



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY - 4101-23-04/2012
P/12/190

Kasprzak
21.11.12
Baran

URZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
SEKRETARIAT PRZEMOCHOWY
BYDROSKA 10
85-100 BYDGOSZCZ
18.11.2012
160140/1140

DYREKTOR WYDZIAŁU
Michał Jardon

→ p. Seluta
18.11.12

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

p. sp. S. Bock
21.11.12

SEKRETARZ MIASTA

Edward Dohrowolski

21.11.18.2012

WPLYNEŁO
RZĄD MIASTA BYDGOSZCZY
pomocnik Prezydenta Bydgoszczy
os. walki z korupcją

22.11.2012
10070
załączników szt.
Alu

22.11.12
Alu



I. Dane identyfikacyjne kontroli

| | |
|-------------------------------------|---|
| Numer i tytuł kontroli | P/12/190 – Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010 – 2012 (I połowa) |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy |
| Kontroler | Sylwia Woźniak-Waszak, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 080796 z dnia 19 lipca 2012 r. [Dowód: akta kontroli str. 1-2] |
| Jednostka kontrolowana | Urząd Miasta Bydgoszczy, ul. Jezuicka 1, 85-102 Bydgoszcz |
| Kierownik jednostki kontrolowanej | Rafał Bruski - Prezydent Miasta Bydgoszczy [Dowód: akta kontroli str. 3-4] |

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację przez Prezydenta Miasta Bydgoszczy zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników Urzędu Miasta Bydgoszczy, zwanego dalej „Urzędem”.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Pozytywną ocenę uzasadnia, zgodna z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych², zwana dalej „ups” i uregulowaniami wewnętrznymi realizacja w Urzędzie zadań, polegających na prawidłowym:

- obsadzeniu stanowiska Sekretarza Miasta, zwanego dalej „Sekretarzem” oraz określeniu jego zadań i kompetencji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi,
- nawiązaniu stosunku pracy z pozostałymi pracownikami Urzędu zatrudnionymi na podstawie umowy o pracę oraz zorganizowaniu i przeprowadzeniu służby przygotowawczej,
- dokonaniu ocen okresowych pracowników Urzędu,
- podejmowaniu działań w przypadku zachowań pracowników mogących powodować ich stronnictwo lub brak obiektywizmu,
- określeniu warunków wynagradzania pracowników, warunków i sposobu przyznawania premii i nagród pracowniczych oraz realizacji zasad obowiązujących w tym zakresie,
- określeniu warunków uczestnictwa pracowników w przedsięwzięciach mających na celu podnoszenie poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych oraz przestrzeganiu zasad obowiązujących w tym zakresie,
- prowadzeniu ewidencji skarg i wniosków.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przeniesienia w drodze awansu ze stanowisk pomocniczych na stanowiska urzędnicze trzech osób zatrudnionych na czas nieokreślony i braku zmiany terminu zatrudnienia (na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy),

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

² Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

- złożenia ślubowania w trzech przypadkach po objęciu stanowiska urzędniczego przed zdaniem egzaminu ze służby przygotowawczej,
- nie zawarcia z pracownikami w trzech przypadkach po zdaniu egzaminu ze służby przygotowawczej z wynikiem pozytywnym kolejnej umowy o pracę, ponieważ osoby te były już zatrudnione w Urzędzie na czas nieokreślony,
- nieterminowego złożenia przez jednego z siedmiu pracowników Urzędu oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej,
- nie podjęcia stosownych działań w przypadku nieterminowego złożenia oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej przez pracownika.

Ww. nieprawidłowości nie wpływają na ogólną, pozytywną ocenę działalności Urzędu, ze względu na wagę i skalę, nieznaczna³ wobec prawidłowej realizacji zadań w pozostałych objętych kontrolą obszarach.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Stanowisko Sekretarza Miasta Bydgoszczy zajmuje Edward Dobrowolski od dnia 21 stycznia 2011 r. na podstawie umowy o pracę (w zastępstwie), a od dnia 19 lipca 2011 r. zatrudniony na czas nieokreślony. W okresie od 3 października 2003 r. do 13 lipca 2011 r. stanowisko Sekretarza zajmował Jan Stranz (od 8 grudnia 2010 r. do 13 lipca 2011 r. usprawiedliwiona nieobecność w pracy).

[Dowód: akta kontroli str. 7, 14-15, 24-26]

Według Regulaminu organizacyjnego Urzędu⁴ Sekretarz podlega bezpośrednio Prezydentowi Miasta, co jest zgodnie z wymogami art. 5 ust. 3 ups. W Regulaminie wynagradzania pracowników w Urzędzie⁵ odnośnie stanowiska Sekretarza uwzględniono wymagania określone w art. 5 ust. 2 ups oraz rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wynagradzania”).

[Dowód: akta kontroli str. 8, 16-18, 29, 33]

Edward Dobrowolski obejmując od dnia 21 stycznia 2011 r. stanowisko Sekretarza spełniał warunki określone w art. 5 ust. 2 ups oraz w ww. rozporządzeniu w sprawie wynagradzania. Zatrudnienie na ww. stanowisku nastąpiło zgodnie z art. 20 ups oraz uregulowaniami zawartymi w ww. Regulaminie wynagradzania w drodze awansu wewnętrznego. W okresie objętym kontrolą Sekretarz złożył oświadczenia majątkowe zgodnie z terminami określonymi w art. 24h ust. 5 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej „usg”)⁷.

[Dowód: akta kontroli str. 8-13, 282-283]

W dokumentacji kadrowej Sekretarza znajdował się jego aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności. Zarządzeniem Nr 64/2011 z dnia 25 stycznia 2011 r. Prezydent Miasta określił szczegółowy zakres działania

³ Według przyjętej przez NIK metodyki oceny.

⁴ Zarządzenie nr 59/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 24 stycznia 2011 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Urzędu Miasta Bydgoszczy wraz z kolejnymi zmianami

⁵ Zarządzenie nr 430/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta Bydgoszczy

⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

⁷ Dz. U. z 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.

Sekretarza⁸. Zgodnie z ww. zarządzeniem Sekretarz m.in. realizuje – we współdziałaniu z Prezydentem Miasta – politykę kadrową i płacową w Urzędzie oraz nadzoruje przestrzeganie stanu etatowego Urzędu.

Prezydent pismem z dnia 25 stycznia 2011 r. upoważnił Sekretarza do podejmowania decyzji w sprawach służby przygotowawczej

[Dowód: akta kontroli str. 16-23, 27-28]

Zgodnie z § 16 ww. Regulaminu organizacyjnego Urzędu do zadań Sekretarza należy m.in. „wykonywanie czynności z zakresu prawa pracy oraz sprawowanie nadzoru nad pracą Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego. Zadaniem tego Wydziału jest m.in.: prowadzenie spraw związanych z procedurą naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych oraz zatrudnianiem i zwalnianiem pracowników na podstawie wyboru, powołania i umowy o pracę, organizowanie prac związanych z dokonywaniem okresowych ocen kwalifikacyjnych, prowadzenie spraw związanych z ustalaniem składników wynagrodzenia pracowników, przyznawaniem dodatków, odpraw oraz innymi zmianami warunków pracy i płacy wynikającymi ze stosunku pracy, prowadzenie spraw dotyczących nagradzania i wyróżniania pracowników, opracowywanie projektu budżetu Miasta w zakresie wydatków na wynagrodzenia osobowe, merytoryczna kontrola nad wykonaniem budżetu w części dotyczącej wydatków na wynagrodzenia osobowe oraz sporządzanie sprawozdawczości w tym zakresie, prowadzenie spraw związanych z organizacją służby przygotowawczej dla nowo przyjmowanych pracowników, prowadzenie spraw związanych ze szkoleniami i doskonaleniem zawodowym pracowników samorządowych”.

[Dowód: akta kontroli str. 8-11, 29-33]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zbadanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010-2012 (I półrocze) w Urzędzie nawiązano stosunek pracy łącznie z 73 osobami, w tym z jedną osobą zatrudnioną na podstawie wyboru, 6 osobami zatrudnionymi na podstawie powołania i z 66 osobami na podstawie umowy o pracę. Na stanowiskach urzędniczych, w wyniku otwartego, konkurencyjnego naboru zewnętrznego zatrudniono 28 osób (7 osób na kierowniczych stanowiskach urzędniczych i 21 osób na stanowiskach urzędniczych). W ww. okresie w wyniku przeniesienia z innej jednostki zatrudniono 6 osób oraz awansowano 97 osób (w tym na stanowisku Sekretarza).

