



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.2.4.2025

Pan
Włodzimierz Kołton
Burmistrz Ostrowa Lubelskiego

ul. Partyzantów 1
21-110 Ostrów Lubelski

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/25/067 – Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Ostrowie Lubelskim, ul. Partyzantów 1, 21-110 Ostrów Lubelski (dalej: UM lub Urząd).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Włodzimierz Kołton, Burmistrz Ostrowa Lubelskiego, od 7 maja 2024 r. (dalej: Burmistrz). Poprzednio, tj. od 22 listopada 2018 r. do 6 maja 2024 r. Burmistrzem był Józef Gruszczyk (dalej: Były Burmistrz).
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie zasobami ludzkimi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały one związek z działaniami prowadzonymi w powyższym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie.
Kontroler	Monika Cieniuch, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do przeprowadzenia kontroli nr LLU/31/2025 z 18 lutego 2025 r. (akta kontroli str. 1-4)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2021-2024 w Urzędzie w większości zbadanych obszarów prawidłowo i rzetelnie zarządzano zasobami ludzkimi.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach objętych kontrolą zasoby ludzkie w Urzędzie były adekwatne do realizowanych celów i zadań. W UM przyjęto regulacje w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi wymagane przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych³, tj. regulaminy: wynagradzania, przebiegu służby przygotowawczej oraz sposobu przeprowadzania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Regulamin wynagradzania obowiązujący w latach 2021-2024, spełniał wymogi regulacji prawnych⁴ i określał w szczególności warunki oraz sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach.

W okresie objętym kontrolą zatrudniono sześciu pracowników na wolne urzędnicze stanowiska, każdorazowo przeprowadzając otwarty i konkurencyjny nabór. Ogłoszenia o naborze zawierały informacje określone w art. 13 ust. 2 u.p.s., w tym m.in. wymagania niezbędne i dodatkowe związane ze stanowiskiem, zgodne z opisem danego stanowiska. Ogłoszenia zamieszczano w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu⁵, a określony w nich termin do składania dokumentów był zgodny z art. 13 ust. 3 ww. ustawy. Z przeprowadzonych naborów sporządzano protokoły, jednak w sześciu z nich⁶ nie zawarto informacji odnośnie liczby nadesłanych ofert na dane stanowisko, co stanowiło naruszenie art. 14 ust. 2 pkt 2 u.p.s. oraz § 10 ust. 3 pkt 2 regulaminu naboru obowiązującego w Urzędzie.

W przypadku dwóch z sześciu osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, pierwsze umowy zawarto na czas nieokreślony, tj. na okres dłuższy niż określony w art. 16 ust. 2 u.p.s. Osoby te zwolniono jednocześnie z obowiązku odbywania służby przygotowawczej w trybie określonym w art. 19 ust. 5 u.p.s. Pracownicy ci (sześciu) przystąpili do egzaminu⁷, z którego uzyskali wynik pozytywny oraz złożyli ślubowanie.

W okresie objętym kontrolą dokonano oceny okresowej pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych. Jednak o dziewięć miesięcy przekroczono termin na dokonanie tej oceny określony w art. 27 ust. 2 u.p.s. W sześciu⁸ kwestionariuszach okresowej oceny pracowników, nie zawarto informacji odnośnie kompetencji stanowiskowych na następny okres podlegający ocenie.

Pracownikom UM zapewniono udział w szkoleniach w zakresie przewidzianym w planach szkoleń.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 1135, dalej: u.p.s.

⁴ Tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. poz. 936, ze zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2024 r., poz. 1638).

⁵ O którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2022 r. poz. 902), dalej: BIP.

⁶ Tj. we wszystkich sporządzonych w okresie objętym kontrolą.

⁷ O którym mowa w art. 19 ust. 6 u.p.s., dalej: egzamin.

⁸ Z dziesięciu objętych badaniem.

W Urzędzie stosowano narzędzia motywacyjne. Dodatki specjalne na łączną kwotę 87,9 tys. zł przyznano pracownikom zgodnie z art. 36 ust. 5 u.p.s. Corocznie przyznawano pracownikom nagrody. Jednak w 2023 r. nie sporządzono pisemnych uzasadnień ich przyznania, a w 2021 r. pomimo ich sporządzenia nie wskazano, jakie szczególne osiągnięcia zawodowe, o których mowa w art. 36 ust. 6 u.p.s. warunkowały ich przyznanie.

W 2021 r. Były Burmistrz nie dokonał identyfikacji i analizy ryzyka oraz nie złożył informacji o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie, o której mowa w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Zarządzanie zasobami ludzkimi

1. Stan zatrudnienia w Urzędzie na dzień 31 grudnia 2024 r. wynosił 21 osób i nie zmienił się w stosunku do stanu na dzień 1 stycznia 2021 r. W latach 2021-2024 w poszczególnych grupach stanowisk, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę, zatrudnienie wynosiło¹⁰ odpowiednio:

- stanowiska kierownicze urzędnicze – dwie osoby¹¹ w 2021 r. oraz trzy¹² w latach 2022-2024,
- urzędnicze – 15 osób w 2021 r. i w 2024 r. oraz 14 w latach 2022-2023,
- pomocnicze i obsługi – cztery osoby w 2021 r., pięć w 2022 r. i trzy w latach 2023-2024.

W 2024 r. w stosunku do 2021 r. na wszystkich stanowiskach w Urzędzie odnotowano wzrost wynagrodzeń. W 2021 r. i 2024 r. średnie miesięczne zasadnicze wynagrodzenie brutto/etat i średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite brutto/etat¹³ kształtowało się następująco¹⁴ w poszczególnych grupach stanowisk:

- kierownicze urzędnicze¹⁵ 4447,78 zł i 8311,97 zł w 2021 r. oraz 6560,71 zł i 10 047,50 zł w 2024 r.;
- urzędnicze¹⁶ 3712,68 zł i 5007,38 zł w 2021 r. oraz 5018,86 zł i 6373,96 zł w 2024 r.;
- pomocnicze i obsługi¹⁷ 2363,86 zł i 3191,28 zł w 2021 r. oraz 4271,33 zł i 5779,31 zł w 2024 r.

Mediany wynagrodzeń zasadniczego i całkowitego (brutto) wyniosły:

- 5283,46 zł i 6751,91 zł w 2024 r. na stanowiskach kierowniczych i urzędniczych i w stosunku do 2021 r. wzrosły odpowiednio o 1807,63 zł i 1883,28 zł.
- 4300 zł i 6120 zł w 2024 r. na stanowiskach pomocniczych i obsługi i w stosunku do 2021 r. wzrosły odpowiednio o 2049,63 zł i 2994,96 zł.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie sześć naborów na stanowiska urzędnicze (z tego jeden w 2021 r., trzy w 2022 r. i dwa w 2024 r.), zakończonych wyborem kandydata. Na stanowiskach pomocniczych i obsługi

⁹ Dz. U. z 2024 r., poz. 1530, ze zm. dalej: u.f.p.

¹⁰ Na dzień 31 grudnia każdego roku.

¹¹ Sekretarz i Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego (dalej: Kierownik USC).

