



KAP-4101-02-00/2012
Nr ewid. 49/2013/P12190/KAP

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA ZADAŃ PRACODAWCY W ODNIESIENIU DO PRACOWNIKÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

p.o. Dyrektor Departamentu
Administracji Publicznej:
Józef Górny

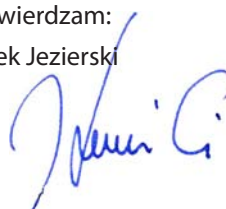


Akceptuję:
Wojciech Kutyla



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski



Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 3. 06 2013

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	7
2.1. Ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Uwagi i wnioski.....	8
3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE.....	12
3.1. Uwarunkowania prawne i organizacyjne.....	12
3.2. Wyniki kontroli.....	12
4. INFORMACJE DODATKOWE	38
4.1. Organizacja kontroli.....	38
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	38
4.3. Finansowe rezultaty kontroli	39
5. ZAŁĄCZNIKI.....	40

Wykaz stosowanych skrótów

- jst** – jednostki samorządu terytorialnego,
- u.p.s.** – ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹,
- Kp** – ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²,
- Kk** – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny³,
- u.s.g.** – ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁴,
- u.s.p.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵,
- u.s.w.** – ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶,
- Pzp** – ustawa z dnia 29 stycznia z 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷,
- rozporządzenie RM w sprawie wynagradzania** – rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸.

¹ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

² Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

³ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁷ Dz. U. 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

Temat i nr kontroli

Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego, P/12/190.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Kontrola planowa przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Z dniem 1 stycznia 2009 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, której przepisy, jak wskazano w jej uzasadnieniu, mają sprzyjać ukształtowaniu sprawnej administracji samorządowej, stanowiącej na szczeblach regionalnym i lokalnym odpowiednik służby cywilnej, realizującej zadania państwa, służącej społeczeństwu lokalnemu. NIK dotychczas (z wyjątkiem oceny zasad naboru na stanowiska urzędnicze w jst⁹) nie przeprowadzała kompleksowej kontroli w zakresie wdrażania przepisów tej ustawy.

Cel kontroli

Ocena realizacji przez wójtów, burmistrzów (prezydentów), starostów i marszałków województw zadań, wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych w zakresie przestrzegania:

- warunków tworzenia i funkcjonowania stanowiska sekretarza w urzędach jst oraz określania zadań i kompetencji osób realizujących zadania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi,
- trybów nawiązywania stosunku pracy z pozostałymi pracownikami urzędu zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz powołania,
- zasad organizacji i przeprowadzania służby przygotowawczej,
- warunków dokonywania ocen okresowych pracowników jst,
- warunków zachowania obiektywizmu i bezstronności pracowników,
- obowiązku określania warunków wynagradzania pracowników oraz realizacji zasad obowiązujących w tym zakresie,
- obowiązku stworzenia warunków do podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników,
- zasad rozpatrywania skarg skierowanych do kierownika urzędu w zakresie spraw określonych w *u.p.s.*,
- korzystania z prawa do określania warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych.

Organizacja i zakres kontroli

Kontrolę przeprowadzono na terenie ośmiu województw, tj. dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego, lubelskiego, łódzkiego, małopolskiego, mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego w 45 jst na szczeblu gminy, powiatu i województwa, z tego w 27 urzędach miast i gmin, 10 starostwach powiatowych oraz w ośmiu urzędach marszałkowskich. Jednostki do kontroli

⁹ W latach 2008–2010 (I kwartał) NIK (Delegatury w Warszawie i Zielonej Górze) przeprowadziły kontrole dotyczące naboru pracowników na stanowiska urzędnicze (S/08/004 Nabór na stanowiska urzędnicze w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego – nr ewid. 154/2008/S/08/004/LWA; P/08/166 Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego – nr ewid. 154a/2008/P/08/166/LZG; P/09/190 Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego – nr ewid. 148/2010/P/09/190/LZG).

dobrano na podstawie analiz ankiet skierowanych do wszystkich jst. Wykaz jednostek, w których przeprowadzono kontrolę stanowi załącznik nr 3 do informacji.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁰ pod względem legalności, gospodarności i rzetelności.

Szczegółowymi badaniami kontrolnymi objęto lata 2010–2012 (I połowa). Kontrolę przeprowadzili kontrolerzy Departamentu Administracji Publicznej i siedmiu Delegatur NIK w: Bydgoszczy, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Opolu, Poznaniu i Warszawie w okresie od 29 czerwca do 19 grudnia 2012 r.

W celu właściwej oceny wyników kontroli Najwyższa Izba Kontroli zorganizowała 19 lutego 2013 r. spotkanie panelowe z udziałem ekspertów reprezentujących naukę i praktykę, którego celem było poznanie opinii uczestników panelu w kwestiach potrzeb, kierunków i możliwości zmian w obowiązujących przepisach prawnych. Notatkę z panelu zamieszczono w załączniku nr 1 do informacji.

Ponadto w trakcie przeprowadzania kontroli, za zgodą 38 kierowników kontrolowanych jednostek, kontrolerzy przeprowadzili badania ankietowe wśród pracowników (452 respondentów) zajmujących stanowiska urzędnicze dotyczące satysfakcji z pracy w urzędzie i perspektyw rozwoju zawodowego oraz wśród interesantów odwiedzających urzędy (414 respondentów) dotyczące satysfakcji z pracy urzędu. Wyniki badań ankietowych zostały przedstawione w załączniku nr 2.

¹⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

2.1 Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹¹, realizację przez wójtów, burmistrzów (prezydentów), starostów i marszałków województw¹² zadań określonych w ustawie o pracownikach samorządowych prowadzonych w celu zapewnienia wysoko wykwalifikowanej kadry w administracji samorządowej.

Ocenę powyższą uzasadniają następujące ustalenia kontroli:

1. Kierownicy wszystkich skontrolowanych urzędów, realizując obowiązki wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych, określili:
 - szczegółowy sposób przeprowadzania służby przygotowawczej dla pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym i zasady organizowania egzaminu kończącego tę służbę,
 - zasady dokonywania ocen okresowych pracowników na stanowiskach urzędniczych, z uwzględnieniem kryteriów stanowiących podstawę przeprowadzania tej oceny oraz jej skalę, okres za który jest dokonywana i częstotliwość,
 - zasady wynagradzania pracowników urzędu.
2. W każdym z 28 skontrolowanych urzędów zatrudniających doradców i asystentów, przestrzegano limitów zatrudnienia określonych dla tych stanowisk w art. 17 ust. 4 *u.p.s.* Z ustaleń kontroli wynika, że z możliwości zatrudnienia tej grupy pracowników korzystało 62,2% skontrolowanych urzędów.
3. We wszystkich skontrolowanych urzędach zapewniono pracownikom warunki do podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, przeznaczając na ten cel środki budżetowe.
4. We wszystkich skontrolowanych urzędach prowadzono ewidencję skarg i wniosków, w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw, w tym dotyczących realizacji zadań przez pracowników urzędów.

Należy podkreślić, że chociaż obowiązujące przepisy nie nakładają na pracodawców samorządowych obowiązku określenia wewnętrznych zasad naboru na wolne stanowiska urzędnicze, czy zasad finansowania udziału pracowników w szkoleniach podnoszących ich wiedzę i kwalifikacje zawodowe, to regulacje w tym zakresie opracowano odpowiednio w 37 (82,2%) i w 31 (68,9%) jednostkach kontrolowanych [str. 14, 35].

Mimo, iż w ramach prowadzonych czynności kontrolnych nie stwierdzono przypadków nepotyzmu i zjawisk korupcyjnych w badanym zakresie to, należy jednak zauważyć, że 2% ankietowanych interesantów urzędów podało, iż spotkali się z sytuacją wręczania lub oczekiwania dowodu wdzięczności za załatwienie sprawy urzędowej, a 2% respondentów nie udzieliło w tym zakresie odpowiedzi.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości polegały m.in. na tym, że:

- w dwóch przypadkach¹³ zatrudniono na stanowisku sekretarza osoby niespełniające wymogów dotyczących stażu pracy, co było niezgodne z art. 5 ust. 2 *u.p.s.* W jednym z 45 skontrolowanych urzędów¹⁴ nie utworzono stanowiska sekretarza, co stanowiło naruszenie przepisu art. 5 ust. 1 *u.p.s.* [str. 13],

¹¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

¹² Zwanych dalej kierownikami urzędów.

¹³ Urzędy Miasta Zamość i Płock.

¹⁴ Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego.

- w 19 urzędach (42,2%) nie dopełniono obowiązków związanych z przeprowadzaniem otwartych i konkurencyjnych naborów na stanowiska urzędnicze, w tym m.in.: w dwóch urzędach¹⁵ zatrudniono cztery osoby, które nie spełniały wymagań niezbędnych do zajmowania tych stanowisk. W pozostałych 16 urzędach nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter formalny i dotyczyły m.in.: nieprzestrzegania terminów publikowania ogłoszeń o naborze i informacji o jego wynikach w Biuletynie Informacji Publicznej, zamieszczania niekompletnych danych w ogłoszeniu o naborze oraz określania krótszych niż 10 dni terminów na składanie dokumentów [str. 16],
- w 13 z 45 urzędów (28,9%) awansowano na stanowiska urzędnicze pracowników ze stanowisk pomocniczych i obsługi, co stanowiło naruszenie art. 20 *u.p.s.* [str. 16],
- w ośmiu z 45 urzędów (17,8%) nie przestrzegano obowiązku organizowania służby przygotowawczej i egzaminu kończącego służbę dla wszystkich pracowników po raz pierwszy podejmujących pracę na stanowisku urzędniczym. Nieprawidłowości w zakresie przeprowadzania służby przygotowawczej stwierdzone w 16 urzędach miały charakter formalny i dotyczyły braków w dokumentacji oraz niedotrzymywania terminów obowiązujących w procesie jej przeprowadzania [str. 21, 23],
- w 17 urzędach (37,8%) nierzetelnie wywiązywano się z obowiązków dokonywania ocen okresowych pracowników, w tym m.in. nie przestrzegano częstotliwości dokonywania oceny lub nie oceniono części pracowników, w tym osób zajmujących stanowiska kierownicze i nie przestrzegano wewnętrznych zasad oceniania [str. 27],
- w pięciu kontrolowanych urzędach (11%) nie dotrzymano terminów składania przez pracowników oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej [str. 29],
- w 18 z 45 urzędów (40%) nie przestrzegano zasad nagradzania pracowników, w tym w trzech urzędach przyznano nagrody osobom niespełniającym wymogów określonych w uregulowaniach wewnętrznych, a także przyznawano nagrody uznaniowe z okazji świąt [str. 32],
- w 18 urzędach (40%) nie przestrzegano obowiązku pisemnego powiadamiania pracownika o przyznanej nagrodzie [str. 32],
- w pięciu z 20 urzędów (25%) nieterminowo rozpatrywano skargi, dotyczące pracowników samorządowych [str. 36].

2.2 Uwagi i wnioski

Ustawa o pracownikach samorządowych od 1 stycznia 2009 r. wprowadziła nowe uregulowania w zakresie pragmatyki pracowników samorządowych, do których należą m.in.: wyodrębnienie trzech grup stanowisk pracowników samorządowych¹⁶, obligatoryjność tworzenia stanowiska sekretarza we wszystkich urzędach gmin, starostwach i urzędach marszałkowskich, wyeliminowanie mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy, zdefiniowanie wolnego stanowiska urzędniczego, obowiązek zorganizowania służby przygotowawczej zakończonej egzaminem dla osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, obowiązek zapewnienia warunków do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, określenia kwalifikacji i wynagrodzeń dla poszczególnych stanowisk, a także cyklicznej oceny pracowników przez kierowników urzędów.

¹⁵ Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego i Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim.

¹⁶ Są to grupy: 1) urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze, 2) doradców i asystentów, 3) pomocnicze i obsługi.

Kontrola wykazała, że kierownicy części skontrolowanych urzędów napotykają na problemy we wdrażaniu ww. uregulowań *u.p.s.* Wśród nich trzeba wymienić przede wszystkim, zatrudnianie pracowników na stanowiskach urzędniczych w trybie awansu wewnętrznego i w drodze konkurencyjnego naboru, organizację służby przygotowawczej i przeprowadzanie ocen okresowych pracowników. Pomimo, iż jednostki wypracowały uregulowania wewnętrzne w tych obszarach, problemem pozostaje ich rzetelne przestrzeganie, w tym w szczególności dotrzymanie terminów określonych w tych procedurach, np. terminowości przeprowadzenia ocen okresowych, czy terminów rozpoczęcia i zakończenia służby przygotowawczej.

W zakresie obsadzania stanowisk urzędniczych w trybie konkurencyjnego naboru żaden z kierowników urzędów nie został oceniony negatywnie. Ustalenia kontroli wskazują na zauważalną poprawę w tym obszarze w porównaniu do wyników wcześniejszych kontroli NIK (P/08/166, S/08/004 i P/09/190).

Dodać jednak trzeba, że do najczęstszych błędów przy rekrutacji na stanowiska urzędnicze należy zawężanie kryteriów koniecznych do podjęcia pracy lub brak opisów stanowisk pracy uniemożliwiających dokładne sprecyzowanie koniecznych wymagań.

W ocenie NIK, niektóre ze stwierdzonych nieprawidłowości wynikały z wadliwej interpretacji niejednoznacznych lub niejasnych przepisów *u.p.s.* Stwierdzono bowiem, że:

- w zakresie obsadzania stanowisk urzędniczych i awansowania pracowników kierownicy urzędów wykorzystywali niejednoznaczność przepisów dotyczących awansu wewnętrznego (art. 12 i 20 *u.p.s.*), przenosząc na stanowiska urzędnicze pracowników z grupy stanowisk pomocniczych i obsługi. Z literalnego brzmienia przepisu art. 12 wspomnianej ustawy wynika bowiem, że na wolne stanowisko urzędnicze może być przeniesiony w drodze awansu m.in. „pracownik samorządowy danej jednostki”, co – biorąc pod uwagę trzy kategorie ww. stanowisk, na których są zatrudnieni pracownicy samorządowi – w przekonaniu części kierowników urzędów uprawniało ich do awansowania pracowników ze stanowisk nieurzędniczych lub ze stanowisk zajmowanych w ramach zastępstwa za nieobecnego pracownika. Taka interpretacja ww. przepisów¹⁷ powodowała m.in., że do służby przygotowawczej i egzaminu nie kierowano osób, które zostały awansowane na stanowiska urzędnicze ze stanowisk pomocniczych lub obsługi,
- niejednoznaczne określenie zadań sekretarza w przepisach *u.p.s.* stanowiło uzasadnienie do nieutworzenia tego stanowiska w jednym z urzędów marszałkowskich.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, przyjęcie tezy, że na stanowisko urzędnicze można przenieść w drodze awansu wewnętrznego pracownika zatrudnionego na stanowisku „nieurzędniczym”, stanowi próbę obejścia przepisów o naborze określonych w *u.p.s.* i prowadzi do łamania zasady równego dostępu do stanowisk publicznych¹⁸.

W ocenie NIK instytucja awansu wewnętrznego ma na celu wykorzystanie przez pracodawcę własnych zasobów kadrowych, co może ułatwiać określanie ścieżek rozwoju zawodowego

¹⁷ Art. 12, art. 16 i art. 20 *u.p.s.*

¹⁸ Podobne stanowisko zajmuje prof. UW dr hab. Łukasz Pisarczyk, który w trakcie dyskusji panelowej w odniesieniu do obowiązujących przepisów o naborze wewnętrznym, za niedopuszczalne, w obecnym stanie prawnym, uznał przeniesienia między różnymi grupami stanowisk pracowników samorządowych. Profesor podkreślił, że ze swojej istoty konstrukcja awansu jest wykluczona w przypadku stanowisk o różnym charakterze, które nie mieszczą się w ramach tej samej struktury organizacyjnej, a tak jest w przypadku stanowisk urzędniczych oraz stanowisk pomocniczych i obsługi. Dlatego awansować można jedynie w ich ramach, a nie między nimi.

zatrudnionych już urzędników, może też mieć wpływ na wzrost ich profesjonalizmu, poprawę jakości organizacji pracy, dawać pracownikom motywację do wykazywania inicjatywy w pracy i sumiennego wykonywania swoich obowiązków służbowych oraz inspirować do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

W sprawie obowiązku tworzenia stanowiska sekretarza w każdym z urzędów, Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż niewywiązywanie się z tego obowiązku narusza przepis art. 5 ust. 1 *u.p.s.*, ale w świetle ustaleń kontroli NIK nieutworzenie tego stanowiska nie skutkowało nieprawidłowościami w organizacji pracy urzędu¹⁹.

Z analizy prac legislacyjnych w Parlamencie wynika, że zmiany w ustawie o pracownikach samorządowych przygotowywane od 2012 r.²⁰ odnoszą się m.in. do zmian dotyczących obsadzania stanowiska sekretarza (odpowiednio: gminy, powiatu, województwa), wymagań dla stanowisk doradcy i asystenta oraz działań, jakie organ gminy zobowiązany jest podjąć w związku ze skazaniem pracownika samorządowego prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe wymienionych w projekcie. Inicjatywa tych zmian, jak wynika z uzasadnienia projektów ustaw, jest też uwzględnieniem wątpliwości interpretacyjnych sygnalizowanych przez NIK w *Informacji o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego*²¹.

Badania ankietowe przeprowadzone wśród urzędników²² wykazały, że w zdecydowanej większości (79%) oceniają oni swoje umiejętności i kwalifikacje jako odpowiednie do wykonywanych zadań, a 16% z nich uważa, że są one powyżej wymagań. Prawie 90% badanych prezentuje zdanie, że urząd stwarza pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji. Wśród czynników, które w istotny sposób wpływają na ich stosunek do pracy, w tym także na poprawę czy spadek zadowolenia z niej, najczęściej wymieniana jest stabilność zatrudnienia, satysfakcja z wykonywanej pracy, atmosfera pracy, a także wysokość wynagrodzenia (wyniki w przedziale 76% – 94%). Większość respondentów (59%) widzi możliwość rozwoju kariery zawodowej na stanowisku urzędniczym w odróżnieniu do 35%, którzy takiego zdania nie podzielają. Zaniepokojenie budzi natomiast fakt, iż 40% pracowników ankietowanych nie wie, czy w ich urzędzie zostały określone zasady awansu wewnętrznego i czy system awansów jest przejrzysty. Podobne wyniki uzyskano w odniesieniu do znajomości zasad przyznawania i wypłacania nagród, bowiem prawie 40% ankietowanych ich nie zna, więc nie mogła ocenić ich przejrzystości czy wpływu na osiągnięcie lepszych wyników w pracy. Zasady dokonywania ocen okresowych zna prawie 90% ankietowanych, a ponad 50% uważa, że obowiązujące zasady zapewniają obiektywizm tych ocen. W opinii ponad 80% badanych ocena ta jest zgodna z ich oczekiwaniami. Należy natomiast zwrócić uwagę, że 39% ankietowanych stwierdziło, iż oceniający, nie formułowali w stosunku do nich wymagań i oczekiwanych zmian w realizacji obowiązków, co może świadczyć, że ocena okresowa nie pełni funkcji ukierunkowującej i naprawczej.

¹⁹ Na konieczność funkcjonowania stanowiska sekretarza w urzędach jst, w pewnym sensie jako odpowiednika dyrektora generalnego w służbie cywilnej, wskazywali uczestnicy panelu. Zwracali jednak uwagę na konieczność rozważenia przez ustawodawcę uelastycznienia przepisów w kierunku dowolności tworzenia tego stanowiska w małych urzędach jst. Podkreślali przy tym, że zakres zadań osoby zajmującej to stanowisko nie powinien być określany przepisami ustawy.

²⁰ Poselskie projekty ustaw: o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych (druk nr 497) oraz o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych, samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie województwa (druk nr 498).

²¹ Nr P/09/190/LZG.

²² W ankiecie udział wzięło 452 respondentów.

Warto podkreślić, że znaczna większość badanych pracowników (81%) uważała, iż w urzędzie przestrzegana jest zasada niełączenia obowiązków służbowych z zajęciami, które mogłyby budzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność, przy czym odmiennego zdania było 5% badanych. Istotnym uzupełnieniem ustaleń kontroli są wyniki badań ankietowych, przeprowadzonych wśród osób załatwiających sprawy w kontrolowanych urzędach²³. W ocenie większości odwiedzających urząd (61%), urzędnicy mają wystarczające kwalifikacje do załatwiania powierzonych im spraw, a ponad 90% badanych dobrze ocenia fachowość urzędników (wysoko 50% i 43% jako zadawalającą). Z ankiet wynika, że dla odwiedzających urząd największe znaczenie podczas załatwiania spraw w urzędzie mają przede wszystkim terminowość i szybkość załatwienia sprawy, kontakt z kompetentnym, życzliwym i kulturalnym urzędnikiem. Budujące są też wyniki odnoszące się do oceny postaw urzędników. Stwierdzono bowiem, że 96% ankietowanych nie doświadczyła sytuacji, w której urzędnik oczekiwał tzw. dowodu wdzięczności za załatwienie sprawy lub przyjął taki dowód. Respondenci nie mieli także doświadczeń, wskazujących na odmowę załatwienia sprawy z powodu niekompetencji urzędnika.

Wnioski dotyczące legalnego i rzetelnego wypełniania obowiązków, wynikających z przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, zostały przekazane kierownikom urzędów w wystąpieniach pokontrolnych. Zdaniem NIK wykorzystanie ich powinno przyczynić się do eliminowania stwierdzonych nieprawidłowości we wdrażaniu nowych uregulowań ustawy, a także budowania sprawnej, profesjonalnej administracji samorządowej.

Najwyższa Izba Kontroli nie zgłasza wniosków systemowych z uwagi na trwające prace legislacyjne, bowiem proponowane zmiany przepisów są zbieżne z oczekiwaniami NIK, wynikającymi z ustaleń kontroli.

²³ W ankiecie udział wzięło 414 respondentów.

3.1 Uwarunkowania prawne i organizacyjne

Uchwalając ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych ustanowiono przepisy określające status prawny pracowników samorządowych, w celu zapewnienia profesjonalnego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny (art. 1 *u.p.s.*).

W założeniach autorów projektu, ww. ustawa miała stanowić element szerokiego planu zmian w ustawach regulujących zasady zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Na ich gruncie docelowo ukształtowany system zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej będzie się składał z dwóch najważniejszych elementów: opartego na konstytucyjnym wzorcu korpusu służby cywilnej oraz zdecentralizowanej i nowoczesnej struktury realizującej zadania publiczne przez samorząd terytorialny. Poza stworzeniem dostosowanego do poszczególnych segmentów administracji publicznej systemu zarządzania kadrami, istotnym efektem powinno być upowszechnienie nowych technik zarządzania zasobami oraz pełniejsze dostosowanie służby publicznej w Polsce do standardów obowiązujących w innych krajach europejskich, które zostały sformułowane w rekomendacji Komitetu Rady Europy nr R/2000/6 przyjętej 24 lutego 2000 r. Do najważniejszych z nich należą zalecenia dotyczące jawności procedur rekrutacyjnych i związana z tym zasada równego dostępu do stanowisk publicznych, dopuszczalności wprowadzenia ograniczeń praw i wolności obywatelskich, uzasadnionych pełnieniem funkcji publicznych, czy możliwości dokonywania zróżnicowania wśród pracowników publicznych, wyłącznie ze względu na wykonywane funkcje i zakres odpowiedzialności.

Charakterystyka stanu prawnego w zakresie tematyki kontroli została przedstawiona w każdym z punktów w części szczegółowej informacji, odnoszących się do poszczególnych obszarów kontroli.

3.2 Wyniki kontroli

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

Stan prawny

Obowiązek utworzenia stanowiska sekretarza w jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w urzędzie gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim, wynika z art. 5 ust. 1 *u.p.s.* Zgodnie z art. 5 ust. 2 przywołanej ustawy, na stanowisku tym może zostać zatrudniona osoba posiadająca, co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 *u.p.s.*²⁴, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w tych jednostkach lub osoba posiadająca, co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 *u.p.s.*, oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych. Stosownie do art. 5 ust. 3 i 4 *u.p.s.* sekretarz podlega bezpośrednio kierownikowi urzędu i może zostać przez niego upoważniony do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

²⁴ To jest pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach marszałkowskich oraz wojewódzkich samorządowych jednostkach organizacyjnych, starostwach powiatowych oraz powiatowych jednostkach organizacyjnych, urzędach gmin, jednostkach pomocniczych gmin, gminnych jednostkach budżetowych i samorządowych zakładach budżetowych, biurach (ich odpowiednikach) związków jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych utworzonych przez te związki, biurach (ich odpowiednikach) jednostek administracyjnych jednostek samorządu terytorialnego.

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

Przepisy określone w *u.s.g.*, *u.s.p.* i *u.s.w.* obligują osoby zajmujące stanowisko sekretarza do złożenia pierwszego oświadczenia majątkowego w terminie 30 dni od dnia zatrudnienia. Kolejne oświadczenia majątkowe osoby te są zobowiązane składać, co roku do dnia 30 kwietnia, według stanu na dzień 31 grudnia roku poprzedniego, oraz w dniu odwołania ze stanowiska lub rozwiązania umowy o pracę.

Kontrola wykazała, że kierownicy większości kontrolowanych urzędów (43 z 45) przestrzegali warunków tworzenia i funkcjonowania stanowiska sekretarza. W okresie objętym kontrolą w 30 z 45 urzędów dokonano zmian na stanowisku sekretarza. We wszystkich tych przypadkach zmiana na tym stanowisku następowała z zastosowaniem trybów, przewidzianych w *u.p.s.* W 20 urzędach stanowisko to obsadzono w trybie awansu wewnętrznego. W 10 kontrolowanych urzędach obsady stanowiska sekretarza dokonano w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru. Wybrane w tym trybie kandydatury, w ocenie NIK, spełniały wymagania niezbędne do zajmowania tego stanowiska.

Nieprawidłowości stwierdzono w trzech urzędach jst. I tak:

- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, nie utworzono stanowiska sekretarza, bo jak wyjaśnił Marszałek Województwa, ustawa z jednej strony obliguje do utworzenia kosztownego kierowniczego stanowiska urzędniczego, a z drugiej strony pozostawia w gestii kierownika jednostki decyzję, co do charakteru i rodzaju zadań, jakie osoba na tym stanowisku miałaby wykonywać.
Nieprzestrzeganie obowiązku utworzenia stanowiska sekretarza stanowi naruszenie przepisu art. 5 ust.1 *u.p.s.*
- w dwóch urzędach, tj. Urzędzie Miasta Zamość i Urzędzie Miasta Płock, osoba zatrudniona na stanowisku sekretarza nie spełniała wymogów dotyczących stażu pracy określonych w art. 5 ust. 2 *u.p.s.*, tj. posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w jednostkach, o których mowa w art. 2 *u.p.s.* lub innych jednostkach sektora finansów publicznych. W ocenie NIK zatrudnienie tej osoby na stanowisku sekretarza bez wymaganego stażu pracy na stanowisku kierowniczym naruszało przepis art. 5 ust. 2 *u.p.s.* Nie jest bowiem dopuszczane wliczanie do tego okresu, pracy na stanowiskach niekierowniczych. Prezydent Miasta Zamość wyjaśnił m.in., że awansowanie pracownika na stanowisko Sekretarza Miasta nastąpiło na podstawie art. 20 *u.p.s.* za sumienne wykonywanie obowiązków oraz ponadprzeciętne zaangażowanie w pracę Urzędu. Pracownik awansowany na stanowisko sekretarza, wcześniej oprócz przydzielonych zadań na stanowisku młodszego referenta, a następnie podinspektora, był od 31 grudnia 2007 r. Pełnomocnikiem Prezydenta ds. Podstrefy Zamość. W strukturze organizacyjnej Urzędu ww. stanowiska Pełnomocnika nie zaliczono do stanowisk kierowniczych. Jedynie specyfika zadania wskazywała na to, że było to stanowisko samodzielne, obciążone dużą odpowiedzialnością za realizację zadań, bezpośrednio nadzorowane przez Prezydenta Miasta.