[Dowód: akta kontroli str. 396-412]

Szczegółowe dane dotyczące liczby osób zatrudnionych w Urzędzie w latach 2010 – 2012 (I półrocze) przedstawia poniższe zestawienie (bez osób zatrudnionych na

⁸ We wcześniejszym okresie obowiązywało Zarządzenie Nr 67/08 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Sekretarza Miasta, zmienione Zarządzeniem Nr 662/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 11 września 2009 r., uchylone Zarządzeniem Nr 756/10 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2010 r.

zastępstwa i w ramach prac społecznie użytecznych, prac interwencyjnych i robót publicznych):

| Lp. | Wyszczególnienie | 2010 | 2011 | 2012 I półrocze | Łącznie w okresie 2010 - 2012 I półrocze |
|---------|---|------|------|-----------------|--|
| 1 | Liczba osób ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym*: | 39 | 19 | 15 | 73 |
| 1.1 | Liczba osób zatrudnionych na podstawie wyboru | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 1.2 | Liczba osób zatrudnionych na podstawie powołania | 2 | 4 | 0 | 6 |
| 1.3 | Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę | 36 | 15 | 15 | 66 |
| 1.3.1 | Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych | 19 | 5 | 10 | 34 |
| 1.3.2 | Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców | 4 | 3 | 1 | 8 |
| 1.3.3 | Liczba osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi | 13 | 7 | 4 | 24 |
| 2 | Liczba osób niepełnosprawnych ogółem w Urzędzie, z którymi nawiązano stosunek pracy, w tym: | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 2.1. | Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie wyboru | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2.2. | Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie powołania | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2.3. | Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 2.3.1.. | Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2.3.2. | Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach asystentów i doradców | 0 | 0 | 1 | 1 |
| 2.3.3. | Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach pomocniczych i obsługi | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | Liczba osób zatrudnionych w wyniku awansu wewnętrznego ogółem, w tym: | 29 | 28 | 40 | 97 |
| 3.1 | na stanowiskach urzędniczych, w tym: | 28 | 27 | 40 | 95 |
| 3.1.1 | na stanowisku sekretarza | 0 | 1 | 0 | 1 |
| 3.1.2 | na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych | 6 | 11 | 9 | 26 |
| 3.1.3 | na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych) | 22 | 15 | 31 | 68 |
| 3.2 | na stanowiskach doradców i asystentów | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3.3 | stanowiskach pomocniczych i obsługi | 1 | 1 | 0 | 2 |

| | | | | | |
|--------|---|----|---|----|----|
| 4 | Liczba osób zatrudnionych w wyniku przeniesienia z innej jednostki ogółem, w tym: | 5 | 1 | 0 | 6 |
| 4.1 | na stanowiskach urzędniczych, w tym: | 5 | 1 | 0 | 6 |
| 4.1.1 | na stanowisku sekretarza | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4.1.2 | na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4.1.3 | na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych) | 5 | 1 | 0 | 6 |
| 4.2 | na stanowiskach doradców i asystentów* | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4.3 | stanowiskach pomocniczych i obsługi* | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5 | Liczba osób zatrudnionych w wyniku otwartego konkurencyjnego naboru ogółem, w tym: | 14 | 4 | 10 | 28 |
| 5.1. | na stanowiskach urzędniczych, w tym: | 14 | 4 | 10 | 28 |
| 5.1.1. | na stanowisku sekretarza | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5.1.2. | na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych | 1 | 3 | 3 | 7 |
| 5.1.3. | na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych) | 13 | 1 | 7 | 21 |
| 5.2. | na stanowiskach doradców i asystentów* | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5.3. | stanowiskach pomocniczych i obsługi* | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 6 | Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym: | 9 | 2 | 25 | 36 |
| 6.1 | Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na kierowniczym stanowisku urzędniczym | 0 | 2 | 1 | 3 |
| 6.2 | Liczba osób podejmujących po raz pierwszy pracę na pozostałych stanowiskach urzędniczych | 9 | 0 | 24 | 33 |
| 7 | Liczba ogółem osób zatrudnionych w innym trybie niż wymienionym wyżej, w tym: | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.1 | na stanowiskach urzędniczych, w tym: | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.1.1 | na stanowisku sekretarza | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.1.2 | na innych kierowniczych stanowiskach urzędniczych | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.1.3 | na stanowiskach urzędniczych (bez kierowniczych) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.2. | na stanowiskach doradców i asystentów | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7.3. | stanowiskach pomocniczych i obsługi | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 8 | Liczba osób zatrudnionych ogółem na stanowiskach z wyboru, powołania i umowy o pracę skazanych prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe. | 0 | 0 | 0 | 0 |

Uwagi:

- w podanych powyżej liczbach nie uwzględniono przeniesień na niższe stanowisko na podstawie art. 23 ups
- w pkt 1 uwzględniono przeniesienia pracowników między jednostkami na podstawie art. 22 ups

[Dowód: akta kontroli str. 404-406]

Obsada stanowisk w ramach otwartego konkurencyjnego naboru

Analiza pięciu losowo wybranych dokumentacji dotyczących naborów wykazała, że proces obsady stanowisk w ramach otwartego konkurencyjnego naboru przebiegał zgodnie z przepisami ups oraz zasadami przyjętymi w Urzędzie⁹, w sposób zapewniający pozyskanie pracowników spełniających wymagania niezbędne do zajmowania tych stanowisk, tj.:

- w przypadku każdego z pięciu naborów, ogłoszenia o wolnym stanowisku zawierały elementy wymagane art. 13 ust. 2 ups i opublikowane zostały w Biuletynie Informacji Publicznej oraz umieszczone na tablicy ogłoszeń Urzędu i w dokumentacji z naboru,
- każdorazowo Prezydent powoływał spośród pracowników Urzędu zespół kwalifikacyjny do przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze,
- z przeprowadzonego naboru zespół sporządzał protokół, zawierający elementy wymagane art. 14 ust. 2 ups,
- po przeprowadzonym naborze sporządzono informację o jego wynikach, zawierającą elementy wymagane art. 15 ust. 2 ups oraz upowszechniano ją przez okres co najmniej 3 miesięcy w Biuletynie Informacji Publicznej i na tablicy ogłoszeń Urzędu,
- osoby zatrudnione w wyniku naboru na stanowiskach urzędniczych spełniały wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy, określone dla tych stanowisk w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania oraz w Zarządzeniu Nr 430/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 16 czerwca 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta Bydgoszczy.

[Dowód: akta kontroli str. 413-483]

Awans pracowników

Analiza dokumentacji pięciu losowo wybranych osób, które w okresie 2010 – 2012 (I półrocze) zostały zatrudnione w wyniku awansu wewnętrznego wykazała, że osoby przeniesione na inne stanowisko w wyniku awansu spełniały wymagania w zakresie wykształcenia i stażu pracy, określone w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania oraz w Regulaminie Wynagradzania Pracowników w Urzędzie. W dwóch przypadkach awansowano osoby ze stanowisk pomocniczych na stanowiska urzędnicze.

[Dowód: akta kontroli str. 484-487, 500]

Zatrudnianie doradców i asystentów

W latach 2010 – I półrocze 2012 r. w Urzędzie zatrudnionych było łącznie¹⁰ czterech asystentów i czterech doradców. Zawarte umowy o pracę z ww. osobami spełniały warunki wynikające z art. 17 ust. 2 ups, tj. zostały zawarte na czas pełnienia funkcji przez Prezydenta Miasta oraz zawierały zapis o możliwości rozwiązania za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

[Dowód: akta kontroli str. 501-508]

⁹ Zarządzenie Nr 214/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 13 marca 2009 r. w sprawie Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, zmienione Zarządzeniem Nr 515/09 z 15 lipca 2009 r., Zarządzeniem Nr 875/09 z 11 grudnia 2009 r., Zarządzenie Nr 187/11 Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie ustalenia tekstu jednolitego Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Bydgoszczy, Zarządzenie Nr 892/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Bydgoszczy.

¹⁰ Ww. osoby nie były zatrudnione jednocześnie, tzn. liczba zatrudnionych doradców i asystentów nie naruszała uregulowań zawartych w art. 17 ust. 4 pkt 3 ups.

Zatrudnianie pracowników w trybie przeniesienia z innej j.s.t.

W latach 2010 – I półrocze 2012 r. w Urzędzie zatrudniono łącznie 6 osób w trybie przeniesienia z innej j.s.t. Ww. pracownicy spełniali wymagania dla zajmowanego stanowiska w zakresie wykształcenia i stażu pracy, określone w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania oraz w Regulaminie Wynagradzania Pracowników w Urzędzie. Ww. pracowników zatrudniono zgodnie z przepisami art. 22 ups.

[Dowód: akta kontroli str. 509-514]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jako stan niepożądany przenoszenie w wyniku awansu pracowników pomocniczych na stanowiska urzędnicze, ponieważ nie zostali oni zatrudnieni w ramach otwartego i konkurencyjnego naboru zgodnie z art. 11 ust. 1 ups.

Sekretarz Miasta Edward Dobrowolski wyjaśnił że: *„W roku 2012 (do 30 czerwca) awansowano na stanowiska urzędnicze 26 pracowników pomocniczych i obsługi, z tego z 19 pracownikami zawarto umowy o pracę na czas określony, ponieważ uznano, iż są to pracownicy do których należy stosować regulacje zawartą w art. 16 ustawy o pracownikach samorządowych. Podjęcie jednorazowej decyzji o awansowaniu tak dużej grupy pracowników pomocniczych i obsługi na stanowiska urzędnicze, poprzedzone było wstępnym przeglądem stanowisk w grudniu 2011 roku. Zobowiązano wówczas dyrektorów wydziałów do przedłożenia listy pracowników zatrudnionych na stanowisku pomocniczym i obsługi, a wykonujących, zgodnie z indywidualną Kartą stanowiska pracy (zakresem obowiązków) czynności urzędnicze. Warunkiem niezbędnym, awansowania pracownika na stanowisko urzędnicze, było nie tylko wykonywanie przez niego czynności urzędniczych, ale również spełnienie wymagań formalnych na awansowane stanowisko urzędnicze oraz pozytywna ocena przełożonego. Podjęte działania miały na celu uporządkowanie niepożądanego zjawiska występującego w relacjach pracowniczych, a mianowicie, że wśród grupy pracowników wykonujących te same czynności o charakterze urzędniczym, znajdują się pracownicy zatrudnieni zarówno na stanowiskach urzędniczych jak i stanowiskach pomocniczych i obsługi.”*

„(...) w przypadku 7 awansowanych pracowników, na podstawie dokumentacji znajdującej się w Aktach osobowych, ustalono że są to osoby, które były już zatrudnione na stanowisku urzędniczym w jednej z jednostek, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (...) na czas określony dłuższy niż 6 miesięcy lub na czas nieokreślony. Wobec powyższego nie byli to pracownicy zatrudnieni po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych w stosunku do których miałby zastosowanie art. 16 ust. 2 ww. ustawy. Urząd nie był więc zobowiązany do zawarcia z ww.7 pracownikami umów o pracę na czas określony i nie był też zobowiązany do zorganizowania służby przygotowawczej. Nadmieniam, że ustalając czy w stosunku do pracownika ma zastosowanie regulacja art. 16 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych nie jest brane pod uwagę zatrudnienie w jednostkach, o których mowa wyżej na stanowisku pomocniczym i obsługi, lecz wyłącznie zatrudnienie na stanowisku urzędniczym.”