¹² Sekretarz, Kierownik USC i Kierownik Referatu Infrastruktury, Ochrony Środowiska, Nieruchomości i Rolnictwa (dalej: Kierownik RIN).

¹³ Tożsame z należnościami ze stosunku pracy, wykazywanymi w informacji PIT-11.

¹⁴ Według stanu na 31 grudnia każdego roku.

¹⁵ Tj. wynagrodzenie zasadnicze wzrosło o 48%, a wynagrodzenie całkowite o 21%.

¹⁶ Tj. wynagrodzenie zasadnicze wzrosło o 35%, a wynagrodzenie całkowite o 27%.

¹⁷ Zarówno wynagrodzenie zasadnicze, jak i całkowite wzrosło o 81%.

zatrudniono łącznie 15 osób, z tego trzy w 2021 r., po pięć w 2022 r. i 2023 r. oraz dwie w 2024 r.

W latach 2021-2024 wystąpiły trzy przypadki ustania stosunku pracy na stanowiskach urzędniczych (z tego dwa w 2022 r. i jeden w 2024 r.) oraz 13 na stanowiskach pomocniczych i obsługi (z tego dwa w 2021 r., cztery w 2022 r., pięć w 2023 r. i dwa w 2024 r.).

Burmistrz wyjaśnił, że przyczynami ustania stosunku pracy przez pracowników zajmujących stanowiska urzędnicze było rozwiązanie umowy o pracę na mocy porozumienia stron (w dwóch przypadkach) oraz z upływem czasu, na który była zawarta (w jednym przypadku). Na stanowiskach pomocniczych przyczynami ustania stosunku pracy było rozwiązanie umowy, w związku z upływem czasu, na który była zawarta (w 11 przypadkach), na mocy porozumienia stron (w jednym przypadku). W jednym przypadku stosunek pracy wygasł w związku ze śmiercią pracownika.

(akta kontroli tom I str. 101-104, tom II str. 307-310, 350-351)

2. Zasoby ludzkie w UM pozwalały na realizację celów i zadań nałożonych na Urząd. Dostosowanie potrzeb kadrowych do zakresu realizowanych zadań określone zostało w regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz w przypisanych pracownikom zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności.

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2021-2024 zatrudnienie w Urzędzie utrzymywało się na niezmiennym poziomie. W celu uzupełnienia braków kadrowych wynikających w szczególności z przyczyn naturalnych, tj. przejście pracowników na emeryturę, kadra uzupełniana była poprzez rekrutowanie nowych pracowników. Ogłaszanie naborów na wolne stanowiska zawsze kończyło się powodzeniem i zawarciem umowy o pracę. Wykwalifikowana kadra zatrudniona w Urzędzie dawała gwarancję zapewnienia realizacji zadań Gminy na wysokim poziomie, prawidłowo, terminowo, skutecznie i efektywnie.

Burmistrz wyjaśnił również, że w latach 2021-2024 w Urzędzie prowadzone były analizy pod kątem zapewnienia zasobów ludzkich adekwatnych do celów i realizowanych zadań w szczególności poprzez: sporządzenie opisów stanowisk pracy, które stają się podstawą określenia wynagrodzenia, planowania ścieżki rozwoju zawodowego pracowników poprzez zapewnienie udziału w szkoleniach w celu podnoszenia ich kompetencji i kwalifikacji, organizacji stanowisk pracy w strukturze organizacyjnej Urzędu potrzebnych do zapewnienia realizacji zadań Gminy, rekrutacji pracowników na wolne urzędnicze stanowiska pracy oraz opracowania struktury wynagrodzeń. Analiza zapewnienia zasobów ludzkich miała odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych obowiązujących w Urzędzie. Burmistrz wyjaśnił, że szacowanie potrzeb w zakresie zasobów ludzkich w Urzędzie wynikało z konieczności zapewnienia prawidłowego, skutecznego, efektywnego i terminowego wykonywania zadań publicznych, zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej Gminy, w tym tworzenia warunków rozwoju społeczności lokalnej.

W 2011 r. zarządzeniem¹⁸ Burmistrza wprowadzono w Urzędzie Zasady funkcjonowania kontroli zarządczej, w których wyszczególniono m.in. cel kontroli zarządczej oraz jej elementy (tj. m.in. ustawy, rozporządzenia, uchwały Rady Miejskiej, zarządzenia Burmistrza, procedury, instrukcje, zakresy czynności i obowiązków pracowników). Wskazano, że Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych stanowiące załącznik do Komunikatu

¹⁸ Nr 64/11 z 23 listopada 2011 r.

Nr 23 Ministra Finansów¹⁹, stanowią ogólne wskazówki dotyczące zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie. Ww. zasady określały proces zarządzania ryzykiem, ale nie precyzowały sposobu jego dokumentowania, w szczególności w zakresie identyfikacji i analizy ryzyka. Nie uwzględniały również przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej oraz składania informacji o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie.

W 2023 r. dokonano zmiany procedur dotyczących systemu kontroli zarządczej i wprowadzono:

- regulamin organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz zasady jej koordynacji²⁰,
- procedurę samooceny systemu kontroli zarządczej w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych Gminy oraz udzielania informacji o stanie kontroli zarządczej²¹,
- procedurę zarządzania ryzykiem w Urzędzie²².

Ww. procedury określały m.in.:

- podstawy dla złożenia informacji o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie za poprzedni rok kalendarzowy, tj. w szczególności monitoring celów i zadań, samoocena kontroli zarządczej prowadzona zgodnie z ustaloną procedurą, monitoring zarządzania ryzykiem, prowadzony audyt wewnętrzny, wyniki przeprowadzonych kontroli wewnętrznych i zewnętrznych,
- przeprowadzanie samooceny systemu kontroli zarządczej,
- wzór informacji o stanie kontroli zarządczej,
- wzór rejestru ryzyka, zawierający jego identyfikację, analizę i reakcję na ryzyko.

W informacjach o stanie kontroli zarządczej za lata 2022-2024 Burmistrz²³ oświadczył, że w Urzędzie w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W 2021 r. Były Burmistrz nie złożył oświadczenia w tym zakresie. Nie dokonano także, identyfikacji i analizy ryzyka, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 24-76, 242-353, tom II str. 311-318)

3. W latach 2021-2024 w Urzędzie nie opracowano strategii, polityki ani programu zarządzania zasobami ludzkimi. Szczegółowe regulacje w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi wprowadzono w wewnętrznych procedurach m.in. w: regulaminie organizacyjnym²⁴, regulaminie wynagradzania pracowników²⁵, regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze (w tym kierownicze stanowiska urzędnicze oraz wolne kierownicze stanowiska urzędnicze jednostek organizacyjnych Gminy)²⁶, procedurze sposobu przeprowadzenia służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę²⁷, regulaminie przeprowadzania ocen okresowych

¹⁹ Z dnia 16 grudnia 2009 r. Dz. Urz. Ministra Finansów Nr 15 poz. 84, dalej: Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

²⁰ Wprowadzony zarządzeniem nr 678/23 Burmistrza z 11 kwietnia 2023 r., dalej: regulamin organizacji kontroli zarządczej w Urzędzie.

