



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-13-03/2012  
P/12/190

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Krakowie  
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków  
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44  
[lkr@nik.gov.pl](mailto:lkr@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/12/190 – Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
<i>Kontroler</i>	Antoni Radzięta, gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr 080386 z 28 czerwca 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 1-2)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Starostwo Powiatowe w Limanowej, ul. Józefa Marka 9, 34 – 600 Limanowa, zwane dalej Starostwo
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jan Puchała, Starosta Limanowski (Dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Spośród dziewięciu obszarów objętych kontrolą, osiem zostało ocenionych pozytywnie, a jeden pozytywnie pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

NIK ocenia pozytywnie: nawiązywanie stosunku pracy z pracownikami urzędu zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę; organizację i przeprowadzanie służby przygotowawczej; rzetelne dokonywanie ocen okresowych pracowników Starostwa; działania pracodawcy w przypadku zachowań pracowników mogących powodować ich stronniczość lub brak obiektywizmu; określanie warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych; określenie warunków uczestnictwa pracowników w przedsięwzięciach mających na celu podnoszenie poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz przestrzeganie zasad obowiązujących w tym zakresie, prowadzenie rejestru skarg i wniosków. Izba ocenia pozytywnie także – pomimo stwierdzonych nieprawidłowości – określanie warunków wynagradzania pracowników oraz realizacji zasad obowiązujących w tym zakresie.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nieokreśleniu w regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.),
- nieinformowaniu pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystentów i doradców oraz odbywających służbę przygotowawczą o możliwości wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem, co było niezgodne z art. 29 § 3 pkt 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. nr 21, poz. 94 ze zm.) w związku z art. 16 ust. 2, art. 17 ust. 3 i art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych,

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

- przyznawaniu nagród z okazji świąt, pomimo że zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych nagrody mogą być przyznawane za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości miały charakter formalny i nie wywołały negatywnych skutków, tak więc nie miały wpływu na pozytywną ocenę ogólną.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Sekretarzem Powiatu Limanowskiego od 29 stycznia 2003 r. jest Andrzej Matłęga. Na stanowisko to powołany został uchwałą Rady Powiatu Limanowskiego z dnia 29 stycznia 2003 r. Na podstawie art. 53 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych Starosta przekształcił stosunek pracy na podstawie powołania w umowę o pracę na czas nieokreślony. Osoba zatrudniona na stanowisku Sekretarza posiadała wyższe wykształcenie i spełniała wymagania określone w art. 5 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych dotyczące stażu pracy. (Dowód: akta kontroli str. 12-16)

Starosta Powiatu powierzył Sekretarzowi Powiatu zadania w zakresie organizacji pracy Starostwa, a także nadzór nad upowszechnianiem i badaniem stosowania Kodeksu Etyki pracowników Starostwa oraz nad wykonaniem zarządzeń Starosty w sprawach:

- zasad przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg i wniosków wpływających do Starostwa,
- wprowadzenia Regulaminu służby przygotowawczej w Starostwie,
- Regulaminu naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie,
- wprowadzenia „Systemu podnoszenia kwalifikacji pracowników w Starostwie”.

Ponadto zlecił Sekretarzowi Powiatu wykonanie zarządzeń Starosty w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa oraz w sprawie ustalenia Regulaminu pracy Starostwa. Sekretarz posiadał także upoważnienie do wydawania w imieniu Starosty decyzji i postanowień administracyjnych w indywidualnych sprawach należących do właściwości powiatu. (Dowód: akta kontroli str. 18-19, 24, 143, 164-165, 168, 187, 229, 356, 378, 382, 420)

Sprawy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi Starosta powierzył także kierownikom komórek organizacyjnych Starostwa, w tym m.in. przeprowadzanie oceny okresowej pracowników, upowszechnianie zasad zawartych w Kodeksie Etyki pracowników Starostwa. (Dowód: akta kontroli str. 174, 187, 229)

Sekretarz Powiatu złożył zarówno pierwsze, jak i kolejne oświadczenia o stanie majątkowym w terminach określonych w art. 25c ust. 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Ponadto oświadczył, że nie tworzył partii politycznych, ani do nich nie przynależał. (Dowód: akta kontroli str. 17, 570-573)

Ustalono nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu faktycznego

W Starostwie nie określano stanu zatrudnienia niezbędnego do realizacji zadań w poszczególnych latach. W projekcie budżetu na dany rok określano przewidywany wzrost zatrudnienia ogółem (bez wyszczególnienia stanowisk i wydziałów) oraz niezbędne kwoty dla zabezpieczenia wynagrodzenia, w tym w związku z przewidywanym wzrostem zatrudnienia. (dowód: akta kontroli str. 385-395)

Obsadzanie stanowisk odbywało się w trybie otwartego konkurencyjnego naboru, awansu wewnętrznego oraz przeniesienia z innej jednostki samorządu terytorialnego, tj. w trybach określonych w ustawie o pracownikach samorządowych. W latach 2010-2012 (I półrocze) stosunek pracy nawiązano z 65 osobami na podstawie umowy o pracę. W wyniku awansu wewnętrznego obsadzono 16 stanowisk, na podstawie przeniesienia z innej jednostki zatrudniono jedną osobę, a 17 osób zatrudniono w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru. (Dowód: akta kontroli str. 33, 34)

Zarządzeniem nr 54/09 z dnia 7 lipca 2009 r. Starosta wprowadził „Regulamin naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze”. Decyzję o rozpoczęciu procedury rekrutacyjnej na wolne stanowisko urzędnicze podejmował Starosta w oparciu o umotywowany wniosek złożony przez dyrektora wydziału, zawierający informację o wolnym stanowisku urzędniczym. W przypadku wolnego stanowiska kierowniczego, wniosek składał Sekretarz. W celu sprawnego przeprowadzenia procesu naboru na wolne stanowisko pracy Starosta powoływał komisję rekrutacyjną. Pierwszym etapem konkursu była weryfikacja przez komisję rekrutacyjną dokumentów złożonych przez kandydatów. W drugim etapie przeprowadzano test pisemny, jeżeli zgłosiło się więcej niż 10 kandydatów, oraz rozmowy kwalifikacyjne. W przypadku przeprowadzenia pisemnego testu do rozmów kwalifikacyjnych dopuszczano maksymalnie 5 kandydatów, którzy uzyskali największą ilość punktów. Każdy z członków komisji rekrutacyjnej dokonywał oceny spełnienia wymogów stawianych kandydatom, przydzielając kandydatowi punkty w skali od 1 do 6, biorąc pod uwagę: posiadane wykształcenie; szczególne kwalifikacje przez wskazanie zakresu wiedzy ogólnej i specjalistycznej; wymagane uprawnienia i egzaminy zawodowe; doświadczenie zawodowe. Komisja rekrutacyjna przekazywała Staroście protokół z przeprowadzonego naboru, który dokonywał ostatecznego wyboru kandydata. (Dowód: akta kontroli str. 42-58)