Ponadto w trzech spośród 45 badanych jednostek, tj. w Urzędzie Miasta Zamość, Urzędzie Miasta Zielonka i Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim stwierdzono, że w regulaminie wynagradzania pracowników urzędu, wydanym na podstawie art. 39 ust. 1 *u.p.s.*, nie uwzględniono wymagań dotyczących sekretarza określonych w art. 5 ust. 2 *u.p.s.* Braki te nie miały negatywnego wpływu na realizację zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Powielanie uregulowań ustawowych do regulaminów wewnętrznych uznano za niewłaściwe zgodnie z ogólnymi zasadami tworzenia prawa. NIK zauważa jednak, iż stosownie do zapisów art. 39 ust. 1 pkt 1 *u.p.s.* zasadne jest określenie w regulaminie wynagradzania pracowników samorządowych wymagań kwalifikacyjnych, a więc zarówno minimalnych, określonych w rozporządzeniu RM w sprawie wynagradzania, jak również, w przypadku stanowiska sekretarza dodatkowych rygorów selekcyjnych w zakresie stażu pracy, o których mowa w art. 5 ust. 2 *u.p.s.*

- w jednym przypadku, tj. w Urzędzie Gminy w Złotowie, sekretarz, w związku z objęciem stanowiska, nie złożył w terminie oświadczenia majątkowego, tym samym nie wywiązał się z ustawowego obowiązku, określonego w art. 24h ust. 5 *u.s.g.*, co ze względu na istotność sprawy zostało przez NIK ocenione negatywnie.

W każdym z 44 urzędów, w których utworzono stanowisko sekretarza, kierownicy jednostek upoważniali sekretarza do organizacji właściwej pracy urzędu i realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi.

Uregulowanie zasad zarządzania zasobami ludzkimi

Kontrola wykazała, że w 19 urzędach (42% z 45) opracowano dokumenty związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, w tym odnoszące się do planowania potrzeb kadrowych, chociaż obowiązujące przepisy nie nakładają obowiązku opracowywania procedur wewnętrznych w tym zakresie. Natomiast regulacje, określające zasady naboru pracowników na wolne stanowiska urzędnicze w ramach poszczególnych trybów, wynikających z art. 11 i 12 *u.p.s.*, stwierdzono w 37 (82%) jednostkach.

W ocenie NIK, wdrożenie uregulowań odnoszących się do zarządzania zasobami ludzkimi ma wpływ na przejrzystość procesu zarządzania, co wyraża się między innymi określeniem transparentnych wymogów rekrutacyjnych na poszczególne stanowiska i wskazaniem kryteriów oceny, a także opracowaniem systemu efektywnego rozwoju pracownika oraz systemu motywacji płacowej i pozapłacowej.

W kontekście art. 13 ust. 2 *u.p.s.*, w ramach uregulowań dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi, w każdym urzędzie obligatoryjnym wymogiem jest posiadanie aktualnych opisów stanowisk pracy. Ustawa o pracownikach samorządowych, w przeciwieństwie do ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej²⁵, nie zawiera przepisu nakazującego wprost sporządzenie opisów stanowisk. Kontrola wykazała, że aktualnych opisów stanowisk nie było tylko w jednym urzędzie, tj. w Urzędzie Miasta w Puchaczowie, w którym wymagania i obowiązki związane z wykonywanym stanowiskiem wskazano tylko w imiennych zakresach czynności i obowiązków, co w ocenie NIK jest niewystarczające.

Zdaniem NIK, brak opisu stanowiska pracy skutkuje niedopełnieniem obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt 3 *u.p.s.*, w myśl którego ogłoszenie o naborze powinno zawierać określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnych z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe. Należy zauważyć, że w art. 19 ust. 2 *u.p.s.* podkreślona została także rola opisów stanowisk pracy przy podejmowaniu decyzji o skierowaniu do odbycia służby przygotowawczej. Stosownie do przywołanego powyżej artykułu, decyzję w sprawie skierowania do służby przygotowawczej i jej zakresu podejmuje kierownik jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, biorąc między innymi pod uwagę poziom przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska.

Trzeba też podkreślić, iż na gruncie standardów obowiązujących w ramach kontroli zarządczej, tj. bez obowiązku prawnego, w 23 (51%) kontrolowanych urzędach w dokumentach wewnętrznych określano stan zatrudnienia w urzędzie, w poszczególnych latach objętych kontrolą, w tym określono m.in. stanowiska konieczne do obsadzenia w następnym roku budżetowym wraz z ustalonym dla nich zakresem zadań i wymaganiami kwalifikacyjnymi. W 22 urzędach, tj. 49% wyznaczano limity środków, niezbędnych do zatrudnienia osób na stanowiskach planowanych do obsadzenia.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie wywiązywanie się 43 kierowników urzędów z obowiązków w zakresie tworzenia stanowiska sekretarza oraz określania jego zadań i kompetencji w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w urzędach.

²⁵ Dz. U. Nr 227, poz. 1505, ze zm.

W wystąpieniach pokontrolnych, skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek, NIK wnioskowała m.in. o uwzględnianie w regulaminach wynagradzania wymagań kwalifikacyjnych dla stanowiska sekretarza, określonych w art. 5 ust. 2 *u.p.s.*

3.2.2. Nawiązywanie stosunku pracy z pozostałymi pracownikami urzędów zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz powołania

Stan prawny

W myśl art. 4 ust. 2 *u.p.s.* pracownicy samorządowi są zatrudniani na stanowiskach: urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, doradców i asystentów oraz pomocniczych i obsługi. Stosownie do art. 4 ust. 1 *u.p.s.* nawiązanie stosunku pracy z pracownikiem samorządowym odbywa się na podstawie: wyboru, powołania i umowy o pracę²⁶.

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

Stosownie do art. 13 *u.p.s.*, ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym oraz o naborze kandydatów na to stanowisko powinno zawierać m.in.: nazwę i adres jednostki; określenie stanowiska; określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska; zakres zadań wykonywanych na tym stanowisku; informację o warunkach pracy na danym stanowisku; informację o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia²⁷.

Zgodnie z art. 14 *u.p.s.* protokół z przeprowadzonego naboru kandydatów musi zawierać m.in.: określenie stanowiska, na które był przeprowadzony nabór; liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego²⁸ nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, przedstawianych kierownikowi jednostki; liczbę nadesłanych ofert na stanowisko, w tym liczbę ofert spełniających wymagania formalne; informację o zastosowanych metodach i technikach naboru oraz uzasadnienie dokonanego wyboru.

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

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

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

²⁶ Pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie: 1) wyboru: a) w urzędzie marszałkowskim: marszałek województwa, wicemarszałek oraz pozostali członkowie zarządu województwa – jeżeli statut województwa tak stanowi, b) w starostwie powiatowym: starosta, wicestarosta oraz pozostali członkowie zarządu powiatu – jeżeli statut powiatu tak stanowi, c) w urzędzie gminy: wójt (burmistrz, prezydent miasta), d) w związkach jednostek samorządu terytorialnego: przewodniczący zarządu związku i pozostali członkowie zarządu – jeżeli statut związku tak stanowi; 2) powołania – zastępca wójta (burmistrza, prezydenta miasta), skarbnik gminy, skarbnik powiatu, skarbnik województwa; 3) umowy o pracę – pozostali pracownicy samorządowi.

²⁷ Wymóg, dotyczący zawarcia informacji o warunkach pracy na danym stanowisku oraz wskaźnika zatrudnienia osób niepełnosprawnych, obowiązuje od 26 listopada 2011 r.

²⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 ze zm.).

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2010–2012 (do czerwca) nastąpił wzrost liczby pracowników zatrudnionych w kontrolowanych urzędach jst.

Na podstawie danych przedstawionych przez te jednostki wyliczono, że na koniec 2010 r. w 45 urzędach w trzech kategoriach stanowisk zatrudniano 14,6 tys. osób. Na koniec 2011 r. liczba ta wzrosła do 15 tys. osób. Natomiast na koniec czerwca 2012 r. zatrudnienie wzrosło do 15,2 tys. osób. W tej liczbie wg stanu na koniec 2010 r., 2011 r. i na dzień 30 czerwca 2012 r. stanowiska urzędnicze na podstawie umowy o pracę w ww. latach zajmowało odpowiednio: 13,8 tys., 14,4 tys., 14,3 tys., co stanowiło 94,5%, 96%, 94,1% wszystkich osób zatrudnionych w tych jednostkach.

W badanym okresie w 45 jednostkach obsadzono ponad 5 tys. stanowisk. Z tego 4,2 tys. stanowisk urzędniczych. W trybie awansu wewnętrznego stanowiska urzędnicze obsadzono 1,9 tys. razy, w drodze przeniesienia z innej jednostki 200 stanowisk, w wyniku otwartego naboru zatrudniono 2.1 tys. osób. Poza wyżej wskazanymi trybami obsadzono 130 stanowisk.

Szczegółowe badania przeprowadzone przez kontrolerów NIK w 45 urzędach w zakresie poprawności prowadzonych procesów obsady stanowisk urzędniczych, nie wykazały nieprawidłowości w trybie przeniesienia pracownika z innej jednostki. W 26 z 45 kontrolowanych jednostek proces obsady stanowisk w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru przebiegał prawidłowo.

W przypadku awansu wewnętrznego, NIK stwierdziła liczne przypadki awansowania na stanowiska urzędnicze pracowników zajmujących dotychczas stanowiska pomocnicze i obsługi. Jako podłoże takiego działania można wskazać niewłaściwe rozumienie art. 20 *u.p.s.* i błędne przeświadczenie kontrolowanych, iż przepis ten zezwala na takie działanie, jak również błędne rozumienie art. 12 ust. 1 *u.p.s.* dotyczącego „wolnego stanowiska urzędniczego”. W artykule tym jest mowa o pracowniku samorządowym, bez wskazania, iż może to być wyłącznie pracownik zajmujący stanowisko urzędnicze. Awansowanie pracowników ze stanowisk „nieurzędniczych” miało istotny wpływ na niewywiązywanie się kierowników urzędów z obowiązków ustawowych w zakresie prawidłowego nawiązywania umów z osobami po raz pierwszy zatrudnionymi na stanowiskach urzędniczych²⁹, jak również przeprowadzania służby przygotowawczej³⁰. Ponadto odnotowano przypadki awansowania osób niespełniających wymogów kwalifikacyjnych, określonych w *rozporządzeniu RM w sprawie wynagradzania*.

Obsadzanie stanowisk urzędniczych w jst na podstawie umowy o pracę

Nieprawidłowości w procesie obsady stanowisk w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru stwierdzono w 19 z 45 urzędów (42,2%). Dotyczyło to:

- w dwóch urzędach³¹, czterech przypadków zatrudnienia na stanowisku urzędniczym osoby niespełniającej wymagań niezbędnych do zajmowania określonego stanowiska. W Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim na kierowniczym stanowisku urzędniczym zatrudniono osobę, pomimo iż nie spełniała ona minimalnych wymagań kwalifikacyjnych określonych w art. 6 ust 4 pkt. 1 *u.p.s.* dla tego stanowiska, tj. trzyletniego stażu pracy. Zgodnie z załącznikiem do regulaminu wynagradzania, obowiązującego w urzędzie, minimalny staż pracy naczelnika wydziału winien wynosić pięć lat. W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w jednym spośród pięciu naborów objętych badaniem, Komisja rekrutacyjna zamieściła w protokole z naboru oraz rekomendowała do zatrudnienia osobę, która nie należała do pięciu najlepszych kandydatów, ponieważ pod względem uzyskanej liczby punktów była na ósmej pozycji spośród dziewięciu osób, które przeszły całą procedurę rekrutacyjną. Ponadto nie posiadała niezbędnego stażu pracy, oraz nie posiadała

²⁹ Z pracownikami tymi nawiązywano umowy o pracę na czas dłuższy niż sześć miesięcy, co było niezgodne z art. 16 ust. 2 *u.p.s.*

³⁰ Pracowników tych nie kierowano od odbycia służby przygotowawczej.

³¹ Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim i Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

wykształcenia w preferowanych kierunkach (wymagany staż pracy i preferowane wykształcenie posiadało trzech spośród pięciu kandydatów z największą liczbą punktów). Działanie to było niezgodne z art. 13a ust. 1 u.p.s. oraz § 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 regulacjach wewnętrznych pn. „Księga zarządzania procesami”. Natomiast w pięciu naborach objętych szczegółowym badaniem, wymagania kwalifikacyjne zawarte we wnioskach rekrutacyjnych były niezgodne z dokumentem wewnętrznym pn. „Księga stanowisk”, co stanowiło naruszenie procedury wykorzystywanej przy zatrudnianiu pracowników, opisanej w ww. „Księdze zarządzania procesami”. Skutkiem tego, ogłoszenia o naborach były niezgodne z opisami stanowisk zawartymi w „Księdze stanowisk”. Stanowiło to naruszenie art. 13 ust. 2 pkt 3 u.p.s. oraz § 3 ust. 2 pkt 3 obowiązującego w czasie przeprowadzania rekrutacji Regulaminu naboru na stanowiska. W trzech (z pięciu badanych) naborach zawarto wymóg rocznego zamiast przynajmniej dwuletniego stażu pracy, co było niezgodne z rozporządzeniem RM w sprawie wynagradzania oraz Regulaminem wynagradzania pracowników Urzędu. Mimo występujących niezgodności, pracownice Wydziału Kadr i Szkoleń odpowiedzialne za proces rekrutacji potwierdziły zgodność wniosków rekrutacyjnych z „Księgą stanowisk”, w następstwie czego zostały one przedłożone Sekretarzowi Województwa, który wyraził zgodę na rozpoczęcie rekrutacji. Analiza dokumentacji z tych procesów 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, bowiem zatrudniono osoby, które nie posiadały wymaganego ww. dokumentami dwuletniego stażu pracy. Staż taki posiadało sześciu innych kandydatów, którzy przeszli procedurę rekrutacyjną,

- w pięciu urzędach³² niedopełnienia obowiązków dotyczących ogłoszenia o wolnym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko, w tym nieumieszczenia ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej w jednostce kontrolowanej, a także nieujęcia go w dokumentacji z naboru,
- w 10 urzędach³³ ujęcia w ogłoszeniu o naborze niekompletnych danych, wymaganych przez u.p.s., np. nie określono stanowiska, podając tylko jego opis (np. ds. promocji i turystyki), nie podawano wymagań związanych ze stanowiskiem, bądź określano je niezgodnie z jego opisem lub nie wskazywano, które wymagania są niezbędne, a które dodatkowe. Obowiązek zawierania w ogłoszeniu danych określonych w art. 13 ust. 2 pkt 4a i 4b u.p.s., został wprowadzony na mocy ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw³⁴, tj. 1) informacji o warunkach pracy na danym stanowisku oraz 2) informacji 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, wynosił co najmniej 6%,
- w dwóch urzędach, tj. w Starostwie Powiatowym w Zgierzu oraz w Urzędzie Miasta w Myszkowie, wskazano w ogłoszeniu o naborze termin krótszy, niż określony w art. 13 ust. 3 u.p.s., zgodnie z którym termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w BIP,
- w siedmiu urzędach³⁵ nie dochowano warunków, określonych w art. 14 u.p.s., tj. obowiązku sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru,
- w dziewięciu urzędach stwierdzono nieprzebranie przepisów dotyczących upublicznienia informacji o wyniku naboru, określonych w art. 15 ust. 1 i 2 u.p.s., w tym: niezamieszczenie jej w BIP (co wykazała kontrola w Urzędzie Miasta w Myszkowie), zamieszczenie w BIP na okres krótszy niż wymagane trzy miesiące (na co zwrócono uwagę w Urzędzie Gminy w Rzgowie) lub niepodawanie niezwłocznie informacji do publicznej wiadomości (którą stwierdzono w pięciu poddanych kontroli naborach w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego oraz z jednym przypadkiem w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego). Niekompletność danych

³² To jest w: Starostwie Powiatowym w Chełmie, Urzędzie Gminy w Ostrowi Mazowieckiej, Urzędzie Gminy w Puchaczowie, Urzędzie Gminy w Złotowie, Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim.

³³ To jest w: Urzędzie Gminy Puchaczów, Urzędzie Gminy w Bochni, Urzędzie Gminy w Złotowie, Starostwie Powiatowym w Myszkowie, Urzędzie Miasta w Chorzowie, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Urzędzie Gminy w Zduńskiej Woli, Urzędzie Miasta w Myszkowie.

³⁴ Dz. U. Nr 201, poz. 1183.

³⁵ To jest: Urzędzie Gminy w Złotowie, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, Urzędzie Miasta w Myszkowie, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, Urzędzie Gminy w Bochni, Urzędzie Gminy w Rzgowie.

ujętych w informacji o wynikach naboru, została stwierdzona w trzech jednostkach: Urzędzie Miasta Myszkowa, Urzędzie Gminy w Bochni, Urzędzie Gminy w Złotowie.

Przypadki obsadzania stanowisk z pominięciem trybu otwartego i konkurencyjnego naboru w obsadzaniu stanowisk urzędniczych (11) stwierdzono w czterech jednostkach, tj.: Urzędzie Gminy w Złotowie, Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu i Urzędzie Gminy Rzgów. I tak:

- w Gminie Złotów Wójt z dniem 1 lipca 2010 r. „powierzył stanowisko głównego księgowego Urzędu” pracownikowi, zatrudnionemu dotychczas na stanowisku inspektora. Powierzenie to trwało do dnia kontroli tzn. przez okres 23 miesięcy. Poprzedni Wójt Gminy Złotów podał w wyjaśnieniach, że „powyższe nastąpiło w wyniku przeoczenia”. Obsadzenie stanowiska w drodze powierzenia obowiązków na okres dłuższy niż trzy miesiące było niezgodne z przepisami art. 21 u.p.s.,
- w Urzędzie Gminy Rzgów obsadzając stanowiska urzędnicze Burmistrz podpisał z pracownikami umowy o pracę na czas nieokreślony, podczas gdy poprzednie umowy podpisane były na zastępstwo i wygasły z dniem powrotu do pracy zastępowanych pracowników, co zdaniem NIK było działaniem nielegalnym.
- w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, obsadzono w latach 2010–2011 osiem stanowisk urzędniczych. Burmistrz poinformował, że przyczyną podpisywania umów o pracę bez zastosowania dozwolonych w u.p.s. trybów obsady stanowisk w jednostkach samorządu terytorialnego oraz z pominięciem regulaminu naboru kandydatów na stanowiska urzędnicze, były postanowienia umów, zawartych z Powiatowym Urzędem Pracy w Aleksandrowie Kujawskim. W ramach tych umów w zamian za oddelegowanie do Urzędu stażystów zobowiązano się do ich zatrudnienia na okres minimum trzech lub sześciu miesięcy.
- Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że w świetle obowiązujących przepisów, dotyczących konkurencyjnego naboru, pracodawca nie miał prawa zobowiązać się do zatrudnienia osób bezrobotnych po zakończonym stażu w Urzędzie.
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu w 2009 r. podpisano umowę o pracę na zastępstwo – na czas określony od 1 kwietnia 2009 r. do dnia ustania przyczyny nieobecności pracownika. Kontrola wykazała, że zatrudniona na tej podstawie osoba faktycznie świadczyła pracę w innym departamencie niż osoba, którą zastępowała. Na podstawie aneksu do ww. umowy na zastępstwo, nastąpiło przekształcenie umowy o pracę na czas określony w umowę o pracę na czas nieokreślony oraz zmiana stanowiska. Badania kontrolne wykazały, że w Urzędzie tym na podstawie umów na zastępstwo na koniec 2010 r. zatrudnione były 22 osoby, na koniec 2011 r. 35 osób, na 30 czerwca 2012 r. 19 osób. W tych okresach stanowiło to odpowiednio: 3,03%, 4,51% i 2,48% ogółu zatrudnionych osób. Analiza wybranych losowo dokumentacji osobowych pięciu pracowników zatrudnionych na zastępstwo wykazała, że w żadnym przypadku nie sporządzono dokumentacji wewnętrznej dotyczącej okoliczności zatrudnienia danej osoby na zastępstwo. Nie sporządzano informacji o sposobach i technikach zastosowanego naboru, uzasadnienia dokonanego wyboru, nie było też wskazanej osoby odpowiedzialnej za dokonanie wyboru pracownika zatrudnianego na zastępstwo. Wprawdzie przepisy u.p.s. z mocy art. 12 ust. 2 nie nakładają obowiązku przeprowadzenia w jst naboru na zastępstwo, jednak skala tego zjawiska występująca np. w ww. Urzędzie Marszałkowskim – zdaniem NIK – wskazuje na potrzebę uregulowania przez kierowników urzędów, w ramach kontroli zarządczej, wewnętrznych zasad dotyczących naboru pracowników zatrudnianych na podstawie umów na zastępstwo.

Ponadto stwierdzono, że w całym 2,5 letnim okresie objętym kontrolą w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego zadania urzędu zlecano w formie umów cywilnoprawnych (umowy zlecenia), których zapisy nosiły cechy charakterystyczne dla stosunku pracy, tj. zobowiązanie się zleceniobiorcy do wykonywania pracy określonej w tych umowach pod kierownictwem wyznaczonych osób, w oznaczonym miejscu i czasie. Na dzień 1 stycznia 2012 r. umowy zlecenia mające cechy umów o pracę, tj. z naruszeniem przepisów art. 22 §1 w zw. z art. 22 §1² Kp realizowało 66 osób, co stanowiło 8,5% osób zatrudnionych w Urzędzie na umowę o pracę. Kontrola wykazała, że powierzanie zadań w formie umowy zlecenia nie wynikało z krótkookresowego wzrostu liczby realizowanych przedsięwzięć. Badanie wybranych umów w zakresie charakteru zlecanych zadań wskazuje, że większość powierzonych czynności dotyczyła prac biurowych, takich jak sporządzanie pism, sporządzanie kopii dokumentów, dostarczanie i archiwizacja dokumentów.

Stwierdzono też obszary, w których zakres powierzonych zadań wykraczał daleko poza czynności biurowe i dotyczył istotnych etapów wdrażania i rozliczania projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Trzeba podkreślić, że zadania z tego zakresu realizowali także w okresie kontrolowanym pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, co wskazuje, że były to zadania właściwe dla tej grupy osób i powinny być realizowane przez osoby podlegające regulacjom ustawy o pracownikach samorządowych.

Kontrola w ww. urzędzie wykazała przy tym, nieprzestrzeganie art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej „Pzp”), bowiem pomimo zlecenia w ograniczonym czasowo okresie usług polegających na wykonywaniu identycznych czynności podmiotom, którym nie stawiano odmiennych wymagań dzielono przedmiot zamówienia na części nieprzekraczające kwoty 14 tys. euro. W ten sposób powołując się na art. 4 ust. 8 Pzp zawarto umowy zlecenia o wartości 1 102 tys. zł, co oznacza niedozwolone dzielenie zamówienia, o którym mowa w art. 32 ust. 2 tej ustawy.

W ocenie NIK, osoby realizujące zadania urzędu na podstawie umowy zlecenia, w odróżnieniu od osób pracujących jako urzędnicy samorządowi – nie posiadały statusu funkcjonariusza publicznego – i w związku z tym nie mogłyby ponosić odpowiedzialności karnej m.in. za niedochowanie tajemnicy służbowej, poświadczenie nieprawdy, działanie na szkodę interesu publicznego.

W związku z wyżej przedstawionymi ustaleniami, zawiadomienie o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, określonej art. 17 ust. 1b pkt. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych³⁶, zostanie skierowane do rzecznika dyscypliny finansów publicznych.

Zatrudnienie osób na stanowiskach urzędniczych na podstawie powołania

Analiza dokumentacji osób zatrudnionych na podstawie powołania (tj. zastępców wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz skarbników) wykazała, że wszystkie te osoby spełniały warunki określone w art. 6 ust. 1 i 2 *u.p.s.*, tj.: były obywatelami polskimi, posiadały pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystały w pełni z praw publicznych, a także posiadały kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku. Nie były one także skazane prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

Zatrudnienie osób na stanowiskach doradców i asystentów

Szczegółowe badania przeprowadzone w 24 jednostkach, w których skorzystano z prawa do zatrudnienia doradców lub asystentów wykazały, że ich liczba w żadnym z przypadków nie przekraczała limitów określonych w art. 17 ust. 4 *u.p.s.* Nieprawidłowości stwierdzone w dwóch jednostkach³⁷ dotyczyły niezawarcia w treści umowy o pracę z osobami zatrudnionymi na stanowiskach asystentów i doradców informacji o możliwości ich wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem, co było niezgodne z wymogami określonymi w art. 29 § 3 pkt 4 Kodeksu pracy w związku z art. 17 ust. 3 oraz art. 43 ust. 1 *u.p.s.* Ponadto w Urzędzie Gminy Złotów z pracownikiem na stanowisku asystenta zawarto dwie umowy o pracę na czas

³⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

³⁷ Dotyczyło to Urzędu Gminy Złotów oraz w Starostwa Powiatowego w Limanowej, gdzie spośród siedmiu zawartych umów tylko w jednej umowie poinformowano o obowiązującym okresie jej wypowiedzenia.

określony³⁸, co było niezgodne z art. 17 ust. 2 *u.p.s.*, w myśl którego zatrudnienie asystentów w urzędzie gminy następuje „na czas pełnienia funkcji” przez wójta. Wójt Gminy wyjaśnił, że decyzja o czasowym ograniczeniu umowy o pracę zapadła w celu uniknięcia sytuacji zatrudnienia niewłaściwej osoby.

W ocenie NIK powyższe wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, bowiem ustawa o pracownikach samorządowych art. 17 ust. 3 *u.p.s.* przewiduje możliwość wcześniejszego rozwiązania umowy o pracę z asystentem lub doradcą za dwutygodniowym wypowiedzeniem, co pozwala uniknąć zatrudnienia na tym stanowisku osoby niespełniającej oczekiwań pracodawcy.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność 34 kierowników urzędów (75,5%) w zakresie nawiązywania stosunku pracy z pracownikami zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz powołania. W sześciu przypadkach³⁹ wskazano ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast w pięciu urzędach⁴⁰, stwierdzone nieprawidłowości stanowiły podstawę sformułowania oceny negatywnej w badanym obszarze.

W wystąpieniach pokontrolnych, kierowanych do kierowników kontrolowanych urzędów Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o:

- zatrudnianie na wolnych stanowiskach urzędniczych osób wyłącznie po przeprowadzeniu otwartych i konkurencyjnych naborów, o których mowa w art. 11 *u.p.s.*,
- zatrudnianie osób na zastępstwo tylko w uzasadnionych wypadkach w celu zapewnienia ciągłości pracy urzędu,
- zapewnienie kompletności danych w dokumentach sporządzanych w ramach procedury naboru, w tym m.in. w ogłoszeniach o naborze i informacji o wyniku naboru oraz terminowej publikacji tych dokumentów,
- zatrudnianie na stanowiska urzędnicze osób spełniających wymagania niezbędne do zajmowania tych stanowisk,
- wzmocnienie nadzoru nad przebiegiem postępowań rekrutacyjnych,
- wybór na wolne stanowiska urzędnicze najlepszych kandydatów.

Kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

3.2.3. Organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej

Stan prawny

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

³⁸ W dniu 30 grudnia 2011 r. (do 30 czerwca 2012 r.) i w dniu 29 czerwca 2012 r. (do 31 grudnia 2012 r.)

³⁹ W Urzędzie Gminy w Puchaczowie, Urzędzie Miasta Zielonka, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Śląskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

⁴⁰ W Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, w Urzędzie Miasta w Myszkowie, w Urzędzie Gminy w Rzgowie i w Urzędzie Gminy w Złotowie.

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

Art. 19 ust. 8 *u.p.s.*, zobowiązuje do określenia w drodze zarządzenia szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę.

Z danych zebranych z 45 kontrolowanych urzędów wynika, że w latach 2010–2012 (I połowa) po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych zatrudniono 1 874 pracowników, z tego do służby przygotowawczej zostało skierowanych 1 690 (90,2%) osób. Z obowiązku odbycia tej służby zwolniono 131 osób zatrudnionych w 33 urzędach. W dziesięciu urzędach 102 pracowników nie zostało skierowanych i nie odbyło służby przygotowawczej, przed końcem okresu na jaki zostali zatrudnieni.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, kierownicy większości urzędów wywiązywali się z obowiązków związanych z organizacją i przeprowadzaniem służby przygotowawczej i egzaminu kończącego tę służbę. Zakres tematyczny i czas jej trwania umożliwiał nowozatrudnionym pracownikom uzyskanie wiedzy przydatnej do realizowania zadań na danym stanowisku. Nieprawidłowości w tym obszarze w zróżnicowanym zakresie stwierdzono w 24 (ponad 50%) urzędach, w tym w ośmiu (ok. 20 %) urzędach stanowiska urzędnicze zajmowały osoby, które nie odbyły służby przygotowawczej lub nie zdały egzaminu, co naruszało zasady określone w art. 19 ust. 1 i 6 *u.p.s.* W 16 (ponad 35%) urzędach w procesie przeprowadzania służby przygotowawczej odnotowano nieprawidłowości o charakterze formalnym, m.in. braki w dokumentacji i niedochowanie obowiązujących terminów.

