatrudnionych w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru ogółem, w tym:	37	62	15	114
5.1.	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	37	62	15	114
5.1.1.	na stanowisku sekretarza	0	0	0	
5.1.2.	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	3	4	0	7
5.1.3.	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	34	58	15	107
5.2.	na stanowiskach doradców i asystentów*	0	0	0	
5.3.	stanowiskach pomocniczych i obsługi*	0	0	0	

6	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym:	19	38	10	67
6.1	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym	2	2	0	4
6.2	Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na pozostałych stanowiskach urzędniczych	17	36	10	63
7	Liczba ogółem osób zatrudnionych w innym trybie niż wymienionym wyżej, w tym:	14	74	12	100
7.1	na stanowiskach urzędniczych, w tym:	0	35	0	35
7.1.1	na stanowisku sekretarza	0	0	0	
7.1.2	na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych	0	4	0	4
7.1.3	na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych)	0	31	0	31
7.2.	na stanowiskach doradców i asystentów	2	5	2	9
7.3.	stanowiskach pomocniczych i obsługi	12	34	10	56
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	

(dowód: akta kontroli str. 279-281)

Zarządzeniem Nr 159/11 z dnia 28 listopada 2011 r. Marszałek Województwa wprowadził Regulamin naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie¹². Regulamin ten określał zasady przeprowadzania naboru na stanowiska urzędnicze w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru. Organizowanie naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze, należało do Sekretarza Województwa. Procedura zatrudniania pracowników została opisana w "Księdze zarządzania procesami", w ramach podprocesu "rekrutacja i zatrudnianie".

(dowód: akta kontroli str. 75-88)

Wszystkie wolne stanowiska urzędnicze zostały obsadzone w trybach przewidzianych w ups.

Na stanowiska urzędnicze w drodze awansu wewnętrznego nie przenoszono doradców i asystentów. Liczba zatrudnionych asystentów nie przekraczała liczby określonej w art. 17 ust. 4 pkt 3 ups. W ośmiu przypadkach, na dziewięć objętych badaniem, umowy o pracę z asystentami zawarto na czas trwania kadencji Marszałka Województwa i Członków Zarządu z możliwością ich rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem, zgodnie z art. 17 ust. 2 i 3 ups.

(dowód: akta kontroli str. 272, 1013, 1037-1045)

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

1. Staż pracy dla niektórych stanowisk zamieszczony w ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska urzędnicze był zgodny z wymogami określonymi w „Księdze stanowisk”, jednak nie odpowiadał on wymogom rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (załącznik Nr 3, Tabela IV, lit. F) oraz Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu. Konsekwencją zaniżenia wymaganego stażu pracy w "Księdze stanowisk" było jego zamieszczenie

Ustalone
nieprawidłowości

¹² Zwany dalej Regulaminem naboru na stanowiska urzędnicze. Do 25 listopada 2011 r. obowiązywał Regulamin naboru na stanowiska wprowadzony Zarządzeniem Nr 378/09 z dnia 8 kwietnia 2009 r.

w trzech ogłoszeniach o naborze (nr 24.2011, 19.2011 i 79.2011). Na podstawie tej Księgi sporządzono również wnioski rekrutacyjne oraz ujęto na listach kandydatów spełniających wymogi formalne zawarte w ogłoszeniach osoby, które nie posiadały minimalnego dwuletniego stażu pracy. Analiza dokumentacji pięciu otwartych naborów na stanowiska urzędnicze wykazała, że w dwóch przypadkach proces obsadzania stanowisk nie był prowadzony w sposób zapewniający pozyskanie pracowników w najwyższym stopniu spełniających wymagania niezbędne do ich zajmowania. Na stanowisku samodzielnego referenta (nabór 24.2011) w Departamencie Kultury, Promocji i Turystyki - Wydział Turystyki oraz na stanowisku referenta (nabór 79.2011) w Departamencie Rolnictwa i Modernizacji Terenów Wiejskich - Wydziale Leader zostały zatrudnione osoby E.P. i M.G., które nie posiadały dwuletniego stażu pracy. W naborze 79.2011 niezbędny staż posiadało sześciu spośród ośmiu (poza M.G.) kandydatów, którzy przeszli procedurę rekrutacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 677-680, 684-685, 690-703, 726-744)

Odpowiedzialny za powstanie powyższych nieprawidłowości był Sekretarz Województwa, który zatwierdził "Księgę stanowisk" i do którego należało nadzorowanie przebiegu rekrutacji pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 76, 83, 323, 689, 725)

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że "E.P. została wybrana w procesie naboru na wolne stanowisko o numerze 24.2011, ponieważ spełniała wymagania zawarte w ogłoszeniu o naborze oraz uzyskała największą ilość punktów spośród wszystkich kandydatów biorących udział w tym postępowaniu rekrutacyjnym. M.G. została wybrana w procesie naboru na wolne stanowisko o numerze 79.2011, gdyż spełniała wymagania zawarte w ogłoszeniu o naborze. Podejmując decyzję o zatrudnieniu E.P. i M.G. miałem wiedzę, że obydwie Panie posiadają wykształcenie wyższe i 1 rok stażu pracy."

Ponadto Sekretarz Województwa stwierdził m.in., że: "W Księdze stanowisk wymagania kwalifikacyjne są wyższe niż w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. Ww. rozporządzenie określa wymagania minimalne tj. wykształcenie średnie i 2 letni staż pracy natomiast w ww. ogłoszeniach podane zostały wymagania wyższe niż minimalne tzn. wykształcenie wyższe i 1 rok stażu pracy".