Obsadzenie stanowiska w wyniku awansu wewnętrznego mogło się odbyć, gdy był wakat na danym stanowisku i istniała potrzeba jego obsadzenia, a pracownik spełniał wymagania kompetencyjne przewidziane dla danego stanowiska oraz został wysoko oceniony na dotychczas zajmowanym stanowisku. (Dowód: akta kontroli str. 375-377)

Szczegółową kontrolą objęto dokumentację związaną z zatrudnieniem w Starostwie 15 osób na stanowiskach urzędniczych, w tym 9 zatrudnionych w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru, 5 w wyniku awansu wewnętrznego oraz jednej osoby zatrudnionej w wyniku przeniesienia z innej jednostki. Nabór 8 pracowników, spośród 9 objętych kontrolą, na stanowiska urzędnicze w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru przebiegał zgodnie z regulaminem naboru kandydatów na wolne stanowiska oraz zgodnie z postanowieniami ustawy o pracownikach samorządowych. (Dowód: akta kontroli str. 66-68)

Uwagi dotyczące badanej działalności

W jednym przypadku zatrudniono pracownika na stanowisku referenta w Wydziale Komunikacji i Transportu, który posiadał 2 miesiące i 23 dni stażu, pomimo że wymagano trzymiesięcznego stażu pracy. Zarówno przewodniczący komisji rekrutacyjnej – Franciszek Dziedzina, jak i Starosta – Jan Puchała wyjaśnili, że w trakcie naboru oparto się na danych zawartych w dokumentacji aplikacyjnej kandydatów ubiegających się o stanowisko referenta w Wydziale Komunikacji i Transportu, a wybrany kandydat podał w liście aplikacyjnym, że staż pracy wynosił 3 miesiące. (Dowód: akta kontroli str. 107, 112, 114)

W ocenie NIK komisja rekrutacyjna nie dokonała rzetelnej weryfikacji złożonych dokumentów w naborze na stanowisko referenta w Wydziale Komunikacji i Transportu, gdyż oparła się na danych zawartych w liście aplikacyjnym, a nie na świadectwach pracy z poprzednich miejsc pracy, które kandydat winien przedłożyć wraz z ofertą. Z powodu braku trzymiesięcznego stażu pracy komisja odrzuciła w pierwszym etapie 6 ofert. NIK zwraca uwagę, że takie działania mogą naruszać zasadę równego dostępu obywateli do służby publicznej. (Dowód: akta kontroli str. 88-89, 90-92)

Opis stanu faktycznego

Obsadzanie stanowisk w wyniku awansu wewnętrznego przebiegało zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami. Awansowani pracownicy zostali ocenieni pozytywnie za okres poprzedzający datę awansu, w tym czterech pracowników otrzymało ocenę bardzo dobrą, jeden dobrą. Nie wystąpiły przypadki awansu wewnętrznego pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych lub obsługi na stanowiska urzędnicze. Na stanowiska urzędnicze nie były także awansowane osoby zatrudnione uprzednio na stanowiskach doradców lub asystentów. (Dowód: akta kontroli str. 122-142)

Przeniesienie pracownika z innej jednostki nastąpiło w wyniku porozumienia zawartego pomiędzy Starostą, a Marszałkiem Województwa Małopolskiego. W Starostwie pracownik został zatrudniony na stanowisku inspektora w Wydziale Promocji, Kultury i Turystyki, tj. na stanowisku równorzędnym do zajmowanego w Urzędzie Marszałkowskim. Posiadał wykształcenie wyższe oraz 4-letni staż pracy, tj. spełniał minimalne warunki określone dla tego stanowiska w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz w regulaminie wynagradzania. Na stanowiska urzędnicze nie były przenoszone osoby zatrudnione uprzednio na stanowiskach pomocniczych lub obsługi, doradców lub asystentów. (Dowód: akta kontroli str. 69-74, 577)

W okresie objętym kontrolą na stanowiskach asystentów i doradców były zatrudnione cztery osoby, w tym trzy osoby w 2011 r. i jedna w 2012 r., tak więc liczba osób zatrudnionych na tych stanowiskach nie przekraczała limitu określonego w art. 17 ust. 4 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. 5 osób. Umowy z tymi pracownikami zostały zawarte na czas określony, krótszy niż czas pełnienia funkcji przez starostę. Z jedną osobą (asystent ds. mediów i public relations) zawarto umowę w 2011 r. na okres 6 miesięcy, z drugą (asystent ds. mediów i public relations) zawarto w 2011 r. dwie umowy na okres, odpowiednio, 3 i 5 miesięcy, z trzecią osobą (asystent ds. mediów i public relations) zawarto w 2012 r. dwie umowy na okres, odpowiednio, 3 i 7 miesięcy oraz z czwartą osobą (doradca ds. uruchomienia Domu Pomocy Społecznej w Szczyrzycu) zawarto w 2011 r. dwie umowy na okres, odpowiednio, 3,5 i 4 miesiące. (Dowód: akta kontroli str. 28, 115-121)

Ustalone nieprawidłowości

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

W przypadkach zatrudnienia osób na stanowiskach asystentów i doradcy stwierdzono nieprzebranie wymogów określonych w art. 29 § 3 pkt 4 Kodeksu pracy

w związku z art. 17 ust. 3 oraz art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. umowy o pracę z tymi osobami nie zawierały informacji o możliwości ich wcześniejszego rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Spośród 7 zawartych umów, tylko w jednej umowie poinformowano o okresie wypowiedzenia. (Dowód: akta kontroli str. 115-121)

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że zatrudnianie asystentów i doradców na czas określony nie przekreśla możliwości stosowania dwutygodniowego okresu wypowiedzenia umowy o pracę. Zawieranie umów w przedstawionym kształcie nie oznacza, iż nie przewidziano możliwości ich wcześniejszego rozwiązania. (Dowód: akta kontroli str. 113, 114)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek informowania pracownika o głównych warunkach umowy o pracę czy stosunku pracy, w tym o obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę, ma na celu ochronę interesów pracowników.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### 3. Organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej

Opis stanu faktycznego

Starosta zarządzeniem nr 52/09 z dnia 30 czerwca 2009 r. ze zmianami wprowadził Regulamin służby przygotowawczej w Starostwie. Uwzględniał on organizację i przebieg służby przygotowawczej oraz zasady i tryb przeprowadzania egzaminu kończącego tę służbę. Ustaleń, czy nowo zatrudniony pracownik powinien odbyć służbę przygotowawczą, dokonywał inspektor ds. kadr Starostwa na podstawie dokumentów zgromadzonych w trakcie procedury naboru. Dyrektor wydziału, w którym zatrudniony był pracownik, ustalał w porozumieniu z Sekretarzem Powiatu plan służby przygotowawczej obejmujący jej zakres i program. Program szkolenia obejmował zajęcia praktyczne umożliwiające pracownikowi nabycie umiejętności stosowania wiedzy teoretycznej w praktycznym działaniu w zakresie przyszłych obowiązków pracownika jako pracownika samorządowego. Program szkolenia mógł obejmować także zajęcia teoretyczne. Dyrektor Wydziału, w którym zatrudniony był pracownik, bądź opiekun, sporządzał pisemną informację o przebiegu pracy w trakcie służby przygotowawczej i przed jej rozpoczęciem. Z kolei dyrektor Wydziału, w którym pracownik odbywał praktykę w trakcie służby przygotowawczej, sporządzał pisemną informację o jej przebiegu, sposobie wywiązywania się pracownika z przydzielonych zadań i czynności. Informacje te były jawne dla pracowników. Dopuszczono także możliwość przeprowadzania służby przygotowawczej w wersji on-line z wykorzystaniem portalu internetowego, opracowanego przez MSWiA, w ramach projektu „Szkolenie i pomoc doradcza w zakresie etyki i unikania konfliktu interesu w samorządzie terytorialnym. Działanie 5.2. Program Operacyjny Kapitał Ludzki”. Do przeprowadzenia egzaminu końcowego Starosta powołał stałą Komisję Egzaminacyjną. (Dowód: akta kontroli str. 143-163, 164-166, 168)

W okresie objętym kontrolą (styczeń 2010 r. – czerwiec 2012) Starostwo zatrudniało osoby, które podejmowały pracę po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych. Starosta skierował do odbycia służby przygotowawczej 10 osób, z czego jedna osoba była w trakcie jej odbywania. Osoby te spełniały wymagania dotyczące pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym określone w art. 16 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. nie były wcześniej zatrudnione w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż 6 miesięcy, i nie odbyły służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym. Jako dobrą praktykę należy uznać skierowanie do służby przygotowawczej dwóch pracowników,

ktorzy co prawda byli zatrudnieni wcześniej w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego przez okres dłuższy niż 6 miesięcy, ale na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Nie wystąpiły przypadki zwolnień z odbycia służby przygotowawczej. (Dowód: akta kontroli str. 169, 512-522, 523-528, 560, 561)

Służba przygotowawcza przebiegała zgodnie z art. 19 ust. 2 i 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz uregulowaniami wewnętrznymi. Starosta, kierując pracownika do odbycia służby przygotowawczej, określał czas jej trwania oraz wyznaczał opiekunów. Kierownicy komórek organizacyjnych, w których pracownik był zatrudniony w okresie odbywania służby przygotowawczej, opracowywali program tej służby, z uwzględnieniem zajęć praktycznych i teoretycznych, a także przedłożyli Sekretarzowi informację o przebiegu pracy pracownika. Służba przygotowawcza trwała nie dłużej niż 3 miesiące i zakończyła się egzaminem. Po przeprowadzonych egzaminach komisja egzaminacyjna sporządzała protokoły, do których załączano raport ze szkolenia, raport z egzaminu, test egzaminacyjny. Pracownicy, którzy zdali egzamin, złożyli ślubowanie i Starosta zawarł z nimi umowy o pracę. (Dowód: akta kontroli str. 512, 513)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Art. 16 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, w jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Ponadto, zgodnie z art. 29 § 3 pkt 4 Kodeksu pracy w związku z art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracodawca ma obowiązek poinformowania pracownika na piśmie o obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę.

Umowy z pracownikami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowiskach urzędniczych Starosta zawierał na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, ale bez zapisu, iż zawierane są z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem. Dotyczyło to wszystkich 9 umów zawartych z 9 pracownikami, skierowanymi do odbycia służby przygotowawczej (kontrolą nie objęto umowy zawartej z pracownikiem przeniesionym do pracy w Urzędzie Marszałkowskim w Krakowie za porozumieniem stron). (Dowód: akta kontroli str. 512, 513, 522, 528-536)

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, iż umowy o pracę zawierane są zgodnie z wymogami art. 16 ustawy o pracownikach samorządowych. Krótki czasokres ich trwania sprawia, iż w praktyce, tylko w wyjątkowych przypadkach stosuje się 2 tygodniowy okres wypowiedzenia. Powyższe nie oznacza, iż nie przewidziano w ogóle możliwości rozwiązywania przedmiotowych umów w ramach skróconego okresu wypowiedzenia, jaki gwarantuje pracodawcy ustawa o pracownikach samorządowych. (Dowód: akta kontroli str. 63, 64)

NIK zwraca uwagę, że obowiązek informowania pracownika o głównych warunkach umowy o pracę czy stosunku pracy, w tym o obowiązującej pracownika długości okresu wypowiedzenia umowy o pracę, ma na celu ochronę interesów pracowników.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Ocena cząstkowa

## 4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników

Opis stanu  
faktycznego

Starosta wprowadził regulamin przeprowadzania okresowej oceny pracowników zarządzeniem nr 88/09 z dnia 2 listopada 2009 r. Według regulaminu ocenie okresowej podlegają pracownicy Starostwa zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych. Ocenie nie podlegają pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru i powołania, zatrudnieni na stanowiskach doradców i asystentów, a także w ramach prac interwencyjnych oraz na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Ocenę przeprowadza się co dwa lata. W przypadku nowozatrudnionego pracownika, niepodlegającego obowiązkowi odbycia służby przygotowawczej, pierwszą ocenę przeprowadza się po upływie roku od dnia zatrudnienia tego pracownika, natomiast w przypadku nowozatrudnionego pracownika, objętego obowiązkiem odbycia służby przygotowawczej, pierwszą ocenę przeprowadza się po upływie roku od dnia złożenia ślubowania przez tego pracownika. Ocena formulowana jest na piśmie przez bezpośredniego przełożonego pracownika i dokonywana jest na podstawie 6 kryteriów obligatoryjnych (sumienność, bezstronność, umiejętność stosowania odpowiednich przepisów, planowanie i organizowanie pracy oraz postawa etyczna) wykazanych w arkuszu okresowej oceny pracownika samorządowego, oraz 3-5 kryteriów fakultatywnych wybranych przez oceniającego z ustalonego zbioru 23 kryteriów. Oceniający może ponadto ustalić i opisać jedno dodatkowe kryterium, jeżeli uzna to za niezbędne z uwagi na specyfikę stanowiska pracy. Przeprowadzenie oceny okresowej obejmuje dwa etapy, tj. przeprowadzenie przez oceniającego rozmowy z ocenianym pracownikiem oraz sporządzenie oceny na piśmie. Arkusz oceny, podpisany przez pracownika ocenianego oraz zatwierdzony przez Starostę, włącza się do akt osobowych tego pracownika. Określono także co powinno być treścią ww. rozmowy; termin sporządzenia pisemnej oceny; prawo odwołania się pracownika od dokonanej oceny; skalę ocen. (Dowód: akta kontroli str. 174-187)