Kontrola wykazała, że wszyscy kierownicy urzędów wywiązali się z obowiązku, określonego art. 19 ust. 8 *u.p.s.*, tj. określili w drodze zarządzenia szczegółowy sposób przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę. Stwierdzono jednak, że w jednym przypadku⁴¹ burmistrz wydał zarządzenie w tej sprawie dopiero 1 marca 2011 r., tj. po ponad dwóch latach od wejścia w życie *u.p.s.*

Szczegółowe badania dotyczące organizowania oraz przeprowadzania służby przygotowawczej i egzaminu wykazały w ośmiu⁴² urzędach przypadki nieprzestrzegania podstawowych obowiązków określonych w art. 19 ust. 1 i 4 *u.p.s.* I tak:

- w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim z trzema pracownikami spośród dziewięciu zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym zawarto kolejne umowy o pracę na czas określony, mimo iż w okresie sześciu miesięcy od zawarcia pierwszej umowy terminowej nie zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej i nie zdawali egzaminu. Od momentu pierwszego ich zatrudnienia do końca września 2012 r. upłynęło odpowiednio 10, 19 i 36 miesięcy. Jako przyczynę zatrudnienia pracowników po raz drugi wskazano m.in. konieczność zapewnienia zastępstwa podczas nieobecności innych pracowników urzędu,
- w Urzędzie Miasta i Gminy Pleszew służby przygotowawczej i egzaminu nie zorganizowano dla 16 z 17 osób zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym. Jako przyczynę nieprawidłowości kontrolowani wskazali brak uregulowania szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę. Burmistrz wydał zarządzenie w tej sprawie dopiero 1 marca 2011 r.,

⁴¹ Dotyczy to Urzędu Miasta i Gminy Pleszew.

⁴² W Urzędzie Miasta w Myszkowie, Urzędzie Gminy Złotów, Urzędzie Miasta w Zamościu, Urzędzie Gminy w Rzgowie, Urzędzie Miasta i Gminy Pleszew, Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej, Urzędzie Gminy w Puchaczowie.

- w Urzędzie Miasta w Myszkowie w jednym przypadku w aktach osobowych pracownika znajdowała się informacja pracownika kadr skierowana do Burmistrza, że pracownik ten po raz pierwszy podjął pracę na stanowisku urzędniczym, natomiast Burmistrz w żaden sposób nie odniósł się do tego pisma i nie skierował pracownika do odbycia służby przygotowawczej,
- w Urzędzie Gminy w Rzgowie, jak również w Urzędzie Miasta Zamość, odpowiednio w dwóch przypadkach z pracownikami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, stosunek pracy nawiązano na podstawie umów na czas nieokreślony, tj. z pominięciem zasad określonych w art. 16 ust. 2 u.p.s. Burmistrz Rzgowa wyjaśnił, że kierował się w tych sprawach oceną posiadanego przez tych pracowników doświadczenia zawodowego oraz koniecznością zapewnienia ciągłości pracy Urzędu. Prezydent Miasta Zamość, posilkując się opinią radcy prawnego, decyzje tłumaczył m.in. tym, że wcześniejsze zatrudnienie tych osób w Urzędzie Miasta na stanowisku urzędniczym przez okres dłuższy niż sześć miesięcy na podstawie umów o pracę na czas zastępstwa umożliwiało ich zatrudnienie na czas nieokreślony bez obowiązku skierowania do służby przygotowawczej. NIK podziela opinię w sprawie osób zatrudnionych na zastępstwo, wyrażoną przez sekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji. Zgodnie z tym stanowiskiem, umowa na zastępstwo jest szczególnym rodzajem umowy terminowej, która ulega rozwiązaniu z chwilą powrotu zastępowanego pracownika do pracy. Osoba zatrudniona na podstawie takiej umowy, choć wykonuje obowiązki osoby, którą zastępuje, nie zajmuje jej stanowiska, gdyż stanowisko to zostaje jej tymczasowo powierzone. Celem umowy na zastępstwo jest jedynie zapewnienie okresowego zastępstwa pracownika samorządowego w pracy w okresie jego usprawiedliwionej nieobecności⁴³. Z uwagi na fakt, iż zatrudnienie pracownika na podstawie umowy o pracę na czas zastępstwa nie wymaga przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru oraz odbycia służby przygotowawczej, to pracownicy ci, podejmując ponownie pracę na stanowisku urzędniczym w trybie otwartego naboru, powinni być potraktowani jako osoby zatrudniane po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym i skierowani do służby przygotowawczej oraz zdania egzaminu kończącego tę służbę, o którym mowa w art. 19 ust. 6 u.p.s.,
- w Gminie Złotów w jednym przypadku zatrudniając pracownika po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym, Wójt zwolnił go na podstawie art. 19 ust. 5 u.p.s. z odbycia służby przygotowawczej, nie wywiązał się jednak z obowiązków dotyczących organizacji egzaminu przed nawiązaniem kolejnej umowy o pracę,
- w Urzędzie Miasta w Myszkowie trzech pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym zwolniono z egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Z pracownikami tymi zawarto kolejną umowę o pracę, co stanowiło naruszenie zasady określonej w art. 19 ust 4 i 6 u.p.s. Przyczyną tych nieprawidłowości było nieprawidłowe uregulowanie zasad odbywania i organizowania egzaminu w wewnętrznym regulaminie służby przygotowawczej dopuszczającym taką możliwość.

Należy podkreślić, iż zgodnie z art. 19 ust. 7 u.p.s., zwolnienie z obowiązku odbywania służby przygotowawczej nie wyłącza stosowania art. 19 ust. 6 u.p.s., tj. uzyskania pozytywnego wyniku egzaminu kończącego tę służbę, jako warunku dalszego zatrudnienia pracownika. Zatem nie ma żadnych przepisów, które dawałyby podstawę na podjęcie decyzji o zwolnieniu z egzaminu pracownika, nawet wtedy, gdy w opinii przełożonych, posiada odpowiednią wiedzę i przygotowanie do zajmowanego stanowiska urzędniczego.

W pięciu urzędach⁴⁴ za osoby podejmujące, po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, nie uznano osób awansowanych na te stanowiska z grupy stanowisk pomocniczych czy obsługi, których staż pracy w jst był dłuższy niż sześć miesięcy lub były zatrudnione na stanowisku pomocniczym na czas nieokreślony. Przyczyną tych nieprawidłowości było przyjęcie błędnej interpretacji art. 20 u.p.s. już na etapie obsadzania stanowiska w trybie awansu wewnętrznego z grona pracowników nieurzędniczych, co spowodowało, iż wykonujący zadania pracodawcy nie kierowali takich osób do odbycia służby przygotowawczej. W konsekwencji osoby, które faktycznie wykonywały pracę na stanowiskach urzędniczych nie zostały do tej roli przygotowane w sposób

⁴³ Stanowisko takie zostało zaprezentowane w odpowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Pana Tomasza Siemioniaka na zapytanie nr 5696 w sprawie interpretacji przepisów dotyczących awansu pracowników samorządowych. Miejsce publikacji – <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf?Open>.

⁴⁴ W Urzędzie Gminy w Puchaczowie, Urzędzie Gminy w Rzgowie, Urzędzie Miasta Zamość, Urzędzie Miasta w Myszkowie czy Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej.

określony w art. 19 u.p.s. (Więcej informacji na ten temat zawarto w punkcie 3.2.2. informacji, poświęconym ocenie prawidłowości zatrudniania pracowników samorządowych).

W 16 urzędach⁴⁵, nieprawidłowości w procesie przeprowadzania służby przygotowawczej miały charakter formalny i wynikały z nierzetelnego uregulowania lub nieprzestrzegania wewnętrznych zasad w tym zakresie, lub nierzetelnego wykonywania obowiązków w zakresie dokumentowania przebiegu służby przygotowawczej, w tym m.in.:

- w czterech urzędach⁴⁶ w dokumentacji kilku pracowników nie było pisemnych opinii (wymaganych w ww. jednostkach na podstawie uregulowań wewnętrznych), które w myśl art. 19 ust. 2 u.p.s. stanowią jedną z podstaw decyzji o skierowaniu pracownika do służby przygotowawczej,
- w dwóch urzędach⁴⁷ regulaminy w sprawie służby przygotowawczej nie wymagały sporządzania jakichkolwiek dokumentów przed skierowaniem pracownika do jej odbycia. Skutkiem tego np. w przypadku 20 pracowników Urzędu Miasta w Chorzowie, skierowanych do odbycia służby przygotowawczej, osoby kierujące komórką organizacyjną, w której dany pracownik był zatrudniony, nie sporządzały i nie przekazywały Prezydentowi opinii na jego temat. W trakcie kontroli wprowadzono zmiany w Regulaminie służby przygotowawczej, nakładające na osoby kierujące pracownika do odbycia służby przygotowawczej obowiązek sporządzania opinii. W Urzędzie Gminy w Długołęce obowiązek sporządzania opinii o pracowniku przez osoby kierujące komórką organizacyjną uznano za zbędny. Przyjęto bowiem zasadę kierowania do służby przygotowawczej wszystkich pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym. Zdaniem NIK opinia o pracowniku jest pomocna m.in. przy określaniu programu służby przygotowawczej.
- w dwóch urzędach⁴⁸, w pojedynczych przypadkach, nie było uzasadnienia do wniosku o zwolnienie pracownika ze służby przygotowawczej. Starosta Poznański wyjaśnił w tej kwestii, że z treści art. 19 ust. 5 u.p.s. (zgodnie z którym zwolnienie pracownika z odbywania służby przygotowawczej ma miejsce na umotywowany wniosek kierownika komórki organizacyjnej, w której zatrudniony jest pracownik), nie wynika obowiązek zachowania pisemnej formy wniosku.

NIK zwraca uwagę, że jakkolwiek przepisy u.p.s. nie wskazują formy sporządzenia ww. opinii i wniosków o skierowanie do służby przygotowawczej, na co powoływali się w swoich wyjaśnieniach kontrolowani, to informacje ujęte w formie pisemnej opinii mogą być wykorzystane w procesie planowania i przygotowania programu służby przygotowawczej, a w konsekwencji profesjonalnego przygotowania pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych.

- w Starostwie Powiatowym w Zgierzu w dokumentacji trzech pracowników brakowało pisemnych informacji o przebiegu pracy oraz przebytych w trakcie służby przygotowawczej praktykach, co było niezgodne z § 6 ust. 3 i 4 regulaminu przeprowadzania służby przygotowawczej,
- w Urzędzie Miasta w Zielonce w decyzji o skierowaniu pracownika do służby przygotowawczej brakowało dokładnego określenia celów i zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy, określenia zakresu merytorycznego, jaki powinien opanować pracownik dla wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska, wskazania osoby nadzorującej przebieg służby przygotowawczej lub opiekuna, do czego obligowały przepisy § 6 ust. 3 Regulaminu Urzędu Miasta Zielonka,
- w Urzędzie Miasta w Myszkowie służba przygotowawcza w jednym przypadku trwała sześć miesięcy, podczas gdy, zgodnie z art. 19 ust. 4 u.p.s. i „Regulaminem służby przygotowawczej”, powinna trwać trzy miesiące. Skierowania do odbycia służby przygotowawczej podpisał nieupoważniony pracownik, mimo iż decyzja w tej sprawie, zgodnie z art. 19 ust. 2 u.p.s., należała do kompetencji Burmistrza. Stwierdzono też naruszenie postanowień regulaminu, odnoszące się do sposobu przeprowadzania egzaminu. Zgodnie z ww. regulaminem egzamin powinien składać się z części pisemnej (10 pytań) i ustnej (trzy pytania), a wg przedstawionej dokumentacji składał się on z jednego pytania pisemnego i pięciu pytań ustnych. W dokumentacji egzaminu nie było informacji o liczbie

⁴⁵ W Urzędzie Miasta w Lubartowie, Urzędzie Miasta w Zielonce, Urzędzie Miasta w Chorzowie, Urzędzie Miasta w Bydgoszczy, Urzędzie Miasta w Myszkowie, Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, Urzędzie Gminy w Złotowie, Urzędzie Miasta i Gminy w Pleszewie, Urzędzie Gminy w Rzgowie, Urzędzie Gminy w Długołęce, Starostwie Powiatowym w Tucholi, Starostwie Powiatowym w Zgierzu, Starostwie Powiatowym w Poznaniu, Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Łódzkiego.

⁴⁶ W Starostwie Powiatowym w Tucholi (trzy przypadki), w Urzędzie Miasta w Myszkowie (jeden przypadek), w Urzędzie Miasta Zielonka, w Urzędzie Miasta w Lubartowie (dwa przypadki).

⁴⁷ W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (12 przypadków); w Urzędzie Miasta Chorzów (20 przypadków).

⁴⁸ W Urzędzie Miasta w Lubartowie i w Starostwie Powiatowym w Poznaniu.

uzyskanych punktów, które byłyby podstawą do wystawienia oceny końcowej. W protokole zapisano: „zaliczył egzamin z wynikiem pozytywnym”, nie wskazując oceny. Natomiast w zaświadczeniu o ukończeniu służby przygotowawczej ocenę wskazano.

W większości kontrolowanych urzędów termin egzaminu ze służby przygotowawczej wyznaczono z upływem trzymiesięcznego okresu, o którym mowa w art. 19 ust. 4 *u.p.s.*, natomiast w dwóch urzędach marszałkowskich (łódzkim i dolnośląskim) stwierdzono organizowanie egzaminu przed upływem sześciomiesięcznego terminu umowy o pracę na czas określony. Według kontrolowanych, *u.p.s.* nie precyzuje terminu przeprowadzenia egzaminu, lecz daje delegację kierownikowi jednostki, do tworzenia zasad w przepisach wewnętrznych, o których mowa w art. 19 tej ustawy. Zatem, nie można jednoznacznie stwierdzić, że termin egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jest ostatnim dniem ją kończącym, ponieważ nie byłoby możliwości wypełnienia przesłanek ustawowych w zakresie zatrudnienia.

W ocenie NIK mogą się rodzić wątpliwości, co do prawidłowości określenia terminu egzaminu w sytuacji, gdy zgodnie z art. 19 ust. 5 *u.p.s.* kierownik jednostki może zwolnić pracownika z obowiązku odbywania służby przygotowawczej. Odczytując intencję ustawodawcy wskazania w przepisie art. 16 ust. 2 *u.p.s.* wyraźnie oznaczonego okresu, w trakcie którego pracownik zatrudniony po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym powinien wykazać się odpowiednim poziomem przygotowania do zajmowanego stanowiska, należałoby przyjąć, iż egzamin dla osób zwolnionych z odbywania służby przygotowawczej należy przeprowadzić do końca sześciomiesięcznego okresu umowy o pracę na czas określony.

Zdaniem NIK od pozytywnego wyniku egzaminu zależy czy urzędnik zostanie zatrudniony na czas nieokreślony w danym urzędzie. Egzamin jest więc jednym z ważniejszych instrumentów wspomagających budowanie kompetentnej, profesjonalnej kadry w urzędach samorządowych.

W dwóch jst stwierdzono przypadki nieskładania ślubowania lub niedotrzymania terminu jego złożenia:

- *w Urzędzie Miasta i Gminy Pleszew stwierdzono jeden przypadek niedotrzymania terminu złożenia ślubowania określonego w art. 19 ust. 9 w związku z art. 18 ust. 1 u.p.s., bowiem obowiązku tego dopełniono po zawarciu kolejnej umowy o pracę. Przyczyną, jak wskazano w wyjaśnieniach, było przeoczenie,*
- *w Urzędzie Miasta w Bydgoszczy trzech pracowników nie złożyło ślubowania, co uzasadniono tym, że były to osoby zajmujące uprzednio stanowiska pomocnicze, z którymi nawiązano stosunek pracy na stanowiskach urzędniczych na czas nieokreślony. To spowodowało, że z ww. osobami po odbyciu służby przygotowawczej oraz po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu nie zawierano nowej umowy o pracę, a zgodnie z art. 19 ust. 9 u.p.s pracownik składa ślubowanie po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu, a przed zawarciem nowej umowy o pracę. W ocenie NIK w opisanych wyżej okolicznościach, tj. zgodnie z art. 18 ust. 1 u.p.s., pracownik winien złożyć ślubowanie przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków urzędnika.*

Jako przykład dbałości o profesjonalne przygotowanie każdego urzędnika do wykonywania zadań jst trzeba podać zasady obowiązujące w Urzędzie Gminy Długołęka. Kontrola wykazała, że w 17 przypadkach zatrudniania osób na zastępstwa, wszystkich tych pracowników zajmujących stanowiska urzędnicze po raz pierwszy, skierowano do odbycia szkolenia adekwatnego do służby przygotowawczej. Należy podkreślić, że przepisy *u.p.s.* nie nakładają na pracodawcę obowiązku przeprowadzenia takiego szkolenia w przypadkach zatrudniania osób na zastępstwa.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie w 31 z 45 urzędów (tj. 68,8%) działalność w zakresie organizacji i przeprowadzania służby przygotowawczej. W 10 jednostkach⁴⁹ wskazano ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast w czterech przypadkach⁵⁰ (ok. 9%) skala i rodzaj nieprawidłowości stanowiły podstawę sformułowania oceny negatywnej.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnioskowała m.in. o:

- objęcie procedurą służby przygotowawczej wszystkich pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych,
 - sporządzanie przez kierowników komórek organizacyjnych opinii wymaganych art. 19 ust. 2 *u.p.s.* w przypadkach kierowania pracownika do odbycia służby przygotowawczej,
 - zawieranie umów o pracę z osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy,
 - zawieranie kolejnej umowy o pracę po przeprowadzeniu egzaminu ze służby przygotowawczej zakończonego pozytywnym wynikiem,
 - przestrzeganie procedur określonych wewnętrznymi regulacjami w sprawie przeprowadzania służby przygotowawczej,
 - podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieterminowego kierowania do służby przygotowawczej, w tym działań zmierzających do zwiększenia nadzoru nad terminowością przygotowywania dokumentów dotyczących skierowania lub zwolnienia od odbywania służby przygotowawczej pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych.
- Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

3.2.4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników urzędów

Stan prawny

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

Stosownie do art. 27 ust. 1 i 3 *u.p.s.*, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, podlega ocenie okresowej w zakresie wywiązywania się z obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku oraz obowiązków określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1 *u.p.s.* W myśl art. 27 ust. 2 i 4 *u.p.s.*, oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na sześć miesięcy, który niezwłocznie winien doręczyć ocenę pracownikowi samorządowemu oraz kierownikowi jednostki, w której pracownik jest zatrudniony.

Najwyższa Izba Kontroli w blisko połowie urzędów 21 (46,7%) stwierdziła nieprzestrzeganie zasad określonych w *u.p.s.* i w uregulowaniach wewnętrznych w powyższym zakresie. W 17 urzędach (38%), w okresie objętym kontrolą, nie wszyscy pracownicy na stanowiskach urzędniczych, w tym stanowiskach kierowniczych, zostali poddani ocenie okresowej. Wyniki kontroli wskazują, że określone w zarządzeniach przez wszystkich kierowników urzędów jst zasady organizacji dokonywania ocen okresowych pracowników na stanowiskach urzędniczych, nie są w pełni

⁴⁹ W Urzędzie Gminy Puchaczów, Urzędzie Gminy w Złotowie, Urzędzie Miasta w Lubartowie, Urzędzie Miasta w Krotoszynie, Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim, Starostwie Powiatowym w Poznaniu, Starostwie Powiatowym w Tucholi, Starostwie Powiatowym w Zgierzu, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego.

⁵⁰ Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim, Urząd Miasta w Myszkowie, Urząd Gminy w Rzgowie oraz Urząd Miasta i Gminy Pleszew.

respektowane. W ocenie NIK, podstawowym problemem w procesie oceniania jest niewywiązywanie się kierowników urzędów z obowiązku dotrzymywania terminów określonych w art. 27 ust. 2 *u.p.s.* Zarówno ta nieprawidłowość, jak i przykłady, wskazanych poniżej naruszeń uregulowań wewnętrznych, świadczą przede wszystkim o braku rzetelności w realizacji obowiązków służbowych osób odpowiedzialnych za te działania.

Kierownicy wszystkich kontrolowanych jednostek m.in. zgodnie z art. 28 *u.p.s.* określili w drodze zarządzenia organizację dokonywania ocen okresowych pracowników na stanowiskach urzędniczych, wskazując sposoby ich dokonywania, kryteria stanowiące podstawę przeprowadzenia oceny oraz skalę, a także okresy, za które jest ona sporządzana. W jednym przypadku w Urzędzie Gminy Złotów zarządzenie wprowadzające w życie Regulamin okresowej oceny pracowników zostało wydane przez Wójta Gminy w dniu 30 grudnia 2011 r., tj. prawie po trzech latach od wejścia w życie *u.p.s.* i miało zastosowanie dopiero do ocen pracowników dokonanych w lipcu 2012 r. W kontekście opisanego zaniechania NIK oceniła negatywnie realizację obowiązków pracodawcy w zakresie organizowania i dokonywania ocen okresowych pracowników w Urzędzie Gminy Złotów.

W większości przypadków (62%) kierownicy urzędów, wzorem ustawy, jako podstawową zasadę przyjmowali, że dokonanie ocen powinno nastąpić nie częściej niż co sześć miesięcy i nie rzadziej niż co dwa lata. W pozostałych przypadkach wybierano m.in. okres roku lub inną częstotliwość ich przeprowadzania. Wszystkie analizowane zarządzenia zawierały elementy wymagane art. 28 *u.p.s.* z wyjątkiem jednego, w którym nie została określona częstotliwość dokonywania tych ocen⁵¹.

Trzeba też podkreślić, że kierownicy sześciu urzędów, pomimo braku ustawowego obowiązku, określili w drodze zarządzenia organizację dokonywania ocen okresowych pracowników na stanowiskach innych niż urzędnicze, w tym zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi⁵² oraz asystentów i doradców⁵³.

Z danych statystycznych zebranych w kontrolowanych urzędach wynika, iż w odniesieniu do grupy około 14 tys. urzędników, zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w latach 2010 – I połowa 2012 r. zostało przeprowadzonych ponad 18 tys. ocen. Statystycznie spełniało to warunek, że do czasu kontroli, tj. do czerwca 2012 r. każdy z urzędników kontrolowanej jednostki powinien mieć co najmniej jedną i nie więcej niż sześć ocen okresowych.

Stwierdzone nieprawidłowości w zakresie dokonywania ocen okresowych w badanych urzędach polegały na:

- *niedokonaniu w latach 2010–2012 (I połowa) oceny okresowej żadnego z pracowników dwóch urzędów (4,4%), tj. w Urzędzie Miasta w Lubartowie i w Urzędzie Gminy Złotów. W okresie objętym kontrolą NIK w Urzędzie Gminy Złotów nie zostało wydane zarządzenie w sprawie przeprowadzania ocen pracowników. Wójt tej gminy⁵⁴ wyjaśnił, że niewydanie przez niego powyższego zarządzenia wynikało stąd, iż piastując stanowisko od 1990 r. oceniał pracowników na bieżąco w trybie codziennej pracy. W ocenie NIK, Wójt nie przestrzegał zasad określonych w art. 27 i 28 *u.p.s.*,*
- *w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego nie oceniono 139 pracowników Urzędu (15% ogółu pracowników podlegających ocenie), w tym dziewięciu pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych urzędniczych i 130 pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. W grupie tej mieściło się 15 pracowników, tj. wszyscy, których dokumentację wylosowano i poddano szczegółowej analizie.*

⁵¹ Dotyczyło to Urzędu Gminy w Długołęce.

⁵² W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Urzędzie Miasta w Krotoszynie.

⁵³ W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego.

⁵⁴ Pełniący tę funkcję w poprzedniej kadencji.

Niedokonywanie oceny pracowników wynikało z faktu, iż Zarządzenie Nr 220/2011 Marszałka Województwa Lubelskiego z dnia 30 listopada 2011 r. uchylilo Zarządzenie Nr 168/10 z dnia 29 września 2010 r., co spowodowało swego rodzaju lukę prawną i brak narzędzi do przeprowadzenia ocen.

W ww. przypadkach naruszone zostały przepisy m.in. art. 27 ust. 1 i 2 u.p.s. oraz procedury wewnętrzne w sprawie ocen, w tym odnoszące się m.in. do terminu przeprowadzenia oceny okresowej pracowników nowozatrudnionych.

Szczegółowe badania odnoszące się do sposobu dokonywania oceny okresowej pracowników, określonego m.in. w art. 27 u.p.s. i w ww. uregulowaniach wewnętrznych, przeprowadzone w pozostałych 42 urzędach wykazały, że:

- w dziewięciu jst (tj. 21,4%)⁵⁵ nie przestrzegano częstotliwości dokonywania oceny okresowej, co tłumaczono m.in. częstymi zmianami organizacyjnymi i nieobecnością bezpośrednich przełożonych m.in. w Urzędzie Miasta w Lubartowie, Urzędzie Miejskim w Koluszkach czy Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, a także, jak to twierdzono w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, zawirowaniami związanymi z wdrożeniem procedury pn. „Rozwój kompetencji kadr i systemu ocen pracowników” i nowego programu komputerowego do oceny pracowniczej. Powodem niedotrzymania ustawowego terminu przeprowadzenia oceny pracowników w Urzędzie Gminy w Puchaczowie była także błędna interpretacja przepisów art. 27 ust. 2 u.p.s. Kontrola wykazała, że w siedmiu przypadkach (tj. 41% ocen poddanych badaniu) ocen dokonano z opóźnieniem wynoszącym od 14 dni do ponad siedmiu miesięcy z uwagi na to, że (jak podał w złożonych wyjaśnieniach Wójt) pracowników Urzędu oceniano w danym roku, jednakże bez wylizania poszczególnych miesięcy tego roku,
- w Urzędzie Miasta Zielonka, w dwóch przypadkach (na sześć) nie zachowano siedmiodniowego terminu zawiadomienia o terminie rozmowy oceniającej, co było niezgodne z § 7 pkt 1.1 obowiązującego w Urzędzie „Regulaminu dokonywania okresowej oceny kwalifikacyjnej pracowników samorządowych”. W 14 notatkach (na 15) sporządzonych z rozmowy oceniającej nie wskazano omówienia zakresu wiedzy i umiejętności wymagających rozwinięcia oraz planu działań doskonalących umiejętności pracownika w celu poprawy efektywności pracy, co było niezgodne z § 7 ust. 1 pkt 2 lit. b i c. Wszystkie analizowane okresowe oceny kwalifikacyjne nie zawierały opinii dotyczącej wykonywania obowiązków przez ocenianego, co było niezgodne § 7 ust. 2 ww. regulaminu,
- w trzech urzędach nie przestrzegano regulaminowych wymogów dotyczących kryteriów oceniania. W Urzędzie Miasta w Myszkowie w przypadku jednego pracownika ocenę sporządzono w oparciu o kryteria obowiązkowe i jedno kryterium dodatkowe wybrane przez przełożonego, ale niezatwierdzone przez burmistrza, mimo iż było to wymagane zapisami regulaminu. W Starostwie Powiatowym w Myszkowie w 12 na 15 badanych przypadków nie dotrzymano terminów przedstawienia ocenianym pracownikom kryteriów ocen określonych w § 8 Regulaminu okresowej oceny pracowników, zgodnie z którym wybór kryteriów dokonywany jest nie później niż sześć miesięcy od dnia zatrudnienia na stanowisku urzędniczym, a w razie przeprowadzenia kolejnej oceny – nie później niż w ciągu 30 dni od sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny. W Starostwie Powiatowym w Tucholi pisemna ocena jednego pracownika dokonana została z uwzględnieniem dwóch kryteriów wybranych przez Naczelnika Wydziału, tj. mniejszej ich liczby, niż wynikała z Regulaminu okresowej oceny pracowników (od trzech do pięciu),
- w Starostwie Powiatowym w Poznaniu nie dotrzymano obowiązku terminowego rozpatrywania odwołania od oceny⁵⁶. Termin ten wynosi 14 dni i wynika z art. 27 ust. 6 u.p.s. W wyjaśnieniach Starosta podał, że sytuacja wymagała pogłębionej analizy i dodatkowo przypadała w okresie zmiany kadencji.

Ponadto kontrola wykazała, że kierownicy urzędów przestrzegali terminów ponownej oceny pracownika, w przypadkach otrzymania oceny negatywnej⁵⁷. Nie stwierdzono też przypadków rozwiązania umowy o pracę w wyniku uzyskania drugiej oceny negatywnej.