(dowód: akta kontroli str. 780-781)

2. W pięciu naborach otwartych (1.2011, 19.2011, 24.2011, 71.2011 i 79.2011) objętych szczegółowym badaniem wymagania kwalifikacyjne zawarte we wnioskach rekrutacyjnych były niezgodne z "Księgą stanowisk", co stanowiło naruszenie procedury przy zatrudnianiu opisanej w "Księdze zarządzania procesami". Ogłoszenia o naborach były niezgodne z opisami stanowisk zawartych w "Księdze stanowisk", co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 ups oraz § 3 ust. 2 pkt 3 obowiązującego w czasie przeprowadzania rekrutacji Regulaminu naboru na stanowiska. W trzech z pięciu badanych naborów (24.2011, 19.2011 i 79.2011) zawarto wymóg rocznego zamiast przynajmniej dwuletniego stażu pracy, co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz Regulaminem wynagradzania pracowników Urzędu.

Mimo występujących niezgodności przy tych naborach pracownice Wydziału Kadr i Szkoleń odpowiedzialne za proces rekrutacji tj. starszy specjalista Katarzyna Szklarska (nabory 19.2011, 1.2011 i 79.2011) i inspektor Katarzyna Fijałkowska-Kuciak (nabory: 24.2011 i 71.2011) potwierdziły zgodność wniosków rekrutacyjnych z "Księgą stanowisk". Kierownik Wydziału Kadr i Szkoleń

Wiesława Miecznikowska przedłożyła wnioski Sekretarzowi Województwa, który wyraził zgodę na rozpoczęcie rekrutacji na te stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 86-88, 424, 687-689, 705-707, 711-712, 716-719, 723-725)

Z wyjaśnień pracownic Wydziału Kadr i Szkoleń odpowiedzialnych za przygotowanie naborów otwartych wynika, że potwierdzały one zgodność wymagań kwalifikacyjnych zawartych we wnioskach rekrutacyjnych z "Księgą stanowisk", gdyż wymagania te były modyfikowane w porozumieniu z departamentami składającymi wnioski rekrutacyjne. Kierownik Wydziału Kadr i Szkoleń wyjaśniła, że sprawdzenie wniosków dotyczyło określonego w nich limitu i wykonania funduszu płac oraz, że nie pamięta czy weryfikowała zgodność z "Księgą stanowisk" wymogów kwalifikacyjnych zawartych we wnioskach.

Sekretarz Województwa podał m.in., że „Dostosowanie wymagań koniecznych i dodatkowych w odniesieniu do ogłoszeń o naborze na wolne stanowiska wynikało z ustaleń pomiędzy pracownikiem Wydziału Kadr i Szkoleń, odpowiedzialnym za dany proces rekrutacji, a departamentami składającymi wnioski rekrutacyjne, mających miejsce w trakcie przygotowywania ogłoszeń o naborze na wolne stanowisko”. Stwierdził również, że podejmując decyzje o rozpoczęciu naborów nie miał wiedzy o istnieniu rozbieżności między "Księgą stanowisk" a zapisami zawartymi we wnioskach rekrutacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 765-773, 775-777, 780)

3. W jednym spośród pięciu naborów objętych badaniem Komisja rekrutacyjna zamieściła w protokole z naboru oraz rekomendowała do zatrudnienia osobę (M.G.), która nie należała do pięciu najlepszych kandydatów, ponieważ nie posiadała niezbędnego stażu pracy, pod względem uzyskanej liczby punktów była na ósmej pozycji spośród dziewięciu osób, które przeszły całą procedurę rekrutacyjną oraz nie posiadała wykształcenia w preferowanych kierunkach (wymagany staż pracy i preferowane wykształcenie posiadało trzech spośród pięciu kandydatów z największą liczbą punktów). Było to niezgodne z art. 13a ust. 1 ups, § 8 ust. 3 pkt 1 w zw. z § 6 ust. 1 i 2 Regulaminu naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze oraz pkt 9 procedury naboru pracowników zawartej w "Księdze zarządzania procesami".

(dowód: akta kontroli str. 679, 684-685, 722, 724, 726-727, 747-749, 758)

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że „Preferowane wykształcenie posiadało 4 spośród 9 osób, które przeszły całą procedurę rekrutacyjną. Jak wskazują ww. liczby Pani M.G. nie była jedyną osobą która została zakwalifikowana do dalszego etapu procesu naboru a posiadała wykształcenie inne od preferowanego. Pani M.G. została wybrana w ww. procesie pomimo nie uzyskania najwyższej liczby punktów spośród wszystkich kandydatów biorących udział w tym postępowaniu rekrutacyjnym, ponieważ była osobą mającą już praktyczne doświadczenie w pracy w zakresie pozyskiwania środków z funduszy europejskich przy wdrażaniu osi 4 "Leader".

(dowód: akta kontroli str. 778-779, 781)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Marszałka Województwa w zbadanym zakresie.

3. Organizacja i prowadzenie służby przygotowawczej.

Opis stanu faktycznego

Dane dotyczące zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych w latach 2010-2012 (I połowa) przedstawia poniższa tabela:

Lp	Wyszczególnienie	2010	2011	2012 I półrocze	Łącznie w okresie 2010 - 2012 I półrocze
1	Liczba pracowników zatrudniony po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	19	38	10	67
2	Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	18	25	10	53
3	Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych w roku poprzednim po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych	14	0	12	26
4	Liczba pracowników, którzy zdali egzamin z wynikiem pozytywnym	32	25	20	77
5	Liczba pracowników, z którymi podpisano kolejną umowę o pracę	29	22	13	64
6	Liczba pracowników, z którymi nie podpisano kolejnej umowy o pracę	3	1	4	8
7	Liczba pracowników zwolnionych z odbywania służby przygotowawczej	0	1	0	1
8	Liczba pracowników, którzy zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej	33	24	22	79
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	
10	Liczba pracowników, którzy odmówili złożenia ślubowania	0	0	0	