[Dowód: akta kontroli str. 183-184, 625]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

Opis stanu
faktycznego

3. Organizacja i przeprowadzanie służby przygotowawczej

Prezydent Miasta Zarządzeniem Nr 387/09 z dnia 29 maja 2009 r., a następnie Zarządzeniem Nr 90/2011 z dnia 3 lutego 2011 r. ustanowił zasady i wprowadził regulamin przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę dla pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym – zgodnie z art. 19 ust. 8 ups. W ww. uregulowaniach określono m.in. że: służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 3 miesiące i odbywa się w formie samokształcenia, wykładów, zajęć seminaryjnych lub szkoleń e-learningowych prowadzonych przez wyspecjalizowane firmy oraz zajęć praktycznych prowadzonych przez merytorycznie przygotowanych pracowników Urzędu. Wniosek o skierowaniu pracownika do służby przygotowawczej wraz z opinią o pracowniku dyrektor Wydziału przekazuje Sekretarzowi, który podejmuje decyzję o skierowaniu pracownika do służby. Sekretarz może podjąć decyzję o zwolnieniu pracownika od obowiązku odbywania służby, jeżeli pracownik wykaże się wymaganą programem służby przygotowawczej wiedzą i umiejętnością jej stosowania w praktyce. Decyzja Sekretarza w sprawie zwolnienia pracownika z obowiązku odbycia służby nie oznacza zwolnienia z egzaminu kończącego służbę przygotowawczą. Kierownik Referatu Kadr zawiadamia pisemnie pracownika o jego skierowaniu do odbywania służby przygotowawczej, powiadamiając jednocześnie o tym dyrektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego i dyrektora Wydziału, w którym jest zatrudniony pracownik. Program służby przygotowawczej wydziałowej przygotowuje dyrektor Wydziału. Sekretarz na wniosek dyrektora Wydziału zatwierdza opiekuna dla pracownika odbywającego służbę przygotowawczą. Ww. opiekun po zrealizowaniu programu służby sporządza opinię o przebiegu służby pracownika. Służba przygotowawcza kończy się egzaminem testowym składanym przed Komisją Egzaminacyjną powołaną przez Prezydenta Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 87-113]

W poniższej tabeli przedstawiono dane dotyczące pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych w latach 2010 – I połowa 2012:

| Lp. | Wyszczególnienie | 2010 | 2011 | I połowa 2012 | 2010 - I połowa 2012 |
|-----|--|------|------|---------------|----------------------|
| 1 | Liczba pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych | 9 | 2 | 25 | 36 |
| 2 | Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych | 14 | 2 | 3 | 19 |
| 3 | Liczba egzaminów przeprowadzonych dla pracowników zatrudnionych w roku poprzednim po raz pierwszy na stanowiskach urzędniczych | 14 | 2 | 3 | 19 |
| 4 | Liczba pracowników, którzy zdali egzamin z wynikiem pozytywnym | 14 | 2 | 3 | 19 |
| 5 | Liczba pracowników, z którymi podpisano kolejną umowę o pracę | 9 | 2 | 2 | 13 |
| 6 | Liczba pracowników, z którymi nie podpisano kolejnej umowy o pracę | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 7 | Liczba pracowników zwolnionych z odbywania służby przygotowawczej | 0 | 1 | 0 | 1 |

| | | | | | |
|----|---|---|---|----|----|
| 8 | Liczba pracowników, którzy zostali skierowani do odbycia służby przygotowawczej | 9 | 1 | 25 | 35 |
| 9 | Liczba pracowników, którzy nie zostali zwolnieni z odbywania służby przygotowawczej i nie zostali skierowani do jej odbycia, przed końcem okresu na jaki zostali pierwotnie zatrudnieni | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 10 | Liczba pracowników, którzy odmówili złożenia ślubowania | 0 | 0 | 0 | 0 |

[Dowód: akta kontroli str. 86]

W latach 2010 – I połowa 2012 r. w Urzędzie służbę przygotowawczą zorganizowano również dla dwóch osób z innych jednostek organizacyjnych Miasta, tj. dla:

- W.A. dyrektora Zarządu Dróg Miejskich i Komunikacji Publicznej w Bydgoszczy, który odbył służbę przygotowawczą oraz zdał egzamin z wynikiem pozytywnym w okresie nie dłuższym niż 3 miesiące od momentu skierowania do odbycia służby,
- R.D. dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Bydgoszczy, która została zwolniona z odbycia służby i zdała egzamin z wynikiem pozytywnym w terminie przed upływem okresu na który została zawarta umowa o pracę.

[Dowód: akta kontroli str. 116, 181]

Analiza 15 dokumentacji osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej wykazała, że:

- w 15 przypadkach Referat Kadr sporządzał karty dotyczące ustalenia obowiązku odbycia służby przygotowawczej w Urzędzie na podstawie akt osobowych pracownika,
- we wszystkich 15 przypadkach osoby zatrudnione po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym spełniały wymagania określone w art. 16 ust. 2 i 3 ups,
- w 14 przypadkach dyrektorzy Wydziałów składali Sekretarzowi wniosek o skierowanie pracownika do służby przygotowawczej, wraz z proponowanym zakresem służby przygotowawczej wydziałowej, opisem przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu stanowiska pracy, wskazaniem opiekuna pracownika odbywającego służbę przygotowawczą, zgodnie z § 1 ust. 2 Regulaminu służby przygotowawczej,
- w 14 przypadkach decyzję o skierowaniu pracownika do odbycia służby przygotowawczej podjął Sekretarz Miasta, zgodnie z § 1 ust. 1 Regulaminu służby przygotowawczej,
- w jednym przypadku pracownik został przez Sekretarza zwolniony z odbycia służby, zgodnie z § 2 ust. 1 i 2 ww. Regulaminu,
- w 14 przypadkach została sporządzona „Opinia opiekuna o osobie odbywającej służbę przygotowawczą” zatwierdzona przez dyrektora Wydziału,
- w 14 przypadkach służba przygotowawcza trwała nie dłużej niż 3 miesiące, pracownicy odbywali szkolenie w formie e-learningowej oraz w formie wewnętrznych szkoleń udokumentowanych „Kartą pracownika odbywającego służbę przygotowawczą” wraz z programem służby, tj. terminem szkolenia, udziałem w szkoleniach, wykładach, seminariach. W programie służby przygotowawczej uwzględniono teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych,

- w 14 przypadkach służba przygotowawcza zakończyła się egzaminem zdanym w terminie nie dłuższym niż 3 miesiące od rozpoczęcia służby,
- w jednym przypadku pracownika zwolnionego z odbycia służby egzamin został zdany w terminie przed upływem okresu na który została zawarta umowa na czas określony,
- w 15 przypadkach pracownicy złożyli w obecności Sekretarza ślubowanie, potwierdzając to podpisem,
- w 12 przypadkach po zdaniu z wynikiem pozytywnym egzaminie ze służby przygotowawczej oraz złożeniu ślubowania, o którym mowa w art. 19 ust. 9 ups, z pracownikiem zawarto kolejną umowę o pracę.

[Dowód: akta kontroli str. 115-180]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ups w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, w jednostkach, o których mowa w art. 2 ups, umowę o pracę zawiera się na czas określony, nie dłuższy niż 6 miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Zgodnie z § 1 ust. 4 Regulaminu służby przygotowawczej¹¹ obowiązkowi odbycia służby przygotowawczej podlegają pracownicy zatrudnieni w drodze naboru na stanowiskach urzędniczych (...) na podstawie umowy o pracę zawartej na czas określony nie dłuższy niż 6 miesięcy (...).

Stwierdzono, że w trzech przypadkach zmieniono umowy o pracę zatrudniając na stanowiskach urzędniczych osoby zatrudnione w Urzędzie na stanowiskach pomocniczych na czas nieokreślony i w ww. przypadkach nie zmieniono okresu trwania umowy.

a). M.M-A. zatrudniona na podstawie umowy o pracę z 21.05.2009 r. na czas nieokreślony od 1.06.2009 r. na stanowisku pomocy administracyjnej, następnie pismem Sekretarza Miasta z dnia 16.12.2009 r. przeniesiona z dniem 1.01.2010 r. na stanowisko podinspektora (bez zmiany terminu zatrudnienia),

b). D.M. zatrudniony na podstawie umowy o pracę z dnia 18.11.2008 r. na czas nieokreślony od 25.11.2008 r. na stanowisku pomocy administracyjnej, a następnie pismem Sekretarza z dnia 22.03.2010 r. przeniesiony z dniem 1.04.2010 r. na stanowisko podinspektora (zmiana kategorii wynagrodzenia zasadniczego, brak zmiany okresu trwania umowy),

c). A.W. zatrudniona na podstawie umowy o pracę z dnia 23.09.2008 r. na czas nieokreślony od 3.10.2008 r. na stanowisku pomocy administracyjnej, a następnie pismem Sekretarza z dnia 22.01.2010 r. przeniesiona z dniem 1.02.2010 r. na stanowisko podinspektora (zmiana kategorii wynagrodzenia zasadniczego bez zmiany czasu trwania umowy).