⁵⁵ W Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim, Starostwie Powiatowym w Poznaniu, Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Urząd Miasta w Myszkowie, Urzędzie Gminy w Puchaczowie, Urzędzie Miasta w Zawierciu, Urząd Miasta w Zielonce.

⁵⁶ Odwołania od oceny okresowej stwierdzono w dziewięciu z 43 urzędów, tj.: Starostwie Powiatowym w Mińsku Mazowieckim, Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej, Starostwie Powiatowym w Tucholi, Urzędzie Gminy w Bochni, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego, Urzędzie Miasta w Bydgoszczy, Urzędzie Miasta w Szubinie.

⁵⁷ Przypadki odwołania od oceny negatywnej stwierdzono w dwóch urzędach, tj.: Urzędzie Miasta w Bydgoszczy, Urzędzie

W trakcie kontroli nie odnotowano przypadków odwoływania się pracowników od otrzymanych ocen do sądu pracy.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działalność 27 kierowników urzędów (60%) w zakresie dokonywania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. W 14 urzędach (31,1%) wskazano ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości. Natomiast w czterech przypadkach (około 8,9%), tj. w urzędach: Marszałkowskim Województwa Lubelskiego, Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, Miasta w Lubartowie, Gminy w Złotowie stwierdzone nieprawidłowości uzasadniały ocenę negatywną w badanym obszarze.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnioskowała m.in. o:

- przeprowadzenie ocen okresowych pracowników w terminach wynikających z *u.p.s.* i uregulowań wewnętrznych,
- zapewnienie przestrzegania przez osoby dokonujące ocen okresowych pracowników uregulowań wewnętrznych, w tym m.in. w zakresie: terminów wyboru kryteriów ocen i terminów przeprowadzania rozmów oceniających, czy kompletności sporządzanej dokumentacji z przeprowadzonej oceny.

Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

3.2.5. Podejmowanie przez kierowników urzędów działań w przypadkach zachowań pracowników mogących powodować ich stronniczość lub brak obiektywizmu

Stan prawny

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

Stosownie do przepisów art. 31 *u.p.s.*, pracownik zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, zobowiązany jest do złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na ww. pracownika nakładana jest kara upomnienia albo nagany. Przepisy art. 109 § 2 i art. 110-113 Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio.

W myśl art. 32 ust. 1 *u.p.s.*, na żądanie osoby upoważnionej do dokonywania czynności w sprawach z zakresu prawa pracy, pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym, jest obowiązany złożyć oświadczenie o stanie majątkowym, zawierające m.in. informacje o prowadzeniu działalności gospodarczej.

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

Kontrola nie stwierdziła przypadków nieprzestrzegania przepisów art. 26 *u.p.s.*, tj. zatrudniania w urzędach małżonków oraz osób pozostających ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki

lub kurateli, pomiędzy którymi istniałby stosunek bezpośredniej podległości służbowej. Z analizy dokumentacji pracowniczej i wyjaśnień kierowników urzędów wynika, że dbałość o przejrzystość w tym zakresie należy do priorytetowych zadań większości urzędów.

Wyniki kontroli wskazują, iż kierownicy urzędów w większości przypadków prawidłowo realizowali postanowienia *u.p.s.* dotyczące egzekwowania od pracowników oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz wyciągania konsekwencji z powodu ich nieprzestrzegania. W większości kontrolowanych urzędów pracownicy przestrzegali postanowień art. 31 *u.p.s.*, dotyczącego terminowego i rzetelnego składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej. W ocenie NIK pracownicy zajmujący stanowiska urzędnicze, w tym osoby zobowiązane do ich złożenia na podstawie przepisów *u.s.g.*, *u.s.p.* i *u.s.w.*⁵⁸ i pozostałe osoby zajmujące stanowiska kierownicze wywiązywały się z obowiązku składania oświadczeń majątkowych.

Szczegółowe badania dotyczące przestrzegania w kontrolowanych urzędach obowiązków określonych w art. 30 i 31 *u.p.s.* wykazały, że:

- w Urzędzie Miasta Zamość wystąpiły przypadki wykonywania przez trzech pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych dodatkowych zajęć, które w ocenie NIK kolidowały z zajęciami wykonywanymi przez nich w ramach obowiązków służbowych. Jeden z pracowników pełnił funkcję członka zespołu sprawdzającego projekt budowlany. Drugi z nich wykonał jedną usługę polegającą na pełnieniu funkcji inspektora nadzoru robót sanitarnych. W przypadku trzeciego pracownika, stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą, 15 razy pełnił on funkcję kierownika budowy (robót budowlanych). Do zakresu obowiązków służbowych tego pracownika należało m.in. przygotowanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz sprawdzanie (głównie w zakresie pozwoleń dla osób fizycznych) projektu budowlanego pod kątem merytorycznym i formalnym w zakresie spełniania wszystkich warunków określonych w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁵⁹. W ośmiu spośród ww. 15 przypadków, pracownik ten przygotowywał projekt decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i pozwoleniu na budowę obiektu. NIK w trakcie kontroli informowała właściwy Urząd Skarbowy o jego działalności oraz zobowiązała Prezydenta Zamościa do podjęcia działań wyjaśniających w sprawie przestrzegania przez pracowników zakazu określonego w art. 30 ust. 1 *u.p.s.*, dotyczącego wykonywania czynności pozostających w sprzeczności z ich obowiązkami służbowymi, a w przypadku stwierdzenia naruszenia przez pracowników ww. zakazu zastosowanie sankcji określonej w art. 30 ust. 2 *u.p.s.*,
- w pięciu urzędach (z 27 urzędów, w których pracownicy składali oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej), tj. w Urzędzie Miasta Bydgoszcz i Urzędzie Miasta i Gminy w Barcinie, w Urzędzie Miasta w Chorzowie i Urzędzie Miasta w Myszkowie oraz w Urzędzie Miasta Zielonka, stwierdzono przypadki niedochowania przez dziewięciu pracowników terminu złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. Kontrola wykazała przy tym, iż stosownie do art. 31 ust. 4 *u.p.s.* kary upomnienia otrzymało tylko dwóch pracowników. W jednym przypadku nie zastosowano żadnej kary powołując się na wystąpienie okoliczności określonych w art. 109 § 1 Kodeksu pracy, tj. powzięcie wiadomości o naruszeniu obowiązku pracowniczego po upływie dwóch tygodni i po upływie trzech miesięcy od dopuszczenia się naruszenia, a w dwóch przypadkach pracodawcy nie stwierdzili podstaw do ukarania pracownika. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że przepis art. 31 ust. 4 *u.p.s.*, stanowiący, iż w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego jest nakładana kara upomnienia albo nagany, wskazuje kierownikowi jednostki bezwzględny obowiązek ukarania pracownika, co oznacza brak możliwości odstąpienia od ukarania.
- w jednym przypadku złożone oświadczenie nie spełniało wymogu określonego w art. 31 ust. 2 *u.p.s.*, tj. nie zawierało informacji o charakterze prowadzonej działalności gospodarczej, gdyż jak wyjaśnił Burmistrz, informacja taka została przekazana mu ustnie.

⁵⁸ Tj. radny, wójt (burmistrz lub prezydent miasta), ich zastępcy, członkowie zarządu powiatu i województwa, sekretarz gminy, powiatu i województwa, skarbnik gminy, powiatu i województwa, sekretarz gminy, powiatu i województwa, kierownik jednostki organizacyjnej gminy powiatu i województwa, osoba zarządzająca i członek organu zarządzającego gminną, powiatową i wojewódzką osobą prawną oraz osoba wydająca decyzje administracyjne w imieniu wójta, starosty i marszałka województwa.

⁵⁹ Dz. U. z 2010, Nr 243, poz. 1623 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli odnotowała w ww. zakresie praktykę zobowiązania pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym do składania oświadczeń o nieprowadzeniu działalności gospodarczej, pomimo iż przepis art. 31 *u.p.s.*, nie nakłada na nich takiego obowiązku. Zdaniem NIK, przepisy ustawy o pracownikach samorządowych nie dają podstaw do obligatoryjnego wprowadzania tego typu rozwiązań, nawet jeżeli intencją pracodawcy była chęć właściwej oceny pracownika w zakresie wywiązywania się przez niego z obowiązków określonych w art. 24 *u.p.s.*, tj. sumiennego i bezstronnego wykonywania zadań.

Pracownicy samorządowi w kontrolowanych jednostkach w latach 2010–2012 (I połowa) złożyli łącznie 1.855 oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej (w 2010 r. złożono ich 767, w 2011 r. – 817, a w I półroczu 2012 r. – 271). Oświadczenia osób zajmujących kierownicze stanowiska urzędnicze stanowiły 5%, a oświadczenia złożone przez osoby zatrudnione na podstawie powołania stanowiły 4%. Najwięcej, bo aż 1.630 oświadczeń, tj. 88% wszystkich złożonych oświadczeń, stanowiły te, które złożyli pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych.

Szczegółowe badania dotyczące wywiązywania się przez kierowników jst z obowiązku analizy danych w składanych przez pracowników samorządowych oświadczeniach majątkowych, prowadzone na próbach wybranych według osądu kontrolerów wykazały, że wszyscy kierownicy urzędów wywiązali się z tego obowiązku oraz poinformowali organ stanowiący o wynikach analiz oświadczeń majątkowych osób do tego zobowiązanych ustawami, tj. sekretarza, skarbnika, zastępców wójta, starosty, marszałka oraz osób wydających decyzje administracyjne w ich imieniu. Stwierdzono też, że w dwóch urzędach, tj. w Starostwie Powiatowym w Myszkowie oraz Urzędzie Miejskim w Kaliszu, kierownicy tych urzędów, mając podejrzenia, że osoba składająca oświadczenie majątkowe podała w nim nieprawdę lub zataiła prawdę, skorzystali z prawa określonego w art. 24h ust. 9 *u.s.g.* i art. 25c ust. 9 *u.s.p.* i wystąpili do dyrektora urzędu kontroli skarbowej z wnioskiem o kontrolę.

W 15 spośród 45 kontrolowanych urzędów (33%), skorzystano z uprawnienia wynikającego z art. 32 ust. 1 *u.p.s.*, i zażądano złożenia oświadczeń majątkowych od pracowników, którzy nie byli zobowiązani do ich złożenia na podstawie *usg*, *usp* i *usw*. Kontrola wykazała, że żądania takie kierowano najczęściej do osób zajmujących kierownicze stanowiska urzędnicze.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania w 41 urzędach (91%) w badanym obszarze. W trzech urzędach wskazano ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, tj. w Urzędzie Miasta i Gminy w Pleszewie, Starostwie Powiatowym w Ostrowi Mazowieckiej oraz Urzędzie Miasta Zielonka. Natomiast w Urzędzie Miasta Zamość negatywnie oceniono skuteczność podejmowanych przez pracodawcę działań w tym zakresie.

W wystąpieniach pokontrolnych, kierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o:

- podjęcie działań wyjaśniających w sprawie przestrzegania przez pracowników zakazu dotyczącego wykonywania zajęć kolidujących z obowiązkami służbowymi i w przypadku stwierdzenia naruszenia zastosowanie sankcji,
- rozważenie możliwości wprowadzenia procedur umożliwiających identyfikowanie przypadków wykonywania przez urzędników zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stroniczość lub interesowność oraz zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami wynikającymi z *u.p.s.*,
- podjęcie działań w celu zapewnienia terminowości i rzetelności składania przez pracowników podejmujących działalność gospodarczą oświadczeń o prowadzeniu tej działalności,

- egzekwowanie składania oświadczeń majątkowych przez osoby do tego zobowiązane oraz stosowanie przewidzianych prawem sankcji w stosunku do osób, które nie wywiązują się z tego obowiązku.

Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

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

Stan prawny

W myśl art. 36 ust. 6 *u.p.s.* pracownikowi samorządowemu, zatrudnionemu na podstawie powołania i umowy o pracę, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę.

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

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

Kontrola wykazała, że we wszystkich kontrolowanych urzędach korzystano z prawa do wypłacania nagród, a w 32 spośród 45 podmiotów wypłacano premie. W okresie objętym kontrolą na nagrody ogółem wydatkowano odpowiednio:

- w 2010 r. 55.170,3 tys. zł, co stanowiło 6,3 % wydatków na wynagrodzenia,
- w 2011 r. 57.572,3 tys. zł, co stanowiło 6,2 % wydatków na wynagrodzenia,
- w 2012 r. (I połowa) 14.484,4 tys. zł, co stanowiło 3 % wydatków na wynagrodzenia.

Na premie dla pracowników samorządowych wydatkowano odpowiednio:

- w 2010 r. 6.380,2 tys. zł, co stanowiło 0,7 % wydatków na wynagrodzenia,
- w 2011 r. 6.696,3 tys. zł, co stanowiło 0,7 % wydatków na wynagrodzenia,
- w 2012 r. (I połowa) 2.451,5 tys. zł, co stanowiło 0,5 % wydatków na wynagrodzenia.

Nagrody i premie dla asystentów i doradców wypłacono w 23 spośród 28 urzędów, w których byli oni zatrudnieni. Prawie we wszystkich jst, tj. w 44 spośród 45 (z wyjątkiem Urzędu Miasta Zielonka) wypłacano nagrody pracownikom zatrudnionym na podstawie powołania, tj. skarbnikom oraz zastępcom wójtów, burmistrzów i prezydentów miast.

Największe środki na premie wydatkowano dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

W ocenie NIK w zdecydowanej większości kierownicy urzędów prawidłowo realizowali zadania związane z nagradzaniem pracowników. We wszystkich zbadanych przypadkach nie przekroczono maksymalnej wysokości nagrody. Kontrola wykazała, iż w 43 spośród 45 urzędów (z wyjątkiem Starostwa Powiatowego w Poznaniu i w Limanowej) kierownicy urzędów, skorzystali z możliwości wynikającej z art. 39 ust. 2 *u.p.s.*, i określili w regulaminie wynagradzania warunki i sposób przyznawania oraz wypłacania nagród i premii pracownikom, innych niż nagroda jubileuszowa. W ośmiu urzędach (tj. 18%) nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły głównie przyznawania nagród osobom niespełniającym wymogów regulaminowych. Wyniki kontroli wykazały także, iż w znacznej części urzędów (18, tj. 40%) nie stosowano pisemnego powiadamiania pracownika o przyznanej nagrodzie. Było to spowodowane nieprzestrzeganiem przepisów Kodeksu pracy i zasad regulaminów wewnętrznych.

Szczegółowe badania wykazały, że w okresie objętym kontrolą:

- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego (siedem przypadków spośród 15), a w Urzędzie Gminy Puchaczów (dwa przypadki spośród 15) nagrody, zostały przyznane pracownikom, którzy nie spełniali warunku określonego w regulaminie wynagradzania urzędu, tj. nie posiadali sześciomiesięcznego stażu pracy w urzędzie,
- w Urzędzie Miejskim w Kaliszu, pięciu pracownikom wypłacono nagrody bez pisemnego uzasadnienia jej przyznania, tj. z pominięciem wymogu określonego w regulaminie wynagradzania,
- w Starostwie Powiatowym w Limanowej, przyznawano nagrody uznaniowe z okazji świąt, co naruszało przepis art. 36 ust. 6 u.p.s., zgodnie z którym nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia zawodowe,
- w trzech urzędach, tj. w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Małopolskiego, Urzędzie Miasta w Zawierciu oraz w Urzędzie Miasta i Gminy w Pleszewie, wypłacono środki w postaci premii lub nagrody osobom zatrudnionym na podstawie wyboru, co zdaniem NIK naruszało przepis art. 36 ust. 6 u.p.s.,
- w 18 z 45 kontrolowanych podmiotów, nie przestrzegano obowiązku określonego w art. 105 Kodeksu pracy, tj. pisemnego powiadomienia pracownika o przyznaniu nagrody. Nieprawidłowości te stwierdzono w trzech Urzędach Marszałkowskich (woj. Mazowieckie, Wielkopolskie i Kujawsko-Pomorskie), w pięciu Starostwach Powiatowych (w Poznaniu, Brzesku, Chełmie, Mińsku Mazowieckim i Pabianicach) oraz w 10 Urzędach Miasta, Gminy⁶⁰.

Ponadto kontrola wykazała, iż w dwóch podmiotach, tj. w Urzędzie Miasta Zamość i w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, system nagradzania nie był przejrzysty. Stwierdzono np. wypłacanie wszystkim pracownikom nagrody w równej wysokości, proporcjonalnie do wymiaru zatrudnienia, bez uzasadnienia w jakim stopniu poszczególni pracownicy spełniali warunki jej przyznania. W ocenie NIK, taki sposób postępowania powoduje, iż nagroda traci swoją funkcję motywacyjną i nie jest zachętą do podnoszenia wyników w pracy zawodowej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania w 29 urzędach (64,4%) w zakresie korzystania z prawa do określania warunków i sposobu przyznawania nagród i premii pracowniczych oraz przestrzegania zasad obowiązujących w tym zakresie. W 15 (33,3%) urzędach wskazano ocenę pozytywną, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, natomiast tylko w jednym przypadku tj. w Urzędzie Miasta Zamość, stwierdzone nieprawidłowości (przyznanie wszystkim pracownikom jednorazowych nagród w równej wysokości w łącznej kwocie 220 tys. zł, tj. z naruszeniem art. 36 ust. 6 u.p.s. i art. 105 Kodeksu pracy oraz regulaminu wynagradzania) uzasadniały ocenę negatywną w badanym obszarze.

W wystąpieniach pokontrolnych, kierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek Najwyższa Izba Kontroli wniosowała m.in. o:

- przyznawanie pracownikom nagród po spełnieniu wymogów regulaminu wynagradzania,
- przestrzeganie obowiązku pisemnego powiadomienia pracowników o przyznaniu nagrody i włączaniu odpisu zawiadomienia o jej przyznaniu do akt osobowych pracownika,
- przyznawanie nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej i weryfikację postanowień regulaminu wynagradzania w zakresie przyznawania nagród uznaniowych z okazji świąt. Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

⁶⁰ W Szubinie, Zielonce, Puchaczowie, Hrubieszowie, Andrychowie, Koluszkach, Zamościu, Aleksandrowie Kujawskim, Płocku i w Kętach.

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

Stan prawny

Zgodnie z art. 39 ust. 1 *u.p.s.*, do obowiązków pracodawcy należy określenie w regulaminie wynagradzania pracowników, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 3 *u.p.s.*, tj. zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, wymagań kwalifikacyjnych oraz szczegółowych warunków wynagradzania, w tym maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego. Warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych określają załączniki do *rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania*.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 *u.p.s.*, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych.

W okresie objętym kontrolą na wynagrodzenia pracowników samorządowych w 45 urzędach wydatkowano odpowiednio:

- w 2010 r. 876.134,9 tys. zł, co stanowiło 8,8% wydatków ogółem,
- w 2011 r. 928.562,6 tys. zł, co stanowiło 8,8% wydatków ogółem,
- w 2012 r. (I połowa) 487.588,4 tys. zł, co stanowiło 10,6% wydatków ogółem.

W ocenie NIK kierownicy skontrolowanych urzędów przestrzegali zasad obowiązujących w zakresie wynagradzania pracowników na stanowiskach urzędniczych. W żadnym przypadku kwoty wydatków zrealizowanych na wynagrodzenia nie przekraczały kwot określonych w planach finansowych. We wszystkich tych urzędach wprowadzono regulaminy wynagradzania pracowników. W każdym z nich określono wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych, natomiast 43 (z 45) jst uwzględniły minimalne wymagania kwalifikacyjne określone w *rozporządzeniu RM w sprawie wynagradzania*.

Szczegółowe badania w 45 urzędach w powyższym zakresie wykazały, że:

- w dwóch przypadkach, regulaminy wynagradzania nie uwzględniały minimalnych wymagań kwalifikacyjnych określonych w *rozporządzeniu RM w sprawie wynagradzania*.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego dotyczyło to np. stanowisk pomocniczych i obsługi, tj. kancelisty i młodszego kancelisty. Wymagany staż pracy dla stanowisk kancelisty i młodszego kancelisty określono odpowiednio dwa lata i rok, natomiast zgodnie z ww. rozporządzeniem minimalny staż pracy dla tych stanowisk musiał wynosić trzy lata. Ponadto stwierdzono także, iż w załączniku nr 3 do regulaminu wynagradzania określono stanowiska urzędnicze oraz pomocnicze i obsługi, spoza katalogu stanowisk dla urzędów jednostek samorządu terytorialnego. Wskazano stanowiska starszego inspektora i inspektora do spraw BHP oraz starszego recepcjonisty, które znajdują się w katalogu stanowisk przewidzianych dla samorządowych jednostek organizacyjnych. W regulaminie wskazano również stanowiska urzędnicze oraz pomocnicze, takie jak informatyk urzędu, legislator, starszy kancelista, młodszy archiwista i młodszy recepcjonista, które nie zostały wymienione w załączniku Nr 3 do rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania.

W Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego dotyczyło to czterech stanowisk, tj. dyrektora departamentu, jego zastępcy, kierownika referatu, głównego specjalisty. W przypadku wszystkich ww. stanowisk minimalny staż pracy został określony jako trzy lata, podczas gdy zgodnie z przepisami rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania wynosi on odpowiednio, pięć lat w przypadku stanowiska dyrektora i cztery lata w przypadku pozostałych ww. stanowisk.

W ocenie NIK, mimo iż pracodawca samorządowy może samodzielnie określać wymagania dla zatrudnianych pracowników, to jest zobowiązany do uwzględniania minimalnych wymogów kwalifikacyjnych określonych w rozporządzeniu RM w sprawie wynagradzania. W związku z powyższym, wymagania kwalifikacyjne nie mogą być przez pracodawcę obniżane i nie powinny być też tworzone stanowiska, których nie przewiduje to rozporządzenie.

- w jednym urzędzie, tj. w Starostwie Powiatowym w Limanowej, w regulaminie wynagradzania obowiązującym od 1 sierpnia 2011 r., nie dopełniono obowiązku określenia szczegółowych warunków wynagradzania, w tym maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, co naruszało przepis art. 39 ust. 1 pkt 2 *u.p.s.*,

- w jednym przypadku na kierowniczym stanowisku urzędniczym zatrudniono pracownika, który posiadał staż pracy krótszy o trzy lata i pięć miesięcy niż minimalny staż (pięcioletni) określony w rozporządzeniu RM w sprawie wynagradzania,
- w trzech urzędach, stwierdzono nieprawidłowości związane z ustalaniem wynagrodzenia zasadniczego pracowników, tj. w Urzędzie Miejskim w Aleksandrowie Kujawskim, jednemu pracownikowi przyznano wynagrodzenie zasadnicze niższe, niż przysługiwało mu na podstawie przepisów rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania. W trakcie kontroli, pracownikowi zmieniono warunki umowy o pracę i wypłacono wyrównanie zaniżonego wynagrodzenia. W Urzędzie Miejskim we Wrocławiu jeden z pracowników zatrudniony na umowę o pracę otrzymywał wynagrodzenie wyższe, niż określone w regulaminie wynagradzania urzędu. W trakcie kontroli NIK pracownikowi obniżono wynagrodzenie oraz dodatek funkcyjny do poziomu zgodnego z regulaminem. W Starostwie Powiatowym w Myszkowie wynagrodzenie zasadnicze Skarbnika Powiatu zostało zawyżone w stosunku do tego, które mu przysługiwało na podstawie rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania. W trakcie kontroli NIK, Skarbnikowi Powiatu obniżono wynagrodzenie zasadnicze, dostosowując je do poziomu wynikającego z ww. rozporządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie określanie warunków wynagradzania pracowników samorządowych oraz przestrzegania zasad obowiązujących w tym zakresie w 41 urzędach (91%). Cztery podmioty oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, tj. Urząd Miasta w Aleksandrowie Kujawskim, Starostwo Powiatowe w Limanowej, Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego i Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK wniosowała m.in. o dostosowanie uregulowań wewnętrznych dotyczących wymagań kwalifikacyjnych i wynagradzania pracowników do wymogów rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania.

Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

3.2.8. Przestrzeganie obowiązku stworzenia warunków do podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych urzędników jst oraz przestrzegania zasad obowiązujących w tym zakresie

Stan prawny

Na mocy art. 29 ust. 1 *u.p.s.*, pracownicy samorządowi zostali zobowiązani do uczestnictwa w różnych formach podnoszenia ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Natomiast zgodnie z art. 94 pkt 6 Kodeksu pracy, pracodawca jest zobowiązany ułatwiać pracownikom podnoszenie kwalifikacji zawodowych. Na podstawie art. 103¹ (§ 1 i 2 K.p.), pracownikowi podnoszącemu kwalifikacje zawodowe (z inicjatywy pracodawcy lub za jego zgodą) przysługuje zwolnienie z całości lub części dnia pracy, na czas niezbędny, by punktualnie przybyć na obowiązkowe zajęcia oraz na czas ich trwania, jednakże za czas zwolnienia z całości lub części dnia pracy pracownik zachowuje prawo do wynagrodzenia.

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

W okresie objętym kontrolą na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w 45 urzędach wydatkowano odpowiednio:

- w 2010 r. 10.839,7 tys. zł, co stanowiło 0,1 % wydatków ogółem,
- w 2011 r. 16.311,1 tys. zł, co stanowiło 0,2 % wydatków ogółem,
- w 2012 r. (I połowa) 6.136,8 tys. zł, co stanowiło 0,1% wydatków ogółem.

Najwięcej środków przeznaczano dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Ze środków tych w najmniejszym stopniu korzystały osoby zajmujące stanowiska doradców i asystentów.

We wszystkich kontrolowanych urzędach stworzono pracownikom warunki do podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych, m.in. planując środki na ten cel zgodnie z przepisami *u.p.s.* Ze środków na dofinansowanie kształcenia zawodowego we wszystkich jst korzystali pracownicy na stanowiskach urzędniczych, w tym kierownicy urzędów (40 jst), ich zastępcy oraz członkowie zarządu (39 jst), skarbnicy (44 jst), a w 19 jst także doradcy i asystenci. Szkolenia dla pracowników na stanowiskach pomocniczych i obsługi przeprowadzono w 36 urzędach. Z możliwości pisemnego określenia zasad korzystania przez pracowników z form kształcenia zawodowego skorzystano w 31 urzędach (68,9%) i prawie we wszystkich ich przestrzegano (98%). Zdaniem NIK pozwala to na zachowanie przejrzystości postępowania przy wyborze zarówno osób jak i tematów będących przedmiotem kształcenia.

Szczegółowe badania w ww. zakresie wykazały, że:

- w jednym przypadku, w Starostwie Powiatowym w Zgierzu nie przestrzegano uregulowań wewnętrznych, stwierdzono bowiem, że dwóm pracownikom ostatniego roku studiów sfinansowano koszty kształcenia w kwocie wyższej niż przysługiwała w świetle obowiązujących w urzędzie uregulowań wewnętrznych. Spowodowane to było, jak wyjaśnił Starosta Zgierski, omyłką pracownika kadr przygotowującego umowę i skutkowało zawyżeniem kwoty dofinansowania łącznie o 260 zł,
- w Starostwie Powiatowym w Limanowej stwierdzono brak pisemnej uchwały Zarządu Powiatu, dotyczącej przyznania dofinansowania studiów podyplomowych staroście. Informację taką zawarto jedynie w protokołach z posiedzeń Zarządu Powiatu. NIK zwróciła uwagę, że uchwała zarządu jest formą rozstrzygnięcia danej sprawy przez zarząd powiatu, i zarazem aktem prawa wewnętrznego. Wymaga podpisu wszystkich członków zarządu obecnych na posiedzeniu, w związku z tym powinna być sporządzona jako oddzielny dokument,
- w Urzędzie Miasta w Płocku, opłacono czesne za I semestr studiów podyplomowych MBA BCC Prezydenta Miasta Płocka w kwocie 13,4 tys. zł, bez wcześniejszego zaciągnięcia zobowiązania w formie dokumentu. Było to niezgodne z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań. W urzędzie nie określono pisemnych zasad korzystania przez pracowników z odpłatnych form doskonalenia zawodowego. NIK zwróciła uwagę, na występującą w tym urzędzie dowolność i uznaniowość w zakresie poziomu finansowania studiów podyplomowych na przykładzie pięciu pracowników. Stwierdzono bowiem, że prezydentowi sfinansowano je w 100%, a pozostałym pracownikom jedynie w 50%. Zdaniem NIK, w celu wyeliminowania dowolności w podejmowaniu decyzji w tych sprawach, należałoby rozważyć wprowadzenie wewnętrznych, pisemnych zasad dofinansowania pracownikom ze środków budżetowych kosztów podnoszenia ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych.