(dowód: akta kontroli str. 282)

Marszałek Województwa, zgodnie z art. 19 ust. 8 ups, Zarządzeniem Nr 59/11 z dnia 4 kwietnia 2011 r.¹³ określił szczegółowy sposób przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę dla nowozatrudnionych pracowników w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 133-137)

Analiza dokumentacji z przeprowadzenia służby przygotowawczej 17 pracowników wykazała, że wszystkie osoby zatrudnione po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym spełniały warunki określone w art. 16 ust. 2 i 3 ups. Decyzję o skierowaniu do odbycia służby przygotowawczej podejmowała upoważniona osoba. Z jej odbycia został zwolniony jeden pracownik, na podstawie umotywowanego wniosku bezpośredniego przełożonego. Dla 16 pracowników, objętych analizą, służba przygotowawcza trwała nie dłużej niż 3 miesiące i odbywała się w formie samokształcenia oraz uczestnictwa w kursie „Aplikacja administracyjna” prowadzonym w oparciu o program szkolenia zatwierdzony przez Sekretarza Województwa. Na zakończenie służby przygotowawczej, przed upływem okresu na który została zawarta umowa, dla osoby zwolnionej oraz skierowanych do jej odbycia zorganizowano egzaminy. Kolejną umowę o pracę, po zadaniu egzaminu, zawarto z 15 osobami. Z jednym pracownikiem nie zawarto kolejnej umowy, ponieważ wcześniej był on zatrudniony na stanowisku pomoc administracyjna na czas nieokreślony, natomiast z drugim rozwiązano umowę za dwutygodniowym okresem jej wypowiedzenia. Przed zawarciem umów o pracę, wszyscy pracownicy złożyli ślubowanie, potwierdzając ten fakt własnoręcznym podpisem.

(dowód: akta kontroli str. 814-815, 1065-1099)

Ustalone
nieprawidłowości

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

¹³ Do 31 marca 2011 r. obowiązywało Zarządzenie Nr 385/09 z dnia 16 kwietnia 2009 r.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Marszałka Województwa w zbadanym zakresie.

4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników Urzędu

Opis stanu faktycznego

Zasady dokonywania okresowych ocen pracowników zatrudnionych w Urzędzie zostały wprowadzone przez Marszałka Województwa Zarządzeniem Nr 388/09 z dnia 16 kwietnia 2009 r. (obowiązującym do 31 sierpnia 2012 r.)¹⁴.

W zasadach tych określono m.in. zakres podmiotowy, przedmiotowy ocen, częstotliwość oraz tryb ich przeprowadzania. Stosownie do § 6 ust. 4 Zasad przeprowadzania okresowych ocen, pracownicy poddawani są ocenie nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Zgodnie z § 11 ust. 1 tych Zasad ocenie okresowej podlegają w ciągu sześciu miesięcy od dnia zatrudnienia wszyscy pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę.

(dowód akta kontroli str. 153-193)

Z analizy dokumentacji 16 wybranych losowo ocen okresowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych wynika, że: wszystkie oceny sporządzono na piśmie (według wzoru określonego w Zasadach), na podstawie kryteriów określonych w Zarządzeniu Marszałka Województwa, dotyczyły one zagadnień związanych z wywiązywaniem się pracowników z obowiązków służbowych wynikających z art. 24 i 25 ust. 1 ups oraz zostały niezwłocznie doręczone pracownikom, którzy potwierdzali własnoręcznym podpisem ich odbiór.

(dowód akta kontroli str. 1006-1008, 1100-1125)

W latach 2010-2012 (I półrocze) złożono dwa odwołania od dokonanych ocen, z których jedno dotyczyło oceny negatywnej (dokonanej w 2010 r.). W związku z przeniesieniem pracownika wraz z aktami osobowymi w trybie art. 22 ust. 1 ups do pracy u innego pracodawcy samorządowego (w kwietniu 2010 r.), Urząd nie posiada danych dotyczących odwołania od oceny negatywnej. W przypadku drugiego odwołania, terminy na złożenie i rozpatrzenie odwołania, określone w regulacjach wewnętrznych zostały zachowane.

(dowód: akta kontroli str. 295, 533)

Dane dotyczące ocen pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych przedstawia poniższa tabela:

¹⁴ Od 1 września 2012 r. obowiązują nowe zasady wprowadzone przez Marszałka Województwa Zarządzeniem Nr 256/12 z dnia 16 lipca 2012 r.

Lp.	Wyszczególnienie	2010					2011					2012 I półrocze					Łącznie w okresie 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 ocen	Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika	Liczba odwołań od oceny	Liczba ocen negatywnych
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1	Wszyscy urzędnicy	924	865	0.94	1	1	998	887	0.89	1	0	996	65	0.07	0	0		1817	1.90	2	1
2	Pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0		0	0	0	0
3	Sekretarz	1	1	1	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0		2	2	0	0
4	Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych	129	122	0.95	0	0	140	131	0.94	0	0	143	6	0.04	0	0		259	1.93	0	0
5	Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych	793	742	0.94	1	1	856	755	0.88	1	0	851	59	0.07	0	0		1556	1.89	2	1

Uwaga:*różnica między liczbą pracowników a liczbą ocen w danym roku wynika z tego, że poszczególni pracownicy przebywali na urloпах macierzyńskich, wychowawczych, długotrwałych zwolnieniach lekarskich bądź termin ich oceny przypada na I półrocze 2011 r. lub I półrocze 2012 r.