²¹ Wprowadzona zarządzeniem nr 679/23 Burmistrza z 12 kwietnia 2023 r.

²² Wprowadzona zarządzeniem nr 680/23 Burmistrza z 12 kwietnia 2023 r.

²³ Za lata 2022-2023 oświadczenie składał Były Burmistrz, natomiast za 2024 r. - Burmistrz.

²⁴ Wprowadzony zarządzeniem nr 94/19 Burmistrza z 19 sierpnia 2019 r., ze zm.

²⁵ Wprowadzony zarządzeniem nr 406/21 Burmistrza z 8 grudnia 2021 r., ze zm. Wcześniej obowiązywał regulamin wynagradzania wprowadzony zarządzeniem Burmistrza nr 358/18 z 29 czerwca 2018 r.

²⁶ Wprowadzony zarządzeniem nr 61/15 Burmistrza z 30 czerwca 2015 r.

²⁷ Wprowadzona zarządzeniem nr 290/17 Burmistrza z 29 grudnia 2017 r.

pracowników Urzędu oraz kierowników jednostek organizacyjnych Gminy²⁸, zasadach i warunkach podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników²⁹.

W Urzędzie każdorazowo dokumentowano fakt zapoznania pracowników z wprowadzаныmi regulacjami.

(akta kontroli tom I str. 24-100, 371-387, 477-489, 574-595, tom II str. 1-23, 352)

4. Regulamin wynagradzania obowiązujący w okresie objętym kontrolą, określał w szczególności:

- wykaz stanowisk, z uwzględnieniem podziału na stanowiska kierownicze, urzędnicze, pomocnicze i obsługi,
- minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach,
- minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego,
- minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie powołania oraz maksymalny poziom dodatku funkcyjnego,
- warunki i sposób wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, w tym minimalny i maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach.

W Urzędzie sporządzono opisy stanowisk pracy, które ukierunkowano na wykonywane zadania, nie wskazując nazwy stanowisk wynikających zarówno z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁰, jak i z regulaminu wynagradzania obowiązującego w Urzędzie.

Wartościowanie stanowisk pracy w celu ustalenia siatki płac nie zostało przeprowadzone³¹. Minimalne i maksymalne poziomy wynagrodzenia zasadniczego na poszczególnych stanowiskach pracy zostały powiązane z kategoriami zaszeregowania pracowników.

W latach 2021-2024 w Urzędzie zostały zatwierdzone 24 opisy stanowisk urzędniczych. Opisy te określały w szczególności:

- dokładne wskazanie celów i zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy,
- szczegółowe wymagania w zakresie kwalifikacji, umiejętności i predyspozycji wobec osób, które je zajmują,
- uprawnienia służące do wykonywania zadań oraz niezbędnego wyposażenia,
- określenie odpowiedzialności.

Burmistrz wyjaśnił, że przesłanki, które stały za ustaleniem maksymalnych kwot wynagrodzenia zasadniczego w poszczególnych kategoriach zaszeregowania pracowników w regulaminie wynagradzania obowiązującego w Urzędzie to przede wszystkim wzrost kwot minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszeregowania wykazanego w rozporządzeniu płacowym, duży wzrost płacy minimalnej oraz rosnąca inflacja. Istotne było również umożliwienie elastycznego ukształtowania

²⁸ Wprowadzony zarządzeniem nr 291/17 Burmistrza z 29 grudnia 2017 r., dalej: regulamin przeprowadzania ocen okresowych.

²⁹ Wprowadzone zarządzeniem nr 129/16 Burmistrza z 20 stycznia 2016 r., dalej: regulamin podnoszenia kwalifikacji.

³⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 1638, dalej: rozporządzenie płacowe.

³¹ Według odpowiedzialności i zakresu obowiązków.

wynagrodzeń pracowników w ramach polityki kadrowo-płacowej na tyle, by powstrzymać potencjalny odpływ pracowników oraz zwiększyć możliwości pozyskiwania przez Urząd wykwalifikowanej kadry.

Analizując zróżnicowanie wynagrodzenia pracowników zatrudnionych na takich samych stanowiskach stwierdzono m.in., że różnica w wynagrodzeniu zasadniczym pracowników zajmujących stanowisko inspektora pomiędzy najwyższym a najniższym wynagrodzeniem zasadniczym wynosiła 900 zł brutto według stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

Burmistrz wyjaśnił, że przyczynami różnic w wynagrodzeniu zasadniczym pracowników zajmujących stanowisko inspektora były przede wszystkim zróżnicowane zakresy czynności pod względem trudności realizowanych zadań, posiadanego doświadczenia, specyfiki wykonywanej pracy, konieczność podnoszenia kwalifikacji i samokształcenia oraz posiadania specjalistycznej wiedzy np. z zakresu zamówień publicznych, księgowości, planowania i zagospodarowania przestrzennego, prawa budowlanego, pozyskiwania środków zewnętrznych oraz realizowania procesu inwestycyjnego w różnych branżach tj. drogownictwa, budownictwa, infrastruktury wodno-ściekowej, programów i usług społecznych.

(akta kontroli tom I str. 102, 105-241, 397-400, 417-421, 431-434, 444-447, 460-463, 473-476, tom II str. 307-310)

5. Obowiązujący w okresie objętym kontrolą regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze określał m.in.:

- etapy naboru,
- zasady powoływania komisji rekrutacyjnej,
- metody i techniki stosowane w naborach,
- zakres i sposób umieszczania ogłoszenia na wolne stanowiska urzędnicze,
- zasady przyjmowania oraz sposób postępowania z dokumentami aplikacyjnymi, a także ich analizę,
- wzór protokołu z przeprowadzonego naboru.

W latach 2021-2024 przeprowadzono sześć naborów na wolne, urzędnicze stanowiska pracy³², z tego jeden w 2021 r., trzy w 2022 r. i dwa w 2024 r. Nabory te zakończyły się wyłonieniem kandydata. Żaden z przeprowadzonych naborów nie dotyczył kierowniczego stanowiska.

Analiza dokumentacji z sześciu przeprowadzonych naborów wykazała, że:

- ogłoszenia o naborze na wolne stanowiska urzędnicze umieszczano na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Urzędu,
- treść ogłoszeń spełniała wymogi określone w art. 13 ust. 2 u.p.s., tj. zawierała m.in. nazwę i adres Urzędu, określenie stanowiska i wymagań niezbędnych

³² Dwa na stanowisko podinspektora oraz cztery na stanowisko inspektora.