We wszystkich badanych przypadkach przestrzegano przepisów Kodeksu pracy⁶¹ w zakresie zagwarantowania pracownikom korzystania z urlopu szkoleniowego oraz zwolnienia z części dnia pracy w celu uczestnictwa w zajęciach, ponoszenia przez pracodawcę kosztów uczestnictwa w pozaszkolnych formach podnoszenia kwalifikacji, zawierania na piśmie umowy określającej prawa i obowiązki stron. Uczestnictwo w formach kształcenia było związane z aktualnym lub przyszłym zakresem obowiązków pracownika.

W 14 spośród 45 kontrolowanych podmiotów, wystąpiły przypadki odmowy przez pracodawcę pracownikowi zgody na uczestnictwo w formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych zgłaszanych przez pracowników. Najczęściej wynikało to z braku środków budżetowych i zbyt wysokiego kosztu szkolenia, bądź kursu, a także z powodu niezgodności tematyki szkolenia z zajmowanym przez pracownika stanowiskiem i zakresem wykonywanych zadań, co świadczyć może o gospodarnym i zgodnym z potrzebami wykorzystaniu środków na podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników.

⁶¹ Przepisy art. 103(1) – 103(5) Kodeksu pracy.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania 43 urzędów w badanym obszarze. Pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oceniono Starostwo Powiatowe w Zgierzu oraz Urząd Miasta Płock.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnioskowała m.in. o przestrzeganie zasad w zakresie wysokości dofinansowania form doskonalenia zawodowego oraz wydatkowanie środków publicznych zgodnie z art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych, tj. w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

3.2.9. Prawdliwość rozpatrywania skarg kierowanych do kierowników jednostek w zakresie spraw ujętych w u.p.s.

Stan prawny

Zgodnie z art. 237. § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego ustawy (Kpa)⁶² organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. W przypadku niezaczerwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 Kpa (tj. bez zbędnej zwłoki), organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy (art. 36. § 1).

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

W ocenie NIK ewidencja skarg i wniosków znajdująca się we wszystkich kontrolowanych podmiotach, prowadzona była zgodnie z art. 254 Kpa, tj. w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw. Zawierała ona informacje pozwalające na udokumentowanie m.in. daty wpływu skargi do jednostki, jej przedmiotu oraz sposobu rozpatrzenia.

W 15 (spośród 20) urzędach, w których wpływały skargi na pracowników samorządowych, przestrzegano procedur ich rozpatrywania. Stwierdzone w pięciu urzędach nieprawidłowości dotyczyły głównie nieterminowego rozpatrywania skarg. I tak np.:

- w Starostwie Powiatowym w Zgierzu, w jednej sprawie odpowiedzi na skargę udzielono z opóźnieniem niemal dwóch miesięcy w stosunku do terminu określonego w art. 237 § 1 Kpa. Nie poinformowano także skarżącego o przedłużeniu terminu rozpatrywania sprawy, co było niezgodne z przepisem art. 36 § 1 Kpa. Odpowiedzi na skargę udzieliła osoba nieupoważniona, która przekraczając zakres swoich kompetencji, naruszyła postanowienia regulaminu organizacyjnego starostwa,
- w Starostwie Powiatowym w Pabianicach, w przypadku sześciu skarg (rozpatrzonych z opóźnieniem od jednego do dziewięćdziesięciu dni), nie powiadamiano skarżących o przyczynie zwłoki w załatwieniu sprawy i nie wskazywano nowego terminu jej rozpatrzenia, co naruszało przepis art. 36 Kpa. Starosta wskazał, iż nieprawidłowości te związane były z nierzetelnym nadzorem przez byłych sekretarzy, i wystąpiły w początkowych okresach sprawowania przez nich funkcji,
- w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, w przypadku dwóch skarg odpowiedzi składającym skargę udzielono odpowiednio piętnaście i cztery dni po upływie terminu określonego w Kpa, m.in. z uwagi na konieczność zasięgnięcia informacji w innej jst.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie prawidłowość rozpatrywania skarg w zakresie objętym kontrolą w 17 urzędach, natomiast w trzech, tj. w Starostwie Powiatowym w Zgierzu i Pabianicach oraz Urzędzie Marszałkowskim Województwa Wielkopolskiego, działania te ocenione zostały pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

⁶² Dz. U. z 2013 r., poz. 267.

W wystąpieniach pokontrolnych, NIK wnioskowała m.in. o terminowe załatwienie skarg, a w przypadku nie załatwienia ich w terminie, informowanie strony o przyczynach zwłoki ze wskazaniem nowego terminu załatwienia sprawy.

Kierownicy urzędów poinformowali NIK o przyjęciu do realizacji wniosków pokontrolnych.

4.1 Organizacja kontroli

Kontrolę koordynował Departament Administracji Publicznej. Czynności kontrolne zostały przeprowadzone w przez osiem jednostek organizacyjnych NIK (Departament Administracji Publicznej i siedem Delegatur NIK) w 45 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym w: 27 urzędach miast i gmin, 10 starostwach powiatowych i w ośmiu urzędach marszałkowskich.

Do kontroli wskazano wszystkie urzędy marszałkowskie funkcjonujące na terenie działania delegatur NIK, biorących udział w kontroli⁶³. Natomiast w odniesieniu do gmin i powiatów wybór jednostek do kontroli został dokonany w sposób celowy na podstawie analizy wyników ankiet skierowanych za pomocą systemu komputerowego do wszystkich tego typu jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie odpowiedzi na pytania, które odnosiły się do działań pracodawcy, objętych zakresem ustawy o pracownikach samorządowych, a które wystąpiły w okresie objętym kontrolą, wybrano te jednostki, w których stwierdzono takie działania. Kontrola była realizowana z wykorzystaniem narzędzia informatycznego opracowanego przez Biuro Informatyki NIK z uwzględnieniem oczekiwań autorów programu kontroli. Narzędzie to wspomagało zarządzanie realizacją kontroli jednostkowych na etapie czynności kontrolnych w jednostkach kontrolowanych. Kontrolerom w ramach systemu informatycznego zostały udostępnione: aktywne formularze list sprawdzających, zestawień, karty opisu nieprawidłowości oraz kwestionariuszy ocen celów szczegółowych i kwestionariusz oceny końcowej jednostki. Kontrolerzy wykorzystywali narzędzie informatyczne w celu: dokumentowania ustaleń kontroli, opisu wyników badań kontrolnych oraz formułowania ocen. Natomiast nadzorującym kontrolę, system ten posłużył do prowadzenia bieżącego (on-line) nadzoru nad procesem kontrolnym. Ponadto zagregowane w systemie dane dotyczące wszystkich poddanych kontroli jednostek zostały wykorzystane do opracowania informacji o wynikach kontroli.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Czynności kontrolne przeprowadzone zostały w terminie od 29 czerwca 2012 r. do 19 grudnia 2012 r.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do wójtów, burmistrzów (prezydentów), starostów i marszałków województw sformułowano łącznie 138 wniosków pokontrolnych, z których według stanu na dzień 6 maja 2013 r. zrealizowanych było 93, a 30 było w trakcie realizacji.

Na podstawie art. 54 ust. 1 i 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Marszałek Województwa Mazowieckiego zgłosił zastrzeżenia do ustaleń zawartych w wystąpieniu pokontrolnym. Zastrzeżenia te dotyczyły w szczególności niewłaściwego wskazania okresu objętego kontrolą oraz ustaleń w części dotyczącej wprowadzenia do Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Marszałkowskiego Województwa Mazowieckiego stanowisk legislatora i informatyka urzędu, które nie zostały umieszczone w załączniku nr 3 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych. Uchwałą Komisji Orzekającej NIK z dnia 14 lutego 2013 r. przyjęto zastrzeżenie dotyczące okresu objętego kontrolą, natomiast oddalono zastrzeżenia w pozostałym zakresie.

⁶³ W przypadku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego kontrolę przeprowadzili kontrolerzy z Delegatury NIK w Opolu, a w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubelskiego pracownicy Departamentu Administracji Publicznej NIK.

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 2.147, 4 tys. zł, z tego:

1. kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa 1.215, 3 tys. zł, w tym:
 - w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego bez stosowania przepisów w zakresie zamówień publicznych udzielono zamówienia publicznego na usługi, w sytuacji gdy wartość przedmiotu zamówienia przekraczała 14 tys. euro. Pomimo zlecenia w ograniczonym czasowo okresie usług polegających na wykonywaniu identycznych czynności podmiotom, którym nie stawiano odmiennych wymagań – dzielono przedmiot zamówienia, o którym mowa w art. 32 ust. 2 ustawy Pzp, czym naruszono także art. 7 ust. 3 ww. ustawy. Ogółem wskazana nieprawidłowość dotyczyła 119 umów, zawartych w latach 2010-2011, na podstawie, których wydatkowano ogółem 1 101, 8 tys. zł;
 - w Starostwie Powiatowym w Limanowej, w latach 2010 – 2012 (I półrocze), Starosta przyznał 15 pracownikom 76 nagród na kwotę 94,7 tys. zł, podając w pismach o ich przyznaniu jako podstawę § 15 pkt 1 oraz § 16 pkt 6 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa, który stanowił, że nagrody uznaniowe mogą być przyznane również z okazji świąt państwowych, kościelnych i innych.
 - w Urzędzie Miasta Wrocławia w okresie od 1 grudnia do 2010 r. do 14 września 2012 r. wypłacano pracownikowi wynagrodzenie wyższe niż określono w Regulaminie wynagradzania. Kwota wydatkowana w wyniku ww. naruszenia to 18,7 tys. zł.
2. kwoty wydatkowane w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa 931, 9 tys. zł, w tym:
 - w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego pracownik zatrudniony na podstawie umowy na zastępstwo faktycznie nie zastępował osoby nieobecnej w pracy, ale był zatrudniony na innym stanowisku, czym naruszono art. 12 ust. 1 *u.p.s.* Suma wynagrodzeń wypłaconych na podstawie ww. umowy wyniosła 12 tys. zł;
 - w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Kujawsko-Pomorskiego zatrudniono urzędnika samorządowego bez przeprowadzenia otwartego konkurencyjnego naboru, czym naruszono przepis art. 11 *u.p.s.* Kwota wydatkowana w wyniku ww. naruszenia jest równa sumie wypłaconych wynagrodzeń tj. 60,4 tys. zł;
 - w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Mazowieckiego wydatkowano 859,5 tys. zł na wynagrodzenia dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach spoza katalogu stanowisk dla urzędów jednostek samorządu terytorialnego, tj. nieprzewidzianych w części F tabeli IV, zawartej w załączniku Nr 3 do *rozporządzenia RM w sprawie wynagradzania*.
3. kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami 0,3 tys. zł
 - w Starostwie Powiatowym w Zgierzu zawyżono łącznie o 260 zł kwoty wypłacone dwóm pracownikom z tytułu podjętej nauki, co było spowodowane niedostosowaniem zapisów zawartych z pracownikami umów do postanowień uregulowań wewnętrznych.

Wykaz załączników

- Załącznik nr 1** Notatka z panelu ekspertów zorganizowanego przez NIK w dniu 19 lutego 2013 r. w związku z przeprowadzoną w 2012 r. kontrolą pn. *Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego*
- Załącznik nr 2** Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli
- Załącznik nr 3** Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób kierujących jednostką w trakcie przeprowadzania kontroli oraz jednostek organizacyjnych NIK, które prowadziły czynności kontrolne
- Załącznik nr 4** Wykaz podstawowych aktów prawnych
- Załącznik nr 5** Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

Notatka z panelu ekspertów zorganizowanego przez NIK w dniu 19 lutego 2013 r. w związku z przeprowadzoną w 2012 r. kontrolą pn. *Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego*
(autoryzowana)

Celem panelu było zapoznanie się z opinią ekspertów (reprezentujących m.in. naukę oraz organy władzy publicznej) oraz dyskusja na temat najważniejszych problemów związanych z realizacją zadań pracodawcy w jednostkach samorządu terytorialnego.

Panel prowadził Wiceprezes NIK Wojciech Kutyla. W trakcie panelu odbyła się dyskusja, która miała na celu przedstawienie, zarówno przedstawicielom Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, jak i Najwyższej Izbie Kontroli, opinii ekspertów, które powinny służyć udoskonaleniu zapisów ustawy o pracownikach samorządowych.

W trakcie panelu poruszone zostały następujące problemy:

1. Tworzenie w urzędzie (gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim) stanowisk określonych w ustawie o pracownikach samorządowych i rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w kontekście możliwości swobodnego kształtowania struktury organizacyjnej w jednostce.
2. Nawiązywanie z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i jego zmiana.
3. Organizowanie i przeprowadzenie „służby przygotowawczej” .
4. Ocena pracy pracowników samorządowych.
5. Uprawnienia pracodawcy w przypadku wykonywania przez pracownika zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Eksperci:

1. Prof. UW dr hab. Izabela Malinowska – Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytet Warszawski;
2. Włodzimierz Patalas – Sekretarz Miasta Wrocław;
3. Prof. UW dr hab. Łukasz Pisarczyk – Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Warszawski;
4. Andrzej Porawski – Dyrektor Biura Związku Miast Polskich;
5. Stanisław Tamm – Sekretarz Miasta Poznań;
6. Szymon Wróbel – Dyrektor Departamentu Współpracy z Jednostkami Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji.

- 1. Tworzenie w urzędzie (gminy, starostwie powiatowym i urzędzie marszałkowskim) stanowisk określonych w ustawie o pracownikach samorządowych i rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, w kontekście możliwości swobodnego kształtowania struktury organizacyjnej w jednostce.**

Celem dyskusji w tym obszarze zagadnień była odpowiedź na pytania:

- Czy powinny być określone granice kształtowania przez pracodawcę struktury organizacyjnej w jednostce, w tym tworzenia stanowisk, nieujętych w ww. aktach prawnych?

- Czy tworzenie stanowiska sekretarza (gminy, powiatu i województwa), przy braku wskazania w ustawie obligatoryjnego zakresu jego zadań, jest uzasadnionym działaniem, czy tylko kosztownym przedsięwzięciem, wypełniającym przepisy ustawowe?

W zakresie ww. problematyki poszczególni uczestnicy panelu stwierdzili m.in., że:

Andrzej Porawski

Zgodnie z art. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, jeśli bardziej ogólne postanowienia ustawy nie stanowią inaczej – społeczności lokalne powinny móc samodzielnie ustalać swoją wewnętrzną strukturę administracyjną, tworząc jednostki dostosowane do specyficznych potrzeb i umożliwiające skuteczne zarządzanie. A to oznacza, że regulacja w tym zakresie powinna być jak najmniejsza, tj. tylko taka, która by była wymagana przez inne zasady konstytucyjne. W związku z tym od dawna stoimy na stanowisku, że ustawa jest przeregulowana, a delegacja do wydania rozporządzeń Rady Ministrów jest poważnym nieporozumieniem. I to zarówno w zakresie rodzaju stanowisk, jak i szczególnie w zakresie widełek wynagrodzenia, bo jeżeli już coś miałyby być uregulowane, to najwyżej zasady wynagradzania. Między zasadami a widełkami jest dosyć zasadnicza różnica. Stąd stawiany jest postulat znaczącego odchudzenia i ograniczenia się do zasad w ustawie o pracownikach samorządowych, a także zastąpienia wszelkich delegacji do wydania rozporządzeń delegacjami do uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. To można bardzo prosto zmienić w ustawie: tam, gdzie jest dzisiaj delegacja dla ministra zapisać, że to organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ustala w drodze uchwały, kierując się zasadami wymienionymi w ustawie. Odnosząc się do stanowiska sekretarza, należy podkreślić, iż przy dzisiejszym modelu, w którym wójt jest kierownikiem urzędu, to on oczywiście powinien mieć możliwość określania zadań sekretarza w sposób, jaki uważa za najlepszy. Więc dopóki nie zmienimy modelu funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, to dzisiejszy zapis w ustawie jest dobry.

Izabela Malinowska

Nie powinny być określone żadne granice kształtowania przez pracodawcę struktury organizacyjnej w jednostce, poza stanowiskami, które z mocy ustawy musi utworzyć (np. sekretarza). Wynika to zarówno z konieczności zapewnienia samodzielności kształtowania struktur samorządowych, wynikających także z unormowań międzynarodowych (np. art. 6 Europejskiej karty samorządu terytorialnego), jak i z ogólnych założeń polskiego prawa pracy, z których wynika, że pracodawca może dowolnie kształtować strukturę jednostki, którą kieruje. Podobne problemy pojawiły się już na początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy w ramach gmin próbowano powołać instytucje ombudsmana lokalnego przy radach miast (np. radzie miasta Gdyni), a następnie Naczelny Sąd Administracyjny (np. orzeczenie z dnia 30 września 1992 r. SA/Gd 1008/92, SA/Gd 1478-79/92) wypowiedział się za swobodą tworzenia tego typu organów, mimo iż nie przewidywała ich ówczesna ustawa z 1990 r. o samorządzie terytorialnym.

Włodzimierz Patalas

Ustawa, która obecnie obowiązuje daje już pewną swobodę działania w tym zakresie, o którym w tej chwili mówimy, bo dotychczas – przed tą ustawą – byliśmy obligowani, co do wynagrodzeń i tworzenia stanowisk rozporządzeniem Rady Ministrów, co nam się bardzo nie podobało, bo w tym momencie była tu zatracana idea samorządności. Wywalczyliśmy to, że mamy tylko ramowy układ zarówno stanowisk jak i systemu wynagradzania, w którym określone są minimalne stawki,

co pozwala dzisiaj samorządowi – poprzez na przykład regulamin wynagradzania, uzgodniony ze związkami zawodowymi – dowolnie kształtować wynagrodzenia w jednostkach samorządu terytorialnego. Jedynym bardzo poważnym minusem jest określanie wynagrodzenia stanowisk zarówno prezydenta, jak i wiceprezydentów, ponieważ tutaj działa ustawa kominowa, która nie pozwala przekroczyć pewnej granicy wynagrodzeń na tych stanowiskach. Jest to dla mnie kompletnie niezrozumiałe, ponieważ na przykład prezesi spółek komunalnych zarabiają praktycznie trzy razy tyle, co prezydent, który jest założycielem takiej spółki. Mało tego, jeżeli już chcemy bardzo ograniczyć – bo ja wiem, że te ograniczenia wynikają z punktu widzenia stanowisk w administracji rządowej, to dajmy jakąś swobodę Radzie Miejskiej każdego miasta (w tym wypadku Wrocławia), żeby po skwitowaniu roku budżetowego ta rada mogła chociaż przyznać nagrodę dla prezydenta tak, jak to jest w spółkach – niech będzie to np. trzykrotne wynagrodzenie.

Drugi punkt, o którym chciałem powiedzieć, to jest sekretarz. Sekretarze mieli być powoływani na okres sześciu lat, żeby w momencie, kiedy następuje następna kadencja i zmiana prezydenta, to prezydent przez 2 lata mógł ocenić, czy chce dalej zatrudniać tego sekretarza. Obecnie praca sekretarza opiera się tylko i wyłącznie na tym, ile dostaniemy tej władzy od prezydenta. I o ile uważam, że w dużych miastach to stanowisko jest potrzebne, też na podstawie mojej praktyki, bo na pewno mam znacznie większy zakres obowiązków i zadań, aniżeli wiceprezydenci, zastanawiam się, czy jest to obligatoryjnie potrzebne w małych gminach. Bo tam jest i stanowisko wójta, i zastępcy wójta, gdzie stanowiska zastępcy wójta i sekretarza się pokrywają, więc korzystając z takiej furtki nie tworzy się stanowiska zastępcy wójta, tylko stanowisko sekretarza, bo taki jest po prostu obowiązek ustawowy. Ta sprawa nie jest uregulowana, wręcz powiedziałbym, że obniżono wartość stanowiska sekretarza poprzez to, że dzisiaj jest zawierana z nim umowa o pracę, a wcześniej sekretarz – podobnie jak skarbnik – był powoływany na stanowisko przez radę miejską. Czyli sytuacja się tu zmieniła na gorsze.

Łukasz Pisarczyk

Jeżeli cofniemy się do dyskusji na temat koncepcji zatrudnienia w samorządzie terytorialnym, to możemy stwierdzić, że obecna ustawa jest swoistym kompromisem, gdyż w przeszłości pojawiały się propozycje stworzenia w samorządzie terytorialnym służby cywilnej, która nawiązywałaby do klasycznych koncepcji urzędniczych. W razie wyboru tej formuły zatrudnienia konieczne byłoby stworzenie ujednoczonej struktury zatrudnienia. Jednak nawet obecne rozwiązanie do pewnego stopnia służy temu celowi. Można to zrozumieć, biorąc pod uwagę, że mówimy o realizacji zadań publicznych, dla których ustawodawca chce stworzyć pewne ujednoczone ramy formalne, oczywiście z poszanowaniem autonomii jednostek samorządu terytorialnego.

W tym kontekście pozytywnie należy ocenić zwiększenie samodzielności jednostek samorządowych w zakresie ustalania wynagrodzeń. Jeżeli chodzi o stanowisko sekretarza, zajmuje ono szczególne miejsce w strukturze poszczególnych urzędów, stając się swoistym łącznikiem między sferą polityczną i urzędniczą, tyle że znowu jest to kompromis: z jednej strony narzuca się obowiązek utworzenia tego stanowiska, ale z drugiej strony inaczej, niż w służbie cywilnej, nie określa się kompetencji sekretarza. Dodatkowo, problem polega na braku zróżnicowania przyjętych rozwiązań w zależności od poziomu zatrudnienia w poszczególnych jednostkach. Można odnieść wrażenie, że nie da się tak samo ukształtować struktury dużego urzędu i urzędu, w którym zatrudnia się trzydziestu pracowników. Nakładają się na to problemy towarzyszące stosowaniu prawa, jak choćby wadliwa praktyka powierzania pełnienia obowiązków na stanowisku sekretarza,

którą już obecnie należy uznać za niedopuszczalną. Biorąc jednak pod uwagę korzyści, jakie potencjalnie niesie ze sobą tworzenie stanowiska sekretarza, należałoby raczej skoncentrować się na wyeliminowaniu sygnalizowanych problemów, nie odrzucając *a priori* samej koncepcji.

Szymon Wróbel

Możliwość kształtowania struktur przez jednostki samorządu terytorialnego, decydowania o swoim ustroju a także decydowania o organizacji urzędu, stanowi emanację samodzielności samorządu terytorialnego. Dlatego jakiegokolwiek zmiany polegające na ustawowych doprecyzowaniach mogą stanowić ograniczenie tej samodzielności. Jeżeli zaczniemy iść w tym kierunku, aby ustawowo precyzować zakres kompetencji sekretarza, wówczas będzie to stanowiło w pewien sposób ograniczenie kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta lub innego kierownika urzędu. Wójtowie, prezydenci, burmistrzowie w gminach, jako kierownicy urzędów, decydują o zakresie kompetencji poszczególnych pracowników, decydują również w obecnym kształcie prawnym o tym, jakie kompetencje w ich imieniu będzie wykonywał sekretarz gminy. Może warto byłoby zadać sobie pytanie, w jakich przypadkach mamy do czynienia z takimi sytuacjami, że te kompetencje dla sekretarzy nie są ustalane. Zakładam, że mogło to mieć miejsce w jednostkach, w których następowała zmiana na stanowisku wójta, i być może, że sekretarz został pozbawiony jakichś kompetencji, co wynikało z nastawienia nowego kierownika urzędu do sekretarza. Należy zadać pytanie, czy ustawowe określenie kompetencji sekretarza w takich sytuacjach nie będzie wzmacniało tych tendencji, bo oto w sytuacji, kiedy będziemy mieli nowego wójta, burmistrza, prezydenta miasta, może się okazać, że ten sekretarz z ustawowo określonymi kompetencjami będzie dla niego bardzo niewygodny. I można sobie wyobrazić tutaj różne scenariusze. Jeśli chodzi o nowelizację tych przepisów, można iść w rozważaniach w różnych kierunkach. Albo poprzez zbliżanie korpusu pracowników samorządowych do korpusu służby cywilnej, bądź w kierunku dalszego uelastycznienia rozwiązań w tym zakresie. Umowa o pracę, na podstawie której jest obecnie zatrudniany sekretarz, jest tylko pozornym gwarantem stabilności stosunku pracy. Powinniśmy zadać sobie pytanie, czy inne podstawy zatrudnienia, czy inne gwarancje ustawowe rzeczywiście będą sekretarza w jakiś sposób bronić i wzmacniać jego pozycję?

Stanisław Tamm

Myślę, że to jest fundamentalne pytanie, czy wybrany w wyborach bezpośrednich prezydent (wójt, burmistrz) jako pracodawca, powinien mieć swobodę w kształtowaniu struktury organizacyjnej urzędu i w zatrudnianiu pracowników, czy też powinien mieć tę autonomię ograniczoną, ponieważ zarządza jednostką publiczną? Uważam, że efektywne jest obecne rozwiązanie, w którym rada miasta określa statut miasta oraz formułuje cele i zadania, a organ wykonawczy (prezydent, wójt, burmistrz) określa sposób realizacji między innymi poprzez odpowiednie ukształtowanie regulaminu organizacyjnego i zasad rozwoju zasobów ludzkich w których szczególną rolę pełnią wymagania kompetencyjne dla każdego stanowiska pracy. Oczywiście nabór na wolne stanowiska w urzędzie musi być transparentny i konkurencyjny.

Widzę dobre strony pewnych regulacji, które powodują, że mamy jednak pewną jednolitość i wspólne zasady, mimo że funkcjonuje blisko 3000 jednostek samorządu terytorialnego.

Jeżeli chodzi o stanowisko sekretarza, to jeśli uważamy, że powinna być stabilność szczególnie w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi i kształtowaniu kadr, tak by po każdych wyborach nie następowała masowa wymiana pracowników to powinniśmy szukać rozwiązań, które wykorzystują doświadczenia korpusu służby cywilnej. W takim przypadku powinniśmy również określić

stanowisko w urzędzie (np. sekretarza), które będzie stabilizowało zatrudnienie i rozwój kadry. Jeżeli jednak uważamy, że stabilność nie jest wartością, którą powinniśmy chronić, to nie powinniśmy kwestionować prawa pracodawcy, prezydenta (wójta, burmistrza) wybranego w wyborach bezpośrednich, do swobodnego doboru współpracowników.

Łukasz Pisarczyk

Odnoszę wrażenie, że część naszych problemów ze stosowaniem ustawy wynika stąd, że musimy ciągle dość kazuistycznie zmieniać poszczególne regulacje. Do pewnego stopnia jest to konsekwencja braku przejrzystego modelu zatrudniania w samorządzie terytorialnym. Zgadzam się z tezą, że służba cywilna jest w tej chwili nierealna w samorządzie terytorialnym, ale z bardzo prostego powodu: po prostu nie stać na rozwiązanie, które jest dość kosztowne, i które trudno byłoby wprowadzać w czasie kryzysu gospodarczego. Poza tym wszyscy jesteśmy zgodni, że tak naprawdę cel jest jeden: podnoszenie jakości zatrudnienia w samorządzie terytorialnym, w tym w związku ze świadczeniem usług na rzecz ludności. Ustawodawca w art. 1 ustawy wyraźnie stanowi, że ustawa jest stworzona w celu zapewnienia zawodowego, rzetelnego i bezstronnego wykonywania zadań samorządu terytorialnego. I naszym zadaniem – mówię to jako prawnik – jest stworzenie takich rozwiązań prawnych, które temu celowi będą służyć. Przykładem jest stabilizacja zatrudnienia, której obecnie brakuje. Bardzo trudno jest kształtować fachową kadrę urzędniczą, w szerokim zakresie wykorzystując umowy na czas określony z klauzulą wcześniejszego wypowiedzenia, a nawet umowy cywilnoprawne. Jednak bez odpowiedzi na pytanie, jaka jest ogólna koncepcja zatrudniania pracowników samorządowych, bardzo trudno będzie tworzyć rozwiązania szczegółowe.

2. Nawiązywanie z pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i jego zmiana.

Celem dyskusji w tym obszarze zagadnień była odpowiedź na pytania:

- Czy jedynym sposobem na obsadzenie stanowiska urzędniczego powinien być tryb otwartego i konkurencyjnego naboru?
- Czy za jedyne kryterium stosowane w ramach przeniesienia (awansu wewnętrznego) na stanowisko urzędnicze można uznać wykazywanie przez pracownika inicjatywy i sumienne wykonywanie obowiązków, bez względu na to, na jakim stanowisku dotychczas pracował np. doradcy, asystenta czy stanowisku pomocniczym i obsługi, jak również w jaki sposób nawiązano z nim umowę o pracę np. na zastępstwo?
- Czy przeniesienie pracownika samorządowego danej jednostki na stanowisko urzędnicze, zatrudnionego dotychczas na stanowisku „nieurzędniczym”, jest legalnym sposobem na omińnięcie trybu otwartego i konkurencyjnego naboru na „wolne stanowisko urzędnicze”?