W IV kwartale 2009 r. ocenie okresowej poddano 89 pracowników, tj. o 7 pracowników mniej od zaplanowanej liczby. Czterech pracowników nie oceniono z powodu ich długotrwałej nieobecności w pracy (zwolnienie lekarskie, urlop macierzyński lub wychowawczy). Z kolei pozostałych trzech pracowników nie oceniono – jak wyjaśnił Starosta – z powodu przeoczenia. W 2011 r. okresową oceną objęto 97 pracowników. Nie oceniono sześciu pracowników, z powodu przebywania na długotrwałym zwolnieniu (zwolnienie lekarskie, urlopie macierzyńskim i wychowawczym), przy czym czterech oceniono w 2012 r. (Dowód: akta kontroli str. 188, 175, 189-200, 574-576)

Szczegółową kontrolą objęto oceny losowo wybranych 15 pracowników, dokonane w 2011 r. (14 osób) i w 2012 r. (1 osoba). Ocena pracowników przebiegała zgodnie z zasadami określonymi w art. 27 ustawy o pracownikach samorządowych oraz w Regulaminie i uwzględniała wywiązywanie się pracownika z powierzonych mu zadań. Każdy arkusz oceny zawierał kryteria, na podstawie których dokonywano oceny wraz z uzasadnieniem oraz ocenę. Pracownicy poświadczali podpisem zapoznanie się z oceną, a także otrzymywali jeden egzemplarz arkusza oceny. Nie było przypadków odwoływania się pracownika od przedstawionej oceny okresowej. (Dowód: akta kontroli str. 178-181, 202-222, 223-228)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.



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

Opis stanu faktycznego

Starosta zapewnił właściwe warunki ewidencjonowania, przechowywania i ochrony oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz oświadczeń majątkowych. Oświadczenia majątkowe rejestrowane były zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.). Oświadczenia o prowadzeniu lub nieprowadzeniu działalności gospodarczej załączano do akt osobowych pracownika. Oświadczenia majątkowe i oświadczenia o działalności gospodarczej znajdujące się w aktach osobowych pracownika przechowywano w metalowej szafie zamkniętej na klucz. W Starostwie stosowano także System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI), który określał m.in. ochronę pomieszczeń przed dostępem osób nieuprawnionych. (Dowód: akta kontroli str. 345-347)

W Starostwie obowiązywał *Kodeks etyki pracowników Starostwa*, wprowadzony zarządzeniem Starosty z dnia 19 sierpnia 2003 r. ze zmianami. W Kodeksie zapisano, że jego celem jest sprecyzowanie wartości i standardów zachowań pracowników samorządowych, związanych z pełnieniem przez nich obowiązków oraz poinformowanie obywateli o standardach zachowania, jakich mają prawo oczekiwać od pracowników. Pracownicy samorządowi m.in.: nie powinni podejmować prac, ani zajęć kolidujących z pełnionymi obowiązkami służbowymi; angażować się w działania, które zagrażają prawidłowemu wypełnianiu obowiązków służbowych lub wpływają negatywnie na obiektywność podejmowanych rozstrzygnięć. Dodatkowo zatrudnienie może następować tylko za wiedzą i zgodą pracodawcy oraz pod warunkiem, że nie koliduje ono z obowiązkami służbowymi i nie godzi w interes urzędu lub wpływa negatywnie na obiektywność podejmowanych rozstrzygnięć. Za nieprzestrzeganie zasad Kodeksu pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność porządkową. (Dowód: akta kontroli str. 229-239)

W zakresie przestrzegania w Starostwie zakazu powstawania podległości służbowej między osobami spokrewnionymi, wymienionymi w art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych, stwierdzono, że w Starostwie zatrudniano 13 pracowników, z 5 rodzin. W Wydziale Komunikacji i Transportu na stanowisku inspektora była zatrudniona od 2002 r. siostra Starosty, która podlegała bezpośrednio dyrektorowi wydziału. Wydział ten nadzorował bezpośrednio wicestarosta. Jej mąż był zatrudniony na stanowisku inspektora od 1999 r. w Wydziale Budownictwa i Architektury i podlegał bezpośrednio dyrektorowi tego wydziału, nadzorowanego przez Starostę. Z kolei córka Wicestarosty Limanowskiego była zatrudniona od 2002 r. w Wydziale Komunikacji i Transportu na stanowisku inspektora i podlegała bezpośrednio dyrektorowi tego wydziału. Wydział nadzorował wicestarosta. (Dowód: akta kontroli str. 348, 23, 24, 541-552)

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że poprzez zatrudnianie ww. osób nie doszło do naruszenia zasad określonych w art. 26 ustawy o pracownikach samorządowych przede wszystkim ze względu na to, iż przepis powyższy odnosi się do stosunku „bezpośredniej” podległości służbowej. Stosunek bezpośredniej podległości zachodzi między Starostą, jako kierownikiem Urzędu a Dyrektorami poszczególnych wydziałów merytorycznych. Wskazane przypadki należy zatem kwalifikować jako podległość o charakterze pośrednim. Starosta zaznaczył także, iż wszystkie te osoby zatrudnione zostały zanim on objął funkcję Starosty Limanowskiego, a Pan Franciszek Dziedzina funkcję Wicestarosty. (Dowód: akta kontroli str. 562, 564)

Zarówno starosta, jak i wicestarosta zostali wybrani na swoje funkcje 27 listopada 2006 r. Wymienieni pracownicy nie posiadali upoważnienia Starosty do wydawania decyzji administracyjnych w jego imieniu. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa zakresy czynności pracowników ustalają dyrektorzy wydziałów, które podlegają zatwierdzeniu przez sekretarza. W ocenie NIK nie wystąpił więc między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej, gdyż zgodnie z definicją przyjętą w doktrynie prawa przez bezpośrednią podległość służbową rozumie się brak jakiegokolwiek szczebla między osobami zatrudnionymi u tego samego pracodawcy samorządowego. (Dowód: akta kontroli str. 348, 316-319)