- i dodatkowych, wskazanie zakresu zadań do wykonywania oraz informację o warunkach pracy na danym stanowisku,
- informacje w ogłoszeniach odpowiadały wymaganiom, które mieściły się w opisach stanowisk pracy, których nabór dotyczył,
 - termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniu wynosił od 10 do 14 dni, zgodnie z art. 13 ust. 3 u.p.s.,
 - w celu przeprowadzenia postępowania konkursowego Burmistrz powoływał³³ komisję rekrutacyjną w składzie co najmniej trzyosobowym³⁴,
 - komisja rekrutacyjna sporządzała notatkę służbową, na okoliczność oceny merytorycznej złożonych dokumentów aplikacyjnych pod względem formalnym, w której zawarto m.in. informację dotyczącą liczby nadesłanych ofert na stanowisko, a z przeprowadzonych naborów kandydatów protokół, zgodnie z art. 14 ust. 1 u.p.s.,
 - treść protokołów co do zasady odpowiadała wymogom art. 14 ust. 2 u.p.s., jednak nie zawarto w nich informacji odnośnie liczby nadesłanych ofert na stanowisko, jedynie liczbę ofert spełniających wymagania formalne, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
 - informacje o wynikach naborów były zamieszczane na tablicy ogłoszeń oraz w BIP Urzędu,
 - treść informacji była zgodna z art. 15 ust. 2 u.p.s., tj. zawierała nazwę i adres Urzędu, określenie stanowiska, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania³⁵ i uzasadnienie dokonanego wyboru.

Z czterema osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym pierwsze umowy zostały zawarte na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy stosownie do art. 16 ust. 2 u.p.s. W 2024 r. z dwoma osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym pierwsze umowy zostały zawarte na czas nieokreślony, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli tom I str. 103-104, 371-476, 563-571, tom II str. 369-386)

6. W okresie objętym kontrolą obowiązywała procedura, która określała szczegółowy sposób przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę, tj. m.in.:

- proces przeprowadzania służby przygotowawczej i egzaminu,
- obowiązki pracownika skierowanego do odbycia służby przygotowawczej,
- wzór skierowania do odbycia służby przygotowawczej,
- wzór opinii w sprawie zakresu służby przygotowawczej,
- wzór wniosku w sprawie zwolnienia z obowiązku odbywania służby przygotowawczej,
- wzór decyzji w sprawie zwolnienia z obowiązku odbywania służby przygotowawczej,
- wzór protokołu z egzaminu kończącego służbę przygotowawczą,
- wzór zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej.

W latach 2021-2024 w trybie art. 19 ust. 5 u.p.s. zwolniono z odbywania służby przygotowawczej sześć osób, tj. wszystkich pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym w tym okresie. Zwolnienia pracowników z obowiązku odbywania służby przygotowawczej dokonano na podstawie umotywowanego wniosku Sekretarza. Pracownicy zwolnieni

³³ Zarządzenia Burmistrza nr: 380/21 z 3 września 2021 r., 428/22 z 10 stycznia 2022 r., 454/22 z 10 marca 2022 r., 249/22 z 20 września 2022 r., 811/24 i 812/24 z 15 stycznia 2024 r.

³⁴ Do dwóch naborów w składzie trzyosobowym, do czterech w składzie czteroosobowym.

³⁵ W rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego.

z obowiązku odbycia służby przygotowawczej (sześć osób) przystąpili do egzaminu, o którym mowa w art. 19 ust. 6 u.p.s. Egzamin przeprowadzała komisja egzaminacyjna w trzyosobowym składzie powoływana³⁶ każdorazowo przez Burmistrza. Egzamin składał się z dwóch części: pisemnej oraz ustnej³⁷. Z przebiegu egzaminu sporządzano protokół, który zawierał w szczególności: imię i nazwisko oraz stanowisko pracy, datę odbycia egzaminu i jego wynik. Pracownicy ci uzyskali pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą i złożyli ślubowanie. Po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu i złożeniu ślubowania z czterema z nich zawarto umowy o pracę na czas nieokreślony³⁸.

(akta kontroli tom I str. 477-573)

7. W latach 2021-2024, stosownie do art. 28 u.p.s. w Urzędzie obowiązywał regulamin przeprowadzania ocen okresowych. Określał on w szczególności zasady przeprowadzania ocen okresowych, okresy, za które powinny być przeprowadzane oraz kryteria ich dokonywania.

W 2021 r. w Urzędzie dokonano oceny okresowej pracowników, w tym zajmujących kierownicze stanowiska. Dokonane oceny były pozytywne. Badanie prawidłowości przeprowadzenia ocen okresowych zrealizowane na próbie ośmiu pracowników Urzędu wykazało m.in., że:

- oceny zostały dokonane przez osoby uprawnione, na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego,
- oceniany każdorazowo potwierdzał podpisem zapoznanie się z kryteriami i terminem sporządzenia oceny,
- czterem pracownikom nie podano kryteriów do ponownej oceny, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu punktów do każdego z kryteriów (obowiązkowych i dodatkowych) według skali ocen,
- w jednym przypadku nieprawidłowo obliczono sumę punktów uzyskanych przez pracownika z poszczególnych kryteriów, jednak nie miało to wpływu na wynik przeprowadzonej oceny.

Kierownik RIN wyjaśniła, że w wyniku oczywistej pomyłki przypisano błędną wartość punktową i nie miało to wpływu na ogólną pozytywną ocenę pracownika,

- okres od przeprowadzenia poprzedniej oceny wyniósł dwa lata i dziewięć miesięcy, tj. był dłuższy niż określony w art. 27 ust. 2 u.p.s., co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*,
- od ocen okresowych nie były wnoszone odwołania na podstawie art. 27 ust. 5 u.p.s.

(akta kontroli tom I str. 574-656)

8. Pracownikom UM zapewniono udział w szkoleniach i możliwość rozwoju zawodowego, zgodnie z art. 29 ust.1 u.p.s. i przyjętym planem szkoleń. W okresie objętym kontrolą obowiązywał regulamin podnoszenia kwalifikacji, obejmujący różne formy podnoszenia kwalifikacji oraz określający m.in. czynności dotyczące planowania szkoleń, zasad kierowania pracownikami na szkolenia, realizacji

³⁶ Zarządzenia Burmistrza nr: 396/21 z 2 listopada 2021 r., 468/22 z 14 kwietnia 2022 r., 582A/22 z 2 listopada 2022 r. i 852/24 z 20 marca 2024 r.

³⁷ Aby uzyskać pozytywny wynik egzaminu należało osiągnąć co najmniej 60% punktów za każdą część egzaminu.

³⁸ Z dwoma osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym pierwsze umowy zostały zawarte na czas nieokreślony, co zostało opisane w pkt 5 obszaru *Zarządzanie zasobami ludzkimi*.

i oceny szkoleń oraz formularze m.in. zgłoszenia zapotrzebowania do planu szkoleń, arkusza oceny szkolenia, umowy o podnoszenie kwalifikacji zawodowych, planu i rejestru szkoleń.

Roczne plany szkoleń były opracowywane przez Sekretarza na podstawie pisemnych zgłoszeń zapotrzebowania na szkolenia, przekazywanych przez bezpośrednich przełożonych pracowników. Burmistrz wyjaśnił, że plany szkoleń sporządzane były w celu rozpoznania potrzeb szkoleniowych pracowników i zaplanowania niezbędnych środków w budżecie.

Wydatki poniesione na szkolenia pracowników w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą wynosiły: 10 578 zł (tj. 99% planu szkoleń i 71% planu finansowego) w 2021 r.; 8540 zł (tj. 88% i 70%) w 2022 r.; 7484 zł (tj. 80% i 51%) w 2023 r. i 9604 zł (tj. 86% i 80%) w 2024 r. W ramach poniesionych wydatków zrealizowano odpowiednio: 18, 16, 23 i 23 szkolenia.