W zakresie ww. problematyki poszczególni uczestnicy panelu stwierdzili m.in., że:

Izabela Malinowska

Jedynym sposobem na obsadzenie stanowiska urzędniczego powinien być tryb otwartego i konkurencyjnego naboru. Wynika to z art. 60 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że obywatele polscy korzystający z pełni praw publicznych mają prawo dostępu do służby publicznej na jednakowych zasadach. Za takim podejściem przemawiają także unormowania międzynarodowe. Przykładem może być art. 25 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych Organizacji

Narodów Zjednoczonych, pochodzący z 1966 r., który wprowadza prawo dostępu do służby publicznej w swoim kraju na ogólnych zasadach równości. Praktyka otwartego i konkurencyjnego naboru funkcjonuje na stanowiska w instytucjach Unii Europejskiej. Wyjątkiem od trybu otwartego i konkurencyjnego naboru powinno być jedynie zastępstwo nieobecnego urzędnika na określony czas jego nieobecności.

Stanisław Tamm

Nie ma wątpliwości, że zatrudnianie powinno być otwarte i konkurencyjne, natomiast uważam, że awans wewnętrzny jest bardzo ważny dla budowania kompetencji, ale również dla budowania ścieżek awansu zawodowego. Stąd nabór otwarty i konkurencyjny, ale ta możliwość awansu, która dzisiaj istnieje, musi być pozostawiona, bo w przeciwnym razie będzie bardzo trudno prowadzić efektywny rozwój zasobów ludzkich. Dlatego chcę podkreślić, że – oczywiście – konkurencyjny i otwarty nabór z możliwością awansu i przeniesienia, co pozwala na budowanie pewnych ścieżek rozwoju zawodowego, ale także tworzenie kadry rezerwowej, czyli praca z ludźmi, którzy mogą objąć w przyszłości kierownicze stanowiska.

Problem otwartego konkursu – czasami zastanawiamy się, dlaczego pewni specjaliści nie chcą złożyć swojej oferty? Często uzasadniają to w ten sposób, że nie chcą by informacja o ich ewentualnej przegranej była upubliczniona, bo może to pogorszyć relacje z ich obecnym pracodawcą. To dotyczy specjalistów o wysokich kwalifikacjach, zajmujących szczególne stanowiska w strukturze urzędu czy miejskich jednostek. Uzasadnione jest też pytanie – jak dalece chronić ich dane osobowe w postępowaniu rekrutacyjnym, a na ile upubliczniać? Bo co do zwyczajcy, to nie ma żadnej wątpliwości, że muszą być upublicznione jego dane, również dlaczego został wybrany, w jakim trybie, jakie techniki przy rekrutacji stosowano. Chciałbym również zwrócić uwagę na pewien problem, podnoszony przez prawników, a dotyczący dopuszczalnego zakresu badań kompetencji kandydatów w trakcie postępowań kwalifikacyjnych? Dzisiejsze uregulowania budzą wątpliwość, czy można na przykład poddawać kandydatów testom umiejętności menadżerskich, z określonej dziedziny prawa, czy można sprawdzać ich kwalifikacje? Zawsze wydawało mi się to oczywiste, natomiast prawnicy podnoszą, że nie jest to wcale takie jednoznaczne, jeżeli chodzi o dopuszczalny zakres i sposób prowadzenia działań sprawdzających kwalifikacje posiadane przez kandydatów. Uważam, że prowadząc postępowanie rekrutacyjne musimy mieć możliwość zweryfikowania posiadanej przez kandydatów wiedzy i ich doświadczenia. Często pięknie wyglądające dokumenty kandydata nie potwierdzają rzeczywistych kompetencji.

Szymon Wróbel

Otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska w urzędach administracji samorządowej stanowi realizację ustawowej zasady otwartego dostępu do służby publicznej i nie można kwestionować go jako zasady w obsadzaniu stanowisk urzędniczych. Pewne wyjątki w tym zakresie mogą być i taki wyjątek przewiduje obecna ustawa o pracownikach samorządowych. Dotyczy to zatrudniania na zastępstwo. W takiej sytuacji obsadzanie stanowiska nie musi następować w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru. Jeśli chodzi o awansowanie na stanowiska wyższe oczywiście taka możliwość powinna być zachowana ponieważ stanowi ona jedno z niezbywalnych uprawnień kierownika urzędu, za którymi stoi samodzielność samorządu terytorialnego. Może on decydować o kształtowaniu organizacji danego urzędu, o przeniesieniach pracowników, w tym awansach wewnętrznych. Powinien więc też mieć możliwość pozytywnej selekcji najlepszych spośród podległych pracowników.

Obowiązujące przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, a w szczególności definicja wolnego stanowiska pracy, budzą wątpliwości interpretacyjne i mamy sygnały, że niektóre urzędy samorządowe podejmują działania związane z awansowaniem na stanowiska urzędnicze pracowników zatrudnianych na stanowiskach pomocniczych i obsługi, bądź na stanowiskach doradców i asystentów. Ocena takiego działania z punktu widzenia zgodności z prawem może być trudna ze względu na taką, a nie inną definicję wolnego stanowiska pracy. Ten problem został między innymi dostrzeżony przez NIK w poprzedniej kontroli, dotyczącej stosowania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. Ponadto w poselskim projekcie ustawy zawartym w druku 498 uszczelniono definicję wolnego stanowiska pracy, jak również wprowadzono zasadę, że przeniesienie, awansowanie na wyższe stanowisko może następować w ramach jednej grupy stanowisk. Ustawę uchwalono w dniu 14 grudnia 2012 roku, i w chwili obecnej, po stanowisku Senatu, oczekuje ona na rozpatrzenia przez Sejm.

Łukasz Pisarczyk

W art. 60 Konstytucji została sformułowana zasada równego dostępu do służby publicznej dla obywateli polskich korzystających z pełni praw publicznych. Regulacja, ta niejako wymusza otwarte konkursy. Jest to rozwiązanie bardzo istotne, ponieważ gwarantuje przejrzystość i transparentność zatrudniania pracowników samorządowych, choć z drugiej strony wiele zależy tu od praktyki organizowania i przeprowadzania konkursów. W odniesieniu do modelu awansu wewnętrznego uważam, że przyjęte rozwiązanie stanowi efekt rozsądnego kompromisu, stwarzając możliwość zatrudniania osób, które w samorządzie terytorialnym już się sprawdziły. Szkoda, że nie zdecydowano się jednocześnie na zwiększenie stabilizacji zatrudnienia, co jeszcze bardziej przyczyniałoby się do rozwoju zasobów ludzkich. Trzeba natomiast eliminować zjawiska patologiczne, do których należało choćby przenoszenie między różnymi grupami pracowników samorządowych, co pozwalało obchodzić wymóg przeprowadzenia konkursu, i co moim zdaniem już w obecnym stanie prawnym było niedopuszczalne.

Na tym tle pojawiają się pewne wątpliwości w związku z nowelizacją ustawy. Jeżeli bowiem w tej chwili ustawodawca przesądzi, że nie ma awansu między różnymi grupami pracowników samorządowych, to powstaje pytanie, czy do tej pory takie rozwiązanie było możliwe? Jak już zaznaczyłem, uważam, że również do tej pory było to niedopuszczalne, gdyż awans może się odbyć jedynie między tym stanowiskami, które należą do tej samej kategorii.

Niedopuszczalne jest również stałe zatrudnienie bez konkursu pracownika, który wcześniej wykonywał pracę na podstawie umowy na czas zastępstwa (a zatem również nie przechodził procedury konkursowej).

3. Organizowanie i przeprowadzenie „służby przygotowawczej”.

Celem dyskusji w tym obszarze zagadnień była odpowiedź na pytania:

- Czy wymaga zdefiniowania pojęcie „służba przygotowawcza” np.
 - czy jest to cały proces, w wyniku, którego pracownik osiąga zadawalający poziom przygotowana do wykonywania zadań na zajmowanym stanowisku, co zostanie stwierdzone w ramach egzaminu kończącego ten proces – co oznacza, że proces ten obejmuje zarówno szkolenie, jak i egzamin?

- czy jest to tylko proces szkolenia w ramach przygotowania do należytego wykonywania zadań przez pracownika, a z którego pracownik może być zwolniony?
- Czy obowiązujące zasady organizowania służby przygotowawczej dają gwarancję przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków na stanowiskach urzędniczych?
- Czy, i w jakim zakresie, jednostkom samorządu terytorialnego potrzebna jest pomoc w organizacji i przeprowadzaniu służby przygotowawczej?

W zakresie ww. problematyki poszczególni uczestnicy panelu stwierdzili m.in., że:

Stanisław Tamm

Rozumiem służbę przygotowawczą jako nabycie lub uzupełnienie wiedzy dotyczącej podstawowych zasad funkcjonowania samorządu. Służba przygotowawcza jest tylko jednym z elementów procesu wdrażania pracownika, który powinien umożliwić efektywną realizację zadań określonych w karcie stanowiska pracy. Uważam, że zakres służby przygotowawczej powinien być określany na poziomie każdego urzędu, w zależności od jego potrzeb. Inna sytuacja jest w małej gminie, inna w dużych miastach i dlatego nie należy zbyt szczegółowo określać zakresu służby przygotowawczej, pozostawiając pewną swobodę poszczególnym urządnom.

Łukasz Pisarczyk

Ustawa sytuuje egzamin poza, albo obok służby przygotowawczej. Możliwe są w rezultacie dwa rozwiązania. Po pierwsze, pracownik może być przygotowywany do egzaminu przez służbę przygotowawczą. Po drugie, jeśli pracodawca uzna, że pracownik dysponuje już odpowiednią wiedzą i umiejętnościami, może zostać zwolniony z obowiązku odbywania służby przygotowawczej, choć nadal ciąży na nim obowiązek zdawania egzaminu.

Odnośząc się do problemu terminu egzaminu, trzeba pamiętać, że pracownik jest zatrudniany w ramach umowy na czas określony do sześciu miesięcy, celem której jest sprawdzenie pracownika, a jednocześnie jego przygotowanie do pracy w samorządzie terytorialnym. Niejako w ramach tej umowy powinny się odbyć służba przygotowawcza, jeśli pracownik jej podlega, oraz sam egzamin.

Izabela Malinowska

Obowiązujące zasady organizowania służby przygotowawczej dają gwarancje przygotowania pracowników do wykonywania obowiązków na stanowiskach urzędniczych. Nie sądzę zatem, aby jednostkom samorządu terytorialnego potrzebna była pomoc w organizacji i przeprowadzaniu służby przygotowawczej. Można byłoby jedynie pomyśleć o powołaniu specjalnej jednostki organizacyjnej, która oferowałaby pomoc w organizowaniu szkoleń w ramach służby przygotowawczej, ale jedynie na wyraźne życzenie kierowników tych jednostek.

Szymon Wróbel

Pojęcie służby przygotowawczej nie obejmuje swoim zakresem pojęcia egzaminu, ponieważ gdybyśmy przyjęli takie założenie, to zwolnienie ze służby przygotowawczej zwalniałoby z egzaminu. Tak jednak nie jest. Sama ustawa o pracownikach samorządowych w ustępie 7 art. 19 mówi o tym, że zwolnienie ze służby przygotowawczej nie wyłącza zasady, która mówi o tym, że dalsze zatrudnienie w urzędzie samorządowym może nastąpić po zdanym egzaminie. Ten egzamin stanowi pewną gwarancję, bo pozwala zweryfikować to, czy dana osoba rzeczywiście ma na tyle wysokie kwalifikacje, że może być dalej zatrudniona na danym stanowisku.

Jeśli chodzi o standaryzację służby przygotowawczej, to uważam, że z uwagi na mnogość jednostek samorządu terytorialnego, różnorodność zadań realizowanych w samorządzie, standaryzacja na poziomie ustawowym, poprzez określenie bloków tematycznych, zagadnień, które wymagają przeszkolenia, wydaje się niecelowa. Rozwiązania, które mamy w obecnej ustawie, cedujące na poziom kierownika jednostki możliwość określania tego, jak taka służba przygotowawcza powinna wyglądać i jakie zagadnienia powinna obejmować, wydaje się rozwiązaniem dobrym, ponieważ umożliwia dostosowanie rozwiązań do potrzeb jednostki, do specyfiki funkcjonowania poszczególnych urzędów, które są bardzo różne: od urzędów dużych miast do urzędów małych gmin.

Chciałem też w kontekście standaryzacji służby przygotowawczej wspomnieć o projekcie, który jest realizowany przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji. Stworzyliśmy platformę e-learningową, poprzez którą jednostki samorządu terytorialnego mogą organizować służbę przygotowawczą dla swoich pracowników. Jest to projekt realizowany we współpracy z Uniwersytetem Warszawskim, obejmujący 10 bloków tematycznych. Od 2010 roku skorzystało z niej 1500 jednostek samorządu terytorialnego. Szczegóły są dostępne na naszej stronie internetowej.

Włodzimierz Patalas

Podczas ostatniej kontroli NIK powstały wątpliwości, co do terminu samego egzaminu. Mianowicie skończyliśmy przygotowanie poprzez szkolenie, wykłady, ćwiczenia, warsztaty i dajemy jeszcze dwa tygodnie na przygotowanie się do egzaminu. Powstały wątpliwości, czy taki termin między zakończeniem szkolenia a egzaminem jest prawidłowy? Więc jeśli to nie jest prawidłowe, bo w moim pojęciu uważam, że jest to słuszne, i należałoby to jednoznacznie uregulować.

Natomiast mam wątpliwości, co do pewnych spraw związanych z grupą pracowników, których zawody są regulowane odrębnymi ustawami. Mam tu na myśli pracowników kultury i pracowników ZOZ u. Oni jednak nie do końca czują się pracownikami samorządu, dlatego, że wszystkie uprawnienia są regulowane przez te ich dwie ustawy i w związku z tym prosiłbym, żeby jednak zwrócić na to uwagę i podciągnąć tych pracowników również do ustawy o pracownikach samorządowych i skończyć z tą fikcją, że oni podlegają przepisom innej ustawy.

4. Ocena pracy pracowników samorządowych.

Celem dyskusji w tym obszarze zagadnień była odpowiedź na pytania:

- Czy wymagają rozwiązań ustawowych kwestie:
 - standaryzacji procesu przeprowadzania ocen pracowników samorządowych,
 - powiązania decyzji w zakresie spraw pracowniczych z oceną pracy pracownika np. w zakresie awansów, przyznawania nagród, czy kierowania ich na szkolenia?

W zakresie ww. problematyki poszczególni uczestnicy panelu stwierdzili m.in., że:

Włodzimierz Patalas

Nie ulega żadnej wątpliwości, że ocena wiąże się zarówno z awansem jak i nagrodami, więc nie wyobrażam sobie, żeby można było te dwie sprawy rozdzielać. Uważam, że w tym zakresie nie należy tu cokolwiek zmieniać i pozostawić to pracodawcy, co do samego okresu oceny. We Wrocławiu jest ona przeprowadzana co dwa lata i rzeczywiście wpływa na decyzje o awansie, nagrodach czy też podwyższeniu wynagrodzenia.

Łukasz Pisarczyk

Zwrócę uwagę na dwie kwestie praktyczne. Po pierwsze: brak przepisu, który wyraźnie przewiduje prawo odwołania się od oceny do sądu. Możliwość taką dopuszcza jednak w swoim orzecznictwie Sąd Najwyższy. Sąd może utrzymać w mocy albo uchylić ocenę, brak natomiast podstaw do merytorycznego ingerowania w jej treść. Po drugie, problemem jest mechanizm rozwiązywania stosunku pracy z pracownikiem, który otrzymał drugą kolejną negatywną ocenę okresową. Tu również pomocne jest orzecznictwo Sądu Najwyższego, które wskazuje, że to na pracodawcy spoczywa obowiązek rozwiązania stosunku pracy z zachowaniem okresu wypowiedzenia.

Szymon Wróbel

Obowiązujące przepisy ustawy o pracownikach samorządowych wyznaczają ramy tworzące określony system oceny pracowników. Umożliwia on promowanie pracowników dobrych i eliminowanie z danej organizacji pracowników negatywnie ocenianych. W kwestii tego, czy należy zestandaryzować sprawy związane z ocenami pracowniczymi, podobnie jak w przypadku służby przygotowawczej, wydaje mi się, że powinna to być gestia kierownika jednostki, ponieważ są możliwe różne modele zarządzania i budowania organizacji. Bardzo wiele zależy od tego, na jakim poziomie rozwoju znajduje się kultura danej organizacji. Działania powinny być nakierowane na wzmacnianie tej kultury, na wzmacnianie zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego.

Na wiosnę tego roku Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji będzie realizowało projekt systemowy pod nazwą: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Ma się on skupić m.in. na kwestiach związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Planowane jest opracowanie standardów prowadzenia rekrutacji, selekcji, adaptacji i oceny pracowników samorządowych na wszystkich poziomach samorządu terytorialnego. Następnym krokiem będzie wdrożenie tych standardów w 100 jednostkach. Będą one także promowane i bezpłatnie udostępniane wszystkim zainteresowanym samorządom.

5. Uprawnienia pracodawcy w przypadku wykonywania przez pracownika zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy.

Celem dyskusji w tym obszarze zagadnień była odpowiedź na pytania:

- Czy wystarczające jest ustawowe zobowiązanie pracownika do złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, nieobejmujące kwestii prac wykonywanych osobiście, np. na podstawie umów o dzieło czy umów zlecenia?
- Czy zobowiązanie przez kierowników jednostek wszystkich pracowników podejmujących pracę do złożenia oświadczenia, w którym wskazują czy prowadzą lub nie działalność gospodarczą, będzie postrzegane jako dbałość o jakość pracy urzędu czy nadużycie władzy? Czy, a jeżeli tak, w jakim terminie kierownik jednostki powinien egzekwować, od podejmującego pracę pracownika, złożenie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej?
- Czy uprawnienia kierownika jednostki są wystarczające do wykrywania i do weryfikacji przypadków wykonywania zajęć pracowników, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy?

W zakresie ww. problematyki poszczególni uczestnicy panelu stwierdzili m.in., że:

Andrzej Porawski

Od dawna zwracamy uwagę, że polski system prawny wprowadza pozorne działania antykorupcyjne, nie proponując w istocie żadnych działań realnych. Publikowanie oświadczeń majątkowych jest działaniem pozornym. Dopóki przepisy umożliwiają dowolność podejmowania decyzji, dopóty podejrzenie stronniczości będzie zawsze. W związku z tym należy tak ustawić procedury administracyjne, żeby uznaniowość decyzji była ograniczona, żeby prawo wyraźnie wskazywało na to, jakie warunki muszą być spełnione, żeby była podjęta określona decyzja, żeby to nie podlegało uznaniu urzędnika. Walka z korupcją powinna się odbywać tam, gdzie korupcja jest, a nie tam, gdzie są jakieś drugorzędne skutki.

Szymon Wróbel

Obowiązujące przepisy dają możliwość pracodawcy samorządowemu zbierać informacje o pracownikach samorządowych. Oczywiście można różnie oceniać sformułowanie artykułu 30 ustawy o pracownikach samorządowych. Zgodnie z tym przepisem pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, nie może wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonuje w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy. Zawiera on szereg pojęć nieostrych, ale nie da się zawrzeć w kazuistycznym przepisie bogactwa życia. Sankcją za naruszenie tego przepisu jest dyscyplinarne zwolnienie pracownika z pracy, oczywiście podlega to kontroli sądowej, jeżeli pracodawca nadużywa swojego prawa, sąd ma możliwość naprawić błąd pracodawcy samorządowego.

W odniesieniu do oświadczeń o działalności gospodarczej przepisy mogą budzić pewne wątpliwości, ale na podstawie wykładni da się wywieść wnioski, że terminy składania tych oświadczeń o działalności gospodarczej są związane z rozpoczęciem lub zmianą przedmiotu działalności gospodarczej. Sytuacja, w której pracodawca samorządowy żąda od wszystkich zatrudnionych pracowników oświadczeń, wydaje mi się pewnym nadużyciem. W kwestii tego, czy pracodawca posiada informacje o dodatkowej aktywności zarobkowej pracowników samorządowych w obecnie obowiązujących przepisach są podstawy do zobowiązania pracownika do złożenia oświadczenia majątkowego według wzoru obowiązującego w ustawie o samorządzie gminnym. Wypełniający pracownik powinien zawrzeć w nim informację o innych dochodach osiągniętych z tytułu zatrudnienia lub innej działalności zarobkowej, lub zajęć, z podaniem kwot uzyskiwanych z każdego tytułu. Pracodawca ma więc podstawy do tego, aby w oparciu o dane zawarte w takim oświadczeniu ocenić czy nie wystąpiła któraś z okoliczności przewidzianych w art. 30.

Włodzimierz Patałas

Z praktyki wynika, że te oświadczenia, które pracownicy składają, o nieprowadzeniu działalności gospodarczej, na ogół się potwierdzają. Częściowo można to sprawdzić poprzez oświadczenia majątkowe, ale chciałbym przypomnieć, że te oświadczenia majątkowe nie dotyczą wszystkich pracowników, tylko pewnej grupy kierowniczej i tych, którzy wydają decyzje. Natomiast są różne możliwości prowadzenia takiej działalności gospodarczej przez pracownika, ale nie wprost. Uważam, że nie powinniśmy wprowadzać jeszcze jednej dodatkowej biurokracji. Musimy pracownikom wierzyć, że takiej działalności po prostu nie prowadzą.

Izabela Malinowska

Uważam, za wystarczające ustawowe zobowiązanie pracownika do złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie widzę natomiast podstaw do składania przez pracownika oświadczenia o pracach wykonywanych osobiście, np. na podstawie umów o dzieło czy na podstawie umów zlecenia. Przede wszystkim dlatego, że prowadzenie działalności gospodarczej może być postrzegane jako prowadzenie działalności konkurencyjnej względem jednostki, której jest pracownikiem. Natomiast sporadyczne wykonywanie obowiązków w ramach umów cywilnoprawnych może być okazją wykorzystania pracownika samorządowego przez uczelnie wyższe do prowadzenia warsztatów dla studentów lub prowadzenia staży studenckich w jednostkach samorządu terytorialnego. Podobny problem pojawił się jeśli chodzi o pracowników wyższych uczelni, którzy jednak po wielu sporach mogą świadczyć usługi w ramach umów cywilnoprawnych. Sądzę, że powinno to też dotyczyć pracowników samorządowych, oczywiście o ile ich dodatkowe obowiązki nie będą kolidowały z ich etatowymi obowiązkami pracowniczymi w jednostkach samorządu terytorialnego.

Stanisław Tamm

Chciałbym zwrócić uwagę na oświadczenia majątkowe. Zakres tych oświadczeń, sposób ich składania oraz kontrola ma służyć ograniczaniu korupcji, natomiast jest w wielu wypadkach dużym problemem. Ja znam przykład, że siedem euro pominiętych w oświadczeniu majątkowym, bo pracownik zapomniał o jakimś koncie dawno nieużywanym, a sprawdzenie to uwidocznilo, zaważyło na stwierdzeniu, że oświadczenie jest nieprawdziwe. Również składanie informacji o prowadzeniu działalności gospodarczej budzi wiele wątpliwości. Chciałbym zwrócić uwagę na umowy o dzieło, umowy zlecenia, które nie są objęte oświadczeniem, a mogą być na przykład sposobem budowania relacji z jakimś klientem, którego się bardziej zyczliwie załatwia w urzędzie. Jest wiele przykładów nieprawidłowości, których nie jesteśmy w stanie potwierdzić, bo nasze możliwości weryfikowania oświadczeń są bardzo ograniczone. Chcę przez to podkreślić, że ważniejsze jest budowanie kompetencji służb ścigających korupcję i położenie znacznie większego nacisku na metody operacyjne, niż budowanie czasem fasadowych rozwiązań, które są mitręgą dla uczciwych ludzi, a nie dają nawet nadziei na to, że ukrócą korupcję. Warto, zatem w pracach NIK-u również zwrócić na to uwagę, że to nie jest tylko problem zapisu ustawy o pracownikach samorządowych, ale dużo szerszy problem skutecznego eliminowania korupcji z naszego życia publicznego.

Łukasz Pisarczyk

Odnosząc się do praktyk stosowanych przez szefów niektórych jednostek tj. zażądania oświadczenia od osoby, która nie jest zobowiązana w świetle przepisów do składania oświadczenia. To generalnie jest niedopuszczalne, bo od pracownika można żądać tylko tych informacji, które są wyraźnie wskazane. A jeżeli chodzi o stosunki pracy, bo mówimy w większości o pracownikach, to Główny Inspektor Ochrony Danych Osobowych w sposób szczególny uczula, że zgoda pracownika nie może być traktowana poważnie, nie można używać argumentu, że pracownik się na to zgodził, bo on pozostaje w stosunku zależności, podporządkowania i tutaj ta zgoda wielokrotnie jest wyrażana pod wpływem jakiejś presji, jaka jest na niego wywierana. Należy przypomnieć, że art. 22 kodeksu pracy wyraźnie określa, jakich informacji można żądać od kandydata na pracownika, a jakich od osoby, która już jest pracownikiem. Musi więc być wyraźna podstawa ustawowa do tego, żeby takich informacji żądać.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie kontroli

W 38 jednostkach na 45 poddanych kontroli, za zgodą kierowników tych jednostek, przeprowadzono dwa badania ankietowe dotyczące:

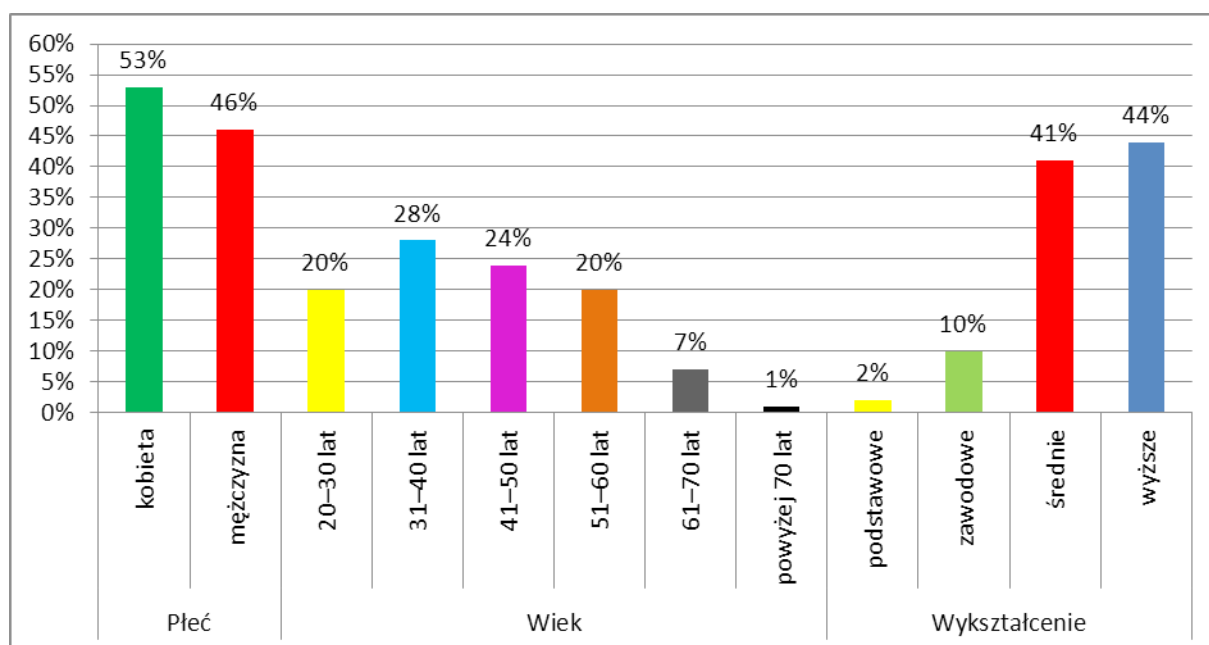
- satysfakcji interesanta z pracy urzędu, w której wzięło udział 414 respondentów;
- satysfakcji pracownika z zatrudnienia w urzędzie, w której wzięło udział 452 respondentów.
- Badania zostały przeprowadzone podczas wykonywania czynności kontrolnych w danym urzędzie, tj. w okresie od 29 czerwca do 19 grudnia 2012 r.