[Dowód: akta kontroli str. 129-138, 159-178]

2. Ww. osoby złożyły ślubowanie po objęciu stanowiska urzędniczego przed skierowaniem do odbycia służby przygotowawczej oraz zdaniem egzaminu, co stanowiło naruszenie wymogów art. 19 ust. 9 ups, zgodnie z którym po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu (...) a przed zawarciem nowej umowy o pracę, pracownik składa ślubowanie i § 8 ust. 1 ww. Regulaminu służby

¹¹ Stanowiącego załącznik do Zarządzenia Prezydenta Miasta Bydgoszczy Nr 387/09 z dnia 29 maja 2009 r.

przygotowawczej, według którego przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych pracownik samorządowy, który zdał egzamin z wynikiem pozytywnym, składa ślubowanie (...).

- a). M.M-A. zatrudniona z dniem 1.01.2010 r. na stanowisku podinspektora, złożyła ślubowanie w dniu 4.01.2010 r., skierowana do odbycia służby z dniem 18.01.2010 r., zdała egzamin w dniu 31.03.2010 r.,
- b). D.M. zatrudniony z dniem 1.04.2010 r. na stanowisku podinspektora, złożył ślubowanie w dniu 1.04.2010 r., skierowany do odbycia służby z dniem 1.05.2010 r., zdał egzamin w dniu 19.07.2010 r.,
- c). A.W. zatrudniona z dniem 1.02.2010 r. na stanowisku podinspektora, złożyła ślubowanie w dniu 1.02.2010 r., skierowana do odbycia służby z dniem 1.03.2010r., zdała egzamin w dniu 10.05.2010 r.

[Dowód: akta kontroli str. 129-138, 159-178]

- 3. Z ww. osobami po odbyciu służby przygotowawczej oraz po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu nie zawierano nowej umowy o pracę, co stanowiło naruszenie wymogów art. 19 zgodnie z którym po uzyskaniu pozytywnego wyniku egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, a przed zawarciem nowej umowy o pracę, pracownik składa ślubowanie. Powyższe naruszało również § 2 ust. 8 Zarządzenia Nr 387/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 29 maja 2009 r. w sprawie odbywania służby przygotowawczej w Urzędzie¹², zgodnie z którym pozytywny wynik egzaminu jest niezbędnym warunkiem zatrudnienia pracownika na czas nieokreślony.

Ww. pracownicy byli zatrudnieni na umowy o pracę na czas nieokreślony przed złożeniem ślubowania.

[Dowód: akta kontroli str. 129-138, 159-178]

Sekretarz Miasta Edward Dobrowolski wyjaśnił że: „Pan D.M. z dniem 1.04.2010 r. został zatrudniony, w drodze awansu wewnętrznego, na stanowisku urzędniczym - podinspektor. Z wyżej wymienionym nie zawarto umowy na czas określony, ponieważ w 2010 roku, Urząd stał na stanowisku, że skoro mamy do czynienia z przeniesieniem pracownika na stanowisko urzędnicze w drodze awansu wewnętrznego, to nie wiąże się to z nawiązaniem nowej umowy o pracę tylko ze zmianą warunków pracy i płacy w ramach aktualnie obowiązującej pracownika umowy o pracę. Zmianie ulegają stanowisko pracy oraz warunki płacy. Podobny pogląd na temat awansu wewnętrznego wyrażają przeciwnicy przenoszenia pracowników między poszczególnymi kategoriami pracowników (Paweł Groński, „Ustawa o pracownikach samorządowych. Komentarz), którzy uważają, że właśnie z tego powodu trudno jest w praktyce zastosować interpretację pozwalającą na awans wewnętrzny pracownika pomocniczego i obsługi na stanowisko urzędnicze. Ponieważ, nie zawarto z w.wym. pracownikiem umowy na czas określony, powstał dylemat kiedy pracownik winien złożyć ślubowanie. Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2009 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 z późn.zm.) - „Przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków służbowych, z zastrzeżeniem art. 19 ust 9...” tj. „...przed zawarciem nowej umowy o pracę, pracownik składa ślubowanie”. W opisanych wyżej okolicznościach uznano więc, że pracownik winien złożyć ślubowanie przed przystąpieniem do wykonywania obowiązków urzędnika. Na poparcie słuszności zajęcia takiego stanowiska, przemawiała nieprecyzyjna regulacja art. 16 ust. 3 wymienionej ustawy,

¹² Od dnia 3 lutego 2011 r. obowiązuje Zarządzenie Nr 90/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy w sprawie odbywania służby przygotowawczej w Urzędzie Miasta Bydgoszczy

która nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy w.wym. pracownik spełniał, czy nie spełniał kryteria podejmującego po raz pierwszy pracę.(...)

Z całą pewnością mogę stwierdzić, że gdyby wyżej wymienieni pracownicy byli awansowani w następnych latach procedura postępowania byłaby inna, ponieważ obecnie awansując pracowników pomocniczych i obsługi na stanowiska urzędnicze przyjęto odmienną procedurę jak w opisanych wyżej przypadkach. Podstawą do przeniesienia jest porozumienie zawierane z pracownikiem, (na jego wniosek), zmieniające warunki umowy o pracę, a w przypadku osób podlegających odbyciu służby przygotowawczej, zmianie ulega również rodzaj umowy o pracę. W wyniku zawartego z pracownikiem porozumienia, pracownik zatrudniony zostaje na podstawie umowy o pracę na czas określony, w czasie której trwania kierowany jest do odbycia służby przygotowawczej. Dopiero, po pozytywnym zdaniu egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, zawiera się z pracownikiem umowę o pracę na czas nieokreślony, po uprzednim złożeniu przez niego ślubowania. (...)"

[Dowód: akta kontroli str. 182-184]

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze, pomimo wystąpienia nieprawidłowości, których skala nie miała jednak zasadniczego wpływu na ocenę cząstkową.

4. Dokonywanie ocen okresowych pracowników Urzędu

Opis stanu faktycznego

Prezydent Miasta Bydgoszczy Zarządzeniem Nr 378/09 z dnia 22 maja 2009 r. (z późniejszymi zmianami¹³) określił sposób dokonywania okresowych ocen pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie. W zarządzeniu określono – zgodnie z art. 28 ups - sposób dokonywania okresowych ocen, okresy, za które jest sporządzana ocena (nie rzadziej niż raz na dwa lata i nie częściej niż raz na 6 miesięcy), kryteria, na podstawie których jest sporządzana ocena (kryteria obowiązkowe i kryteria do wyboru przez bezpośredniego przełożonego), oraz skalę ocen. Przepisy ww. zarządzenia nie obejmowały pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania. Prezydent Miasta nie określał organizacji dokonywania ocen okresowych pracowników na innych niż urzędnicze stanowiskach, tj. asystentów i doradców, pomocniczych i obsługi.

[Dowód: akta kontroli str. 516-526, 527-529]

W poniższym zestawieniu przedstawiono zbiorcze zestawienie danych dotyczące ocen pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych:

¹³ Zarządzenie Nr 725/2011 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 26 września 2011 r.

| Lp. | Wyszczególnienie | 2010 | | | | | 2011 | | | | | 2012 I półrocze | | | | |
|-----|--|--------------------|-------------|--|-------------------------|-------------------------|--------------------|-------------|--|-------------------------|-------------------------|--------------------|-------------|--|-------------------------|-------------------------|
| | | Liczba pracowników | Liczba ocen | Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika | Liczba odwołań od oceny | Liczba ocen negatywnych | Liczba pracowników | Liczba ocen | Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika | Liczba odwołań od oceny | Liczba ocen negatywnych | Liczba pracowników | Liczba ocen | Liczba ocen w przeliczeniu na 1 pracownika | Liczba odwołań od oceny | Liczba ocen negatywnych |
| 1 | Wszyscy urzędnicy* | 809 | 80 | 0,10 | 1 | 0 | 798 | 790 | 0,99 | 5 | 1 | 813 | 35 | 0,04 | 0 | 2 |
| 2 | Pracownicy zatrudnieni na podstawie powołania | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 3 | Sekretarz | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 4 | Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych | 68 | 0 | 0 | 0 | 0 | 62 | 64 | 1,03 | 0 | 0 | 103 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5 | Pozostali pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych | 674 | 79 | 0,12 | 0 | 0 | 680 | 711 | 1,05 | 5 | 1 | 709 | 35 | 0,05 | 0 | 2 |

*Nie uwzględniono pracowników: na podstawie wyboru, powołania, pomocniczych i obsługi, asystentów i doradców

[Dowód: akta kontroli str. 515]

Analiza 15 losowo wybranych ocen okresowych pracowników (tj. 1,7% populacji) dokonanych w latach 2010-2012 (I półrocze) wykazała, że:

- a) we wszystkich przypadkach przestrzegano częstotliwości dokonywania ocen okresowych określonych w Zarządzeniu Prezydenta Nr 378/09, tj.:
 - w 7 przypadkach ocenę pracownika przeprowadzano co dwa lata, zgodnie z art. 27 ust. 2 ups oraz § 16 ust. 1 i 3 ww. zarządzenia,
 - w czterech przypadkach osób zatrudnionych po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym pierwsze oceny przeprowadzono w terminie 6 miesięcy od dnia zatrudnienia, zgodnie z § 17 ust. 1 ww. zarządzenia,
 - w dwóch przypadkach sporządzono informację o zamianie terminu oceny z powodu: usprawiedliwionej nieobecności w pracy ocenianego oraz zmiany stanowiska pracy ocenianego, zgodnie z § 19 ust. 1-4 ww. zarządzenia,
 - w dwóch przypadkach pracowników ocenionych negatywnie, kolejnej oceny dokonywano nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zakończenia poprzedniej oceny, zgodnie z art. 27 ust. 8 ups oraz § 18 ww. zarządzenia (kolejnej oceny dokonano odpowiednio po 4 miesiącach i 10 miesiącach przy zachowaniu tych samych kryteriów oceniania),
- b) we wszystkich przypadkach ocen dokonywano na podstawie kryteriów obowiązkowych (stanowiących załącznik nr 1 do ww. zarządzenia), kryteriów do wyboru (stanowiących załącznik nr 2 do ww. zarządzenia) oraz obowiązków pracownika samorządowego określonych w art. 24 i art. 25 ust. 1 ups (wykazanych w załączniku nr 4 do ww. zarządzenia),
- c) we wszystkich przypadkach oceny zostały sporządzone pisemnie zgodnie ze wzorem „Arkusze okresowej oceny pracownika samorządowego” stanowiącym załącznik nr 3 do ww. zarządzenia Prezydenta,
- d) we wszystkich przypadkach oceny zostały doręczone ocenianym oraz oceniani własnoręcznym podpisem potwierdzili fakt zapoznania się z oceną, zgodnie z § 15 ww. zarządzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 527-545]