W latach 2021-2024 w Urzędzie nie zrealizowano szkoleń ujętych w planach szkoleń z zakresu gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, ochrony bezdomności zwierząt oraz spraw z zakresu działania Urzędu Stanu Cywilnego.

Burmistrz wyjaśnił, że główną przyczyną niezrealizowania szkoleń był brak ofert szkoleniowych na rynku, z tematyką adekwatną do potrzeb pracownika na danym stanowisku. Dodatkowo przepisy związane z zakresem zadań realizowanych w ww. obszarach nie zmieniały się na tyle często, aby pracownicy musieli je cyklicznie powtarzać.

Burmistrz wyjaśnił również, że w rejestrze szkoleń za lata 2021-2024 ewidencjonowano usługi szkoleniowe, za które ponoszono wydatki budżetowe. Dodatkowo pracownicy uczestniczyli w bezpłatnych konferencjach i szkoleniach organizowanych przez różne instytucje, m.in. Starostwo Powiatowe w Lubartowie, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lubelski Urząd Wojewódzki, które obejmowały tematykę gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, zarządzania kryzysowego i spraw obronności³⁹. Pracownicy Urzędu mogli również podnosić swoje kompetencje zawodowe poprzez samokształcenie, w szczególności poprzez zapewniony dostęp do elektronicznego systemu informacji prawnej, zawierający m.in. bazę szkoleniową.

W wyniku przeprowadzonego badania na próbie ośmiu pracowników Urzędu, stwierdzono, że w latach 2021-2024 odbyli ogółem 105 szkoleń (odpowiednio w poszczególnych latach: 19, 21, 40 i 25).

(akta kontroli tom II str. 1-110, 321-325)

9. W okresie objętym kontrolą w regulaminie wynagradzania określono kryteria przyznawania nagród, o których mowa w art. 36 ust. 6 u.p.s. Ustalono, że nagroda może zostać przyznana za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, podejmowanie inicjatyw w zakresie pozyskiwania przez Gminę dodatkowych środków finansowych z funduszy unijnych i krajowych, wykazywanie się inicjatywą, zaangażowaniem, samodzielnością i wysokim poczuciem odpowiedzialności zawodowej, wykonywanie zadań powodujących szczególne obciążenie obowiązkami lub wykraczających poza normalny zakres obowiązków, jeżeli pracownik nie otrzymał dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu, dyspozycyjność pracownika w zakresie wykonywania ważnych i pilnych zadań

³⁹ M.in. Akcja Kurierska, planowanie ćwiczeń obronnych „Bystrzyca”, standardy obsługi inwestora w województwie lubelskim, tworzenie Społecznych Agencji Najmu i adaptacji pustostanów na cele mieszkaniowe,

objętych zakresem obowiązków. Określono też przesłanki nieprzyznania nagród m.in., jeżeli w okresie ostatnich sześciu miesięcy poprzedzających dzień ustalania prawa do nagrody na pracownika nałożono karę porządkową lub w przypadku trwającej dłużej niż trzy miesiące w okresie roku kalendarzowego usprawiedliwionej nieobecności pracownika.

Corocznie pracownikom Urzędu przyznawano nagrody. Szczegółowym badaniem objęto nagrody przyznane w 2021 r. i 2023 r. na łączną kwotę 88 tys. zł (tj. odpowiednio: 58,1 tys. zł i 29,9 tys. zł). Stwierdzono, że w 2023 r. nie sporządzono pisemnych uzasadnień przyznania nagród, a w 2021 r. pomimo ich sporządzenia, nie wskazano jakie szczególne osiągnięcia zawodowe warunkowały ich przyznanie, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W okresie objętym kontrolą przyznano dodatki specjalne pracownikom Urzędu w łącznej kwocie 87,9 tys. zł, z tego 20,1 tys. zł w 2021 r., 34,4 tys. zł w 2022 r., 21,4 tys. zł w 2023 r. i 12 tys. zł w 2024 r. Dodatki zostały przyznane jednorazowo. Analiza dokumentacji przyznania dodatków specjalnych wykazała, że przyznano je zgodnie z art. 36 ust. 5 u.p.s. oraz obowiązującym regulaminem.

Burmistrz wyjaśnił, że w latach 2021-2024 w Urzędzie stosowane były różne pozafinansowe sposoby motywacji pracowników, tj. dofinansowanie do wypoczynku organizowanego we własnym zakresie przez pracownika lub przez pracodawcę, możliwość skorzystania z pożyczki na cele mieszkaniowe, świadczenia pieniężne lub bony towarowe, ubezpieczenie grupowe na życie, możliwość skorzystania z okazjonalnej pracy zdalnej, możliwość finansowania nauki w celu podniesienia kwalifikacji, możliwość wyjścia w godzinach pracy w celach prywatnych, spotkania integracyjne oraz ustne uznania i pochwały przełożonych przekazywane podczas uroczystości gminnych, sesji Rady Miejskiej, spotkań z mieszkańcami, narad pracowniczych czy bezpośrednich rozmów przełożonych z pracownikami. W regulaminie pracy wprowadzonym w lutym 2025 r. zapewniono możliwość ustalenia pracownikom indywidualnego i elastycznego czasu pracy, aby umożliwić efektywne zarządzanie czasem pracy i pogodzenie życia zawodowego pracownika z jego życiem prywatnym. Z różnych sposobów pozafinansowej motywacji w latach 2021-2024 korzystali wszyscy pracownicy.

(akta kontroli tom I str. 77-100, tom II str. 111-159, 307-310)

10. W latach 2021-2024 awansowano łącznie czterech pracowników, z tego ze stanowiska podinspektora na stanowisko inspektora w trzech przypadkach oraz ze stanowiska inspektora na stanowisko kierownika referatu w jednym przypadku. W Urzędzie nie opracowano zasad awansowania pracowników.

Burmistrz wyjaśnił, że w celu umożliwienia awansu zawodowego w Urzędzie podejmowane były m.in. następujące działania:

- organizowanie szkoleń i kursów w celu umożliwienia podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników,
- przeprowadzanie ocen okresowych, które były podstawą do rekomendowania do awansu,
- organizowanie służby przygotowawczej, podczas której pracownicy zdobywali doświadczenie zawodowe na różnych stanowiskach pracy,
- przeprowadzanie indywidualnych rozmów z pracownikami, w celu poznania ich oczekiwań i planów zawodowych,
- dokonywanie rotacji stanowisk, aby pracownicy mogli zdobywać nowe doświadczenia,
- przyznawanie nagród pracownikom, w celu wzmocnienia motywacji,
- zwiększanie zakresów obowiązków i przydzielanie do wykonywania trudniejszych zadań, co dawało pracownikom możliwość podnoszenia kompetencji i doskonalenia zawodowego.