(dowód: akta kontroli str.295)

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

- 1) czterech ocen okresowych dokonano po upływie 2 letniego terminu¹⁵, a jednemu pracownikowi nie dokonano kolejnej oceny pomimo upływu dwóch lat od ostatniej oceny. Było to niezgodne z art. 27 ust. 2 ups.

(dowód: akta kontroli str. 284-289,522, 1008, 1124-1125)

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że „dokonanie okresowej oceny pracownikom w roku kalendarzowym 2009 i następnie w roku kalendarzowym 2011, spełnia warunek dokonania oceny nie rzadziej niż raz na dwa lata”. Natomiast „powodem niedokonania ponownej okresowej oceny pracownika, pomimo upływu 2-letniego terminu od ostatniej oceny, była jego długotrwała i usprawiedliwiona nieobecność (zwolnienie lekarskie i urlop macierzyński)”. Z analizy terminów nieobecności pracownika wynika, że mógł on zostać oceniony w terminie dwóch lat od poprzedniej oceny¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 525, 536)

- 2) do 30 czerwca 2012 r. jednemu nowozatrudnionemu pracownikowi na stanowisku urzędniczym nie dokonano pierwszej oceny, pomimo iż jego okres zatrudnienia był dłuższy niż 6 miesięcy. Natomiast 65 pracowników ze 150 nowozatrudnionych w latach 2010-2011 na stanowiskach urzędniczych, wykazanych w zestawieniu nr 4, oceniono po upływie 6 miesięcznego terminu. Było to niezgodne z § 11 ust. 1 Zasad przeprowadzania okresowych ocen.

(dowód: akta kontroli str. 158, 283-284, 287-293, 523-524)

Kierownik Wydziału Kadr i Szkoleń Wiesława Miecznikowska wyjaśniła, że „przełożony nowozatrudnionego pracownika zapomniał dokonać oceny”.

Sekretarz Województwa wyjaśnił, że: w 23 przypadkach oceniający zapomnieli dokonać oceny w terminie, w 37 przypadkach oceny przeprowadzono w najbliższej edycji ocen okresowych po przyjeździe pracowników do pracy w Urzędzie, w dwóch przypadkach w trakcie trwania zatrudnienia pracowników, zmienili się ich bezpośredni przełożeni, w jednym przypadku ocenę przeprowadził nowy przełożony pracownika, który zmienił wydział, w jednym przypadku ocenę przeprowadzono w momencie powrotu z urlopów wypoczynkowych ocenianego i oceniającego oraz w ostatnim przypadku ocenę przeprowadzono w pierwszym następującym po 1 maja dniu pracy (termin na przeprowadzenie oceny upłynął 30 kwietnia).

(dowód akta kontroli str. 526-529, 534-537, 540)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Marszałka Województwa w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

Oświadczenia o stanie majątkowym ewidencjonowano w rejestrze pism przychodzących prowadzonym przez Kancelarię Ogólną Urzędu, a następnie przekazywano do Sekretariatu Departamentu Organizacji, gdzie były przechowywane w zamykanych szafach. Dostęp do nich miały wyłącznie osoby

¹⁵ Dla pracownika A.Ż. ocenę okresową dokonano 2 listopada 2011 r., a poprzednią 28 sierpnia 2009 r.; J.M. oceny dokonano 28 października 2011 r., a poprzednią 19 czerwca 2009 r.; BF8 oceny dokonano 21 listopada 2011 r., a poprzednią 10 czerwca 2009 r.; KP7 oceny dokonano 2 listopada 2011 r., a poprzednią 30 czerwca 2009 r.

¹⁶ Ocena pracownika (KP11) nieobecnego (z przerwami) od 11 lutego 2011 r. do 1 lutego 2012 r. powinna być dokonana do 20 maja 2012 r. (poprzedniej oceny dokonano 20 maja 2010 r.).

upoważnione z Wieloosobowego Stanowiska ds. Ochrony Danych Osobowych i Oświadczeń Majątkowych.

(dowód: akta kontroli str. 818-819, 876, 1126)

W każdym roku objętym badaniem, Marszałek Województwa powoływał¹⁷ Zespół ds. przyjmowania oraz przeprowadzania analizy oświadczeń majątkowych. Zespół składał się z pracowników Urzędu, w tym Przewodniczącego którym był Zastępca Dyrektora Departamentu Organizacji ds. Bezpieczeństwa Publicznego. Do zadań Zespołów należało: przyjmowanie oświadczeń majątkowych, ich analiza oraz sporządzanie do 1 października danego roku sprawozdania zawierającego: informacje o osobach, które nie złożyły oświadczenia lub złożyły je po terminie, nieprawidłowościach stwierdzonych w analizowanych oświadczeniach wraz z ich opisem i wskazaniem osób, które złożyły nieprawidłowe oświadczenia, a także o działaniach podjętych w związku z nieprawidłowościami stwierdzonymi w oświadczeniach. Do Zespołów powołanych w latach 2011-2012 należało ponadto: przedstawienie Marszałkowi zbiorczej informacji na temat osób, które nie złożyły oświadczeń do 30 kwietnia i wobec których wyznaczono dodatkowy termin na ich złożenie, niezwłoczne przekazanie Marszałkowi informacji o osobach, które nie złożyły oświadczeń mimo upływu dodatkowego terminu, informowanie Marszałka o osobach, wobec których obowiązek złożenia oświadczeń powstał odpowiednio w 2011 r. i 2012 r., a które ich nie złożyły, mimo upływu dodatkowo wyznaczonego terminu (w ciągu 14 dni od jego upływu). Tryb pracy Zespołu, zgodnie z § 4 Zarządzeń, określał Przewodniczący na pierwszym posiedzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 820-825)

Informacje o wynikach analiz oświadczeń majątkowych przeprowadzanych w latach 2010-2012 przez Zespół ds. przyjmowania i analizy tych oświadczeń Marszałek Województwa przedstawiał Sejmikowi Województwa, zgodnie z art. 27c ust. 12 ustawy o samorządzie województwa.