Analiza wykazała, że w latach 2010 – I połowa 2012 r. dwie osoby zostały ocenione negatywnie, tj.:

1. E.S. – w Wydziale – ocena negatywna z dnia 28 października 2011 r., odwołanie od oceny do Prezydenta z dnia 4 listopada 2011 r. Prezydent Miasta, po zasięgnięciu opinii Koordynatora Zespołu (gdzie pracownik był zatrudniony od 22.03.2011 r. do 5.05.2011r.), Dyrektora Wydziału (gdzie pracownik był zatrudniony od 6.05.2011 r. do 31.07.2011 r.), Dyrektora Wydziału (gdzie pracownik był zatrudniony od 1.08.2011 r.), pismem z dnia 17 listopada 2011 r., tj. z zachowaniem terminu określonego w art. 27 ust. 6 ups, nie uwzględnił odwołania i utrzymał ocenę w mocy. Po przeniesieniu ww. pracownika z dniem 1 czerwca 2012 r. na inne stanowisko przeprowadzono w dniu 4 września 2012 r. kolejną ocenę pracownika (ocena pozytywna).

[Dowód: akta kontroli str. 541]

2. A.M. – inspektor w – ocena negatywna z dnia 28 lutego 2012 r. oraz ocena negatywna z 11 czerwca 2012 r. Ww. pracownik nie odwoływał się od otrzymanych ocen.

[Dowód: akta kontroli str. 540, 546, 547]

Zgodnie z art. 27 ust. 9 ups uzyskanie ponownej negatywnej oceny (...) skutkuje rozwiązaniem umowy o pracę, z zachowaniem okresów wypowiedzenia.

Sekretarz Miasta – Edward Dobrowolski wyjaśnił, że: „Z A.M. zostanie rozwiązany stosunek pracy z zachowaniem okresu wypowiedzenia. Po konsultacji z Zespołem Prawnym uznano, że druga negatywna ocena nakłada na pracodawcę obowiązek uruchomienia procedury zmierzającej do rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem, która rozpoczyna się od konsultacji ze związkami zawodowymi. Po otrzymaniu stanowiska związków zawodowych nie ma możliwości wręczenia wypowiedzenia A.M., ponieważ ww. od dnia 19 czerwca 2012 r. przebywa na zwolnieniu lekarskim.”

[Dowód: akta kontroli str. 181]

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

- 5.1. Procedury zabezpieczające przed wykonywaniem przez urzędników zajęć w ramach obowiązków pozasłużbowych wywołujące uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ups

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 - 2012 (I półrocze) w Urzędzie na podstawie art. 31 ust. 1 i 3 ups zostało złożonych 7 oświadczeń o prowadzeniu lub rozpoczęciu prowadzenia

działalności gospodarczej przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

Szczegółowe dane dotyczące liczby ww. oświadczeń przedstawiono w poniższym zestawieniu:

| Lp. | Wyszczególnienie | 2010 | 2011 | 2012 (I półrocze) | ogółem 2010- 2012 (I półrocze) |
|------|--|------|------|----------------------|-----------------------------------|
| 1 | liczba złożonych oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej łącznie, z tego: | 2 | 5 | 1 | 8 |
| 1.1. | osoby z powołania | 0 | 1* | 0 | 1 |
| 1.2. | osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1.3. | doradcy i asystenci | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1.4. | pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych | 2 | 4 | 1 | 7 |

Uwagi:

* informacja o zaprzestaniu działalności gospodarczej na podstawie art. 24h ust. 5 usg

W zestawieniu nie ujęto tzw. „negatywnych” oświadczeń dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej składanych przez osoby przyjmowane do pracy w Urzędzie na stanowisko urzędnicze (tzn. oświadczeń, w których przyjmowana osoba informuje, że nie prowadzi działalności gospodarczej).

[Dowód: akta kontroli str. 185]

Wewnętrzne zasady zabezpieczające przed wykonywaniem przez urzędników w ramach obowiązków pozasłużbowych zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ups ustalono i przyjęto:

- Zarządzeniem Nr 113/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie zakazu wykonywania przez urzędników Urzędu Miasta Bydgoszczy, zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, zajęć pozostających w sprzeczności z obowiązkami pracownika samorządowego,
- Zarządzeniem Nr 114/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 6 lutego 2009 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki pracowników samorządowych w Urzędzie Miasta Bydgoszczy.

[Dowód: akta kontroli str. 186-195]

W ww. zarządzeniach przyjęto m.in. że pracownicy zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych, nie mogą wykonywać zajęć pozostających w sprzeczności lub związanych z zajęciami, które wykonują w ramach obowiązków służbowych, wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy o pracownikach samorządowych. Nie mogą oni m.in. wykonywać czynności związanych z przygotowaniem projektów, dokumentacji, opinii i innych opracowań, jeżeli z okoliczności sprawy wynika, iż z racji właściwości rzeczowej lub miejscowej służyć one będą osobom lub podmiotom do przedłożenia organom Miasta Bydgoszczy, celem weryfikacji lub wydania rozstrzygnięcia w sprawie oraz podejmować czynności, u których podstaw leży zainteresowanie załatwieniem sprawy przez organ Miasta Bydgoszczy w określony sposób, wynikający z więzi łączącej pracownika z daną osobą lub podmiotem. Ponadto pracownik powinien wyłączyć się od załatwiania sprawy, w przypadku stwierdzenia, że podjęcie czynności może być sprzeczne z jego obowiązkami albo, że może budzić jakiegokolwiek wątpliwości co do jego bezstronności.

[Dowód: akta kontroli str. 186-195]

Pracownicy samorządowi przyjmowani do pracy w Urzędzie składają oświadczenia potwierdzające znajomość ww. zarządzeń, które są dołączane do akt osobowych.

[Dowód: akta kontroli str. 299]

Przeprowadzona analiza przestrzegania ww. zasad przez 15 pracowników Urzędu, stanowiących dobraną losowo próbę pracowników Urzędu zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych (z Wydziału: Mienia i Geodezji, Inwestycji Miasta, Administracji Budowlanej, Strategii i Rozwoju Miasta, Referatu Funduszy Europejskich), którzy w latach 2010-2012 (I półrocze) nie złożyli oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, wykazała że w Urzędzie przestrzegane były procedury wewnętrzne zabezpieczające przed wykonywaniem przez urzędników w ramach obowiązków pozasłużbowych zajęć wywołujących uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ups, które umożliwiały eliminowanie takich przypadków.

[Dowód: akta kontroli str. 262-271, 273-280]

Spośród 15 ww. osób pięciu pracowników posiadało uprawnienia zawodowe do wykonywania samodzielnie funkcji w zakresie budownictwa, geodezji i kartografii. Nie stwierdzono, by objęci badaniem pracownicy Urzędu, zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych wykonywali działalność gospodarczą lub inne zajęcia pozostające w sprzeczności lub związane z zajęciami, które wykonywali w ramach obowiązków służbowych, wywołujące uzasadnione podejrzenie o stronniczość lub interesowność oraz zajęcia sprzeczne z obowiązkami wynikającymi z ups.

Na podstawie informacji uzyskanych ze Starostwa Powiatowego w Bydgoszczy oraz właściwych urzędów skarbowych ustalono, że ww. pracownicy nie wykonywali innych prac poza wynikającymi ze stosunku pracy w Urzędzie.

[Dowód: akta kontroli str. 262-271, 273-280]

Analiza dokumentacji 7 pracowników, którzy złożyli oświadczenia o prowadzeniu / rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej wykazała, że prowadzona działalność gospodarcza nie pozostawała w sprzeczności i nie była związana z zajęciami wykonywanymi w ramach czynności służbowych przez ww. pracowników. We wszystkich przypadkach złożone oświadczenia spełniały wymagania określone w art. 31. Pełnomocnik Prezydenta ds. walki z korupcją dokonywał analizy informacji zawartych w ww. oświadczeniach potwierdzając to stosowną notatką. W 6 przypadkach oświadczenia zostały złożone zgodnie z terminem określonym w art. 31 ust. 3 ups.

[Dowód: akta kontroli str. 202-208]

Nie stwierdzono wystąpienia w Urzędzie przypadków bezpośredniej podległości służbowej pomiędzy małżonkami oraz osobami pozostającymi ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia włącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, o których mowa w art. 26 ups.

[Dowód: akta kontroli str. 227-241]

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. M. Ł. - inspektor w Wydziale w dniu 15 września 2011 r. złożyła oświadczenie, że z dniem 15 sierpnia 2011 r. rozpoczęła działalność gospodarczą, tj. ww. oświadczenie zostało złożone 1 dzień po terminie określonym w art. 32 ust. 3 ups, zgodnie z którym pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym jest

obowiązany złożyć kierownikowi jednostki, w której jest zatrudniony, oświadczenie o prowadzeniu działalności gospodarczej, w terminie 30 dni od dnia podjęcia działalności gospodarczej lub zmiany jej charakteru.

[Dowód: akta kontroli str. 196-198]

M. Ł. - inspektor w Wydziale

wyjaśniła, że:

"We wniosku o wpis do ewidencji działalności gospodarczej podałam datę rozpoczęcia działalności 15 sierpnia 2011r. datę tę podałam jednak zupełnie przypadkowo. Chciałam bowiem rozpocząć dalsze działania związane z prowadzeniem działalności takie jak założenie konta bankowego, powiadomienie Urzędu Skarbowego itp. Datę tę podałam nieprzemyślenie, tym bardziej że jest to dzień ustawowo wolny od pracy. Ponieważ prowadzę szkołę językową działalność gospodarczą faktycznie rozpoczęłam z dniem 1 września 2011r., razem z rozpoczęciem nowego roku szkolnego."

[Dowód: akta kontroli str. 199]

2. Ww. pracownikowi nie nałożono kary upomnienia lub nagany, o której mowa w art. 31 ust. 4 ups, stosownie do którego w przypadku niezłożenia w terminie oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej na pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym jest nakładana taka kara.

[Dowód: akta kontroli str. 196-201, 206]

Pełnomocnik Prezydenta ds. walki z korupcją Sławomir Bodak wyjaśnił, że: *"(...) Pani M. Ł., inspektor w Wydziale . złożyła w dniu 15.09.2011r. oświadczenie, że z dniem 15 sierpnia 2011r. rozpoczęła działalność gospodarczą. Obliczając 30-dniowy termin przyjąłem zasadę zgodnie z obowiązującymi przepisami, iż w przypadku, gdy początkiem terminu określonego w dniach jest pewne zdarzenie, przy obliczaniu tego terminu nie uwzględnia się dnia, w którym zdarzenie nastąpiło. W omawianym przypadku Pani M.Ł. w oświadczeniu wskazała jako datę rozpoczęcia działalności dzień 15 sierpnia, pomimo iż w dniu tym było niemożliwe podjęcie działalności gospodarczej, albowiem był on dniem ustawowo wolnym od pracy. Jak wyżej wymieniona oświadczyła, działalność gospodarcza została podjęta w formie nauki języków obcych i faktycznie została rozpoczęta z nowym rokiem szkolnym, tj. 1 września 2011r. Pragnę wskazać, że zgłoszenie i wpis do ewidencji działalności gospodarczej stanowi tylko podstawę rozpoczęcia działalności gospodarczej w rozumieniu jej legalizacji i nie jest zdarzeniem ani czynnością utożsamianą z podjęciem takiej działalności. Określenie przez samego przedsiębiorcę daty rozpoczęcia działalności wpisywanej do ewidencji powoduje jedynie istnienie domniemania faktycznego, że ta działalność została podjęta. O podjęciu działalności gospodarczej przesądza element faktyczny tj. rzeczywiste podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej. Mając powyższe na uwadze pragnę podkreślić, że interpretacja przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, m.in. art. 31, w praktyce powoduje duże trudności, albowiem treść wskazanego przepisu nie do końca wyjaśnia zawarte w nim pojęcia, m.in. "podjęcie działalności gospodarczej". Jak wskazałem wcześniej, mając na uwadze wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5.03.2010r., jak i wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 25.10.2006r. podjęcie działalności gospodarczej należy rozumieć jako rzeczywiste podjęcie działalności gospodarczej. W tym przypadku jest to data 1 września 2011r. Reasumując, w tym stanie rzeczy ukaranie Pani M. Ł. byłoby nieuzasadnione."*

[Dowód: akta kontroli str. 200-201]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jako dobrą praktykę stosowaną w Urzędzie obowiązującą zasadę, że pracownicy na stanowiskach urzędniczych, którzy nie prowadzą działalności gospodarczej również składają stosowne oświadczenie o nieprowadzeniu tej działalności.

5.2. Oświadczenia majątkowe

Opis stanu
faktycznego

W latach 2010 – I półrocze 2012 r. w Urzędzie złożone zostały łącznie 783 oświadczenia majątkowe pracowników Urzędu, zobowiązanych do ich złożenia.

[Dowód: akta kontroli str. 281]

Szczegółowe dane dotyczące liczby złożonych oświadczeń przedstawiono w poniższym zestawieniu:

| Lp. | Wyszczególnienie | 2010 | 2011 | 2012 (I półrocze) | 2010-2012 (I półrocze) |
|------|---|------|------|----------------------|---------------------------|
| 1 | liczba złożonych oświadczeń majątkowych łącznie, z tego: | 220 | 327 | 236 | 783 |
| 1.1. | osoby zobowiązane do złożenia oświadczeń majątkowych na podstawie usg, usp i usw. | 98 | 117 | 107 | 322 |
| 1.2. | osoby zajmujące kierownicze stanowiska urzędnicze | 99 | 153 | 88 | 340 |
| 1.3. | doradcy i asystenci | 3 | 8 | 6 | 17 |
| 1.4. | pozostali pracownicy na stanowiskach urzędniczych | 20 | 49 | 35 | 104 |

Uwagi:

Zestawienie obejmuje liczbę złożonych oświadczeń majątkowych Prezydentowi Miasta Bydgoszczy przez urzędników.

W pkt. 1.1. nie ujęto oświadczeń majątkowych następujących osób zobowiązanych do złożenia oświadczenia majątkowego na podstawie ustawy o samorządzie gminnym:

- Prezydenta Miasta Bydgoszczy i Przewodniczącego Rady Miasta - składają oświadczenia majątkowe wojewodzie,

- radnych Rady Miasta - składają oświadczenia majątkowe Przewodniczącemu Rady Miasta,

- osób składających oświadczenia majątkowe Prezydentowi, ale zatrudnionych poza Urzędem (w jednostkach organizacyjnych gminy oraz gminnych osobach prawnych),

W pkt. 1.2. nie zostały ujęte osoby, które są zatrudnione na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w Urzędzie i składają oświadczenia majątkowe na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ wydają decyzje w imieniu Prezydenta Miasta.

W pkt. 1.4. wskazano oświadczenia majątkowe złożone przez pracowników zatrudnionych w Urzędzie na stanowisku głównego specjalisty, którzy jednocześnie nie mają upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta Miasta. W tym punkcie nie ujęto osób, które składają oświadczenia na podstawie ustawy o samorządzie gminnym, ponieważ wydają decyzje w imieniu Prezydenta Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 281]

Zarządzeniem Nr 112/09 z dnia 6 lutego 2009 r.¹⁴ Prezydent Miasta Bydgoszczy zobowiązał niektórych pracowników Urzędu (pracowników samorządowych zatrudnionych na kierowniczych stanowiskach urzędniczych oraz głównych specjalistów, doradców i asystentów, nieposiadających upoważnienia do wydawania decyzji administracyjnych w imieniu Prezydenta) do składania oświadczeń majątkowych Prezydentowi Miasta.

[Dowód: akta kontroli str. 303-310, 311-317]

Prezydent Miasta Bydgoszczy upoważnił Pełnomocnika Prezydenta Miasta ds. walki z korupcją¹⁵ do dokonywania analizy oświadczeń majątkowych składanych Prezydentowi Miasta na podstawie art. 24h usg, oświadczeń o działalności

¹⁴ Wraz ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem Nr 780/10 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z 31 grudnia 2010 r.

¹⁵ Upoważnienie z dnia 19 lutego 2009 r. (WO.I.01130/63/09) oraz z dnia 10 lutego 2011 r. (WOA.I.0052.128.2011)

gospodarczej składanych na podstawie art. 31 i art. 32 ust. 1 ups i ww. Zarządzenia Nr 112/09. Ww. upoważnienie nie obejmowało analizy oświadczeń majątkowych oraz oświadczeń o działalności gospodarczej składanych przez Zastępców Prezydenta Miasta, Sekretarza, Skarbnika.

[Dowód: akta kontroli str. 318-321]

Badanie, dobranej losowo próby 15 oświadczeń majątkowych złożonych w latach 2010 – 2012 (I półrocze) wykazało, że:

- w 8 przypadkach oświadczeń złożonych przez Zastępców Prezydenta, Sekretarza, Skarbnika, Prezydent Miasta dokonał analizy danych wykazanych w tych oświadczeniach,
- w 7 przypadkach oświadczeń złożonych przez pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, Pełnomocnik Prezydenta Miasta ds. walki z korupcją dokonał analizy danych wykazanych w ww. oświadczeniach.

Prezydent Miasta poinformował Radę Miasta Bydgoszczy o wynikach ww. analiz w terminie określonym w art. 24h ust. 12 usg.

[Dowód: akta kontroli str. 282-296, 322-336]

Prezydent Miasta Bydgoszczy zapewnił warunki ewidencjonowania, przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem bądź utratą oświadczeń złożonych przez pracowników Urzędu zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu Prezesa 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 zakładowych¹⁶.

Złożone Prezydentowi Miasta oświadczenia są rejestrowane w systemie komputerowym Docman, następnie zadekretowane przez osobę lub osoby upoważnione i przekazywane do Pełnomocnika Prezydenta ds. walki z korupcją. W celu zarejestrowania oświadczenia bądź pisma ww. Pełnomocnik wydzielił 4 grupy spraw, tj.: oświadczenia majątkowe złożone na podstawie art. 24h usg, oświadczenia majątkowe złożone na podstawie ww. Zarządzenia Nr 112/09 Prezydenta Miasta (zmienionego Zarządzeniem Nr 780/10), oświadczenia majątkowe złożone na podstawie ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹⁷, oświadczenia o prowadzeniu działalności gospodarczej lub wykonywaniu dodatkowych zajęć. Oświadczenia majątkowe są zabezpieczone przez dostępem osób nieuprawnionych, tj. są przechowywane w szafie metalowej plombowanej w pomieszczeniu jednoosobowym. Oświadczenia przechowuje się przez okres 6 lat.

[Dowód: akta kontroli str. 297-302]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

¹⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

¹⁷ Dz. U. z 2006, Nr 216, poz. 1584 ze zm.

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

6.1. Nagrody pracownicze

Opis stanu faktycznego

W latach 2010 – 2012 (I półrocze) w Urzędzie przyznano i wypłacono pracownikom ogółem 8.428 nagród o łącznej wartości 13.150 tys. zł.

Szczegółowe dane dotyczące ww. nagród przedstawiono w poniższym zestawieniu:

/w tys. zł/

| Lp. | Treść | 2010 | | | | | 2011 | | | | | 2012 I połowa | | | | |
|------|---|--------|--|---------------------------|---------------------------------|-----------|--------|--|---------------------------|---------------------------------|-----------|---------------|--|---------------------------|---------------------------------|-----------|
| | | Plan | Liczba pracowników ogółem na dzień 31.12 | Liczba przyznanych nagród | Liczba nagrodzonych pracowników | Wykonanie | Plan | Liczba pracowników ogółem na dzień 31.12 | Liczba przyznanych nagród | Liczba nagrodzonych pracowników | Wykonanie | Plan | Liczba pracowników ogółem na dzień 30.06 | Liczba przyznanych nagród | Liczba nagrodzonych pracowników | Wykonanie |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| 1 | wynagrodzenia ogółem | 50 317 | 975 | - | - | 50 207 | 50 288 | 951 | - | - | 49 614 | 50 032 | 937 | - | - | 21 950 |
| 2 | nagrody ogółem | 6 154 | 975 | 3 767 | 975 | 6 154 | 5 894 | 951 | 3 712 | 961 | 5 514 | 4 098 | 937 | 949 | 904 | 1 482 |
| 2.1. | nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru | - | 1 | 0 | 0 | 0 | - | 1 | 0 | 0 | 0 | - | 1 | 0 | 0 | 0 |
| 2.2. | nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania | - | 7 | 27 | 5 | 191 | - | 5 | 17 | 5 | 94 | - | 5 | 5 | 5 | 29 |
| 2.3* | nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na kierowniczych stanowiskach urzędniczych | - | 809 | 3 165 | 816 | 5 200 | - | 798 | 3 110 | 807 | 4 661 | - | 813 | 806 | 785 | 1 261 |
| 2.4* | nagrody dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych | - | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.5 | nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach asystenci i doradcy | - | 3 | 0 | 0 | 0 | - | 3 | 15 | 4 | 27 | - | 4 | 2 | 2 | 2 |
| 2.6 | nagrody dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi | - | 155 | 575 | 154 | 763 | - | 144 | 570 | 145 | 732 | - | 114 | 136 | 112 | 190 |

Uwagi:

*W Urzędzie Miasta Bydgoszczy wynagrodzenia pracowników, w tym nagrody planowane są według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej. W zestawieniu podano § 401 bez pochodnych

**Wykonanie nagród nie jest prowadzone z podziałem na pracowników umownych i mianowanych. Stan zatrudnienia pracowników mianowanych w Urzędzie na dzień 31 grudnia danego roku przedstawiał się następująco: w 2010 r.- 67 osób, w 2011 r. - 56 osób

[Dowód: akta kontroli str. 62-63]

Zarządzeniem Nr 430/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 16 czerwca 2009 r. ustalono Regulamin Wynagradzania Pracowników w Urzędzie Miasta Bydgoszczy (zwany dalej „Regulaminem Wynagradzania”). W rozdziale 7 ww. regulaminu

określono dla pracowników zatrudnionych w Urzędzie zasady przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa, o których mowa w art. 39 ust. 2 ups.

[Dowód: akta kontroli str. 38-59]

Zgodnie z § 21 Regulaminu Wynagradzania nagrody uznaniowe mogą być przyznawane, w miarę posiadanych środków na ten cel, doraźnie, bezpośrednio po zaistnieniu uzasadniających ich przyznanie okoliczności lub po zakończeniu kwartału. Wysokość ww. nagrody uznaniowej ustala się w oparciu o ocenę wyników uzyskanej pracy zawodowej, stopień złożoności i trudności wykonywanych zadań, dyspozycyjność pracownika w zakresie wykonywania ważnych i pilnych zadań objętych zakresem obowiązków, wykonywanie dodatkowych zadań poza zakresem obowiązków. Pracownik, na którego nałożono karę porządkową w okresie ostatnich 12 miesięcy poprzedzających dzień ustalenia prawa do nagrody uznaniowej, traci prawo do tej nagrody. Odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody, składa się do akt osobowych pracownika.

W Regulaminie Wynagradzania nie określono limitu maksymalnej wysokości nagrody.

[Dowód: akta kontroli str. 55-57, 79-83]

Zarządzeniem Nr 449/09 Prezydenta Miasta Bydgoszczy z dnia 26 czerwca 2009 r. ustalono zasady przyznawania i wypłacania dodatków specjalnych i nagród pracownikom Urzędu Miasta Bydgoszczy zatrudnionym na podstawie powołania.

[Dowód: akta kontroli str. 60-61]

Analiza 15 losowo wybranych dokumentacji dotyczących przyznanych nagród wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach pracownicy zapoznali się z warunkami przyznawania i wypłacania nagród określonymi w Regulaminie Wynagradzania potwierdzając to pisemnym „Oświadczeniem o zapoznaniu się z Regulaminem Wynagradzania”, które znajdowało się w aktach osobowych każdego pracownika,
- pracownikom przyznano nagrody za zaangażowanie w wykonywanie obowiązków służbowych,
- we wszystkich przypadkach nagrody przyznano zgodnie z trybem określonym w Regulaminie Wynagradzania, tj. na wniosek dyrektora wydziału, w terminie po zakończeniu kwartału,
- we wszystkich przypadkach w aktach osobowych pracowników znajdowały się odpisy pism o przyznaniu nagrody.

[Dowód: akta kontroli str. 64-78]

6.2. Premie

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 20 ust. 1 Regulaminu Wynagradzania pracownicy zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych i obsługi (...), w ramach posiadanych środków, mogą co miesiąc otrzymać za czas efektywnie przepracowany premię. W regulaminie określono zasady przyznawania premii, przypadki kiedy premia nie przysługuje, wysokość premii przysługującej pracownikom pomocniczym i obsługi.

[Dowód: akta kontroli str. 54-55, 79-83]

W Urzędzie pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi przyznano:

- w 2010 r. 151 osobom 1.650 premii o łącznej wartości 1.407 tys. zł,
- w 2011 r. 151 osobom 1.672 premie o łącznej wartości 1.413 tys. zł,

- w I połowie 2012 r. 146 osobom 812 premii o łącznej wartości 702 tys. zł
Dowód: akta kontroli str. 84-85]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje jako dobrą praktykę stosowanie w Urzędzie zasady pisemnego składania oświadczeń przez pracowników o zapoznaniu się z Regulaminem Wynagradzania.

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

Zrealizowane w Urzędzie w latach 2010, 2011 i 2012 (I półrocze) wydatki na wynagrodzenia wyniosły łącznie 153.772 tys. zł i nie były w poszczególnych okresach wyższe od kwot wydatków na wynagrodzenia określonych w planach finansowych Urzędu na te lata. Szczegółowe dane dotyczące wynagrodzeń pracowników Urzędu w latach 2010- 2012 (I półrocze) przedstawiono w poniższym zestawieniu:

/w tys. zł/

| Lp | Treść | 2010 | | | | 2011 | | | | 2012 I półrocie | | | | 2010 - I półrocie 2012 |
|--------|--|------------------|-----------|---------------------------|-------|------------------|-----------|---------------------------|-------|------------------|-----------|---------------------------|---------|------------------------|
| | | plan po zmianach | wykonanie | Liczba pracowników ogółem | 4:3 % | plan po zmianach | wykonanie | Liczba pracowników ogółem | 8:7 % | plan po zmianach | wykonanie | Liczba pracowników ogółem | 12:11 % | wykonanie |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 |
| 1 | Wydatki ogółem | 497 147 | 466 526 | 975 | 93.8% | 480 736 | 465 787 | 951 | 96.9% | 512 879 | 216 316 | 937 | 42.2% | 1 148 629 |
| 1.1. | Wynagrodzenia ogółem (prezentowane zgodnie z art. 236 u.p. ust. 3, pkt 1 lit. a) | 62 707 | 62 385 | 975 | 99.5% | 62 881 | 61 763 | 951 | 98.2% | 62 407 | 29 624 | 937 | 47.5% | 153 772 |
| 1.1.1. | Udział % w wynagrodzeń w wydatkach ogółem | - | 13.4% | X | - | - | 13.3% | X | - | - | 13.7% | X | - | 13.4% |
| 1.2. | Wynagrodzenia osób na stanowiskach kierowniczych i urzędniczych | - | 12 886 | 123 | - | - | 10 281 | 101 | - | - | 5 250 | 104 | - | 28 417 |
| 1.3. | Wynagrodzenia osób na pozostałych stanowiskach urzędniczych | - | 40 936 | 686 | - | - | 43 027 | 697 | - | - | 20 199 | 709 | - | 104 162 |
| 1.4. | Wynagrodzenia osób na stanowiskach doradców | - | 0 | 0 | - | - | 155 | 2 | - | - | 23 | 2 | - | 178 |
| 1.5. | Wynagrodzenia osób na stanowiskach asystentów | - | 8 | 3 | - | - | - | - | - | - | 31 | 2 | - | 109 |
| 1.6. | Wynagrodzenia osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi | - | 7 299 | 155 | - | - | 7 272 | 144 | - | - | 3 518 | 114 | - | 18 089 |
| 2. | Wydatki na PFRON | 83 | 82 | X | 98.8% | 90 | 90 | X | 100% | 285 | 184 | X | 64.6% | 356 |

[Dowód: akta kontroli str. 337]

W Regulaminie Wynagradzania określone zostały:

- wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych w ramach poszczególnych grup zawodowych, tj.: stanowisk urzędniczych, w tym kierowniczych oraz stanowisk pomocniczych i obsługi, na których stosunek pracy nawiązano na podstawie umowy o pracę, uwzględniające minimalne wymagania kwalifikacyjne określone w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania¹⁸,

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych /Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm./ zwane „rozporządzeniem w sprawie wynagradzania”

- szczegółowe warunki wynagradzania, w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego dla pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w ramach poszczególnych grup zawodowych.

