



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.2.4.2025

**Pan
Arkadiusz Stępień
Burmistrz Miasta i Gminy
Kiernozia**

**Urząd Miasta i Gminy Kiernozia
ul. Sobocka 1A
99-412 Kiernozia**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta i Gminy Kiernozia ¹ , ul. Sobocka 1A, 99-412 Kiernozia
Kierownik jednostki kontrolowanej	Arkadiusz Stępień, Burmistrz Miasta i Gminy Kiernozia ² , od dnia 7 maja 2024 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełniła: Beata Miazek, Wójt Gminy Kiernozia ³ od dnia 23 listopada 2018 r. a od dnia 1 stycznia 2024 r. Burmistrz Miasta i Gminy Kiernozia.
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 ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Joanna Nurkiewicz, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LLO/2/2025 z dnia 2 stycznia 2025 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ Do dnia 31 grudnia 2023 r. Urząd Gminy Kiernozia, dalej: Urząd lub jednostka kontrolowana

² Dalej również: Burmistrz lub kierownik jednostki kontrolowanej.

³ Dalej również: były kierownik jednostki kontrolowanej

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zarządzanie zasobami ludzkimi w jednostce kontrolowanej w latach 2021 - 2024.

Uzasadnienie oceny ogólnej W ocenie NIK, niesporządzenie przez kierowników jednostki dokumentu o charakterze systemowym, który ujmowałby wszystkie aspekty zarządzania zasobami ludzkimi, wraz z określeniem poszczególnych procesów i osób odpowiedzialnych za ich przebieg, przyczynił się do powstania szeregu nieprawidłowości w kontrolowanym obszarze.

Przyjęty w 2021 r. w Urzędzie sposób identyfikacji celów, zadań i ryzyka oraz nieprawidłowa realizacja obowiązków w tym zakresie w latach 2021 - 2024 nie pozwoliły na ustalenie czy w okresie objętym kontrolą kierownik jednostki zapewnił zasoby ludzkie adekwatne do realizowanych celów i zadań.

Wbrew postanowieniom art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶ kierownicy jednostki nie powołali swojego zastępcy (obowiązek ten został zrealizowany dopiero w trakcie kontroli NIK).

W Urzędzie przyjęto dwie z trzech wymaganych przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁷ regulacji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Obejmowały one: regulamin wynagradzania oraz przebieg służby przygotowawczej, przy czym treść zarządzenia dotyczącego służby przygotowawczej nie mogła zostać poddana ocenie, ponieważ nie znajdowała się w aktach jednostki. W Urzędzie nie uregulowano natomiast sposobu przeprowadzania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, co stanowiło naruszenie art. 28 ww. ustawy.

Wymagania kwalifikacyjne określone w obowiązujących w okresie objętym kontrolą dwóch Regulaminach Wynagradzania⁸, nie odpowiadały minimalnym wymogom określonym przepisami aktów wykonawczych do ustawy o pracownikach samorządowych⁹ (odpowiednio dla ośmiu z 13 stanowisk i czterech z 21 stanowisk).

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465. Dalej: ustawa o samorządzie gminnym.

⁷ t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1135 Dalej: ustawa o pracownikach samorządowych lub u.p.s.

⁸ Zarządzenie Nr 9/2009 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 10 kwietnia 2009 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania ze zmianami wynikającymi z Zarządzenia nr 67/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r., Zarządzenia nr 61/2016 z dnia 19 września 2016 r., Zarządzenia nr 85/2017 z dnia 20 grudnia 2017 r. oraz Zarządzenia Nr 2/2023 z dnia 2 stycznia 2023 r.

Zarządzenie Nr 34/2023 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Kiernozi [Zarządzenie Nr 34/2023 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 30.06.2023 r. w sprawie ustalenia regulaminu wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Kiernozi - 2023, menu 1257, artykuł 4266 - BIP - Urząd Miasta i Gminy Kiernoza](#) ze zmianami wynikającymi z Zarządzenia Nr 43/2024 z dnia 23 lipca 2024 r. <https://kiernoza.biuletyn.net/?bip=2&cid=1266&id=4358>

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U. z 2018 r. poz. 936 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1638).

Wbrew przepisom art. 39 ww. ustawy, część postanowień Regulaminów Wynagradzania obejmowała stanowiska zastępcy wójta i skarbnika, obsadzone w drodze powołania.

Nawiązanie stosunku pracy w przypadku czterech wolnych stanowisk urzędniczych odbyło się nieprawidłowo. W toku trzech przeprowadzonych naborów naruszone zostały zasady określone w Rozdziale 2 ustawy o pracownikach samorządowych, a w jednym przypadku zatrudnienie odbyło się bez przeprowadzenia konkursu wymaganego art. 11 tej ustawy. Z dwoma osobami podejmującymi po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym pierwsze umowy zawarte zostały na okres dłuższy niż dopuszczony art. 16 ust. 2 ww. ustawy.

Dla dwóch z czterech pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, wbrew postanowieniom art. 19 ust.1 u.p.s., nie została zorganizowana służba przygotowawcza ani nie zostali z niej zwolnieni. Z jednym z tych pracowników zawarta została kolejna umowa o pracę, mimo że zgodnie z art. 19 ust. 6 u.p.s., warunkiem zawarcia kolejnej umowy o pracę był pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą.

W okresie objętym kontrolą, wbrew postanowieniom art. 27 ww. ustawy, nie dokonano żadnej oceny okresowej pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowisku urzędniczym, w tym na kierowniczym stanowisku urzędniczym.

Kierownik jednostki w okresie objętym kontrolą czterokrotnie przyznał wszystkim pracownikom zatrudnionym w Urzędzie na podstawie powołania i umowy o pracę nagrody roczne w łącznej kwocie 183,8 tys. zł, bez wykazania, jakie szczególne osiągnięcia warunkowały ich przyznanie, zgodnie z art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.

Spośród 134 dodatków specjalnych na łączną kwotę 187,5 tys. zł, przyznanych w okresie objętym kontrolą przez kierownika jednostki pracownikom zatrudnionym w Urzędzie na podstawie powołania i umowy o pracę, 32 dodatki na łączną kwotę 39,6 tys. zł zostały przyznane, pomimo że nie zostało wykazane spełnienie warunków przyznania dodatku określone w art. 36 ust. 5 ustawy.

Zdaniem NIK powyższe ustalenia wskazują, że w badanym obszarze nie została zapewniona przez kierownika jednostki adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych¹⁰.