(dowód: akta kontroli str. 826-869, 878-929)

W Urzędzie przyjęto zasadę, że oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej składają wszyscy nowozatrudnieni pracownicy na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych oraz doradcy i asystenci.

Oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, stanowiące dokumentację pracowniczą przechowywane były w aktach osobowych, zgodnie z art. 94 pkt 9b Kodeksu pracy oraz rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych¹⁸. Oświadczenia te przechowywane są w zamkniętych szafach, do których dostęp posiadają wyłącznie upoważnieni pracownicy Wydziału Kadr i Szkoleń.

(dowód: akta kontroli str. 818-819, 873, 876, 1126)

Pracownicy samorządowi zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, nie wykonywali zajęć (innych niż w ramach działalności gospodarczej), pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonywali w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ups.

(dowód: akta kontroli str. 930-965, 1127-1128, 1134-1146, 1147-1161)

¹⁷ Zarządzeniem Nr 522/10 z dnia 11 stycznia 2010 r., Zarządzeniem Nr 47/11 z dnia 07 marca 2011 r. i Zarządzeniem Nr 184/12 z dnia 19 stycznia 2012 r.

¹⁸ Dz.U. Nr 62, poz. 286 ze zm.

Nie stwierdzono przypadku, w których małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli byli zatrudnieni w Urzędzie i pozostawali w bezpośredniej podległości służbowej.

(dowód: akta kontroli str. 974-993, 1126)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Marszałka Województwa 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 Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego¹⁹ określono warunki przyznawania i wypłacania nagród. Na podstawie § 23 ust. 1 Regulaminu w latach 2010 – 2011 utworzono fundusz nagród, którego wysokość ustalono do 20% funduszu na wynagrodzenia. Regulamin był dostępny dla wszystkich pracowników, poprzez przesłanie e-mailowo komunikatu oraz publikację na wewnętrznej stronie internetowej Urzędu.

W § 23 Regulaminu wynagradzania określono m.in., że decyzję o terminie wypłat i kwocie funduszu nagród podejmuje Marszałek na wniosek Sekretarza, a Sekretarz w przypadku nieobecności Marszałka, nagrody mają charakter uznaniowy. Wysokość indywidualnej nagrody jest uzależniona od oceny pracy pracownika dokonanej przez przełożonego. Do nagród z tego funduszu mogą być uprawnieni pracownicy, którzy przepracowali w Urzędzie przynajmniej 3 miesiące oraz wzorowo wykonują swoje obowiązki służbowe i nie otrzymali kary, o której mowa w art. 108 Kodeksu pracy. Propozycje nagród dla pracowników przedstawiają do Sekretarza dyrektorzy departamentów/delegatur, a dla dyrektorów i ich zastępców Sekretarz przedstawia Marszałkowi. Wysokość nagród przyznanych pracownikom, na wniosek Sekretarza, podlega akceptacji Marszałka. Nagrody dla Sekretarza i dyrektorów oraz ich zastępców przyznaje Marszałek.

(dowód akta kontroli str. 194-216, 495)

Pisemna informacja o przyznaniu nagrody była włączana do akt osobowych pracownika, natomiast nie była przekazywana pracownikowi.

(dowód: akta kontroli str.506-521)

W latach 2010 – 2011 premie były wypłacane tylko pracownikom na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

(dowód: akta kontroli str. 300-301)

Dane dotyczące nagród przyznanych pracownikom Urzędu przedstawia poniższa tabela:

¹⁹ Wprowadzony Zarządzeniem nr 432/09 z dnia 29 czerwca 2009 r. z późniejszą zmianą wprowadzoną Zarządzeniem nr 44/11 z dnia 28 lutego 2011 r.

Lp	Wyszczególnienie	2010 r.					2011 r.					2012 r. (I półrocze)				
		Plan w tys. zł	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznaných nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznaných nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie w tys. zł	Plan w tys. zł	Liczba pracowników ogółem	Liczba przyznaných nagród	Liczba nagrodzonych pracowników	Wykonanie w tys. zł
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1	wynagrodzenia ogółem	64147.4				54718.5	73893.8				60536.1	68199.1				30109.9
2	nagrody ogółem			2893	987	7264.3			3992	1055	10166.6			0	0	0
2.1.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru		5	0	0			5	0	0			5	0	0	
2.2.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania		1	3	1	37		1	4	1	49		1	0	0	0
2.3.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych		130	387	135	1783.7		141	567	147	2732.8		144	0	0	0
2.4.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych		793	2244	758	4950.8		856	3041	790	6673.2		851	0	0	0
2.5.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystenci i doradcy		2	13	6	31.5		5	13	5	19.7		6	0	0	0
2.6.	nagrody dla pracowników zatrudnionych na na stanowiskach pomocniczych i obsługi		86	246	87	461.3		112	367	112	691.9		113	0	0	0

W rubrykach 4, 9 i 14 podana jest liczba pracowników ogółem według stanu na koniec roku (2010 i 2011) oraz na koniec I półrocza 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 298-299)

Ustalono
nieprawidłowości

Analiza dokumentacji 16 pracowników, którym została przyznana nagroda wykazała, że nie byli oni informowani na piśmie o jej przyznaniu, co było niezgodne z art 105 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁰.