Badania zostały zrealizowane w formie ankiety na zasadzie dobrowolności, przy czym w poszczególnych urzędach przeprowadzono (z wyjątkami) po 10 ankiet w ramach danego badania.

Ankieta – dotycząca satysfakcji interesanta z pracy urzędu

Wykres nr 1

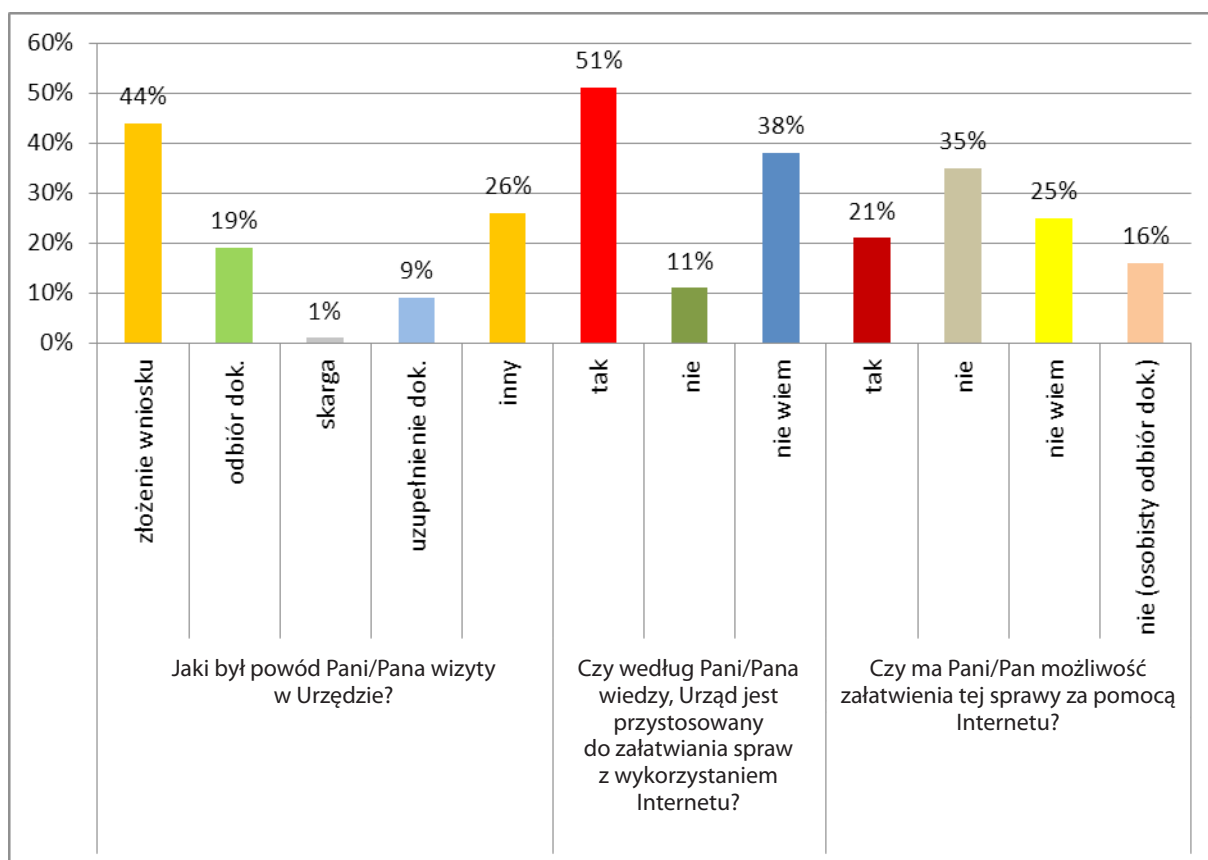
Charakterystyka respondentów



W ankiecie uczestniczyły w większości kobiety (53%). Respondenci w grupach wiekowych 20–30; 31–40; 41–50; 51–60 lat reprezentowali grupy o podobnej wielkości, kształtujące się na poziomie od 20–28% wszystkich ankietowanych. Wśród uczestników ankiet osoby z wyższym wykształceniem stanowiły ok. 50%, natomiast o kilka procent mniejsza była grupa legitymująca się średnim wykształceniem.

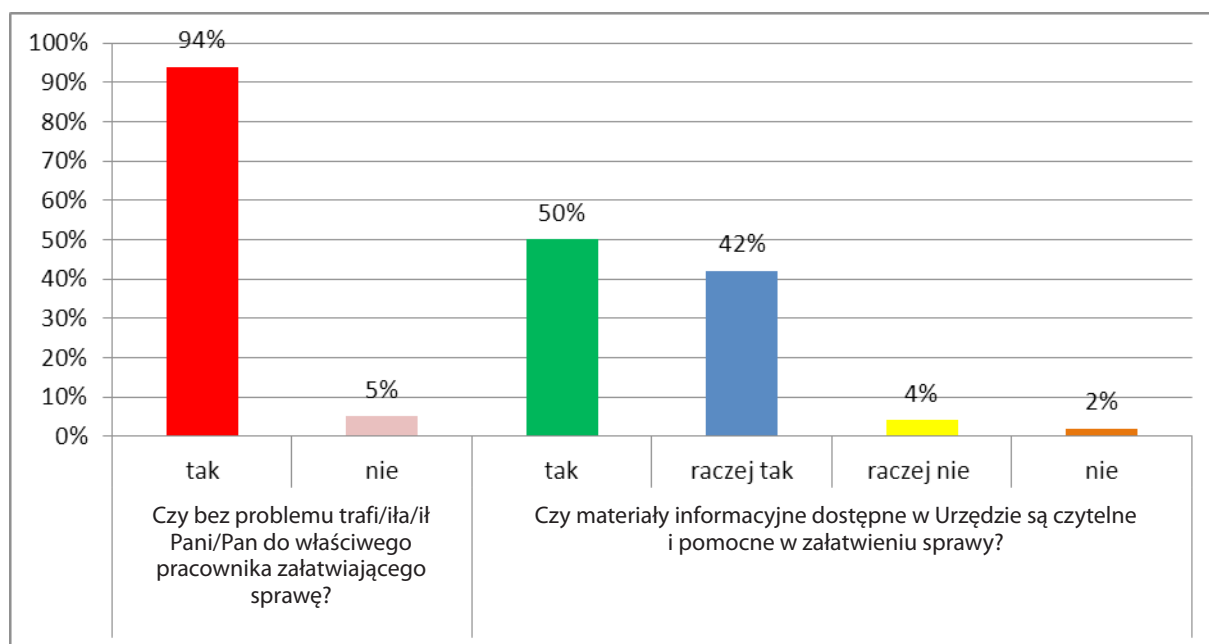
Wykres nr 2

Ocena korzystania z możliwości załatwienia sprawy z wykorzystaniem łączy internetowych



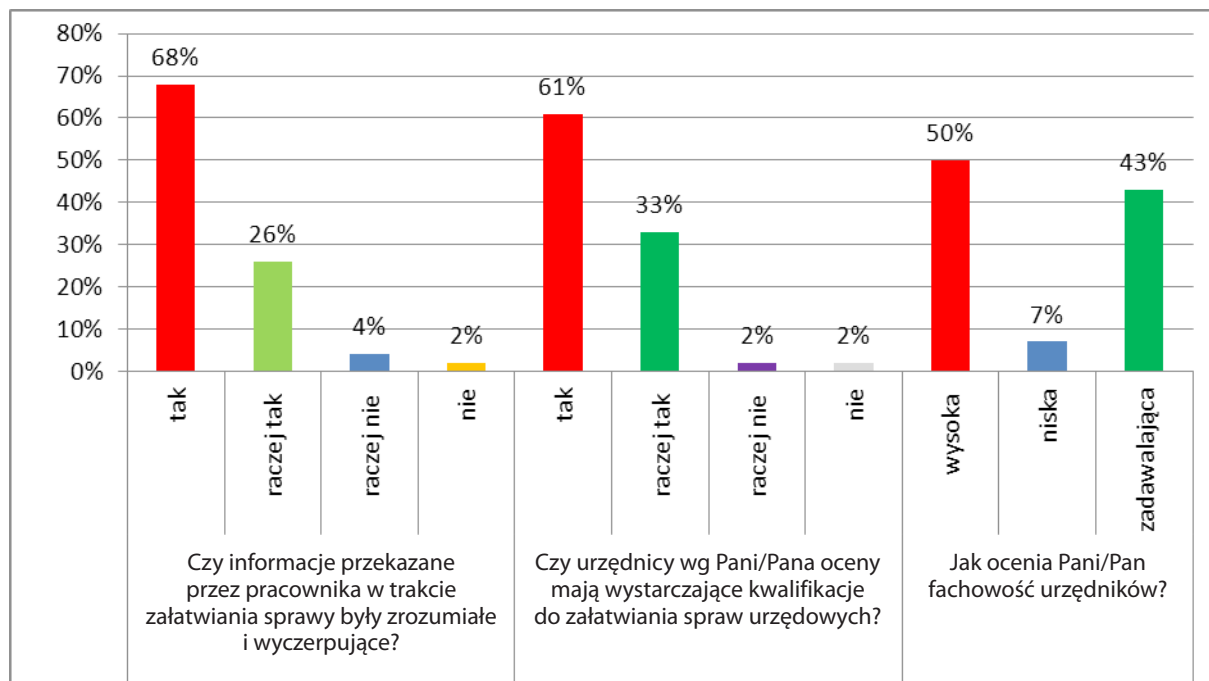
Biorąc pod uwagę wiek respondentów, ok. 80% to osoby w przedziale wiekowym 20-50 lat, można było przypuszczać, że będą zainteresowani skorzystaniem z internetu w kontaktach z urzędem. Jak pokazało badanie, aż 38% osób, które stwierdziły, iż „nie wie czy urząd jest przystosowany do załatwiania spraw z wykorzystaniem internetu” nawet nie wiedziało, czy mogą z takiego udogodnienia skorzystać.

Wykres nr 3
Ocena dostępności informacji



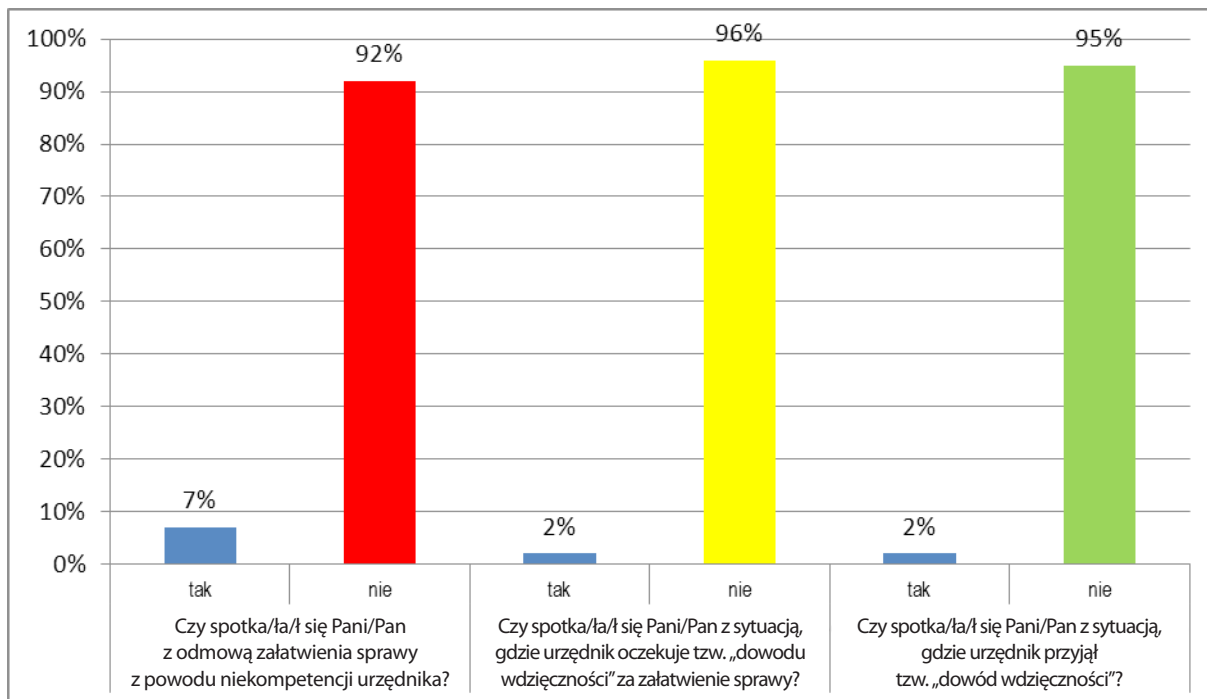
Spośród ogółu badanych 5% napotkało na problemy z dotarciem do właściwego urzędnika w celu załatwienia sprawy, a 50% badanych wskazało na przydatność do załatwienia sprawy materiałów informacyjnych dostępnych w urzędach.

Wykres nr 4
Ocena pracy urzędnika



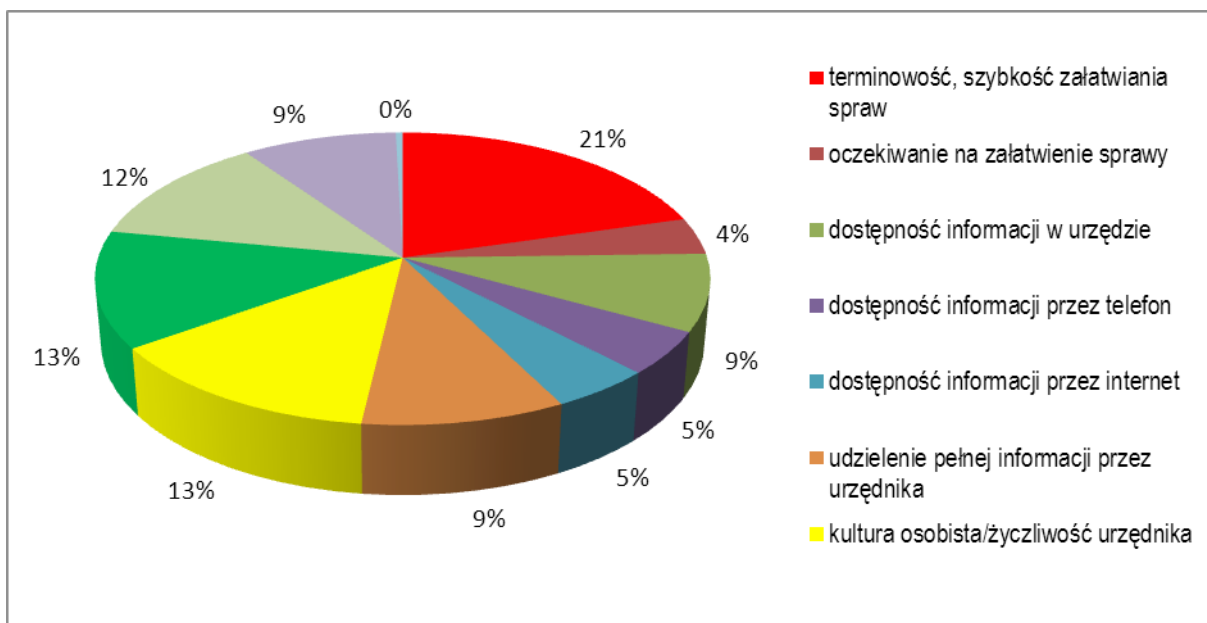
W ocenie większości osób odwiedzających urząd (61%) pracownicy mają wystarczające kwalifikacje do załatwiania powierzonych im spraw, a ponad 90% badanych ocenia dobrze fachowość urzędników (wysoko 50% i 43% jako zadawalającą).

Wykres nr 5
Ocena postawy urzędnika



Jak wynika z wykresu nr 5, 96% ankieterów nie doświadczyło sytuacji, w której urzędnik oczekiwał tzw. dowodu wdzięczności za załatwienie sprawy lub przyjął taki dowód. Respondenci nie mieli także doświadczeń, wskazujących na odmowę załatwienia sprawy z powodu niekompetencji urzędnika.

Wykres nr 6
Czynniki mające największe znaczenie podczas załatwiania spraw w urzędzie

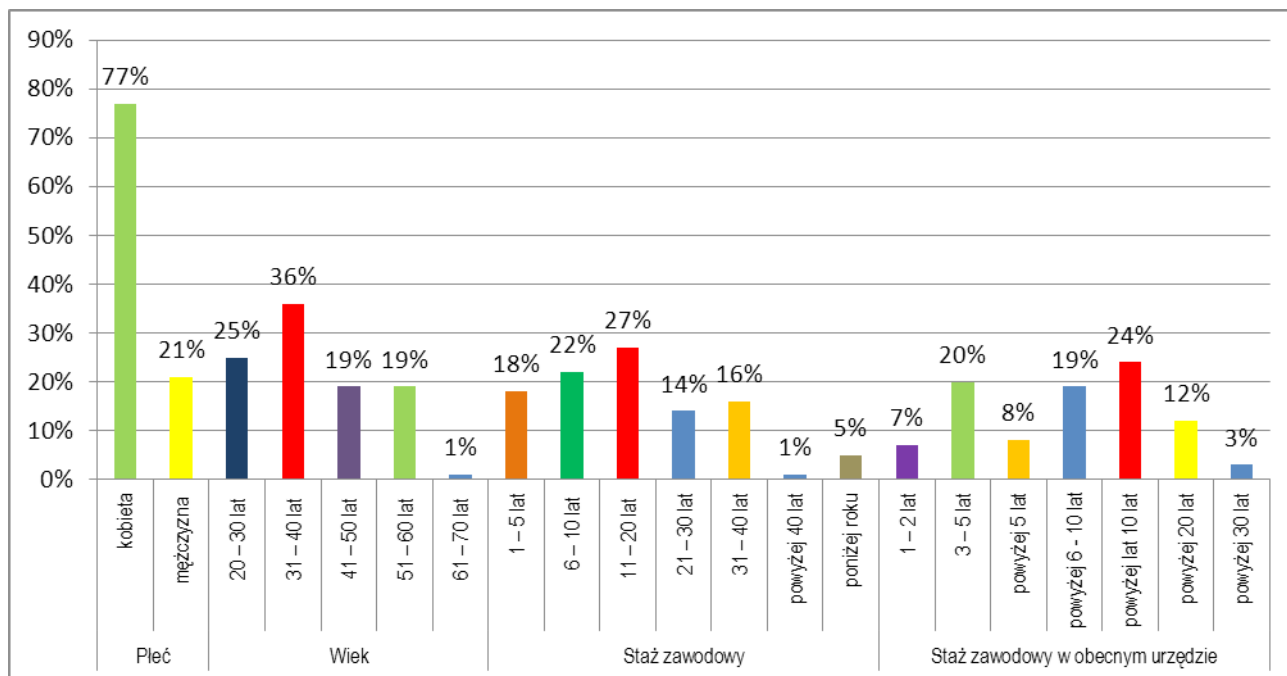


Dla odwiedzających urząd największe znaczenie podczas załatwiania spraw w urzędzie mają przede wszystkim terminowość i szybkość załatwienia sprawy oraz kontakt z kompetentnym, życzliwym i kulturalnym urzędnikiem.

Wyniki badania ankietowego dotyczącego satysfakcji pracownika

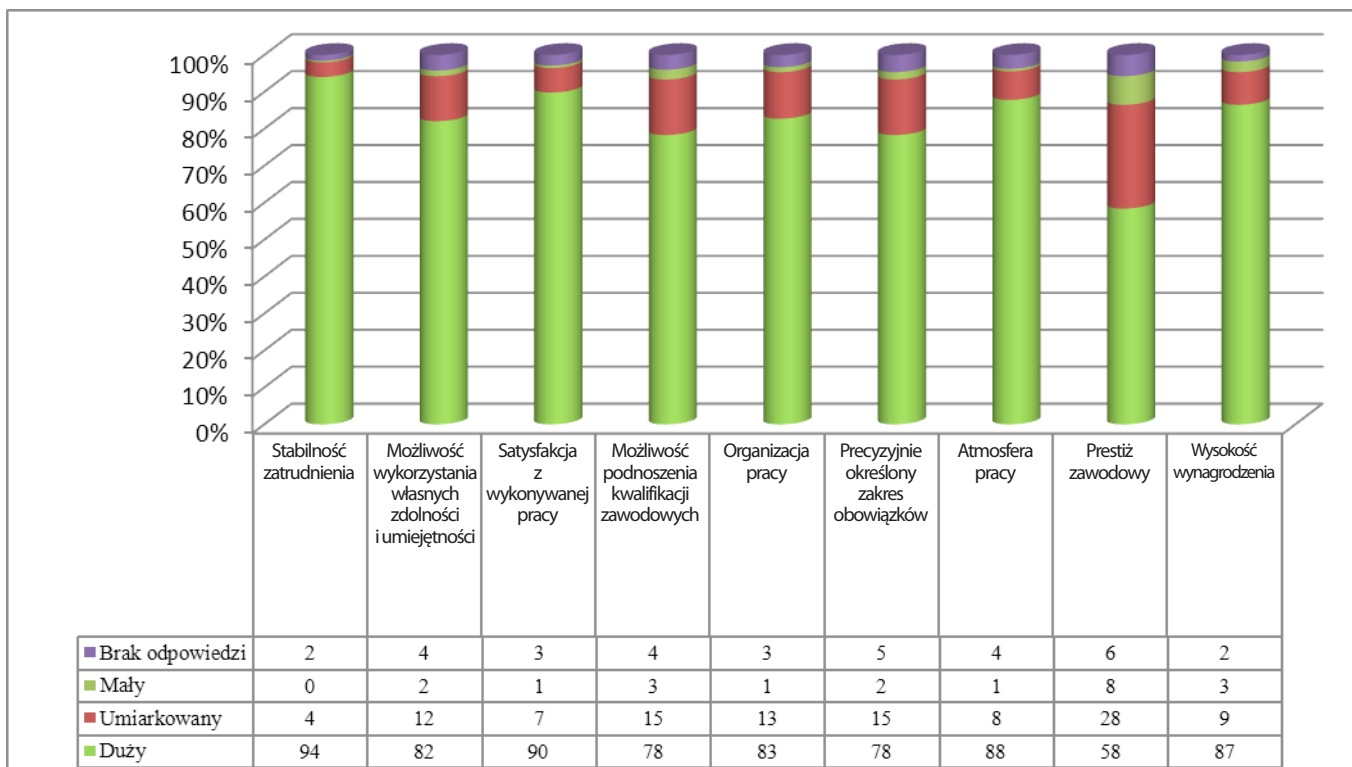
Wykres nr 7

Charakterystyka respondentów



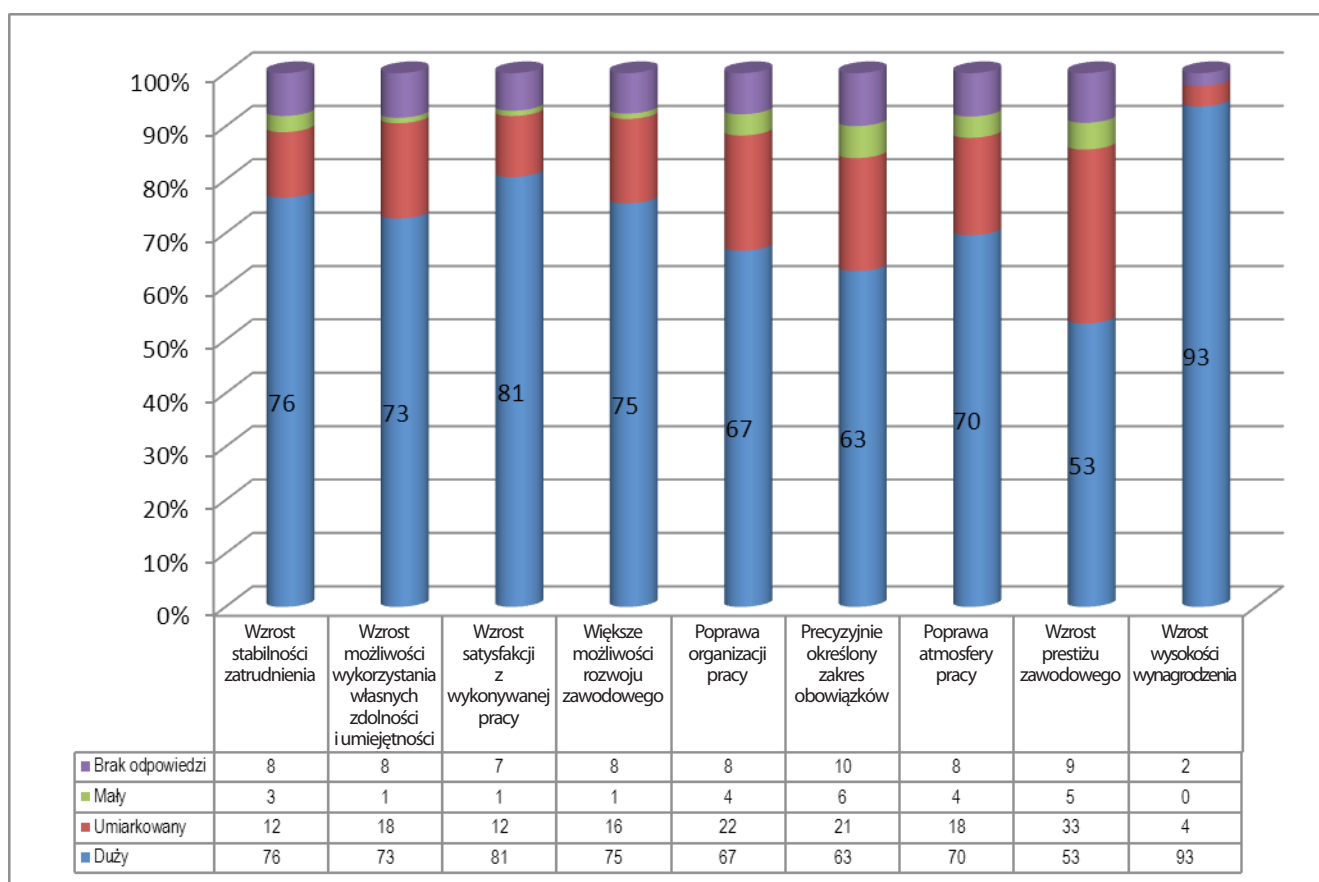
Zdecydowana większość respondentów to kobiety (77%). Wśród grup wiekowych najlicniejsza była grupa osób w wieku 31-40 lat (36%), w pozostałych grupach, za wyjątkiem ostatniej, wielkość grupy oscylowała wokół 20% wszystkich badanych. Analizując staż zawodowy, szczególnie w obecnym miejscu pracy, należy zauważyć, że dominującą grupę stanowią pracownicy ze stażem w przedziale 5 – 20 lat (51%). Dość liczna grupa, bo (27%), to osoby na początku swojej kariery zawodowej w urzędzie, z doświadczeniem od 1 – 5 lat pracy.

Wykres nr 8
Czynniki mające wpływ na stosunek urzędników do pracy



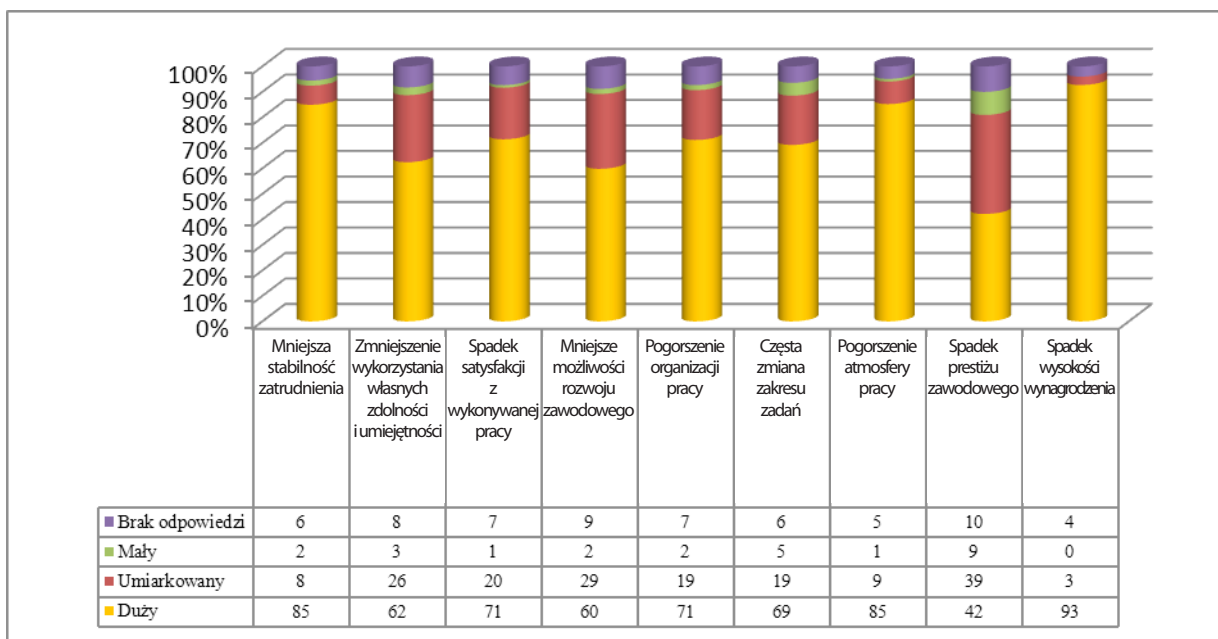
Wśród czynników, które w istotny sposób wpływają na stosunek do pracy, w tym także na poprawę czy spadek zadowolenia z niej, najczęściej wymieniana jest stabilność zatrudnienia, satysfakcja z wykonywanej pracy, atmosfera pracy, a także wysokość wynagrodzenia (wyniki w przedziale 76% – 94%). Należy zwrócić uwagę, że 61% pracowników, którzy wypełnili ankietę, to ludzie młodzi, w przedziale wiekowym 20-40 lat, a jednocześnie znaczna część respondentów to osoby z ugruntowaną pozycją w urzędzie wynikającą z wieloletniego stażu pracy w urzędzie. Dla nich ważniejsza okazała się stabilność zatrudnienia, niż np. precyzyjnie określony zakres obowiązków, czy też możliwość podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Wykres nr 9
Czynniki mające wpływ na poprawę zadowolenia z pracy

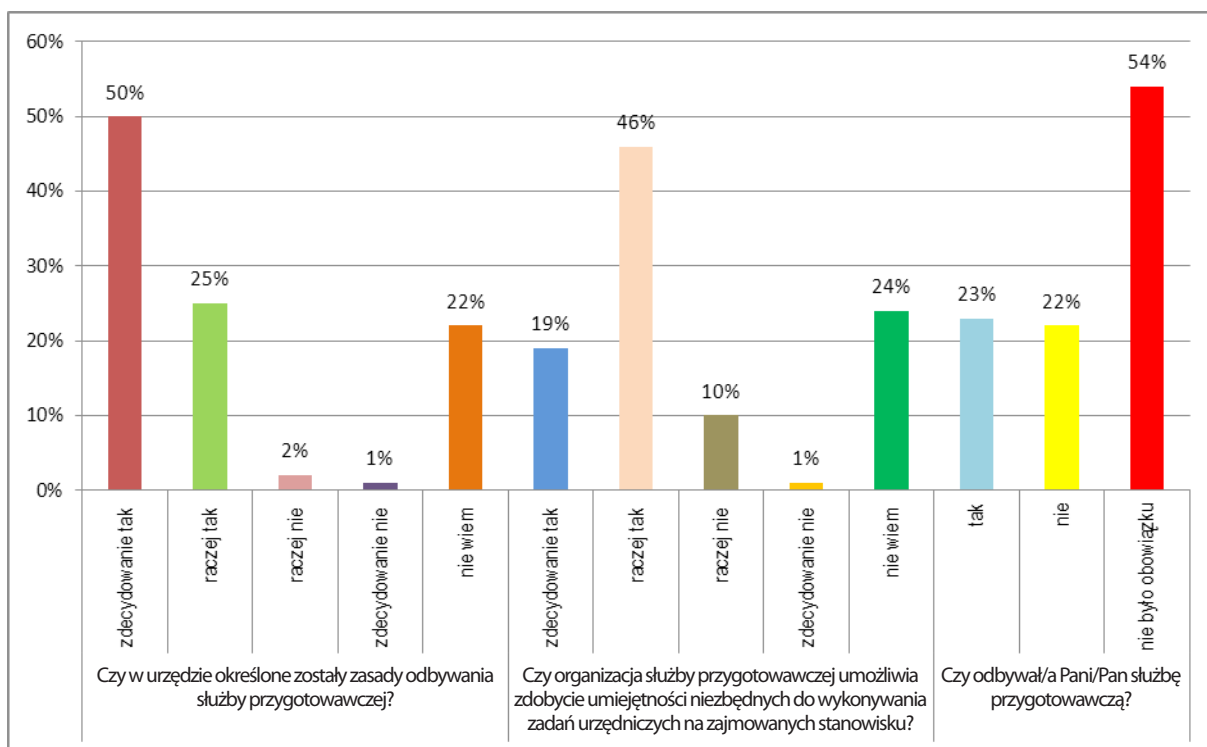


Jak wynika z analizowanych ankiet, czynnikiem, który w największy sposób wpływa zarówno na poprawę zadowolenia z pracy, jak i jego spadek, jest wynagrodzenie, a w najmniejszym stopniu prestiż zawodowy, co można powiązać z wiekiem znacznej grupy. Jak wskazano powyżej, w wieku od 20 – 50 lat było 80% ankietowanych pracowników.

Wykres nr 10
Czynniki mające wpływ na spadek zadowolenia z pracy



Wykres nr 11
Ocena służby przygotowawczej

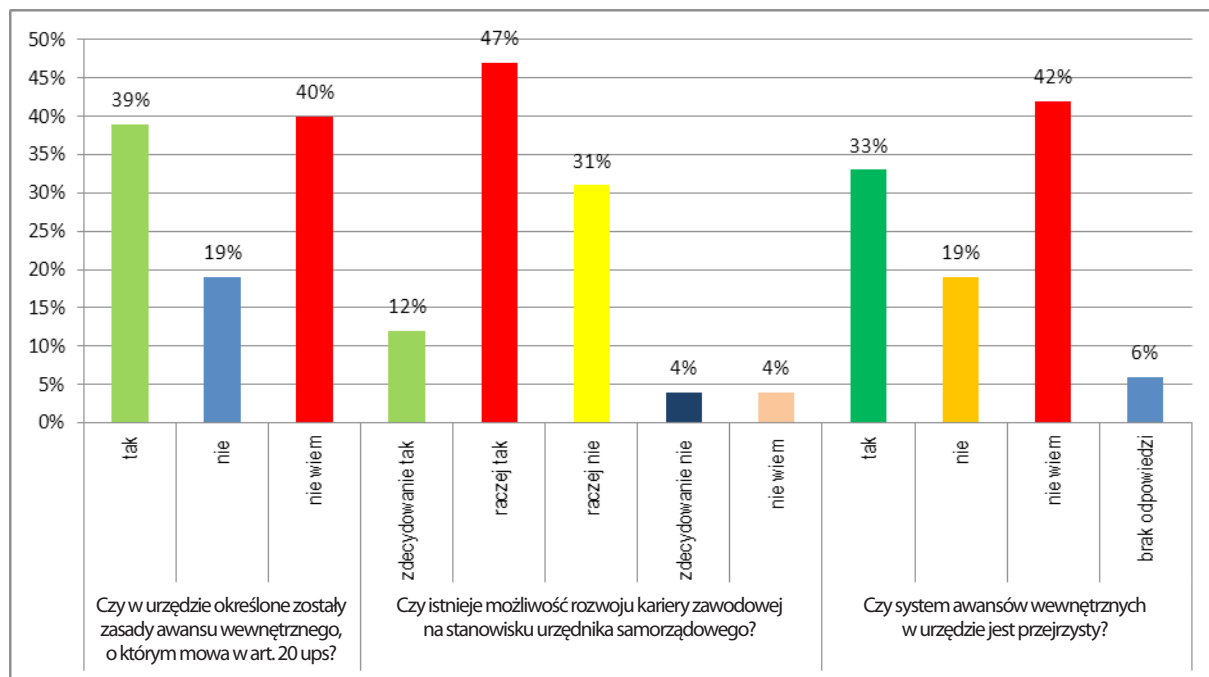


Wynik ankiet – 75% ankietowanych, wskazujący na fakt istnienia w urzędzie zasad odbywania służby przygotowawczej, koreluje w wynikami kontroli, bowiem odnotowano jeden tylko przypadek, kiedy w urzędzie nie obowiązywały takie regulowania. Odpowiedź 67% respondentów upewnia, że organizowanie służby przygotowawczej jest dobrym rozwiązaniem, godnym

kontynuowania, bowiem ankietowani uznali (odpowiadając „zdecydowanie tak” i „raczej tak”), że służba przygotowawcza umożliwiła zdobycie umiejętności niezbędnych do wykonywania zadań urzędniczych. Znaczną grupę respondentów 24%, którzy w tym zakresie, udzielili odpowiedzi „nie wiem”, można rozpatrywać w kontekście 54% ankietowanych, którzy w związku z brakiem obowiązku nie odbyli takiego szkolenia.

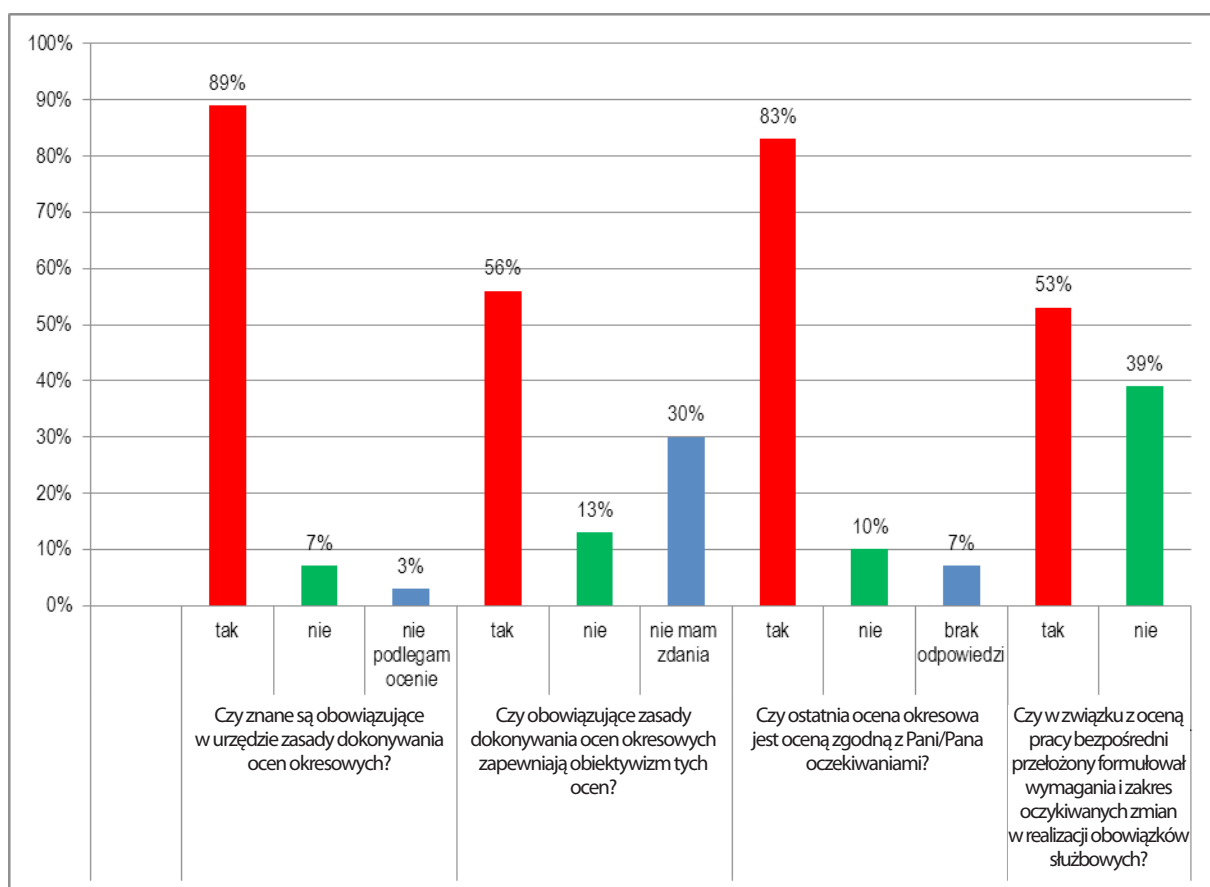
Wykres nr 12

Ocena rozwiązań dotyczących awansu wewnętrznego



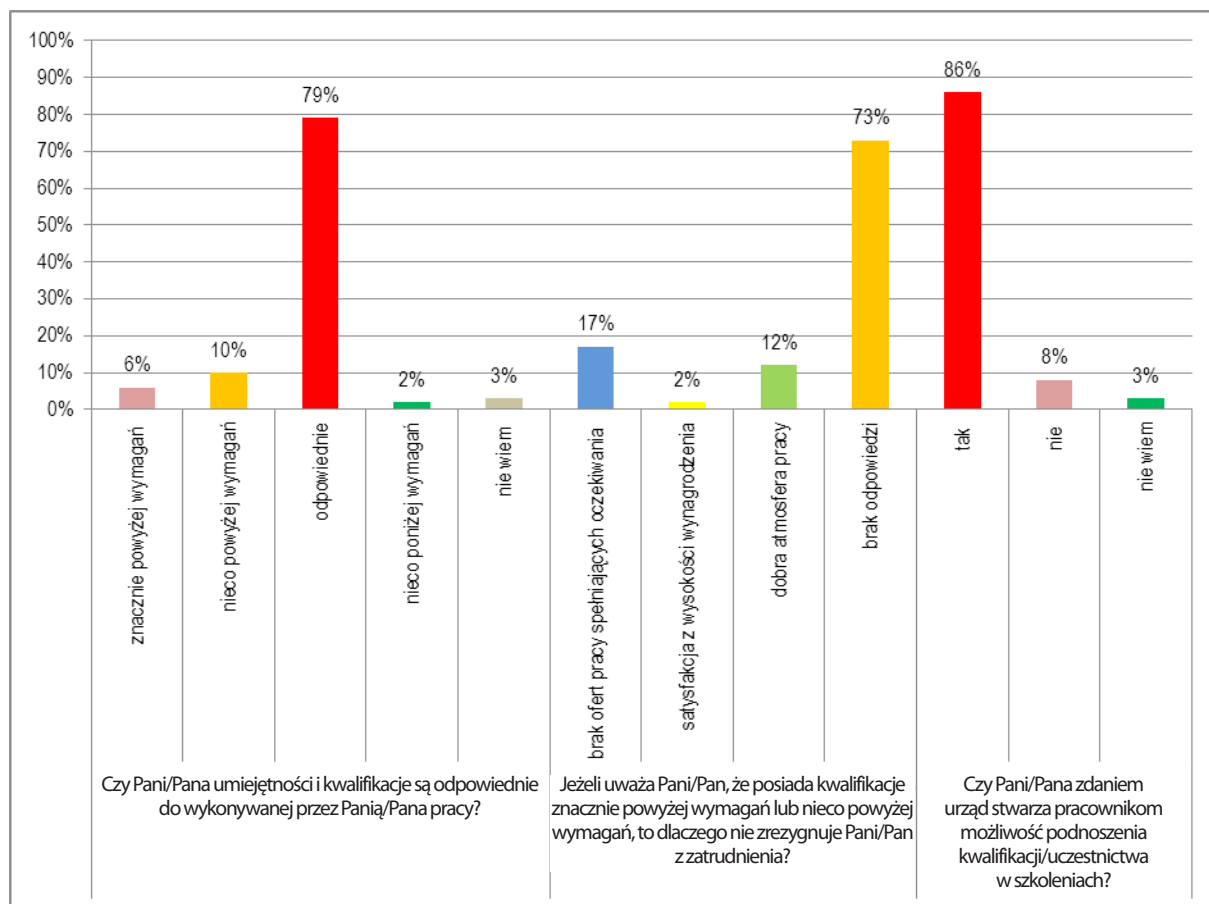
Większość badanych respondentów (59%) widzi możliwość rozwoju kariery zawodowej na stanowisku urzędniczym w odróżnieniu do 35%, którzy takiego zdania nie podzielają. Zaniepokojenie budzi fakt, iż 40% pracowników nie wie czy w urzędzie zostały określone zasady awansu wewnętrznego i czy system awansów jest przejrzysty. Może to być zjawisko niepokojące w kontekście wieku respondentów, tj. w głównej mierze osób młodych, dla których jak wykazało badanie istotna jest możliwość rozwoju kariery zawodowej.

Wykres nr 13
Dokonywanie ocen okresowych



Prawie 90% ankietowanych zna obowiązujące w urzędzie zasady dokonywania ocen okresowych, co znajduje potwierdzenie w wynikach kontroli, ponieważ wszyscy kierownicy urzędów wywiązali się z obowiązku i określili w drodze zarządzenia organizację dokonywania ocen okresowych pracowników, zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. W ocenie 50% badanych, przyjęte w tych dokumentach zasady zapewniają obiektywizm ocen. Stąd w opinii ponad 80% badanych ostatnia ocena okresowa jest zgodna z ich oczekiwaniami. Zwrócić należy uwagę na 39% pracowników, w stosunku do których, w związku z oceną pracy przełożeni nie formułowali wymagań i oczekiwanych zmian w realizacji obowiązków, co może świadczyć o wadliwie realizowanej funkcji naprawczej ocen okresowych.

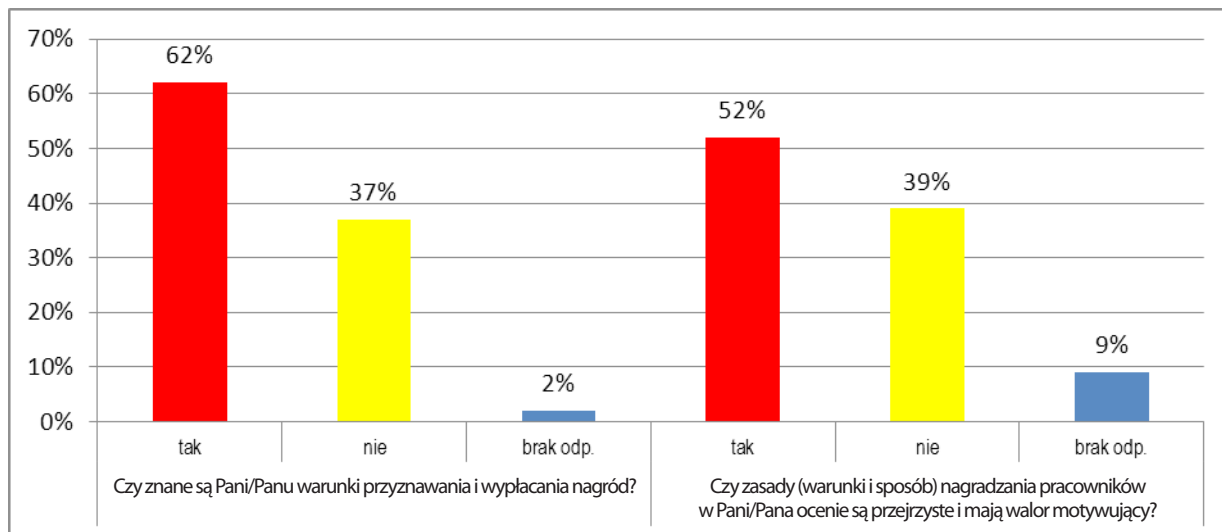
Wykres nr 14
Ocena umiejętności i kwalifikacji



W zdecydowanej większości pracownicy (79%) oceniają swoje umiejętności i kwalifikacje jako odpowiednie, a 16% uważa, że są one powyżej wymagań. Jednocześnie prawie 90% badanych podziela zdanie, że urząd stwarza pracownikom możliwość podnoszenia kwalifikacji. Wynik ten koreluje z odpowiedzią ponad 60% pracowników, którzy uważają, że w urzędzie istnieje możliwość rozwoju kariery zawodowej. Znajduje to potwierdzenie w ustaleniach kontroli, bowiem we wszystkich kontrolowanych jednostkach stworzono pracownikom warunki do podnoszenia poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych, m.in. planując środki na ten cel.

Wykres nr 15

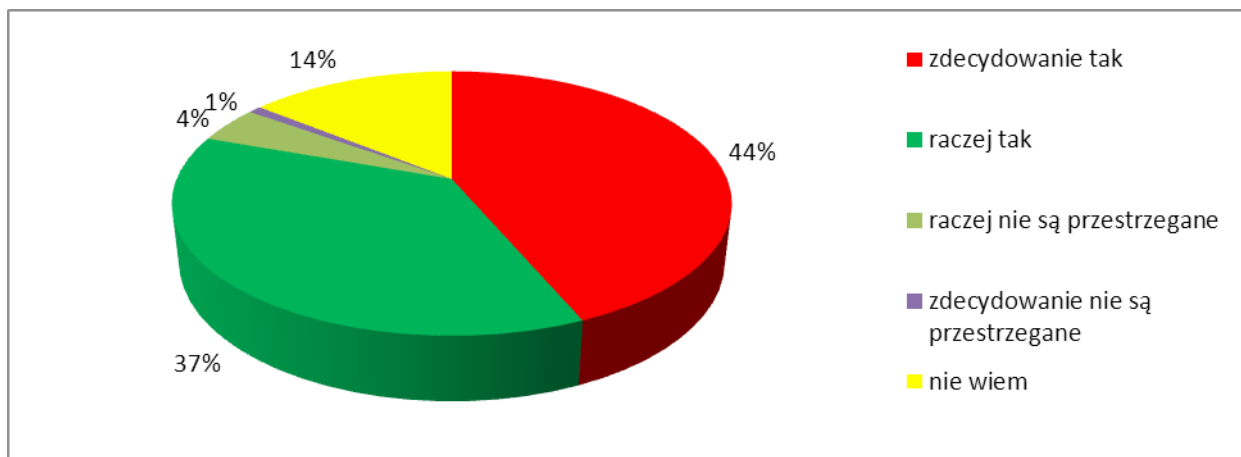
Warunki przyznawania nagród



Niepokojące są wyniki dotyczące znajomości zasad przyznawania i wypłacania nagród, bowiem prawie 40% ankietowanych ich nie zna i tyle samo nie ocenia ich jako przejrzystych i posiadających walor motywujący do lepszej pracy. Wyniki ankiet nie korelują z ustaleniami kontroli, ponieważ w 43 z 45 badanych jednostkach kierownicy urzędów skorzystali z możliwości i określili w regulaminie wynagradzania warunki i sposób przyznawania oraz wypłacania pracownikom premii i nagród. Wynik ten natomiast może świadczyć o nieskutecznym przepływie informacji, który może mieć negatywny wpływ na realizację praw pracowniczych w urzędzie.

Wykres nr 16

Ocena przestrzegania zasady nielączenia obowiązków służbowych z zajęciami, które mogłyby budzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność



Znaczna większość badanych pracowników (81%) uważa, że przestrzegana jest zasada nielączenia obowiązków służbowych z zajęciami, które mogłyby budzić podejrzenie o stronniczość lub interesowność, przy czym odmiennego zdania jest tylko 5%.

Wykaz jednostek objętych kontrolą, osób kierujących jednostką w trakcie przeprowadzania kontroli oraz jednostek organizacyjnych NIK, które prowadziły czynności kontrolne

Lp.	Jednostka objęta kontrolą	Osoby kierujące jednostką w trakcie przeprowadzania kontroli	Jednostka organizacyjna NIK, która przeprowadzała kontrolę
1.	Urząd Gminy Puchaczów	Adam Grzesiuk Wójt Gminy	Departament Administracji Publicznej
2.	Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego	Krzysztof Hetman Marszałek Województwa Lubelskiego	
3.	Urząd Miasta Hrubieszów	Tadeusz Garaj Burmistrz Miasta	
4.	Starostwo Powiatowe w Chełmie	Paweł Ciechan Starosta Chełmski	
5.	Urząd Miasta Zamość	Marcin Zamoyski Prezydent Miasta	
6.	Urząd Miasta Lubartów	Janusz Bodziacki Burmistrz Miasta	
7.	Urząd Miejski w Barcinie	Michał Pęziak Burmistrz Barcina	Delegatura NIK w Bydgoszczy
8.	Urząd Miasta Bydgoszcz	Rafał Bruski Prezydent Miasta Bydgoszczy	
9.	Urząd Miejski w Szubinie	Ignacy Pogodziński Burmistrz Szubina	
10.	Starostwo Powiatowe w Tucholi	Dorota Gromowska Starosta Tucholski	
11.	Urząd Miejski w Aleksandrowie Kujawskim	Andrzej Cieśla Burmistrz Miasta	
12.	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu	Piotr Całbecki Marszałek Województwa Kujawsko – Pomorskiego	
13.	Urząd Miasta Myszków	Włodzimierz Żak Burmistrz Miasta Myszków	Delegatura NIK w Katowicach
14.	Urząd Miejski w Zawierciu	Ryszard Mach Prezydent Miasta	
15.	Starostwo Powiatowe w Myszkowie	Wojciech Picheta Starosta Myszkowski	
16.	Urząd Marszałkowski Województwa Śląskiego	Adam Matusiewicz Marszałek Województwa Śląskiego	
17.	Urząd Miasta Chorzów	Andrzej Kotala Prezydent Miasta	
18.	Urząd Miejski w Jaworznie	Paweł Silbert Prezydent Miasta	
19.	Urząd Miejski w Andrychowie	Tomasz Żak Burmistrz Andrychowa	Delegatura NIK w Krakowie
20.	Starostwo Powiatowe w Brzesku	Andrzej Potępa Starosta Brzeski	
21.	Urząd Gminy Kęty	Tomasz Bąk Burmistrz Gminy Kęty	
22.	Urząd Gminy w Bochni	Jerzy Lysy Wójt Gminy Bochnia	
23.	Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego	Marek Sowa Marszałek Województwa Małopolskiego	
24.	Starostwo Powiatowe w Limanowej	Jan Puchała Starosta Limanowski	

25.	Starostwo Powiatowe w Zgierzu	Krzysztof Kozanecki Starosta Zgierski	Delegatura NIK w Łodzi
26.	Urząd Gminy Rzgów	Jan Mielczarek Wójt Gminy Rzgów	
27.	Urząd Gminy Zduńska Wola	Henryk Staniucha Wójt Gminy Zduńska Wola	
28.	Urząd Miejski w Koluszkach	Waldemar Chałat Burmistrz Miasta	
29.	Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego	Witold Stępień Marszałek Województwa Łódzkiego	
30.	Starostwo Powiatowe w Pabianicach	Krzysztof Habura Starosta	
31.	Urząd Gminy Długołęka	Iwona Agnieszka Łebek Wójt Gminy	Delegatura NIK w Opolu
32.	Urząd Miejski we Wrocławiu	Rafał Dutkiewicz Prezydent Wrocławia	
33.	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego	Rafał Jurkowlanec Marszałek Województwa Dolnośląskiego	
34.	Urząd Miasta i Gminy Pleszew	Marian Adamek Burmistrz Miasta i Gminy Pleszew	Delegatura NIK w Poznaniu
35.	Urząd Gminy Złotów	Piotr Lach Wójt Gminy Złotów	
36.	Starostwo Powiatowe w Poznaniu	Jan Grabkowski Starosta Poznański	
37.	Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego	Marek Woźniak Marszałek Województwa Wielkopolskiego	
38.	Urząd Miejski w Kaliszu	Janusz Pęcherz Prezydent Miasta Kalisza	
39.	Urząd Miejski w Krotoszynie	Julian Jokś Burmistrz Krotoszyna	
40.	Urząd Gminy Ostrów Mazowiecka	Waldemar Brzostek Wójt	Delegatura NIK w Warszawie
41.	Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego	Adam Struzik Marszałek Województwa Mazowieckiego	
42.	Starostwo Powiatowe w Mińsku Mazowieckim	Antoni Jan Tarczyński Starosta	
43.	Starostwo Powiatowe w Ostrowi Mazowieckiej	Zbigniew Kamiński Starosta	
44.	Urząd Miasta Płocka	Andrzej Nowakowski Prezydent Miasta Płocka	
45.	Urząd Miasta Zielonka	Grzegorz Piotr Dudzik Burmistrz Miasta Zielonka	

Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁶⁴
2. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶⁵
3. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁶⁶
4. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁶⁷
5. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁶⁸
6. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁶⁹
7. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny⁷⁰
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷¹

⁶⁴ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

⁶⁵ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.

⁶⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.

⁶⁷ Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.

⁶⁸ Dz. U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

⁶⁹ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.

⁷⁰ Dz. U. Nr 88, poz. 553 ze zm.

⁷¹ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

Wykaz podmiotów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Rady Ministrów
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Regionalnego
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Rządowej
10. Minister Administracji i Cyfryzacji