[Dowód: akta kontroli str. 38-59]

Analiza przestrzegania w Urzędzie Regulaminu Wynagradzania, przeprowadzona na dobranej losowo próbie 25 pracowników Urzędu, w tym zatrudnionych na podstawie wyboru i powołania, wykazała, że:

- kwalifikacje pracowników, w tym dotyczące wykształcenia i umiejętności zawodowych oraz stażu pracy spełniały minimalne wymagania kwalifikacyjne określone w Regulaminie Wynagradzania oraz w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania,
- wynagrodzenie zasadnicze wszystkich objętych badaniem pracowników Urzędu, określone w umowach o pracę nie było niższe niż określone w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania oraz było zgodne z poziomem określonym w Regulaminie Wynagradzania.

[Dowód: akta kontroli str. 338-361]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność 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 latach 2010 – 2012 (I półrocze) pracownicy Urzędu zatrudnieni na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych oraz stanowiskach pomocniczych i obsługi, uczestniczyli w podnoszeniu poziomu wiedzy i kwalifikacji zawodowych w różnych formach, tj. brali udział łącznie w 529 seminariach i dwóch kursach. W ramach szkoleń pracownicy Urzędu uczestniczyli w projekcie „Podniesienie kwalifikacji i rozwój potencjału zawodowego pracowników magistratów: z Bydgoszczy, Grudziądza, Inowrocławia i Włocławka” finansowanego ze środków unijnych w ramach PO KL, tj. w 2010 r. brali udział w 15 seminariach, w 2011 r. w 8 seminariach i w I połowie 2012 r. w czterech seminariach.

[Dowód: akta kontroli str.362-365]

Szczegółowe dane dotyczące liczby i form podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pracowników Urzędu przedstawiono w poniższym zestawieniu:

| Lp. | Wyszczególnienie | 2010 | | | | 2011 | | | | 2012 I połowa | | | |
|-----|--|--|------------|--------------------|------------|--|------------|--------------------|------------|--|------------|--------------------|------------|
| | | formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych | | | | formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych | | | | formy podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych | | | |
| | | kurs | seminarium | studia podyplomowe | inne formy | kurs | seminarium | studia podyplomowe | inne formy | kurs | seminarium | studia podyplomowe | inne formy |
| 1 | Liczba form podnoszenia kwalifikacji zawodowych, w których uczestniczyli pracownicy urzędu jst | 1 | 227 | - | - | 1 | 181 | - | - | - | 121 | - | - |
| 1.1 | dane dla całego urzędu | 1 | 227 | - | - | 1 | 181 | - | - | - | 121 | - | - |
| 1.2 | Prezydent Miasta | - | - | - | - | - | - | - | - | - | 2 | - | - |
| 1.3 | Zastępcy Prezydenta Miasta | - | 4 | - | - | - | 3 | - | - | - | 2 | - | - |
| 1.4 | Skarbnik | - | 2 | - | - | - | 6 | - | - | - | - | - | - |
| 1.5 | Sekretarz | - | - | - | - | - | 2 | - | - | - | - | - | - |
| 1.6 | pozostałe kierownicze stanowiska urzędnicze | 1 | 104 | - | - | 1 | 74 | - | - | - | 43 | - | - |
| 1.7 | pozostałe stanowiska urzędnicze | 1 | 147 | - | - | 1 | 118 | - | - | - | 99 | - | - |
| 1.8 | doradcy i asystenci | 1 | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 1.9 | stanowiska pomocnicze i obsługi | - | 14 | - | - | - | 10 | - | - | - | 8 | - | - |

[Dowód: akta kontroli str. 362-365]

W planach finansowych Urzędu na lata 2010, 2011 i 2012 przewidziano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników w wysokości, odpowiednio: 245 tys. zł, 128,5 tys. zł, 200 tys. zł. Wykonanie wydatków w ww. zakresie wyniosło, odpowiednio: 232,3 tys. zł, 121,4 tys. zł oraz 60,1 tys. zł (w I połowie 2012 r.) i w stosunku do planu pierwotnego stanowiło odpowiednio: 94,8%, 94,5% i 30,1%.

[Dowód: akta kontroli str. 366-368]

W ramach funkcjonującego w Urzędzie Zintegrowanego Systemu Zarządzania Urzędu ustalono proces „Szkolenie pracowników”. Zgodnie z ww. procedurą na początku każdego roku Dyrektor Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego zbiera od wydziałów zapotrzebowanie na szkolenia zewnętrzne oraz wewnętrzne i na podstawie tych zapotrzebowań tworzy plan szkoleń. Dyrektorzy zainteresowani skierowaniem pracownika na szkolenie składają wniosek do Sekretarza Miasta, który po akceptacji przekazywany jest do Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego celem uruchomienia czynności związanych ze zgłoszeniem uczestnictwa w szkoleniu i przekazaniem płatności.

[Dowód: akta kontroli str. 391-395]

Badanie obowiązujących w Urzędzie zasad uczestnictwa w formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych przeprowadzone na próbie 15 odbytych przez pracowników Urzędu szkoleń, wykazało że przyjęte w Urzędzie procedury były przestrzegane. Podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych przez objętych badaniem pracowników było związane z aktualnym zakresem ich obowiązków. Nie stwierdzono przypadków zawarcia z ww. pracownikami pisemnych umów określających prawa i obowiązki stron w związku z ich uczestnictwem w odbytych szkoleniach. Koszty szkoleń ponosił pracodawca.

[Dowód: akta kontroli str. 369-395]

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu faktycznego

W Urzędzie prowadzona jest ewidencja skarg i wniosków zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹⁹.

[Dowód: akta kontroli str. 36, 37]

W latach 2010 – I półrocze 2012 r. do Urzędu nie wpłynęły skargi w sprawach dotyczących przestrzegania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

[Dowód: akta kontroli str. 35]

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i 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 Kontroli²⁰, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia terminowości składania przez pracowników Urzędu, podejmujących działalność gospodarczą oświadczeń o prowadzeniu tej działalności.
2. Podejmowanie działań w przypadku nieterminowego składania przez pracowników oświadczeń o podjęciu działalności gospodarczej.

Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania wniosku pokontrolnego w odniesieniu do nieprawidłowości polegających na: awansowaniu na stanowisko urzędnicze osób zatrudnionych wcześniej w Urzędzie na stanowiskach pomocniczych na czas nieokreślony i braku zmiany czasu trwania umowy oraz złożeniem przez ww. osoby ślubowania po objęciu stanowiska urzędniczego, a przed skierowaniem do odbycia służby przygotowawczej oraz zdaniem egzaminu, ponieważ przyjęta obecnie w Urzędzie procedura wskazuje, że stan ten uległ poprawie.

¹⁹ Dz.U. z 2000r., Nr 98, poz. 1071 ze zm.

²⁰ Dz.U. z 2012 r., poz.82

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Bydgoszczy.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK prosimy o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Bydgoszcz, dnia 16.11.2012r.

miejsce

Data

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor

Kontroler

Sylwia Woźniak-Waszak
starszy inspektor kontroli państwowej

Sylwia Woźniak-Waszak
Podpis

Wend
podpis



PREZYDENT BYDGOSZCZY
Rafał BRUSKI

Bydgoszcz, dnia 30.11.2012r.

PK.1710.1.2012

DELEGATURA NIK w Bydgoszczy

Przydział

Data 30.11.2012r. ✓

Teczka Sprawa

Pan
Jarosław Wenderlich
Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Bydgoszczy

Szanowny Panie Dyrektorze,

uprzejmie informuję, iż wnikliwie zapoznałem się z treścią otrzymanego w dniu 19.11.2012r. Wystąpienia Pokontrolnego dotyczącego kontroli: „Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010-2012 (I połowa)” - sygn. P/12/190.

Chciałbym wyrazić zadowolenie, że Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację zadań w zakresie objętym kontrolą.

W odniesieniu do zawartych w Wystąpieniu pokontrolnym wniosków przedstawiam informację o sposobie ich wykorzystania oraz o podjętych działaniach.

1. W celu zapewnienia terminowego składania przez pracowników Urzędu podejmujących działalność gospodarczą oświadczeń o prowadzeniu tej działalności, zobowiązałem pracowników do bezwzględnego przestrzegania przepisów art. 31 ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych.

Ponadto, w ramach wprowadzania dobrych praktyk, osoby zamierzające podjąć działalność gospodarczą zostały zobowiązane do konsultowania wszelkich wątpliwości z Pełnomocnikiem Prezydenta Miasta ds. walki z korupcją przed podjęciem działalności gospodarczej.

2. Wniosek dotyczący podejmowania działań w przypadku nieterminowego złożenia oświadczenia o podjęciu działalności gospodarczej zostanie uwzględniony w bieżącej działalności Urzędu. W przypadkach nie budzących wątpliwości będą



wyciągane konsekwencje określone w art. 31 ust. 4 ustawy o pracownikach samorządowych.

PREZYDENT MIASTA
[Signature]
Rzeszów

Otrzymują:

1. Adresat
2. a/a

29.11.2012 r.

INSPEKTOR
[Signature]
Urząd Łowicki

PELNOMOCCNIK PREZYDENTA
ds. walki z korupcją
[Signature]
Sławomir Bodak
29.11.2012