Burmistrz wyjaśnił, że w procesie awansowania pracowników brano pod uwagę kryteria i argumenty przedstawione we wnioskach kierowników o awans, w szczególności: samodzielność i aktywne zaangażowanie pracowników gwarantujące oczekiwaną poprawność i efektywność realizowanych zadań, odpowiedzialność, umiejętność praktycznego zastosowania posiadanej wiedzy merytorycznej w zakresie realizowanych zadań, sumienność, dyspozycyjność, podnoszenie kompetencji zawodowych, samokształcenie, umiejętność dzielenia się wiedzą, kreatywność i inicjatywę w procesie usprawniania pracy.

(akta kontroli tom II str. 160-169, 321-325)

11. W latach 2021-2024 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki pracy w godzinach nadliczbowych. Na polecenie przełożonego trzech pracowników wykonywało pracę w sobotę, niedzielę lub święto, tj. w dniu wolnym wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy. Polecenie pracy wydane zostało na stosowanym w Urzędzie wzorze, z którego treści wynikało, że praca wykonana będzie w dniu wolnym od pracy oraz określono charakter pracy i datę jej wykonania. Ww. pracownicy każdorazowo wyrażali pisemną zgodę na pracę oraz potwierdzali jej wykonanie. Dla pracowników tych prowadzono ponadto indywidualny rejestr, w którym odnotowywano datę oraz cel polecenia pracy oraz termin odbioru przez nich czasu wolnego.

Trzem pracownikom, którzy w latach 2021-2024 wykonywali pracę w dniu wolnym od pracy udzielono w okresie rozliczeniowym rekompensaty w formie czasu wolnego, w wymiarze ośmiu godzin, zgodnie z ich wnioskiem. W żadnym przypadku nie odnotowano pracy w dniu wolnym ani udzielonej rekompensaty za tę pracę w formie dni wolnych – w kartach czasu pracy/prowadzonej ewidencji, co opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Na podstawie analizy ewidencji czasu pracy pięciu pracowników Urzędu ustalono, że pracownikom zapewniono nieprzerwany odpoczynek dobowy wynoszący co najmniej 11 godzin, wynikający z art. 132 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy⁴⁰.

(akta kontroli tom II str. 170-299)

⁴⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 277, ze zm., dalej: Kodeks pracy.

12. W latach 2021-2024 w Urzędzie przeprowadzono dziewięć kontroli zewnętrznych⁴¹ m.in. przez: Lubelski Oddział Regionalnej Izby Obrachunkowej, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Archiwum Państwowe oraz Lubelski Urząd Wojewódzki. Przeprowadzone kontrole nie dotyczyły obszarów zarządzania zasobami ludzkimi. W ww. okresie nie wpłynęły również skargi dotyczące tego obszaru.

Przewodniczący Rady Miejskiej poinformował, że w latach 2021-2024 działalność Burmistrza nie była przedmiotem skarg w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi.

(akta kontroli tom II str. 300-303, 319-320, 353-368)

13. Burmistrz poinformował, że jako zasadnicze trudności i bariery w procesie zarządzania zasobami ludzkimi dostrzega ograniczone możliwości inwestowania w rozwój pracowników spowodowane głównie ograniczonymi środkami finansowymi. Ponadto dynamiczny wzrost wynagrodzenia minimalnego powoduje spłaszczenie struktury wynagrodzeń oraz niewielkie możliwości stosowania motywacji finansowej dla pracowników.

Były Burmistrz nie odniósł się do powyższej kwestii.

(akta kontroli tom II str. 307-310, 328-331)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W UM nie dokonano: identyfikacji i analizy ryzyka⁴², nie przeprowadzono samooceny kontroli zarządczej oraz nie sporządzono w formie oświadczenia, potwierdzenia uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej za 2021 r.

Zgodnie ze Standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych zaleca się przeprowadzenie, co najmniej raz w roku, samooceny systemu kontroli zarządczej przez osoby zarządzające i pracowników jednostki. Samoocena powinna być ujęta w ramy procesu odrębnego od bieżącej działalności i udokumentowana. Źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być w szczególności wyniki: monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli. Zaleca się coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

Burmistrz wyjaśnił, że w Urzędzie funkcjonował system kontroli zarządczej na podstawie zarządzenia nr 61/11 Burmistrza Ostrowa Lubelskiego z dnia 23 listopada 2011 r. w sprawie zasad funkcjonowania kontroli zarządczej w Gminie Ostrów Lubelski, w którym nie wskazano obowiązków w zakresie sposobu dokumentowania identyfikacji i analizy ryzyka, które były prowadzone, lecz nie zostały udokumentowane. Ww. zarządzenie nie uwzględniało przy tym przeprowadzania samooceny kontroli zarządczej oraz składania informacji o stanie kontroli zarządczej w Urzędzie. W 2023 r. wprowadzono nowe zasady

⁴¹ Z tego: trzy kontrole w 2021 r., cztery w 2022 r. i po jednej w 2023 r. i 2024 r.

⁴² O której mowa w pkt 3 „Identyfikacja ryzyka” załącznika do Komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. Ministra Finansów, poz. 56).

ustalenia i funkcjonowania systemu kontroli zarządczej. Od tego czasu ww. zadania są regularnie wykonywane.

Były Burmistrz poinformował, że z uwagi na upływ czasu i brak dostępu do dokumentów nie jest w stanie udzielić miarodajnych odpowiedzi.

(akta kontroli tom I str. 242-299, 313-326, 341-353, tom II str. 311-318, 328-331)

2. W sześciu protokołach z przeprowadzonych w latach 2021-2024 naborów⁴³ nie zawarto informacji odnośnie liczby nadesłanych ofert na dane stanowisko, co było niezgodne z art. 14 ust. 2 pkt 2 u.p.s.

Zgodnie z art. 14 ust. 2 pkt 2 u.p.s. oraz § 10 ust. 3 pkt 2 regulaminu naboru protokół zawiera liczbę nadesłanych ofert na stanowisko, w tym liczbę ofert spełniających wymagania formalne.

Burmistrz oraz członkowie komisji rekrutacyjnych powołanych do przeprowadzenia naborów wyjaśnili, że w wyniku przeoczenia w ww. protokołach nie zawarto informacji odnośnie liczby nadesłanych ofert na stanowisko. W sześciu przypadkach wykorzystano ten sam wzór protokołu, przez co powielono nieprawidłowość. Informację o liczbie nadesłanych ofert na stanowisko w sześciu przypadkach zamieszczono w notatkach służbowych sporządzonych na okoliczność oceny merytorycznej złożonych dokumentów aplikacyjnych, stanowiących integralną część procedury naboru stosowanej w Urzędzie, w których precyzyjnie i szczegółowo podano przyczyny niespełnienia wymogów formalnych w dokumentach aplikacyjnych złożonych przez kandydatów.

(akta kontroli tom I str. 371-387, 389-391, 402-404, 423-425, 436-438, 451-453, 466-468, tom II str. 311-318, 332-339)

3. Z naruszeniem art. 16 ust. 2 u.p.s. zawarto pierwsze umowy o pracę (na czas nieokreślony) z dwoma pracownikami spośród sześciu, którzy podejmowali po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym. Osoby te, nie odbyły służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym.