Najwyższa Izba Kontroli podkreśla również, że kierownik jednostki nie podjął działań w celu realizacji wniosku przedstawionego przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Łodzi, po przeprowadzeniu kontroli kompleksowej za okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., o dokonanie analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej pod kątem zwiększenia nadzoru nad realizacją obowiązków i zadań przez pracowników Urzędu Gminy oraz w celu zapobiegania występowaniu naruszeń.

¹⁰ t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1530 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR 1. Zarządzanie zasobami ludzkimi

1.1 Zatrudnienie w Urzędzie w okresie objętym kontrolą utrzymywało się na zbliżonym poziomie i wynosiło od 18¹¹ do 19 osób/etatów¹², z czego:

- jedna osoba na stanowisku kierownika jednostki (stosunek pracy z wyboru),
- dwie na kierowniczych stanowiskach urzędniczych – Skarbnik (stosunek pracy z powołania) oraz Kierownik Urzędu Stanu Cywilnego¹³ (zatrudnienie na podstawie umowy o pracę),
- od 10 do 11 pracowników na stanowiskach urzędniczych (zatrudnienie na podstawie umowy o pracę),
- pięć osób na stanowiskach pomocniczych i obsługi (zatrudnienie na podstawie umowy o pracę).

W Regulaminie Organizacyjnym Urzędu¹⁴ przewidziane zostało stanowisko zastępcy kierownika jednostki, jednak w okresie objętym kontrolą zastępca ten nie został powołany, co było niezgodne z art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W latach 2020–2024 na wszystkich stanowiskach odnotowano wzrost wynagrodzeń. Średnie miesięczne zasadnicze wynagrodzenie brutto/etat (wg stanu na dzień 31 grudnia) na stanowiskach kierowniczych urzędniczych wzrosło średnio o 33% (z 4,6 tys. zł do 6,1 tys. zł), urzędniczych o 37% (z 3,7 tys. zł do 5 tys. zł), pomocniczych i obsługi o 52% (z 2,9 tys. zł do 4,4 tys. zł). Średnie miesięczne wynagrodzenie całkowite brutto/etat (tożsame z należnościami ze stosunku pracy, wykazywanymi w PIT-11, wg stanu na dzień 31 grudnia) wzrosło odpowiednio o 44% (z 6,7 tys. zł do 9,7 tys. zł), 44% (z 4,7 tys. zł do 6,7 tys. zł) i 62% (z 4 tys. zł do 6,5 tys. zł).

Mediana wynagrodzeń zasadniczych/całkowitych dla wszystkich pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych wzrosła z 3,7 tys. zł/ 4,8 tys. w 2021 r. do 5,2 tys. zł/ 7,1 tys. zł w 2024 r., natomiast dla pracowników

¹¹ Wg stanu na dzień 1 stycznia 2021 r.

¹² Wg stanu na dzień 31 grudnia 2024 r.

¹³ Dalej: USC.

¹⁴ Zarządzenie nr 62/2020 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 22 października 2020 r. w sprawie nadania Regulaminu organizacyjnego Urzędowi Gminy w Kiernozi ze zmianami wprowadzonymi Zarządzeniem nr 8/2022 z dnia 18 lutego 2022 r. [Zarządzenie nr 8/2022 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 18 lutego 2022 roku w sprawie zmian w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Gminy Kiernoza - 2022, menu 1250, artykuł 3812 - BIP - Urząd Miasta i Gminy Kiernoza](#)

Zarządzenie nr 85/2022 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 30 grudnia 2022 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy w Kiernozi [Zarządzenie nr 85/2022 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 30 grudnia 2022r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Gminy w Kiernozi - 2022, menu 1250, artykuł 3980 - BIP - Urząd Miasta i Gminy Kiernoza](#)

Zarządzenie nr 2/2024 Burmistrza Miasta i Gminy Kiernoza z dnia 2 stycznia 2024 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy Kiernoza [Zarządzenie nr 2/2024 Burmistrza Miasta i Gminy Kiernoza z dnia 2 stycznia 2024r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędowi Miasta i Gminy Kiernoza - 2024, menu 1266, artykuł 4263 - BIP - Urząd Miasta i Gminy Kiernoza](#)

zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi odpowiednio z 2,9 tys. zł/4 tys. zł do 4,3 tys. zł/ 6,5 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzono trzy nabory na stanowiska urzędnicze, które zakończone zostały obsadzeniem stanowiska (jeden w 2021 r. i dwa w 2022 r.). Stosunek pracy ustał w trzech przypadkach w drodze wypowiedzenia umowy o pracę przez pracownika.

(akta kontroli str. 5 - 20, 433 - 434)

1.2 Zgodnie z postanowieniami Zarządzenia nr 64/2021 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 1 października 2021 r. w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Kiernozi i jednostkach organizacyjnych Gminy Kiernozia¹⁵, do dokonania identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka w Urzędzie zobowiązani zostali pracownicy na kierowniczych stanowiskach urzędniczych – Skarbnik i Kierownik USC.

Skarbnik Gminy/Miasta i Gminy Kiernozia zidentyfikowała na lata 2022 – 2025 ryzyko w postaci: zachwiania ciągłości zatrudnienia wydziału finansowego, absencji pracowników spowodowanej nagłą nieprzewidzianą sytuacją, które nie wpłynęło jednak w latach 2021- 2024 na osiągnięcie założonych przez Skarbnika wartości mierników realizacji celów i zadań. Kierownik USC nie sporządził wymaganych postanowieniami ww. Zarządzenia arkuszy dotyczących lat 2022 – 2024 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W Urzędzie nie zostały sporządzone i zatwierdzone przez kierownika jednostki, zbiorcze zestawienia zadań i celów Gminy wraz z wykazem wszystkich ryzyk na lata 2022 – 2025 (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W *Oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej* za lata 2021 - 2023 kierownik jednostki wskazała, że w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

(akta kontroli str. 21 – 75, 409 – 412, 437 - 441)

1.3 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przyjęto dokumentów o charakterze strategicznym lub systemowym, odnoszących się do zarządzania zasobami ludzkimi.

Burmistrz Miasta i Gminy Kiernozia nie wyjaśnił dlaczego w Urzędzie nie uznano za zasadne przyjęcia takich dokumentów. Natomiast odnośnie do sposobu szacowania potrzeb Urzędu w zakresie zasobów ludzkich, Burmistrz wyjaśnił, że w chwili objęcia funkcji uznał, że na daną chwilę zasoby ludzkie oraz ich potencjał były wystarczające do realizacji zadań wykonywanych przez Urząd.

Dokumentami regulującymi politykę kadrową Urzędu były wymagane przepisami u.p.s.: Regulamin szczegółowego sposobu przeprowadzania służby

¹⁵ [Zarządzenie nr 64/2021 z dnia 1 października 2021r. w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Kiernozi i jednostkach organizacyjnych Gminy Kiernozia - 2021, menu 1245, artykuł 3736 - BIP - Urząd Miasta i Gminy Kiernozia.](#)

Obowiązujące uprzednio Zarządzenie nr 57/10 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 19 października 2010 r. w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Kiernozi i jednostkach organizacyjnych Gminy Kiernozia nie nakładało obowiązków w zakresie identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka.

przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę¹⁶ i Regulamin Wynagradzania. Ponadto w Urzędzie obowiązywał Regulamin Pracy¹⁷. W Urzędzie nie przyjęto zarządzenia regulującego kwestie przeprowadzania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, wymaganego art. 28 ustawy o pracownikach samorządowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W aktach jednostki nie znajdowało się Zarządzenie Nr 43/10 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 3 września 2010 r. w sprawie Regulaminu szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Gminy w Kiernozi, choć na jego przyjęcie wskazywała treść innych dokumentów, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach¹⁸ (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Elementy, cele oraz zadania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi zawarte w pozostałych ww. dokumentach dotyczyły w szczególności:

- w przypadku Regulaminu Wynagradzania¹⁹: wymagań kwalifikacyjnych, które nie we wszystkich przypadkach odpowiadały minimalnym wymogom określonym przepisami rozporządzeń w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych jak również odnosiły się do osób zatrudnianych na podstawie powołania, (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), warunków wynagradzania, w tym maksymalnego poziomu wynagrodzenia zasadniczego, przyznawania dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego, przyznawania i wypłacania nagród innych niż jubileuszowa, przyznawania innych dodatków (za pracę w porze nocnej), obliczania wynagrodzenia i dodatków za pracę poza rozkładem czasu pracy przyjętym dla danego pracownika,
- w przypadku Regulaminu Pracy: obowiązków pracodawcy, praw i obowiązków pracowników, organizacji pracy, czasu pracy, usprawiedliwiania nieobecności, zasad wypłaty wynagrodzeń, odpowiedzialności porządkowej pracowników, bezpieczeństwa i higieny pracy, równego traktowania w zatrudnieniu, prac szczególnie uciążliwych lub szkodliwych dla zdrowia kobiet.

W Urzędzie nie określono warunków przyznawania dodatków specjalnych i nagród, o których mowa w art. 36 ust. 5 i 6 u.p.s. dla pracowników zatrudnionych na podstawie powołania (skarbnik, zastępca burmistrza). Burmistrz Miasta i Gminy Kiernozia wyjaśnił, że w 2024 i wcześniej na podstawie powołania zatrudniono jedynie Skarbnik Miasta i Gminy. Tworzenie regulaminu dla jednej osoby wydawało się działaniem irracjonalnym.

(akta kontroli str. 76 – 106, 409 - 412, 437 – 441, 442 - 446)

1.4 W okresie objętym kontrolą zakres zadań na stanowiskach określony został w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu i w *Zakresach obowiązków*,

¹⁶ Zarządzenie Nr 43/10 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 3 września 2010 r.

¹⁷ Zarządzenie nr 44/10 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 3 września 2010 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Pracy Urzędu Gminy w Kiernozi ze zmianami wynikającymi z trzech aneksów z dnia 28 września 2018 r. oraz Zarządzenia nr 62/2016 z dnia 19 września 2016 r.

¹⁸ t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.

¹⁹ Mającego zastosowanie do pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę.

uprawnień i odpowiedzialności definiujących: podległość służbową, zakresy obowiązków wynikających z art. 100 i 211 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy²⁰, regulaminów i instrukcji wewnętrznych, zakres czynności na stanowisku pracy, zakres odpowiedzialności pracownika, prawa i obowiązki wynikające z pracy w Urzędzie oraz zakres uprawnień.

W Urzędzie nie sporządzano opisów stanowisk odnoszących się do wymaganych kwalifikacji (poziom i kierunek wykształcenia, doświadczenie zawodowe, znajomość języków obcych, certyfikaty i uprawnienia) czy też kompetencji (umiejętności twarde i miękkie, cechy osobowości) i dodatkowych predyspozycji. Stanowisk pracy nie poddawano wartościowaniu w celu ustalenia struktury wynagrodzeń (według odpowiedzialności i zakresu obowiązków).

W okresie objętym kontrolą wystąpiły różnice pomiędzy maksymalną a minimalną wysokością wynagrodzenia zasadniczego osób zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych inspektora a następnie starszego inspektora, które stopniowo wzrastały: 500 zł (3350 zł - 3850 zł tj. ok 15%) w 2021 r., 500 zł (3800 zł - 4300 zł, tj. ok 13%) w 2022 r., 800 zł (4000 zł - 4800 zł, tj. ok 20%) w 2023 r. i 1150 zł (4450 zł - 5600 zł tj. ok 26%) w 2024 r.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, w Urzędzie zatrudniającym na stanowiskach urzędniczych około 15 osób, wykonujących stałe, powtarzające się zadania oraz sporadycznie zadania epizodyczne (co związane było z wielkością jednostki), trudno było ustalić znaczenie i wartość poszczególnego stanowiska pracy. Polityka płacowa w Urzędzie kształtowana była na podstawie indywidualnej oceny danego pracownika przez Kierownika jednostki.

(akta kontroli str. 8-20, 107 – 110, 413 - 426)

1.5 W Urzędzie nie zostały przyjęte wewnętrzne regulacje dotyczące naborów na wolne stanowiska urzędnicze.

W okresie objętym kontrolą przeprowadzone zostały trzy nabory. Kontrola dokumentacji tych naborów wykazała, że:

- każdorazowo do przeprowadzenia naboru powołana została zarządzeniem Wójta Gminy komisja konkursowa²¹, a nawiązanie stosunku pracy odbywać się miało bezpośrednio według zasad określonych w ustawie o pracownikach samorządowych,
- w dokumentacji naboru, o którym mowa w Zarządzeniu nr 77/21 Wójta Gminy Kiernoza, brak było ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze i protokołu z tego naboru, co stanowiło naruszenie art. 6 ust. 1

²⁰ Dz. U. z 2025 r. poz. 277

²¹ Zarządzenie nr 77/21 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 17 grudnia 2021 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Kiernoza – stanowisko ds. ochrony środowiska, planowania przestrzennego, dróg gminnych i zamówień publicznych.

Zarządzenie nr 44/22 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Kiernoza – stanowisko ds. rolnych i gosp. gruntami.

Zarządzenie nr 45/22 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 20 lipca 2022 r. w sprawie powołania Komisji Konkursowej do przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie Gminy Kiernoza – stanowisko ds. ochrony środowiska, planowania przestrzennego, dróg gminnych i zamówień publicznych.

ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),

- w przypadku dwóch naborów, o których mowa w Zarządzeniach 44/22 i 45/22, w ogłoszeniach o naborach na stanowisko podinspektora określono wymagania niezbędne dotyczące wykształcenia w sposób inny niż minimalne wymagania kwalifikacyjne określone w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w obu ww. ogłoszeniach wskazano dwie metody oceny merytorycznej bez wskazania, w jakich przypadkach dana metoda zostanie zastosowana, jak również kto, kiedy i na jakiej podstawie miał zdecydować w procesie naboru o zastosowaniu danej metody oceny (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- w obu ww. przypadkach sporządzony został protokół przeprowadzonego naboru na wolne stanowisko urzędnicze zawierający elementy określone w art. 14 ust. 2 ustawy, jednak członkowie Komisji nie zostali zobowiązani przez kierownika jednostki do udokumentowania dokonanej oceny poszczególnych kandydatów (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- informacje o wyniku naboru nie zawierały wszystkich informacji wymaganych art. 15 ust. 2 pkt 1 i 3 u.p.s. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*),
- z dwoma pracownikami zawarto umowy na czas określony nie przekraczający 6 miesięcy, a z jednym na okres dłuższy niż dopuszczalny co było niezgodne art. 16 ust.2 u.p.s. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W Urzędzie zatrudniono jedną osobę podejmującą po raz pierwszy zatrudnienie na stanowisku urzędniczym bez przeprowadzenia konkursu wymaganego przepisami art. 11 ust. 1 u.p.s. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 111 – 145, 413 – 426, 447 - 449)

1.6 W okresie objętym kontrolą służbę przygotowawczą odbyły dwie z czterech osób, które po raz pierwszy podjęły pracę na stanowisku urzędniczym, pozostali dwaj pracownicy nie odbyli takiej służby ani nie zostali z niej zwolnieni, co było sprzeczne z art. 19 ust. 1 i 5 ustawy o pracownikach samorządowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Odbycie służby przygotowawczej w przypadku dwóch pracowników przebiegło zgodnie z przepisami ustawy o pracownikach samorządowych:

- decyzja w sprawie skierowania do służby przygotowawczej i jej zakresu podjęta została przez kierownika jednostki,
- służba przygotowawcza trwała nie dłużej niż 3 miesiące,
- z odbytej służby przygotowawczej sporządzone zostały protokoły i sprawozdania,
- do przeprowadzenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą powołano komisję egzaminacyjną,
- pracownicy uzyskali pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą,

- przed zawarciem kolejnej umowy o pracę pracownicy złożyli ślubowanie.
(akta kontroli str. 146 – 158, 447 - 449)

1.7 W okresie objętym kontrolą, wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 27 ust. 1 i 2 u.p.s., nie dokonywano ocen okresowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 409 – 412, 442 - 446)

1.8 W Urzędzie nie została opracowana i wdrożona polityka szkoleniowa określająca cele i zasady realizacji działań związanych z podnoszeniem kwalifikacji pracowników, w szczególności przeprowadzania analiz potrzeb szkoleniowych, planowania szkoleń ich realizacji i oceny efektywności szkoleń. Nie były też sporządzane plany szkoleń.

Burmistrz nie wyjaśnił dlaczego w Urzędzie nie uznano za zasadne przyjęcia takich dokumentów. Jak wynika z udzielonych wyjaśnień, w okresie od kiedy pełnił on funkcję Burmistrza, na szkolenia kierowani byli pracownicy, którzy zgłaszali takie potrzeby. Wynikało to najczęściej z wprowadzania nowych przepisów prawnych lub też ich zmian. Wyboru podmiotów szkoleniowych dokonywano na podstawie opinii pracowników, którzy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych przez danego wykonawcę. Przy kierowaniu na szkolenie żaden z pracowników nie był dyskryminowany.

Wydatki poniesione w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą na szkolenia pracowników wynosiły odpowiednio:

- 8 110 zł (50% planu pierwotnego i 92% planu po zmianach) w całości na zakup usług szkoleniowych dla pracowników Urzędu,
- 7 110 zł (65% planu pierwotnego i 37% planu po zmianach) w tym 6 360 zł na zakup usług szkoleniowych dla pracowników Urzędu²²,
- 14 539,32 zł (136% planu pierwotnego i 100% planu po zmianach) w tym 12 012,15 zł na zakup usług szkoleniowych dla pracowników Urzędu,
- 5 550 zł (49% planu pierwotnego i 51% planu po zmianach) w tym 4 895 zł na zakup usług szkoleniowych dla pracowników Urzędu.

W ramach poniesionych wydatków zrealizowano odpowiednio 45, 48, 60 i 34 szkolenia.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, na niewykonanie planu wydatków duży wpływ miało uczestnictwo pracowników w bezpłatnych szkoleniach organizowanych przez instytucje przy udziale środków unijnych. Niski poziom realizacji środków zaplanowanych na szkolenia mógł wiązać się z odwoływaniem planowanych szkoleń lub ze względu na brak chętnych bądź nieoczekiwanymi sytuacjami, które dotyczyły samych pracowników uniemożliwiając im udział w szkoleniu.

(akta kontroli str. 159 – 156, 437 - 441)

1.9 W okresie objętym kontrolą, w Urzędzie nie określono kryteriów przyznawania i sposobu ustalania wysokości nagród za szczególne osiągnięcia, o których mowa w art. 36 ust. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.

²² Pozostałe wydatki dotyczyły innych usług szkoleniowych

Burmistrz Miasta i Gminy Kiernozia wyjaśnił że było to spowodowane małą liczbą zatrudnionych pracowników a nagrody przyznawał kierownik jednostki uznaniowo na podstawie własnej wiedzy o zaangażowaniu w realizację powierzonych zadań.

W Regulaminach Wynagradzania ustalono, że w ramach posiadanych środków na wynagrodzenia na dany rok kalendarzowy mógł być utworzony fundusz nagród z przeznaczeniem na nagrody dla pracowników. Decyzję o przyznaniu nagrody podejmować miał kierownik jednostki.

W okresie objętym kontrolą czterokrotnie wszystkim pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie powołania i umowy o pracę, pozostającym w zatrudnieniu w danym roku, przyznano nagrody roczne - łącznie 75 nagród na kwotę 183,8 tys. zł. Wysokość nagród przyznanych pracownikom w 2021 r. wynosiła od 1600 zł do 3200 zł, w 2022 r. od 1500 zł do 4000 zł, w 2023 r. od 2000 zł do 4500 zł a w 2024 r. od 2200 zł do 4500 zł.

Kontrola dokumentacji wykazała, że w każdym przypadku kierownicy jednostki pisemnie informowali pracownika o przyznaniu nagrody i jej wysokości bez wskazania szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej, a tym samym potwierdzenia zaistnienia przesłanki przyznania nagrody określonej w art. 36 ust. 6 u.p.s. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

W obowiązujących w okresie objętym kontrolą Regulaminach Wynagradzania ustalono, że dodatek specjalny może zostać przyznany pracownikom samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę, z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań. Podstawę przyznania dodatku stanowić miała decyzja kierownika jednostki, określająca maksymalny czas przyznania dodatku - czas określony nie dłuższy niż istnienie okoliczności za który jest przyznany oraz kwotę dodatku wynoszącą nie więcej niż 50% łącznie wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego osoby, której dodatek przyznano.

W okresie tym kierownicy jednostki podjęli 134 decyzje dotyczące przyznania dodatków specjalnych na łączną kwotę 187,5 tys. zł. We wszystkich przypadkach pracownicy otrzymali pisemną informację o przyznaniu dodatku a kwota dodatku nie przekraczała kwoty wskazanej w Regulaminie Wynagradzania.

W przypadku 32 dodatków specjalnych na łączną kwotę 39 603 zł nie zostało udokumentowane spełnienie przesłanki przyznania dodatku określonej w art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Burmistrz Miasta i Gminy Kiernozia wyjaśnił, że w okresie pełnienia funkcji Burmistrza niejednokrotnie stosował pozafinansowe metody motywacji np.: w postaci podziękowania lub pochwały. Miało to miejsce w czasie spotkań z pracownikami lub też indywidualnie w formie ustnej.

(akta kontroli str. 76 – 86, 167 – 258, 271 – 350, 413 – 426, 442 - 446)

1.10 W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przyjęto zasad dokonywania awansów pracowników.

Burmistrz Miasta i Gminy Kiernoza wyjaśnił że w 2023 r. awansowano większość pracowników zatrudnionych w Urzędzie, uznał więc, że nie ma pilnej potrzeby opracowania zasad awansowania pracowników.

Z dniem 1 lipca 2023 r. dla 12 pracowników Urzędu ustalone zostały przez kierownika jednostki nowe warunki pracy obejmujące zmianę stanowiska na wyższe od zajmowanego (bez zmiany wynagrodzenia): ze stanowiska inspektora na starszego inspektora, ze stanowiskach konserwatora na starszego konserwatora a pracownika gospodarczego na starszego robotnika.

W toku kontroli nie przedstawiono dokumentacji, z której wynikało, na jakiej podstawie były kierownik jednostki dokonał oceny, że pracownicy Ci wykazywali inicjatywę w pracy i sumiennie wykonywali swoje obowiązki, a Burmistrz nie wyjaśnił jakie były przesłanki ich awansowania.

(akta kontroli str. 259 – 270, 413 – 426, 442 - 446)

1.11 Kwestie dotyczące czasu pracy i rozliczania pracy w godzinach nadliczbowych uregulowane zostały w Regulaminie Pracy.

W Urzędzie obowiązywał równoważny system czasu pracy dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych i obsługi, przy czym dla pracowników obsługi zatrudnionych na stanowisku konserwatora mógł zostać wprowadzony zadaniowy system czasu pracy w drodze odrębnego zarządzenia. Przyjęty został rozkład czasu pracy poniedziałek - piątek od godz. 7.00 do godz. 15.00.

W latach 2021-2024 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki pracy w godzinach nadliczbowych.

(akta kontroli str. 87 – 106, 450)

1.12 Regionalna Izba Obrachunkowa w Łodzi, po przeprowadzeniu kompleksowej kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych za okres od 1 stycznia 2020 r. do 30 czerwca 2022 r., wystąpiła m.in. o:

- przestrzeganie postanowień Regulaminu Wynagradzania obowiązującego w Urzędzie Gminy w Kiernozi. Wniosek sformułowany został w związku z przyznaniem dodatku funkcyjnego pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku Zastępcy Kierownika USC, dla którego w Regulaminie Wynagradzania nie przewidziano takiego dodatku. Wniosek został zrealizowany poprzez dokonanie z dniem 2 stycznia 2023 r. odpowiedniej zmiany Regulaminu,
- dokonanie analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej pod kątem zwiększenia nadzoru nad realizacją obowiązków i zadań przez pracowników Urzędu Gminy oraz w celu zapobiegania występowaniu naruszeń – wniosek sformułowany został ze względu na dużą ilość stwierdzonych przez RIO nieprawidłowości. Kierownik jednostki kontrolowanej nie przedstawił dowodu przeprowadzenia analizy (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 351 – 408, 437 - 441)

1.13 Odnośnie do trudności i barier w procesie zarządzania zasobami ludzkimi Burmistrz Miasta i Gminy Kiernoza wyjaśnił, że zasadniczą trudność w zarządzaniu stanowi podział organizacyjny na samodzielne stanowiska pracy do ściśle określonych spraw, co w konsekwencji blokuje załatwianie tych spraw np. podczas nieobecności pracownika i dlatego zaplanował reorganizację polegającą na utworzeniu referatów, które będą wykonywały zadania z poszczególnych dziedzin działalności jednostki. Za organizację pracy oraz realizację odpowiedzialni będą ich kierownicy.

(akta kontroli str. 413 - 426)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Kierownik jednostki kontrolowanej w okresie objętym kontrolą, nie wykonał obowiązku powołania swojego zastępcy, nałożonego przepisami art. 26a ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym.

Jak wynika z wyjaśnień Burmistrza, po objęciu w dniu 7 maja 2024 r. funkcji Burmistrza nie powołał on swojego zastępcy ze względu na fakt, iż przyniosło by to dodatkowe koszty dla funkcjonowania Urzędu Miasta i Gminy, a przez to naraziło wcześniej uchwalony budżet.

W trakcie kontroli NIK, Zastępca Burmistrza powołany został z dniem 3 marca 2025 roku Zarządzeniem nr 14/2025 z dnia 28 lutego 2025 r. w wymiarze 1/5 etatu.

(akta kontroli str. 433 - 434)

2. W Urzędzie nie realizowano w pełni obowiązków dotyczących ustalania celów i zadań Urzędu, mierników ich osiągnięcia, identyfikacji ryzyk określonych w dokumencie *Zasady zarządzania ryzykiem w Urzędzie Gminy w Kiernozi i jednostkach organizacyjnych Gminy Kiernoza*, stanowiącym Załącznik Nr 3 do Zarządzenia nr 64/2021 Wójta Gminy Kiernoza z dnia 1 października 2021 r. w sprawie funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w Urzędzie Gminy w Kiernozi i jednostkach organizacyjnych Gminy Kiernoza, i tak:

- Kierownik USC nie sporządził *Arkuszy identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka (część A)* na lata 2022 – 2024 oraz *Arkuszy identyfikacji celów, zadań oraz ryzyka (część B)* za lata 2021 – 2023, pomimo że obowiązek ich sporządzenia wynikał z § 5 ust. 4 i 5 pkt 1 i 3 ww. Zasad,
- nie zostały sporządzone przez Sekretarza i zatwierdzone przez kierownika jednostki, w terminie do dnia 30 listopada każdego roku, zbiorcze zestawienia zadań i celów Gminy wraz z wykazem ryzyk dla wszystkich zidentyfikowanych zadań i celów Gminy na lata 2022 – 2025, pomimo że obowiązki te wynikały z § 2 ust. 2 i 3 oraz § 7 ww. Zasad.

Przyjęty w ww. Zarządzeniu sposób ustalania celów i zadań Urzędu, mierników ich osiągnięcia i identyfikacji ryzyk, ze względu na jego ograniczony zakres podmiotowy w Urzędzie, nie pozwolił na ustalenie czy w okresie objętym kontrolą kierownik jednostki zapewnił zasoby ludzkie adekwatne do realizowanych celów i zadań.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości podając m.in. że funkcję Burmistrza Miasta i Gminy Kiernozia objął w dniu 7 maja 2024 r. a wcześniej nie pełnił żadnych funkcji, ani nie był zatrudniony w Urzędzie Miasta i Gminy Kiernozia, dlatego trudno jest mu się odnieść do działań i zaniechań Wójta/Burmistrza w latach 2021-2023.

(akta kontroli str. 21 – 66, 409 – 412, 437 - 441)

3. Kierownik jednostki nie określił w drodze zarządzenia sposobu dokonywania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, w tym kierowniczych stanowiskach urzędniczych, okresów, za które jest sporządzana ocena, kryteriów, na podstawie których jest sporządzana ocena, oraz skalę ocen, biorąc pod uwagę potrzebę prawidłowego dokonywania tych ocen oraz specyfikę funkcjonowania jednostki, co było niezgodne z obowiązkiem wynikającym z art. 28 ustawy o pracownikach samorządowych.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości, podając że polecił on Sekretarzowi Miasta i Gminy opracowanie zarządzenia przeprowadzania ocen okresowych.

(akta kontroli str. 409 – 412, 442 - 446)

4. W Urzędzie, wbrew postanowieniom art. 6 ust. 1 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, nie przechowywano, a w konsekwencji nie okazano w trakcie czynności kontrolnych NIK następujących dokumentów:
 - Zarządzenia Nr 43/10 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 3 września 2010 roku w sprawie Regulaminu szczegółowego sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę w Urzędzie Gminy w Kiernozi²³, które zgodnie z postanowieniami Jednolitego rzeczowego wykazu akt organów gminy i związków międzygminnych oraz urzędów obsługujących te organy i związki stanowiącego załącznik nr 2 do Rozporządzenia 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 zakładowych²⁴, jako dokumentacja klasyfikowana przy klasie 0050 Zbiór zarządzeń, ogłoszeń i obwieszczeń wójta (burmistrza, prezydenta miasta) jako organu gminy należy do kategorii archiwalnej: A,
 - ogłoszenia o naborze, do przeprowadzenia którego w dniu 17 grudnia 2021 r. powołana została Komisja Konkursowa, wymaganego przepisami art. 13 ustawy o pracownikach samorządowych i protokołu naboru wymaganego przepisami art. 14 u.p.s., które zgodnie z postanowieniami ww. rozporządzenia, jako dokumentacja klasyfikowana przy klasie 210 Zapotrzebowanie i nabór kandydatów do pracy oraz klasie 2110 Konkursy na stanowiska w urzędach należą do kategorii archiwalnej B5 przy czym dokumentacja posiedzeń komisji jako klasyfikowana przy

²³ Na fakt przyjęcia ww. zarządzenia wskazuje treść Zarządzenia nr 84/22 Wójta Gminy Kiernozia z dnia 15 grudnia 2022 r. w sprawie powołania Komisji Egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą

²⁴ Dz.U. 2011 Nr 14, poz. 67

klasie 111 - Komisje, zespoły, grupy robocze w urzędzie, należy do kategorii archiwalnej A.

Skutkowało to brakiem możliwości dokonania oceny przez NIK prawidłowości i rzetelności sporządzenia ww. dokumentów.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości, podając że nie mógł odnieść się do braku dokumentacji z lat 2010 - 2021 w archiwum zakładowym.

(akta kontroli str. 111 – 117, 437 - 441)

5. Postanowienia obowiązujących w okresie objętym kontrolą Zarządzeń Wójta Gminy Kiernozia nr 9/2009 z dnia 10 kwietnia 2009 r. oraz nr 34/2023 z dnia 30 czerwca 2023 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Wynagradzania pracowników Urzędu Gminy w Kiernozi były częściowo sprzeczne z postanowieniami ustawy o pracownikach samorządowych i aktów wykonawczych ww. ustawy dotyczących wynagradzania. I tak:
 - a. niezgodnie z art. 39 ustawy o pracownikach samorządowych²⁵ w obu Regulaminach zawarte zostały postanowienia dotyczące pracowników zatrudnionych na podstawie powołania, dotyczące wymagań kwalifikacyjnych dla stanowisk zastępcy wójta i skarbnika, a w Regulaminie obowiązującym od 1 lipca 2023 r. również przyznania dodatku funkcyjnego zastępcy wójta. Dodatkowo wymagania dla stanowiska skarbnika ustalono w sposób niezgodny z art. 54 ust. 2 pkt 5 ustawy o finansach publicznych, ponieważ w Regulaminach jako wymagania niezbędne wskazano jedynie posiadanie wykształcenia wyższego i trzyletniej praktyki lub wykształcenia średniego i sześcioletniej praktyki, natomiast pozostałe wynikające ze wskazanych przepisów ustawy o finansach publicznych, zostały wskazane jako wymagania dodatkowe,
 - b. szczegółowe wymagania kwalifikacyjne (wykształcenie oraz umiejętności zawodowe, staż pracy w latach) dotyczące niektórych pracowników samorządowych zatrudnianych na podstawie umowy o pracę określono niezgodnie z postanowieniami ww. rozporządzeń:
 - zastępcy skarbnika – w obu Regulaminach jako wymaganie niezbędne wskazano wykształcenie wyższe lub średnie (zamiast wyższe lub podyplomowe ekonomiczne),
 - kierownika USC w zakresie wykształcenia – w obu Regulaminach jako wymaganie niezbędne wskazano jedynie wykształcenie wyższe jednocześnie wskazując pozostałe wymagania określone w art. 8 ust. 1 pkt 3 ustawy Prawo o aktach stanu cywilnego²⁶ jako wymagania dodatkowe. W Regulaminie obowiązującym do 30 czerwca 2023 r. zawyżony został, w stosunku do wymagań określonych w art. 8 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy, wymagany na tym stanowisku staż pracy (pięcioletni zamiast trzyletni),

²⁵ Z treści tego przepisu wynika konieczność określenia wymagań kwalifikacyjnych i warunków wynagradzania wyłącznie dla pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

²⁶ t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1378 ze zm.

- zastępcy kierownika USC, dla którego wymagania co do wykształcenia i stażu pracy w obu Regulaminach określono nieprawidłowo - analogicznie do stanowiska kierownika USC,
- podinspektora - w Regulaminie obowiązującym do 30 czerwca 2023 r. jako wymaganie niezbędne wskazano wykształcenie wyższe i brak wymaganego stażu pracy (zamiast wyższe i brak wymaganego stażu pracy lub średnie oraz trzyletni staż pracy),
- informatyka - w Regulaminie obowiązującym do 30 czerwca 2023 r. jako wymaganie niezbędne wskazano wykształcenie średnie oraz trzyletni staż pracy (zamiast wyższe bez wymaganego stażu pracy lub średnie oraz trzyletni staż pracy),
- sprzątaczkę - w Regulaminie obowiązującym do 30 czerwca 2023 r. jako wymaganie niezbędne wskazano wykształcenie zawodowe (zamiast podstawowe),
- pracownika gospodarczego - w Regulaminie obowiązującym do 30 czerwca 2023 r. jako wymaganie niezbędne wskazano wykształcenie zawodowe (zamiast podstawowe).

Wprawdzie w obu Regulaminach dopuszczono zatrudnianie na stanowiskach objętych wykazami, osób nie spełniających określonych w nich wymagań kwalifikacyjnych na dane stanowisko, pod warunkiem spełniania co najmniej minimalnych wymagań kwalifikacyjnych określonych rozporządzeniem, jednak w praktyce nieprawidłowe zapisy Regulaminu doprowadziły do dwukrotnego zamieszczenia w ogłoszeniach o naborze na stanowisko podinspektora ww. zawężonych wymagań kwalifikacyjnych (patrz pkt 6),

- c. w obu Regulaminach przewidziano możliwość zatrudniania na poszczególne stanowiska osób nie spełniających minimalnych wymagań kwalifikacyjnych, co mogło nastąpić tylko w wyjątkowych, szczególnie uzasadnionych przypadkach, w szczególności jeśli w procesie otwartego i konkurencyjnego naboru nie zgłosił się żaden zainteresowany, albo zgłaszający się zainteresowany nie dawał rękojmi należytego wykonywania obowiązków, co było sprzeczne z wyrażoną w u.p.s. zasadą otwartości i konkurencyjności naboru.

Burmistrz Miasta i Gminy Kiernoza wyjaśnił: *Funkcję Burmistrza Miasta i Gminy Kiernoza objąłem w dniu 7 maja 2024 r., dlatego trudno jest mi się odnieść do zastanego w tym dniu stanu faktycznego. W konkretnych przypadkach dotyczących wymagań kwalifikacyjnych zawartych w załączniku nr 1 do Zarządzenia Wójta Gminy Kiernoza Nr 34/2023 z dnia 30 czerwca 2023 r. pomimo, że były one rozbieżne z przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. zapewniam, iż na stanowiskach pracy w Urzędzie Gminy zatrudniane były osoby posiadające minimalne wymagania kwalifikacyjne, zawarte w Rozporządzeniu Rady Ministrów. Pomimo błędnych zapisów w Regulaminie Wynagradzania w 2024 r. nie były przeprowadzone nabory na wolne stanowiska urzędnicze, a więc nie ograniczono możliwości zatrudnienia osób spełniających minimalne wymagania określone w Rozporządzeniu Rady Ministrów.*

(akta kontroli str. 76 – 86, 413 – 426, 442 - 446)

6. W przypadku wszystkich trzech naborów przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą naruszone zostały tryb i zasady określone w Rozdziale 2 ustawy o pracownikach samorządowych *Nawiązanie z pracownikiem samorządowym zatrudnianym na podstawie umowy o pracę stosunku pracy i zmiana tego stosunku pracy*. I tak:
- w dwóch ogłoszeniach o naborze²⁷ na stanowisko podinspektora jako wymaganie niezbędne wskazano posiadanie wykształcenia wyższego pomimo, że przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych za minimalne wymagania kwalifikacyjne dla stanowiska podinspektora uznawały również posiadanie wykształcenia średniego i dwóch lat stażu pracy,
 - wszystkie informacje o wyniku naboru nie spełniały wymogów art. 15 ust. 2 pkt 1 i 3 u.p.s. tj. nie zawierały nazwy i adresu jednostki oraz miejsca zamieszkania wybranego kandydata w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 113, 118 – 121, 123, 130 - 133, 135, 413 - 426)

7. W ogłoszeniach o naborze wskazano dwie metody oceny merytorycznej bez wskazania, w jakich przypadkach dana metoda zostanie zastosowana jak również kto, kiedy i na jakiej podstawie miał zdecydować w procesie naboru o zastosowaniu danej metody oceny, co NIK ocenia jako działania nierzetelne.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 119 – 121, 131-133, 413 - 426)

8. W zarządzeniach powołujących Komisje Konkursowe do przeprowadzenia naborów, Kierownik jednostki nie zobowiązał ich członków do udokumentowania dokonanej oceny poszczególnych kandydatów w celu zapewnienia przestrzegania zasad konkurencyjności, obiektywności i transparentności procedury naboru, co NIK ocenia jako działania nierzetelne.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 111, 118, 130, 413 - 426)

9. Dwie osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w na stanowisku urzędniczym w jednostce samorządu terytorialnego, zatrudnione zostały na czas określony przekraczający 6 miesięcy co było niezgodne z postanowieniami art. 16 ust. 2 u.p.s.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 111 – 117, 142 – 145, 413 – 426, 447 - 449)

10. Kierownik jednostki, wbrew postanowieniom art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zatrudnił osobę podejmująca po raz

²⁷ do przeprowadzenia których w dniu 20 lipca 2022 r. powołane zostały Komisje Konkursowe

pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym, z pominięciem procedury naboru na wolne stanowisko urzędnicze.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 142 – 144, 413 - 426)

11. Dwóch spośród czterech pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę na stanowisku urzędniczym w jednostce samorządu terytorialnego nie zostało skierowanych do odbycia służby przygotowawczej zakończonej egzaminem ani nie zostało z niej zwolnionych w trybie art. 19 ust. 5 u.p.s., co było niezgodne z art. 19 ust. 1 4 i 7 ww. ustawy. Dodatkowo, z jednym z tych pracowników zawarta została kolejna umowa o pracę, mimo że zgodnie z art. 19 ust. 6 u.p.s., warunkiem zawarcia kolejnej umowy o pracę był pozytywny wynik egzaminu kończącego służbę przygotowawczą.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 413 – 426, 447 - 449)

12. W okresie objętym kontrolą bezpośredni przełożeni nie dokonywali w ocen okresowych pracowników, co było wbrew obowiązkowi wynikającemu z art. 27 ust. 1-2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości informując jednocześnie, że po wdrożeniu odpowiedniego zarządzenia, przeprowadzone zostaną oceny okresowe pracowników.

(akta kontroli str. 409 – 412, 442 - 446)

13. Przyznanie nagród w latach 2021-2024 na łączną kwotę 183,8 tys. zł nastąpiło na mocy decyzji kierownika jednostki o przyznaniu nagrody poszczególnym pracownikom bez wskazania uzasadnienia ich przyznania, a tym samym zaistnienia przesłanki przyznania nagrody określonej w art. 36 ust. 6 u.p.s. tj. *szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej*.

Burmistrz wyjaśnił, że nie mógł się odnieść do motywów i okoliczności przyznania nagród sprzed 7 maja 2024 roku. Ze względu na małą liczbę zatrudnionych pracowników nagrody przyznawał Kierownik jednostki uznaniowo na podstawie własnej wiedzy o zaangażowaniu w realizację powierzonych zadań. Przyznając nagrody za 2024 r. kierował się zaangażowaniem poszczególnych pracowników w działalności Gminy, np. w pomoc techniczną przy organizowaniu zebrań sołeckich czy też imprez masowych mających na celu promocję Miasta i Gminy Kiernozia. Wysokość przyznanych nagród została ustalona na podstawie osobistej oceny indywidualnej każdego pracownika.

(akta kontroli str. 271 – 350, 413 - 426)

14. W przypadku 32 dodatków specjalnych na łączną kwotę 39,6 tys. zł (spośród 134 dodatków na łączną kwotę 187,5 tys. zł) kierownik jednostki nie wykazał, w jaki sposób spełnione zostały przesłanki przyznania dodatku określone w art. 36 ust. 5 ustawy. I tak:

- w 17 decyzjach na łączną kwotę 15 458 zł nie wskazano jaki zakres obowiązków uległ okresowemu zwiększeniu, bądź czy pracownikowi zostały powierzone dodatkowe zadania, a dodatkowo w czterech z nich nie wskazano okresu na jaki dodatki zostały przyznane,
- w ośmiu decyzjach na łączną kwotę 17 370 zł nie wskazano na czym polegało zwiększenie zakresu obowiązków należących do zakresu czynności pracowników (określonych w zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności oraz Regulaminach Organizacyjnych Urzędu) a dodatkowo w dwóch z nich nie wskazano okresu na jaki zostały przyznane,
- w siedmiu decyzjach na łączną kwotę 6 775 zł nie został wskazany okres, którego dotyczyło zwiększenie obowiązków stanowiące podstawę przyznania dodatku.

Była kierownik jednostki nie wyjaśniła przyczyn powstania nieprawidłowości ze względu na brak dostępu do dokumentacji, natomiast Burmistrz wyjaśnił, że nie mógł się odnieść do motywów i okoliczności przyznania dodatków specjalnych sprzed 7 maja 2024 r.

(akta kontroli str. 167 – 258, 413 – 426, 427 - 432)

15. Kierownik jednostki nie podjął działań mających na celu realizację wniosku RIO w Łodzi o dokonanie analizy stosowanych procedur kontroli zarządczej pod kątem zwiększenia nadzoru nad realizacją obowiązków i zadań przez pracowników Urzędu Gminy oraz w celu zapobiegania występowaniu naruszeń.

Burmistrz nie wyjaśnił przyczyn powstania ww. nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 351 – 408, 437 - 441)

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 uwagi i wnioski:

- | | |
|---------|--|
| Uwaga | Ustalenia kontroli NIK wskazują na niezapewnienie w badanym obszarze adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej przez kierownika jednostki, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt. 3 ustawy o finansach publicznych. |
| Wniosek | <p>Niezwłoczne podjęcie działań ukierunkowanych na zapewnienie adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w celu prawidłowego i rzetelnego prowadzenia procesów:</p> <ul style="list-style-type: none"> – określania celów, zadań, ryzyk w przedmiotowym obszarze i ich monitorowania, – określania wymogów kwalifikacyjnych, naboru na wolne stanowiska urzędnicze i nawiązywania stosunku pracy, – przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę, – przeprowadzania ocen okresowych pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, |

- przyznawania dodatku specjalnego i nagród innych niż jubileuszowa zarówno pracownikom zatrudnionym na podstawie umowy o pracę jak i na stanowiskach obsadzonych w drodze powołania, w szczególności poprzez analizę poszczególnych procesów zachodzących w obszarze i podjęcie działań korygujących i zapobiegawczych wraz z określeniem zasobów niezbędnych do ich realizacji oraz określenie zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności pracowników odpowiedzialnych za ich przebieg.

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 Łodzi. 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
wykorzystania
uwag i wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Łódź, 16 kwietnia 2025 r.

Kontroler
Joanna Nurkiewicz
doradca prawny

podpis/podpisano elektronicznie

p.o. Dyrektora
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Łodzi

z up.

Małgorzata Chojnacka
p.o. Wicedyrektora
podpis/podpisano elektronicznie