(dowód akta kontroli str. 506-521)

Za powyższą nieprawidłowość odpowiedzialna była Kierownik Wydziału Kadr i Szkoleń, która wyjaśniła m.in., że „art. 105 Kodeksu pracy nie mówi w jaki sposób pracodawca ma obowiązek poinformować pracownika o przyznanej nagrodzie”.

(dowód: akta kontroli str. 503)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działania Marszałka Województwa w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W Regulaminie wynagradzania pracowników ustalono wymagania kwalifikacyjne oraz szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w ramach poszczególnych grup zawodowych.

(dowód akta kontroli str. 194-216)

Analiza akt osobowych 21 pracowników, w tym: pięciu z wyboru (Marszałka, dwóch Wicemarszałków oraz dwóch Członków Zarządu Województwa), jednego z powołania (Skarbnika Województwa) oraz 15 zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych (w tym pięciu na kierowniczych stanowiskach urzędniczych z Sekretarzem Województwa włącznie) wykazała, że wynagrodzenia ustalone zostały na poziomie zgodnym z wymogami określonymi w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz z Regulaminem wynagradzania. Kwalifikacje wszystkich objętych badaniem pracowników zatrudnionych na podstawie umów o pracę spełniały określone w rozporządzeniu minimalne wymagania kwalifikacyjne w zakresie wykształcenia i stażu pracy.

(dowód: akta kontroli, str. 994-1003, 1203-1223)

Dane dotyczące wynagrodzeń pracowników Urzędu przedstawia poniższa tabela:

²⁰ Dz.U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

LP.	WYSZCZEGÓLNIENIE	2010				2011				2012 (I PÓŁROCZE)			
		plan po zmianach w tys. zł	wykonanie (w tys. zł)	liczba pracowników ogółem	4:3 %	plan po zmianach (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	liczba pracowników ogółem	8:7 %	plan po zmianach (w tys. zł)	wykonanie (w tys. zł)	liczba pracowników ogółem	12:11 %
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1	Wydatki ogółem	1913091.9				1677808.0				1972435.0			
1.1.	Wynagrodzenia ogółem (prezentowane zgodnie z art. 236 ufp ust. 3, pkt 1 lit. a)	64147.4		1017		73893.8		1120		68199.1		1120	
1.1.1.	Udział % wynagrodzeń w wydatkach ogółem	3.4	3.1		91.9	4.4	3.8		87.3	3.5	4.1		118.5
1.2.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach kierowniczych urzędniczych		10871.1	136			12061.2	147			6496.9	150	
1.3	Wynagrodzenia osób na pozostałych stanowiskach urzędniczych		40510.2	793			44645.5	856			21329.2	851	
1.4.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach doradcy		0	0			0	0			0	0	
1.5	Wynagrodzenia osób na stanowiskach asystentów		269.6	2			151.9	5			151.6	6	
1.6.	Wynagrodzenia osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi		3067.9	86			3677.5	112			2132.2	113	
2	Wydatki na PFRON	800	753.3		94.2	820	813.1		99.2	820	422.4		51.5

(dowód: akta kontroli str. 302-303)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- 1) określone w Regulaminie wynagradzania wymagania kwalifikacyjne dla stanowisk urzędniczych oraz pomocniczych i obsługi, tj.: starszego specjalisty/starszego informatyka, kancelisty i młodszego kancelisty nie uwzględniały minimalnych wymagań kwalifikacyjnych określonych w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. W przypadku stanowisk starszego specjalisty i starszego informatyka przewidziano możliwość zatrudnienia – poza osobami posiadającymi wymagane rozporządzeniem wykształcenie średnie i 20-letni staż pracy – również (alternatywnie) osób z wyższym wykształceniem i 3-letnim stażem pracy. Wymagany staż pracy dla stanowisk kancelisty i młodszego kancelisty określono odpowiednio 2 lata i rok, natomiast zgodnie z rozporządzeniem minimalny staż pracy dla tych stanowisk wynosi 3 lata.

(dowód: akta kontroli str. 207-208, 214, 216)

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że „zapis załącznika nr 3 Regulaminu wynagradzania (...) w odniesieniu do stanowisk starszy specjalista i starszy informatyk należy czytać łącznie, tzn. że na tych stanowiskach jest wymagane, aby pracownik miał wyższe wykształcenie i 3 letni staż pracy albo wykształcenie średnie i 20 letni staż pracy” oraz „w odniesieniu do stanowisk kancelisty i młodszego kancelisty w Regulaminie wynagradzania (...) zapisano inny staż pracy niż w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (...), gdyż takie różnicowanie jest obiektywnym kryterium niezbędnym przy zatrudnieniu na dwa różne stanowiska pracy.”

(dowód: akta kontroli str. 408, 410)

- 2) w załączniku nr 3 do Regulaminu wynagradzania zostały określone stanowiska urzędnicze oraz pomocnicze i obsługi, spoza katalogu stanowisk dla urzędów jednostek samorządu terytorialnego, ustalonego w części F tabeli IV zawartej w załączniku Nr 3 do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników. W Regulaminie tym wskazano takie stanowiska jak: starszego inspektora i inspektora do spraw BHP oraz starszego recepcjonisty. Stanowiska te znajdują się w katalogu stanowisk przewidzianych dla samorządowych jednostek organizacyjnych określonym w części H tabeli IV zawartej w załączniku Nr 3 do rozporządzenia. W Regulaminie wskazano również stanowiska urzędnicze oraz pomocnicze, które nie zostały wymienione w załączniku Nr 3 do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników, a mianowicie informatyka Urzędu, legislatora, starszego kancelisty, młodszego archiwisty i młodszego recepcjonisty.

W latach 2010-2012 (I półrocze) zatrudniając osoby na stanowiskach, które nie zostały wyszczególnione w katalogu stanowisk dla urzędów jednostek samorządu terytorialnego (część F tabela IV załącznika Nr 3 do rozporządzenia), tj.: inspektora ds. BHP, informatyka Urzędu oraz starszego kancelisty, Urząd wydatkował na ich wynagrodzenia kwotę w wysokości 859 490,96 zł²¹.

(dowód: akta kontroli str. 206-208, 214, 216)

²¹ na stanowisku inspektora ds. BHP wypłacono 22 049,18 zł; na stanowisku Informatyka Urzędu - 313 954,46 zł; na stanowisku starszego kancelisty - 523 487,32 zł

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że „W załączniku nr 3 Regulaminu wynagradzania (...) zostały umieszczone stanowiska starszego inspektora do spraw BHP oraz stanowisko inspektora do spraw BHP, gdyż takie stanowiska są przewidziane w dokumencie regulującym szczegółowy zakres działania oraz kwalifikacje wymagane do wykonywania zadań służby bhp tj. Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (...) a także dają większą szansę na zatrudnienie pracownika z kwalifikacjami do służby bhp.” W wyjaśnieniach nie odniesiono się do stanowiska starszego recepcjonisty.

„W załączniku nr 3 Regulaminu wynagradzania (...) znajdują się stanowiska, które nie są umieszczone w załączniku nr 3 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. (...) gdyż wprowadzenie stanowiska Informatyka Urzędu wynika z konieczności posiadania w stałej dyspozycji wyspecjalizowanego podmiotu (komórki organizacyjnej w Urzędzie) do prowadzenia polityki zarządzania systemami informatycznymi i teleinformatycznymi oraz polityki innowacji i rozwoju systemów ICT w Urzędzie, w tym w szczególności stałego monitorowania i analizowania funkcjonujących systemów informatycznych i teleinformatycznych Urzędu w odniesieniu do dynamicznych zmian technologicznych w tym obszarze oraz stawianych wymagań prawnych. Ponadto z uwagi na ilość oraz różnorodność systemów, oprogramowania i utrzymywanych baz danych w Urzędzie konieczne jest wyeksponowanie stanowiska Informatyka Urzędu w strukturze Urzędu, który w oparciu o strategię informatyzacji Urzędu, wyniki monitorowania i analizy posiadanych przez Urząd zasobów informatycznych dokonuje cyklicznego planowania i realizacji procesów wdrożenia nowych rozwiązań ICT w Urzędzie. Wprowadzenie stanowiska legislatora to konieczność wynikająca z tego, iż realizując liczne zadania ustawowe, organy samorządu województwa (sejmik, zarząd), a także marszałek województwa wydają szereg aktów normatywnych, w tym akty prawa miejscowego. Zarówno akty zawierające normy powszechnie obowiązujące jak i normy o charakterze wewnętrznym (uchwały i zarządzenia) muszą być wydawane zgodnie z regułami określonymi w "Zasadach techniki prawodawczej". W celu zapewnienia właściwego stosowania reguł legislacyjnych, ułatwiających adresatowi norm wykładnię tych przepisów, uznano za konieczne zatrudnienie osób, które posiadają odpowiednie wykształcenie i doświadczenie w tym zakresie. Gwarancją na spełnienie tych warunków dają zatrudnienie osób, które ukończyły organizowany przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów aplikację legislacyjną, a realizowane przez te osoby zadania powinny być odzwierciedlone w nazwie stanowiska. Wprowadzenie stanowisk starszego kancelisty, młodszego archiwisty i młodszego recepcjonisty jest konsekwencją budowania ścieżki awansu zawodowego w zakresie stanowisk pomocniczych i obsługi, tak jak jest analogicznie w przypadku stanowisk urzędniczych.”

(dowód: akta kontroli str. 408-411)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Marszałka Województwa w zbadanym zakresie.

8. Określenie 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

Dane dotyczące liczby i form podnoszenia kwalifikacji przez pracowników Urzędu przedstawia poniższa tabela:

Lp.	Wyszczególnienie	2010				2011				2012 I połowa			
		formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych				formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych				formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych			
		kurs *	seminarium**	studia podyplomowe	inne formy	kurs *	seminarium**	studia podyplomowe	inne formy	kurs *	seminarium**	studia podyplomowe	inne formy
1.	liczba form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w których uczestniczyli pracownicy urzędu jst	7	263	22	113	5	334	15	158	5	118	5	55
1.1	dane dla całego urzędu	7	263	22	113	5	334	15	158	5	118	5	55
1.2	burmistrz, wójt, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
1.3	Zastępcy burmistrza, wójta, prezydenta miasta, wicestarostowie, pozostali członkowie zarządu w powiecie, wicemarszałkowie województwa, pozostali członkowie zarządu województwa	0	0	0	2	0	3	0	0	0	0	0	0
1.4	Skarbnik	0	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0	0
1.5	Sekretarz		1	0	1	0	1	0	3	0	1	0	2
1.6	pozostałe kierownicze stanowiska urzędnicze	2	122	3	60	4	138	6	97	5	57	2	39
1.7	pozostałe stanowiska urzędnicze	6	218	20	81	3	259	11	85	2	105	3	25
1.8	doradcy i asystenci	1	2	0	2	1	5	0	1	1	1	0	1
1.9	stanowiska pomocnicze i obsługi	2	9	0	5	2	15	0	3	1	10	0	1

kurs - jest pozaszkolną formą kształcenia o czasie trwania nie krótszym niż 30 godzin zajęć edukacyjnych, której ukończenie umożliwia uzyskanie lub uzupełnienie wiedzy ogólnej, umiejętności lub kwalifikacji zawodowych, realizowaną zgodnie z programem nauczania przyjętym przez organizatora kształcenia.

** seminarium - jest pozaszkolną formą kształcenia o czasie trwania nie krótszym niż 5 godzin zajęć edukacyjnych, której ukończenie umożliwia uzyskanie lub uzupełnienie wiedzy na określony temat, realizowaną zgodnie z programem nauczania przyjętym przez organizatora kształcenia.

(dowód: akta kontroli str. 304-305)

Zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Urzędu zostały wprowadzone przez Marszałka Województwa Zarządzeniem Nr 226/12 z dnia 12 kwietnia 2012 r.²²

(dowód: akta kontroli str. 217-271)

Analiza 16 losowo wybranych dokumentacji w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych wykazała, że uczestnictwo w podnoszeniu wiedzy i kwalifikacji zawodowych było związane z aktualnym zakresem obowiązków pracowników oraz przestrzegano przepisy ustawy Kodeksu pracy dotyczące podnoszenia przez pracownika kwalifikacji zawodowych. Piętnastu pracownikom umożliwiono korzystanie z urlopu szkoleniowego lub zwolniono ich z całości lub części dnia pracy w celu uczestnictwa w zajęciach. W 10 przypadkach opłaty za kształcenie pokryto w 100%, w trzech w 50%, w jednym w 20%, a w pozostałych dwóch opłata za kształcenie zostanie zrefundowana w 50% po dostarczeniu przez tych pracowników certyfikatu potwierdzającego zdanie egzaminu. Z 12 pracownikami zawarto umowy określające prawa i obowiązki stron.

(dowód: akta kontroli str. 435-438, 443, 1230-1245)

²² Wcześniej obowiązywały zasady i warunki podnoszenia kwalifikacji wprowadzone przez Marszałka Województwa Zarządzeniem Nr 478/09 z dnia 14 października 2009 r. (obowiązującym do 31 sierpnia 2010 r.), następnie Zarządzeniem Nr 639/10 z dnia 1 września 2010 r. (obowiązującym do 11 kwietnia 2012 r.).

W planie finansowym Urzędu na podnoszenie kwalifikacji pracowników przewidziano środki finansowe w wysokości 1 414,4 tys. zł w 2010 r., 3 683,7 tys. zł w 2011 r., oraz 2 749,6 tys. zł w 2012 r. Zrealizowane wydatki wyniosły 1 079,0 tys. zł w 2010 r., 1 587,8 tys. zł w 2011 r. oraz 600,1 tys. zł w I połowie 2012 r., co stanowiło odpowiednio 76,3%, 43,1% i 21,8% planu.

(dowód: akta kontroli str. 306-308)

Z wyjaśnień Sekretarza Województwa wynika, że „wydatki planowane na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu w 2011 r. nie zostały zrealizowane m.in. z uwagi na udział pracowników w szkoleniach finansowanych ze środków Unii Europejskiej (Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki) oraz bezpłatnych szkoleniach/konferencjach”.

(dowód: akta kontroli str. 441 i 444)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości:

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Z analizy dokumentacji 16 pracowników dotyczącej podnoszenia kwalifikacji wynika, że w jednym przypadku na szkolenie skierowano pracownika, który nie miał zdanego egzaminu końcowego w ramach służby przygotowawczej, co było niezgodne z § 4 ust. 2 w zw. z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c Zarządzenia nr 639/10 z dnia 1 września 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 436, 444, 452-455)

Sekretarz Województwa wyjaśnił m.in., że „pracownik został skierowany na seminarium, ponieważ zagadnienia nim objęte są w praktycznym stosowaniu zagadnieniami złożonymi i skomplikowanymi, a także ze względu na to, że drugi pracownik z Wydziału, który między innymi zajmował się zagadnieniami poruszonymi na seminarium, przebywał na długotrwałym zwolnieniu lekarskim”.

(dowód akta kontroli str. 447)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Marszałka Województwa w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

Rejestr skarg i wniosków prowadzony był zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego²³, tj. w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminu załatwienia sprawy. Zawierał on informacje pozwalające na udokumentowanie między innymi daty wpływu skargi, jej przedmiotu oraz sposobu rozpatrzenia. Analiza wpisów w rejestrze wykazała, że żadna ze skarg zaewidencjonowanych w latach 2010-2012 (I półrocze) nie dotyczyła przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 309-317)

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK wnosi o:

- 1) dostosowanie zapisów wewnętrznych uregulowań dotyczących wymagań kwalifikacyjnych i wynagradzania do przepisów rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych,

²³ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.

- 2) przestrzeganie wewnętrznych procedur przy naborze na wolne stanowiska oraz przeprowadzanie go w sposób zapewniający pozyskanie pracowników w najwyższym stopniu spełniających wymagania niezbędne do ich zajmowania,
- 3) wzmocnienie nadzoru nad pracownikami sporządzającymi dokumentację w procesie rekrutacji, w celu wyeliminowania przypadków niezgodności wymagań kwalifikacyjnych określanych we wnioskach rekrutacyjnych z "Księgą stanowisk",
- 4) dokonywanie ocen okresowych pracowników samorządowych zgodnie z art. 27 ups oraz uregulowaniami wewnętrznymi,
- 5) powiadamianie na piśmie pracowników o przyznaniu im nagrody, zgodnie z art. 105 Kodeksu pracy,

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Marszałka Województwa Mazowieckiego, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o NIK przysługuje Panu Marszałkowi 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 Warszawie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę Pana Marszałka 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.

Warszawa, dnia 19 grudnia 2012 r.

Kontrolerzy
Barbara Jaros
Inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor
Mieczysław Kosmański

.....
Bartosz Pomykała
Starszy inspektor kontroli państwowej
.....