Zgodnie z art. 16 ust. 2 u.p.s. w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy. Stosownie do 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, o których mowa w art. 2 ustawy, na czas nieokreślony albo na czas określony, dłuższy niż sześć miesięcy i nie odbyła służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym.

Burmistrz wyjaśnił, że z uwagi na zmianę na stanowisku burmistrza, nie posiada wiedzy z jakich przyczyn u dwóch osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym umowy o pracę zawarto na czas nieokreślony.

Były Burmistrz wyjaśnił, że jeden pracownik był od ponad trzech lat zatrudniony w Urzędzie na umowę na czas zastępstwa, a drugi od ponad dwudziestu lat zatrudniony był w gminnej jednostce budżetowej, następnie w gminnej spółce.

⁴³ Z 21 września 2021 r. z przeprowadzonego naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze do spraw wynagrodzeń i rozliczeń, z 26 stycznia 2022 r. na stanowisko ds. drogownictwa, z 25 marca 2022 r. na stanowisko ds. księgowości budżetowej, z 3 października 2022 r. na stanowisko ds. wynagrodzeń i rozliczeń, z 2 lutego 2024 r. na stanowiska ds. obsługi Rady Miejskiej i kadr oraz ds. wynagrodzeń i rozliczeń.

Uznał, że posiadany przez te osoby staż pracy w samorządzie oraz kompetencje, pozwalały na zawarcie umowy na czas nieokreślony.

(akta kontroli tom I str. 539-540, 549, 551-552, 561, 563-564, 572-573, tom II str. 311-318, 328-331)

4. Przekroczono o dziewięć miesięcy termin określony w art. 27 ust. 2 u.p.s. na przeprowadzenie ponownej oceny okresowej pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

Na podstawie analizy ocen okresowych przeprowadzonej na próbie ośmiu pracowników Urzędu stwierdzono, że okres od dnia zakończenia poprzedniej oceny (tj. 31 maja 2018 r.) do dnia przeprowadzenia następnej oceny (tj. 1 marca 2021 r.) wyniósł dwa lata i dziewięć miesięcy.

Zgodnie z art. 27 ust. 2 u.p.s. oceny na piśmie dokonuje bezpośredni przełożony pracownika samorządowego, nie rzadziej niż raz na 2 lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy.

Burmistrz wyjaśnił, że główną przyczyną przesunięcia terminu przeprowadzenia ponownej oceny okresowej pracowników o dziewięć miesięcy był fakt, że termin jej przeprowadzenia przypadał na okres pandemii COVID-19. W tym czasie w Urzędzie oprócz konieczności zapewnienia ciągłości pracy w celu wykonywania zadań Gminy, prowadzenia spraw społecznych i obywatelskich, czy inwestycji gminnych, realizowano szereg spraw związanych z usuwaniem skutków pandemii i zarządzaniem kryzysowym. Pandemia wymusiła też zmianę sposobu organizacji pracy, zwłaszcza wykonywania okazyjnej pracy zdalnej. Wielu pracowników korzystało z absencji z powodu kwarantanny, choroby czy konieczności zapewnienia opieki członkom rodziny.

Były Burmistrz poinformował, że z uwagi na upływ czasu i brak dostępu do dokumentów nie jest w stanie udzielić miarodajnych odpowiedzi.

(akta kontroli tom I str. 574-640, tom II str. 311-318, 328-331)

5. W sześciu z dziesięciu⁴⁴ skontrolowanych kwestionariuszy okresowej oceny pracowników zajmujących stanowiska urzędnicze, nie uzupełniono części arkusza pn. *Kompetencje stanowiskowe (na następny okres podlegający ocenie)*, tym samym nie zawarto informacji dotyczących wymaganych kompetencji stanowiskowych, podlegających następnej ocenie.

Bezpośredni przełożeni⁴⁵ pracowników dokonujący oceny wyjaśnili, że nie uznano za istotne podawanie do wiadomości pracownikom kompetencji stanowiskowych na następny okres podlegający ocenie. Uznano, że na podstawie regulaminu przeprowadzania ocen pracowniczych, ocenie mogą podlegać wszystkie kompetencje, a nie tylko konkretnie wskazane.

(akta kontroli tom I str. 574-595, 607-618, 637-640, tom II str. 340-346)

6. Niezgodnie z załącznikiem nr 3 do regulaminu przeprowadzania ocen okresowych bezpośredni przełożeni dokonali oceny sześciu pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych. Oceniano pracowników pod względem czterech kryteriów, dotyczących następujących kompetencji

⁴⁴ Dwóch pracowników było ocenianych na dwóch kwestionariuszach, w związku z dzieleniem etatu na dwa stanowiska oraz w związku ze zmianą stanowiska.

⁴⁵ Sekretarz, Skarbnik i Kierownik RIN.

stanowiskowych: *komunikatywność, kreatywność w rozwiązywaniu problemów, dyspozycyjność i komunikacja pisemna.*

Zgodnie z załącznikiem nr 3 regulaminu przeprowadzania ocen okresowych, do wyboru przez oceniającego były dwie z podanych dziewięciu kompetencji stanowiskowych⁴⁶.

Nie stwierdzono skutków ww. nieprawidłowości w formie nierównego traktowania pracowników.

Bezpośredni przełożeni⁴⁷ pracowników dokonujący oceny wyjaśnili, że uznano, że ocena więcej niż dwóch kompetencji stwarza gwarancję wyższej jakości wykonywania pracy przez pracowników. Dodatkowo wysoka ocena stanowi dla pracownika czynnik motywacyjny. Zastosowanie niższej oceny w obszarze danej, dodatkowo wybranej przez oceniającego kompetencji, daje pracownikowi podstawę do poprawy jakości wykonywanych zadań w tym obszarze.

(akta kontroli tom I str. 574-595, 607-618, 637-640, tom II str. 340-346)

7. W załączniku nr 4 do regulaminu przeprowadzania ocen okresowych nie zawarto szczegółowych kryteriów ocen do trzech z dziewięciu kompetencji stanowiskowych, tj. *umiejętności analityczne, dzielenie się wiedzą i doświadczeniem oraz dążenie do osiągnięcia celów*, co było działaniem nierzetelnym. Szczegółowe kryteria oceny umożliwiłyby bowiem miarodajne odniesienie się do powyższych kompetencji przez przełożonych, a pracownicy zyskaliby wiedzę co do poszczególnych aspektów, które zostały wzięte pod uwagę przy ocenie ich pracy.

Burmistrz wyjaśnił, że brak podania opisu sposobu wartościowania poziomu ocen ww. trzech kompetencji stanowiskowych wynikał wyłącznie z niedopatrzenia. W zaktualizowanym regulaminie przeprowadzania ocen okresowych⁴⁸ uwzględnione zostały w części dotyczącej opisu sposobu wartościowania wszystkie wymienione w tym regulaminie kompetencje stanowiskowe.

Były Burmistrz poinformował, że z uwagi na upływ czasu i brak dostępu do dokumentów nie jest w stanie udzielić miarodajnych odpowiedzi.