Starosta zobowiązał pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych do składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, jak i o jej nieprowadzeniu. Spośród 132 pracowników zatrudnionych w Starostwie na stanowiskach urzędniczych w latach 2010 – 2012 (łącznie z osobami przebywającymi na urloпах macierzyńskich, wychowawczych, bezpłatnych itp.) pięciu pracowników złożyło oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej, w tym w okresie objętym kontrolą (styczeń 2010 – czerwiec 2012) oświadczenia takie złożyło trzech pracowników. Spośród 44 pracowników zatrudnionych w wydziałach: Budownictwa i Architektury; Rozwoju Gospodarczego i Infrastruktury; Geodezji, Kartografii i Katastru; Gospodarowania Nieruchomościami, tylko jeden pracownik oświadczył, że prowadzi działalność gospodarczą. (Dowód: akta kontroli str. 240, 241, 255-260)

Złożone oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej spełniały wymagania określone w art. 31 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. w złożonym oświadczeniu określono charakter prowadzonej działalności oraz zostały złożone w terminie 30 dnia od dnia podjęcia działalności gospodarczej, z wyjątkiem jednego oświadczenia, które zostało złożone po terminie. Osoba zatrudniona na stanowisku inspektora w Biurze Promocji, Kultury i Turystyki rozpoczęła działalność gospodarczą 30 kwietnia 2009 r. (w Starostwie pracuje od 1999 r.), a oświadczenie złożyła dopiero 4 stycznia 2012 r. W złożonych wyjaśnieniach podała, że przeoczyła informację o konieczności złożenia oświadczenia i złożyła je niezwłocznie po powzięciu informacji o tym obowiązku.

W przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika nakładana jest kara upomnienia albo nagany o czym stanowi art. 31 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że po złożeniu przez pracownika oświadczenia z opóźnieniem, przeprowadził z nim rozmowę, podczas której omówiona została powyższa kwestia. Mając na uwadze okoliczność, iż jest bardzo dobrym pracownikiem pod względem merytorycznym i swoje obowiązki służbowe wykonuje z ogromnym zaangażowaniem, sumiennością i starannością, odstąpił od wymierzenia wobec niej sankcji służbowych poprzestając na udzieleniu ustnego upomnienia w odniesieniu do przedmiotowej sytuacji. Zaznaczył też, iż działalność gospodarcza prowadzona przez ww. w żaden sposób nie koliduje z merytoryką Wydziału, w którym jest zatrudniona i nie budzi żadnych wątpliwości co do ewentualnego konfliktu interesów.

(Dowód: akta kontroli str. 262-290-293, 565-566, 569)

Działalność gospodarcza wykonywana przez pracowników Starostwa nie pozostawała w sprzeczności z wykonywanymi obowiązkami. W zakresie analizy złożonych oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że zawsze analizował je osobiście w trakcie rozmowy jaką przeprowadza z pracownikiem po ich złożeniu, dokładając wszelkich starań, aby upewnić się czy w konkretnym przypadku nie zachodzi ewentualne naruszenie przepisów odnoszących się do prowadzenia działalności przez pracowników samorządowych. Żadne

z tych pięciu oświadczeń pracowników nie wzbudziło wątpliwości pod kątem faktycznym jak i prawnym. (Dowód: akta kontroli str. 283-286, 341-344)

Kontrolą objęto także akta osobowe 15 pracowników Starostwa, zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (7 z Wydziału Budownictwa i Architektury, 5 z Wydziału geodezji, Kartografii i Katastru, 3 z Wydziału Gospodarowania Nieruchomościami), którzy oświadczyli, że nie prowadzą działalności gospodarczej. Wszyscy pracownicy (w liczbie 15 osób) posiadali uprawnienia do wykonywania samodzielnie funkcji technicznych (w tym w 9 osób zakresie budownictwa, 6 osób w zakresie geodezji). Żaden z pracowników objętych kontrolą nie figurował w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej. (Dowód: akta kontroli str. 294-301, 349)

Pracownicy zatrudnieni w Starostwie na stanowiskach urzędniczych nie wykonywali zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonywali w ramach obowiązków służbowych, i wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronnicość lub interesowność, a także zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o pracownikach samorządowych. Analiza kontrolna w zakresie figurowania pracowników Starostwa w dokumentacji stanowiącej podstawę do wydawania pozwoleń (lub decyzji), a także w zakresie figurowania w dokumentacji dotyczących prac geodezyjnych i kartograficznych, o których mowa w art. 11 i art. 12 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r., nr 193, poz. 1287 ze zm.), nie wykazała przypadków wykonywania przez pracowników Starostwa takich prac z jednym wyjątkiem. W latach 2010 – 2012 (I półrocze) zostało wydanych 15 decyzji pozwolenie na budowę, dla których opracowania geotechniczne i geologiczne wykonywał inspektor zatrudniony od 1999 r. w Starostwie w Wydziale Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa. (Dowód: akta kontroli str. 302-309, 554-559)

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że wydawanie decyzji pozwolenie na budowę na podstawie m.in. opracowań sporządzonych przez pracownika Starostwa nie sprzeciwiały się wykonywaniu przez niego zajęć i nie wpływały negatywnie na obiektywność podejmowanych w Starostwie decyzji. Starosta działając jako organ administracji architektoniczno-budowlanej w trybie postępowania dotyczącego wydania pozwolenia na budowę ma ściśle określony zakres kompetencji (art. 35 ust. 1 ustawy Prawo budowlane). Konieczność opracowania dokumentacji geotechnicznych wynika z zapisów planów miejscowych bądź decyzji o warunkach zabudowy. Zakres jak i treść tych opracowań nie podlega weryfikacji przez organ. Tym samym zarzut co do ewentualnego braku bezstronności nie znajduje potwierdzenia, gdyż nie ma znaczenia jaki geolog opracował dokumentację geotechniczną, z uwagi na brak możliwości jej weryfikacji. W postępowaniu administracyjnym dot. pozwoleń na budowę nie występuje zależność działania Wydziału Budownictwa i Architektury i Wydziału Ochrony Środowiska, Rolnictwa i Leśnictwa tut. Starostwa. Tym samym nie ma możliwości wpływu bezpośredniego czy pośredniego przez w/w pracownika na postępowanie prowadzone przez pracowników Wydziału Budownictwa i Architektury. Jednakże, gdy tylko będzie to możliwe Starosta przeprowadzi – jak wyjaśnił – stosowną rozmowę z pracownikiem w celu omówienia poruszanej kwestii. (Dowód: akta kontroli str. 562-564)

W ocenie NIK opracowania geotechniczne i geologiczne wykonywane przez wymienionego pracownika na potrzeby wydania decyzji pozwolenie na budowę nie pozostawały w sprzeczności z zajęciami wykonywanymi przez niego w Starostwie. Zgodnie z zakresem czynności do jego zadań związanych z prawem geologicznym i górniczym należało prowadzenie spraw związanych z wydawaniem koncesji na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywaniem kopalin pospolitych. Ponadto nie figurował

w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej Rzeczypospolitej Polskiej. W okresie trwania kontroli przebywał na zwolnieniu lekarskim od 13 sierpnia 2012 r. do 9 października 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 310-313, 578)

W okresie objętym kontrolą oświadczenia o stanie majątkowym składali pracownicy zatrudnieni na podstawie wyboru lub powołania, Sekretarz Powiatu oraz pracownicy, którzy posiadali upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Starosty, zgodnie z postanowieniami art. 25c ustawy o samorządzie powiatowym. Starosta nie żądał składania oświadczenia o stanie majątkowym od pracowników zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, a nie posiadających upoważnień do wydawania decyzji administracyjnej w imieniu Starosty. (Dowód: akta kontroli str. 315-319)

W uregulowaniach wewnętrznych Starosta nie określił formy (sposobu) realizacji obowiązku określonego w art. 25c ust. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, a dotyczącego dokonywania analizy danych zawartych w oświadczeniach majątkowych. Starosta wyjaśnił, że przepisy prawa nakładają na kierownika jednostki obowiązek analizy danych zawartych w oświadczeniu pracownika jednostki, jednakże nie precyzują jaką formę ma przyjąć przedmiotowa analiza. W praktyce w Urzędzie oświadczenie majątkowe składane jest w obecności Starosty poprzez Sekretariat Starosty, gdzie zwykle potwierdza się wpływ dokumentacji za pomocą parafy pracownika ją przyjmującego, wraz z datą złożenia. Następnie, oświadczenie trafia do rąk Starosty, a po przeprowadzeniu analizy danych w nim zawartych, przekazywane jest do kadr. Po ponownej analizie przeprowadzonej przez kadry, oświadczenie to trafia zgodnie z przeznaczeniem do Urzędu Skarbowego. Oficjalne wyniki analizy oświadczeń dokonanej przez Urząd Skarbowy, przedstawiane są każdego roku na Sesji Rady Powiatu. (Dowód: akta kontroli str. 315-330, 287, 289)

Starosta nie występował do dyrektora urzędu kontroli skarbowej właściwego ze względu na miejsce zamieszkania osoby składającej oświadczenie o stanie majątkowym, z wnioskiem o kontrolę oświadczenia, gdyż – jak wyjaśnił – żadne z dotychczas przedłożonych przez pracowników oświadczeń nie budziło jego wątpliwości. Powyższe potwierdzają wyniki analiz oświadczeń dokonanych ostatecznie przez Urząd Skarbowy. (Dowód: akta kontroli str. 287, 289)

Starosta wywiązywał się z obowiązku określonego przez art. 25c ust. 12 ustawy o samorządzie powiatowym, przedstawiając Radzie Powiatu Limanowskiego informację o wynikach analizy złożonych oświadczeń majątkowych. (Dowód: akta kontroli str. 350-354)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

W starostwie wypłacano nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania oraz na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych, asystentów i doradców, pomocniczych i obsługi. Z kolei premie wypłacano tylko pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W budżecie Powiatu Limanowskiego nie planowano oddzielnie kwot z przeznaczeniem na wypłatę nagród pracownikom w latach 2010, 2011 i 2012 – były włączone do wynagrodzeń ogółem. (Dowód: akta kontroli str. 396-398)

Regulamin wynagradzania pracowników Starostwa – wprowadzony zarządzeniem Starosty nr 41/09 z dnia 14 maja 2009 r. ze zmianami – zawierał uregulowania dotyczące nagród uznaniowych. Nagroda uznaniowa mogła przysługiwać pracownikom zatrudnionym w Starostwie. Motywacyjny fundusz nagród był utworzony w ramach środków na wynagrodzenia, zaplanowanych w budżecie powiatu na dany rok. Nagrody uznaniowe mogły być przyznane dla wyróżniających się w pracy zawodowej dyrektorów i pracowników Starostwa, a w szczególności za: wzorową, godną naśladowania pracę przejawiającą się inicjatywą w podejmowaniu działań usprawniających pracę na stanowisku pracy lub w Starostwie; gospodarne, efektywne, skuteczne i terminowe wykonywanie zadań w ramach przydzielonych obowiązków służbowych; przyjazny, życzliwy i kompetentny stosunek do interesantów; dbałość o własny rozwój zawodowy, podnoszenie kwalifikacji, zdobywanie nowych umiejętności; sumienność i dyspozycyjność w realizowaniu obowiązków służbowych. Nagrody uznaniowe mogły być przyznawane bezpośrednio przez Starostę lub też na wniosek Sekretarza, członków zarządu, dyrektorów wydziałów. Wniosek powinien być krótko umotywowany w postaci pisemnej – określać proponowaną wysokość nagrody oraz uzasadnienie jej przyznania. Nagrody uznaniowe mogły być przyznawane również z okazji świąt państwowych, kościelnych i innych. Zgodnie z art. 105 zdanie drugie Kodeksu pracy pracowników powiadamiano na piśmie o przyznaniu nagrody, a odpis zawiadomienia był składany w aktach osobowych pracownika. Nie określono limitu maksymalnej wysokości nagrody. (Dowód: akta kontroli str. 356, 361, 362, 363, 567, 568)

Kontrolą objęto próbę 15 pracowników na stanowiskach urzędniczych, którym w latach 2010 – 2012 (I półrocze) przyznano i wypłacono łącznie 101 nagród uznaniowych na kwotę ogółem 130 725,92 zł. Kontrola wykazała, że:

- 14 nagród na kwotę 21 400 zł Starosta przyznał 14 pracownikom, powołując w pismach o ich przyznaniu – jako uzasadnienie – § 15 pkt 1 Regulaminu wynagradzania, który brzmi „Pracownikom zatrudnionym w Starostwie, może przysługiwać nagroda uznaniowa”, bez szczegółowego uzasadnienia przyznania nagrody,
- 11 nagród na kwotę 14 584,06 zł Starosta przyznał 5 pracownikom, uzasadniając przyznanie szczególnym wkładem pracy, w tym na podstawie wniosków dyrektorów wydziałów,
- 76 nagród na kwotę 94 741,86 zł Starosta przyznał 15 pracownikom, a jako uzasadnienie powołał w pismach o ich przyznaniu § 15 pkt 1 oraz § 16 pkt 6 Regulaminu wynagradzania, który stanowi, że nagrody uznaniowe mogą być przyznane również z okazji świąt państwowych, kościelnych i innych.

Kwoty przyznawanych nagród wynosiły od 200 zł do 2 152,21 zł, w tym z okazji świąt od 716,98 zł do 2 152,21 zł.

(Dowód: akta kontroli str. 399, 400)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Regulamin wynagradzania pracowników Starostwa uwzględnia przyznawanie nagród uznaniowych m.in. z okazji świąt państwowych, kościelnych i innych, podczas gdy zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej. Także art. 105 Kodeksu pracy stanowi, że nagrody i wyróżnienia mogą być przyznawane pracownikom, którzy przez wzorowe wypełnianie swoich obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się szczególnie do wykonywania zadań zakładu.

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że szczególny charakter nagród uznaniowych wyraża się m.in. poprzez fakt, iż mogą one być przyznane z różnych powodów. Przepis § 16 ust. 4 Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Limanowej zawiera otwarty katalog kryteriów, które mogą stanowić przesłankę do przyznania takiej nagrody, zaś § 16 ust. 6 daje możliwość – także na zasadzie uznania – przyznania pracownikowi takiej nagrody z okazji różnego rodzaju świąt, co nie stoi w sprzeczności z przepisami szeroko rozumianego prawa pracy, w tym ustawy o pracownikach samorządowych. W związku z faktem, iż przedmiotowe nagrody przyznawane były z okazji świąt za zbędne uznano ich dodatkowe uzasadnianie. W ocenie Starosty nie należy utożsamiać nagrody przewidzianej w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych z nagrodą z okazji świąt przewidzianą wewnętrznym regulaminem wynagradzania, mimo iż obie te nagrody cechują się uznaniowym charakterem. (Dowód: akta kontroli str. 361-362, 62)

NIK zwraca uwagę, że w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych wyraźnie określono, że nagrodę można przyznać za szczególne osiągnięcia zawodowe. Uznaniowość polega w tym przypadku na decyzji pracodawcy czy taką nagrodę przyzna lub nie, ale musi się ona zawsze wiązać ze szczególnymi osiągnięciami zawodowymi. Nagroda pieniężna jest bowiem dodatkowym i szczególnym wyróżnieniem pracownika, a nie stałym dodatkiem do pobieranego wynagrodzenia przyznawanym wszystkim pracownikom bez wyjątku.

Opis stanu  
faktycznego

Oddzielnym zarządzeniem Starosta utworzył fundusz premiowy oraz ustalił zasady premiowania pracowników obsługi Starostwa. Premia mogła mieć charakter uznaniowy lub regulaminowy. Fundusz został utworzony w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia. (Dowód: akta kontroli str. 401-409)

W latach 2010-2012 (I półrocze) premie przyznawane były wyłącznie dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi, w kwotach odpowiednio: 34,8 tys. zł, 38,6 tys. zł, 17,4 tys. zł. (Dowód: akta kontroli str. 401-409, 397, 398)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu  
faktycznego

Starosta wprowadził regulamin wynagradzania pracowników Starostwa zarządzeniem z dnia 14 maja 2009 r. ze zmianami. Regulamin określał m.in. zasady wynagradzania, przyznawania nagród, a także wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych w ramach poszczególnych grup zawodowych. Minimalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego nie były niższe niż określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. Nr 50, poz. 398), z wyjątkiem minimalnej kwoty wynagrodzenia zasadniczego dla VII kategorii zaszeregowania. W regulaminie wynagradzania określono je w kwocie 1 200 zł, podczas gdy w rozporządzeniu RM minimalna kwota wynagrodzenia zasadniczego w tej kategorii wynosi 1 250 zł. (Dowód: akta kontroli str. 356-384, 410)

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że niespójność z uregulowaniami zawartymi w stosownym rozporządzeniu RM w zakresie minimalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego dla VII kategorii zaszeregowania wynika z pomyłki. Przyznawane stawki wynagrodzenia zasadniczego nie były niższe, niż wymagane prawem minimum. (Dowód: akta kontroli str. 417-419)

Ustalono  
nieprawidłowości

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

W tabeli taryfikacji grup stanowisk pracy oraz tabeli miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego, stanowiących odpowiednio załączniki nr 1 i nr 2 do Regulaminu wynagradzania pracowników Starostwa Powiatowego w Limanowej, a wprowadzonych do stosowania zarządzeniem Starosty nr 86/2011 z dnia 29 lipca 2011 r., z mocą obowiązującą od 1 sierpnia 2011 r., nie określono maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, pomimo takiego obowiązku wynikającego z art. 39 ust. 1 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych. (Dowód: akta kontroli str. 357, 365, 382-384)

Starosta Jan Puchała wyjaśnił, że brak określenia górnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego w Regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa wynika z pomyłki. Jest to błąd pracownika merytorycznego oraz służb prawnych. Przy ustalaniu poziomu wynagrodzenia kieruje się przede wszystkim tabelą miesięcznych stawek wynagrodzenia zasadniczego, która była określona w załączniku do Zarządzenia Nr 41/09 Starosty Limanowskiego z dnia 14 maja 2009 r. (Dowód: akta kontroli str. 417-419)

Maksymalne stawki wynagrodzenia nie przekroczyły stawek określonych w załączniku do Zarządzenia Nr 41/09 Starosty Limanowskiego z dnia 14 maja 2009 r. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę, że załączniki nr 1 i 2 do regulaminu wynagradzania o treści w jakiej obowiązywały do 1 sierpnia 2011 r., nie mogą stanowić podstawy ustalania poziomu wynagrodzenia, gdyż w wyniku dokonanej zmiany utraciły obowiązującą moc.

Opis stanu  
faktycznego

Wydatki na wynagrodzenia pracowników zaplanowano w budżecie Starostwa w kwotach: 7 633,5 tys. zł na 2010 r., 9 365,7 tys. zł na 2011 r., 10 205,7 tys. zł na 2012 r., a ich wykonanie wynosiło odpowiednio: 6 603,6 tys. zł (86,5%), 8 505,3 tys. zł (90,8%), 4 261,2 tys. zł (I półrocze – 41,7%).

Kontrola akt osobowych 15 pracowników Starostwa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, wykazała że ich kwalifikacje spełniały minimalne wymagania kwalifikacyjne określone w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz w regulaminie wynagradzania. (Dowód: akta kontroli str. 411, 412)

Na podstawie badania próby 20 pracowników Starostwa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (w tym z wyboru i powołania) stwierdzono, że ich wynagrodzenia zasadnicze były zgodne z ww. rozporządzeniem. (Dowód: akta kontroli str. 410, 413, 414)

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

W budżecie Starostwa nie wyodrębniono planu wydatków na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników Starostwa. W paragrafie 4700 „Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej” plan pierwotny na lata 2010, 2011 i 2012 określono w kwotach odpowiednio: 77,4 tys. zł, 70,5 tys. zł, 69,5 tys. zł.

Udział wydatków na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych w latach 2010, 2011, 2012 (I półrocze), w wydatkach ogółem wynosił odpowiednio: 0,25% (103,2 tys. zł), 0,58% (288,0 tys. zł), 0,75% (101,3 tys. zł), natomiast w stosunku do planu pierwotnego określonego w paragrafie 4700 wynosił odpowiednio: 134,2%, 408,5%, 145,8%. (Dowód: akta kontroli str. 439-441)

W ramach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych w latach 2010-2012 realizowano projekt<sup>2</sup> „Wyższa jakość i wzrost kompetencji urzędniczych – sprawny samorząd Powiatu Limanowskiego”, współfinansowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Priorytet V „Dobre rządzenie”. Budżet projektu zaplanowano ogółem na 947,3 tys. zł, z czego udział środków z EFS wynosił 38,5 tys. zł w 2010 r., 226 tys. zł w 2011 r., 73,9 tys. zł w I połowie 2012 r. Celem projektu jest podniesienie jakości funkcjonowania urzędu i jego dostępności dla klientów, w tym jakości zarządzania w Starostwie w obszarze planowania strategicznego, zarządzania procesami i systemem bezpieczeństwa informacji, zarządzania kadrami oraz usprawnienie systemu szkoleń i rekrutacji personelu, podniesie poziom komunikacji i partycypacji społecznej. W projekcie uczestniczyło 108 pracowników Starostwa. (Dowód: akta kontroli str. 491-498, 540)

Zarządzeniem nr 85/10 z dnia 17 sierpnia 2010 r. Starosta wprowadził „System podnoszenia kwalifikacji pracowników Starostwa”. Ponadto Starosta określił zasady dofinansowania dokształcania oraz udzielania urlopu szkoleniowego dla studiujących pracowników Starostwa Zarządzeniem nr 17/04 z dnia 1 kwietnia 2004 r. (Dowód: akta kontroli str. 420-428, 429-436)

Niniejszą kontrolą objęto podnoszenie poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz przestrzegania zasad obowiązujących w tym zakresie na przykładzie 15 pracowników Starostwa zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Stwierdzono, że każdy pracownik uczestniczył w różnych formach szkoleń, w tym w ramach projektu unijnego, związanych z aktualnym zakresem czynności, a także przydatnych w przypadku zmiany stanowiska lub zadań. Ośmiu pracowników podnosiło swoje kwalifikacje na studiach podyplomowych, z tego sześciu w ramach projektu. Z tymi pracownikami Starosta podpisał umowę, w której określił m.in. kwotę i przedmiot finansowania, termin rozliczenia kosztów, stawkę za kilometr używania własnego samochodu, zasady wypłacania diety i kosztu noclegu, obowiązki pracownika dotyczące okresu zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych, przyczyny, które będą powodować zwrot przez pracownika środków finansowych otrzymanych na podstawie umowy. Do dnia niniejszej kontroli, tj. 20 sierpnia 2012 r., wszyscy pracownicy ukończyli studia podyplomowe i rozliczyli się z przyznanego dofinansowania. (Dowód: akta kontroli str. 443-446, 447-453)

Spośród osób zatrudnionych w Starostwie na podstawie wyboru lub powołania, dofinansowanie z budżetu Starostwa na dokształcanie otrzymał Starosta Jan Puchała, w łącznej kwocie 7 740 zł, w tym 3 240 zł w 2010 r. w związku ze studiami podyplomowymi oraz 4 500 zł w 2011 r. w związku ze studiami magisterskimi. (Dowód: akta kontroli str. 454, 463, 467-480)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Według protokołów z posiedzenia Zarządu Powiatu, które odbyły się 25 listopada 2010 r. i 5 października 2011 r., Zarząd Powiatu podjął uchwały w sprawie przyznania staroście dofinansowania studiów podyplomowych w wysokości 3 240 zł oraz

<sup>2</sup> Zakończenie projektu zaplanowano na wrzesień 2012 r.



studiów magisterskich 4 500 zł. Brak było jednak pisemnych uchwał Zarządu Powiatu.

Według § 60 Statutu Powiatu Limanowskiego Zarząd rozstrzyga w formie uchwał wszystkie sprawy należące do kompetencji wynikające z ustaw oraz przepisów wykonawczych do ustaw i w granicach upoważnień ustawowych, a uchwały podpisują członkowie zarządu, obecni na posiedzeniu Zarządu.

(Dowód: akta kontroli str. 462, 463, 481-486, 490)

Wicestarosta Franciszek Dziejdzina wyjaśnił, że każde rozstrzygnięcie Zarządu Powiatu, które podlega głosowaniu, jest uchwałą, niezależnie od formy jego wyrażenia. Wszelkie rozstrzygnięcia Zarządu, zawsze dokumentowane są w protokołach z jego posiedzeń, podpisywanych każdorazowo przez obecnych na posiedzeniu członków Zarządu, co zadość czyni wymogom § 60 ust. 3 Statutu, który stanowi iż: „Uchwały Zarządu podpisują wszyscy członkowie Zarządu, obecni na posiedzeniu Zarządu”.

(Dowód: akta kontroli str. 505, 506)

NIK zwraca uwagę, że uchwała zarządu jest formą rozstrzygnięcia danej sprawy przez zarząd powiatu, i zarazem aktem prawa wewnętrznego. Ponieważ wymaga podpisu wszystkich członków zarządu obecnych na posiedzeniu zarządu, w związku z tym winna być sporządzona jako oddzielny dokument. Protokół jest tylko pisemnym sprawozdaniem z przebiegu posiedzenia zarządu i jest dokumentem odrębnym w stosunku do podejmowanych uchwał.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

### **9. Rozpatrywanie skarg skierowanych do Starosty w zakresie spraw ujętych w ustawie o pracownikach samorządowych**

Opis stanu faktycznego

W Starostwie prowadzony był rejestr skarg i wniosków zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.), tj. w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków. W okresie objętym kontrolą (styczeń 2010 – czerwiec 2012) do Starostwa nie wpłynęła żadna skarga w sprawach dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych. (Dowód: akta kontroli str. 4-11)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w zakresie prowadzenia rejestru skarg i wniosków.

### **IV. Wnioski**

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>3</sup>, wnosi o:

1. pisemne informowanie pracowników zatrudnionych na stanowiskach doradców lub asystentów oraz zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych o możliwości wcześniejszego wypowiedzenia umowy o pracę za dwutygodniowym wypowiedzeniem,

<sup>3</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82, ze zm.

- określenie w regulaminie wynagradzania maksymalnych stawek wynagrodzenia pracowników Starostwa, zgodnie z wymogami ustawy o pracownikach samorządowych,
- sporządzanie pisemnych uchwał we wszystkich sprawach należących do kompetencji Zarządu,
- przyznawanie nagród zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych, tj. za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, a także zweryfikowanie zapisu w regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa w zakresie przyznawania nagród uznaniowych z okazji świąt.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 14 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Obowiązek poinformowania  
NIK o sposobie wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Kraków, dnia           października 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Krakowie

Kontroler  
Antoni Radzięta  
Gł. specjalista k.p.