(akta kontroli tom I str. 574-595, 641-656, tom II str. 311-318, 328-331)

8. Nie sporządzono pisemnego uzasadnienia przyznania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej i pomimo tego wypłacono nagrody pracownikom w łącznej wysokości 58,1 tys. zł w 2023 r., a w 2021 r. nie wyszczególniono w uzasadnieniach przyznanych nagród, jakie konkretne szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej pracowników warunkowały ich przyznanie⁴⁹ i pomimo tego przyznano nagrody w łącznej wysokości 29,9 tys. zł.

Zgodnie z art. 36 ust. 6 u.p.s. pracownikowi samorządowemu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2 i 3, za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej można przyznać nagrodę. Stosownie do art. 44 ust. 2 u.f.p. jednostki sektora finansów publicznych dokonują wydatków zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków. Tym samym nie sposób ustalić zaistnienia

⁴⁶ *Komunikatywność, umiejętności analityczne, współpraca w grupie, kreatywność w rozwiązywaniu problemów, dyspozycyjność, znajomość języka obcego, komunikacja pisemna, dzielenie się wiedzą i doświadczeniem oraz dążenie do osiągnięcia celów.*

⁴⁷ Sekretarz, Skarbnik i Kierownik RIN.

⁴⁸ Zarządzeniem Burmistrza nr 193/25 z 10 kwietnia 2025 r. wprowadzono zmiany do regulaminu przeprowadzania ocen okresowych.

⁴⁹ Wskazano jedynie „za szczególne osiągnięcia”.

przesłanki przyznania nagrody określonej w art. 36 ust. 6 u.p.s., tj. szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej.

Burmistrz wyjaśnił, że przyznając nagrody pracodawca kieruje się bardzo ogólnym kryterium szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej, a za takie można uznać te, które zostały wymienione wprost w regulaminie tj.: podejmowanie inicjatyw w zakresie pozyskiwania przez Gminę dodatkowych środków zewnętrznych, wykazywanie się zaangażowaniem, samodzielnością i wysokim poczuciem odpowiedzialności zawodowej, wykonywanie zadań powodujących szczególne obciążenie obowiązkami lub wykraczających poza normalny zakres obowiązków, jeżeli pracownik nie otrzymał dodatkowego wynagrodzenia z tego tytułu, dyspozycyjność pracownika w zakresie wykonywania ważnych i pilnych zadań objętych zakresem obowiązków. Nagroda jest świadczeniem ściśle związanym ze sposobem i oceną wykonywania przez pracownika obowiązków pracowniczych. Pracownicy Urzędu, którzy otrzymali nagrodę zaangażowani byli w proces realizacji ważnych dla społeczności gminnej zadań, tj. inwestycji gminnych, których w 2021 r. i w 2023 r. Gmina realizowała dużo, w szczególności w zakresie drogownictwa oraz szeroko rozumianej promocji Gminy, kultywowania tradycji i kultury naszego regionu. Oceny jakości wykonywania tych zadań dokonywał bezpośredni przełożony. Wnioskując o nagrodę dla pracownika przedstawiał ustne uzasadnienie opisując zaangażowanie pracownika. Ostatecznie nagrodę przyznawał Burmistrz ustalając jej wysokość i termin wypłaty. Nagroda miała charakter uznaniowy.

Były Burmistrz poinformował, że z uwagi na upływ czasu i brak dostępu do dokumentów nie jest w stanie udzielić miarodajnych odpowiedzi.

(akta kontroli tom II str. 111-148, 311-318, 328-331)

NIK zauważa, że w sytuacji, gdy powody przyznania nagród znane były tylko Burmistrzowi oraz nie zostały pisemnie sformułowane, nie było możliwości zweryfikowania zasadności ich przyznania.

9. W latach 2021-2024 trzem pracownikom nierzetelnie ewidencjonowano czas pracy, w sytuacji świadczenia przez nich pracy w sobotę, niedzielę lub święto⁵⁰, tj. w dniu wolnym wynikającym z przeciętnie pięciodniowego tygodnia pracy. We wszystkich przypadkach nie odnotowano pracy w dniu wolnym w kartach czasu pracy/w prowadzonej ewidencji.

Zgodnie z art. 149 §1 Kodeksu pracy pracodawca prowadzi ewidencję czasu pracy pracownika do celów prawidłowego ustalenia jego wynagrodzenia i innych świadczeń związanych z pracą.

Burmistrz wyjaśnił, że dla ww. pracowników prowadzono w celach dowodowych rejestr, który stanowił wewnętrzną dokumentację pomocniczą. Odnotowywano w nim datę oraz cel polecenia pracy pracownikom oraz termin odbioru przez nich czasu wolnego. W trakcie czynności kontrolnych w Urzędzie skorygowano dokumenty.

Były Burmistrz poinformował, że z uwagi na upływ czasu i brak dostępu do dokumentów nie jest w stanie udzielić miarodajnych odpowiedzi.

(akta kontroli tom II str. 170-280, 297-299, 321-331)

⁵⁰ Trzem pracownikom wystawiano ogółem 28 poleceń wykonywania pracy w sobotę, niedzielę lub święto, z tego 16 poleceń wykonywania pracy w sobotę, odpowiednio osiem i cztery polecenia wykonywania pracy w niedzielę lub święto.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

- Wnioski
1. Zawieranie w protokołach z przeprowadzonych naborów informacji o liczbie nadesłanych ofert na dane stanowisko pracy.
 2. Zawieranie umów o pracę na stanowiska urzędnicze z osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na takim stanowisku zgodnie z art. 16 ust. 2 u.p.s.
 3. Terminowe i rzetelne przeprowadzanie ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.
 4. Sporządzanie uzasadnień przyznania nagród za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej.

W związku ze zmianą regulaminu przeprowadzania ocen okresowych w trakcie trwania kontroli, skorygowaniem dokumentów dotyczących ewidencjonowania czasu pracy w przypadkach świadczenia przez pracowników pracy w dni wolne od pracy oraz prawidłowym wypełnianiem od 2023 r. obowiązków kierownika jednostki w zakresie kontroli zarządczej, NIK odstępuje od formułowania wniosków pokontrolnych w tym zakresie.

Uwagi Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne sporządzono w postaci elektronicznej z użyciem kwalifikowanych podpisów elektronicznych.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje *prawo zgłoszenia* na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Lublinie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Lublin, dnia 10 czerwca 2025 r.

Kontroler
Monika Cieniuch
Starszy inspektor kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

Zgodnie z art. 35c ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 10 czerwca 2025 r. (znak nr LLU.410.2.4.2025) dokonano sprostowania oczywistej omyłki pisarskiej w następujący sposób:

na str. 17 w pkt 8 (część III Opis ustalonego stanu faktycznego w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*) w wierszu 33 kwotę 58,1 tys. zł zastąpiono kwotą 29,9 tys. zł, a w wierszu 36 kwotę 29,9 tys. zł zastąpiono kwotą 58,1 tys. zł.

Lublin, dnia 2 października 2025 r.

Kontroler:

Monika Cieniuch
Starszy inspektor kontroli
państwowej
/podpisano elektronicznie/

**Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie**

Edward Szempruch
/podpisano elektronicznie/

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm.