



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Szczecinie

LSZ.410.2.4.2025

Pan  
Szymon Klimko  
Burmistrz Gminy Płoty

Urząd Miejski w Płotach  
pl. Konstytucji 3 Maja 1  
72-310 Płoty

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Płotach <sup>1</sup> , pl. Konstytucji 3 Maja 1, 72-310 Płoty.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Szymon Klimko, Burmistrz Gminy Płoty <sup>2</sup> od 7 maja 2024 r., poprzednio Burmistrzem Gminy był Radosław Mackiewicz - od 22 listopada 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Zarządzanie zasobami ludzkimi.
Okres objęty kontrolą	Lata 2021-2024, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed i po tym okresie, jeżeli miały związek z działaniami prowadzonymi w powyższym okresie <sup>3</sup> .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>4</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	Artur Matejko, specjalista kontroli państwowej, upoważnienia do kontroli: nr LSZ/26/2025 z 13 stycznia 2025 r. oraz nr LSZ/61/2025 z 31 marca 2025 r. (akta kontroli str. 1-6, 872)

## II. Ocena ogólna<sup>5</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Burmistrz, w okresie objętym kontrolą, zarządzał zasobami ludzkimi w Urzędzie, jednak nie zawsze w sposób prawidłowy i rzetelny.

Przestrzegano warunków i sposobu wynagradzania pracowników Urzędu określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych<sup>6</sup> oraz Regulaminie wynagradzania pracowników Urzędu<sup>7</sup>. Przy naborze na stanowiska urzędnicze prawidłowo zastosowano zasady wskazane w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych<sup>8</sup> dotyczące otwartości i konkurencyjności. Służba przygotowawcza w Urzędzie została prawidłowo zorganizowana i przeprowadzona, zgodnie z wymogami ups. Pracownikom zapewniono możliwość podnoszenia poziomu ich wiedzy i kwalifikacji zawodowych. Rzetelnie przyznawano im nagrody za szczególne osiągnięcia

<sup>1</sup> Dalej: Urząd.

<sup>2</sup> Dalej: Burmistrz lub Burmistrz Płotów.

<sup>3</sup> Czynności kontrolne w jednostce zakończyły się 25 kwietnia 2025 r.

<sup>4</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623; dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>6</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1638; dalej: rozporządzenie płacowe.

<sup>7</sup> Wprowadzonym zarządzeniem Nr 137/201 Burmistrza Płotów z 22 grudnia 2021 r., zmienionym zarządzeniami: Nr 57/2023 z 23 czerwca 2023 r., Nr 61/2023 z 28 czerwca 2023 r., Nr 85/2024 r. z 22 lipca 2024 r., Nr 95/2024 z 19 sierpnia 2024 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1135; dalej: ups.

oraz awansowano. Występujące przypadki pracy w godzinach nadliczbowych zostały prawidłowo rozliczone. W Urzędzie stosowano również narzędzia work life-balance<sup>9</sup>, do których można zaliczyć elastyczne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy.

W działaniach Burmistrza w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- w latach 2021-2024 nie przeprowadzono oceny okresowej wszystkich pracowników Urzędu, co stanowiło naruszenie obowiązku określonego w art. 27 ust. 1 i 2 ups;
- w latach 2021-2024 nie dokonywano ocen systemu kontroli zarządczej (samoocen) oraz nie sporządzono oświadczeń o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie, co było niezgodne § 23 zarządzenia Burmistrza w sprawie ustalenia zasad kontroli zarządczej<sup>10</sup> oraz standardami kontroli zarządczej określonymi w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>11</sup>;
- w latach 2023-2024 dopuszczono do świadczenia pracy przez pracowników w trakcie urlopu wypoczynkowego i rozliczania tego czasu jako „nadgodziny przepracowane”, co naruszało przepisy art. 152 § 1 i 2 oraz art. 154<sup>2</sup> ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>12</sup>, a także § 28 ust. 1 i ust. 2 lit. f oraz lit. g Regulaminu pracy<sup>13</sup>;
- nowo przyjmowani pracownicy w latach 2021-2024 oraz kierownicy referatów Urzędu nie zostali zapoznani z Zasadami kontroli zarządczej;
- prowadzony rejestr szkoleń za 2022 r. i 2023 r. nie zawierał wszystkich szkoleń zrealizowanych przez pracowników Urzędu;
- nie sporządzano planów szkoleń na lata 2021-2024, pomimo wymogu określonego w Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu<sup>14</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### Zarządzanie zasobami ludzkimi

Opis stanu faktycznego

1. Zatrudnienie w latach 2021-2024 w Urzędzie na stanowiskach urzędniczych<sup>15</sup> wzrosło z 31 osób (30,5 etatu), w tym na pozostałych stanowiskach urzędniczych (XIV-VIII kategorii zaszeregowania) 25 osób (24,5 etatu)<sup>16</sup> - stan na 1 stycznia 2021 r. - do 34 osób (33,25 etatu), w tym na pozostałych stanowiskach urzędniczych 28 osób (27,875 etatu)<sup>17</sup> - stan na 31 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 845, 848)

<sup>9</sup> Koncepcja zarządzania czasem, zakładająca równowagę pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym.

<sup>10</sup> Nr 52A/2010 z 18 czerwca 2010 r. Dalej: Zasady kontroli zarządczej.

<sup>11</sup> Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84; dalej: Standardy kontroli zarządczej.

<sup>12</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 277; dalej: Kodeks pracy.

<sup>13</sup> Wprowadzony zarządzeniem Nr 24/2019 Burmistrza Płotów z 18 marca 2019 r., zmieniony zarządzeniem Nr 109/2020 z 21 grudnia 2020 r. Dalej: Regulamin pracy.

<sup>14</sup> Zarządzenie Nr 82/2018 Burmistrza Płotów z 19 listopada 2018 r. Dalej: Regulamin podnoszenia kwalifikacji.

<sup>15</sup> Według tabeli II.D załącznika nr 3 do rozporządzenia płacowego.

<sup>16</sup> Na stanowiskach kierowniczych: od XVII do XVI kategorii zaszeregowania trzy osoby (trzy etaty) i XV-XIII kategorii zaszeregowania trzy osoby (trzy etaty).

<sup>17</sup> Na stanowiskach kierowniczych: od XVII do XVI kategorii zaszeregowania dwie osoby (1,375 etatu) i od XV do XIII kategorii zaszeregowania cztery osoby (cztery etaty).

Średnie miesięczne wynagrodzenie zasadnicze brutto oraz średnie wynagrodzenie całkowite brutto<sup>18</sup> w przeliczeniu na etat wg stanu na 31 grudnia roku 2021 i 2024 wynosiło odpowiednio:

- na stanowiskach kierowniczych urzędniczych<sup>19</sup> 3,5 tys. zł (5,9 tys. zł) i 4,5 tys. zł (8,1 tys. zł);
- na pozostałych stanowiskach urzędniczych<sup>20</sup> 3,7 tys. zł (4,9 tys. zł) i 5,1 tys. zł (7,1 tys. zł);
- na stanowiskach pomocniczych i obsługi<sup>21</sup> 2,5 tys. zł (4,1 tys. zł) i 4,1 tys. zł (6,4 tys. zł).

Mediana wynagrodzeń zasadniczych i całkowitych na stanowiskach urzędniczych wynosiła odpowiednio 3,6 tys. zł (5,0 tys. zł) i 5,2 tys. zł (7,4 tys. zł), natomiast mediana wynagrodzeń dla wszystkich stanowisk pomocniczych i obsługi - 2,6 tys. zł (3,8 tys. zł) i 4,3 tys. zł (6,5 tys. zł).

(akta kontroli str. 846, 849)

Ogółem w Urzędzie w latach 2021-2024 przeprowadzono 16 naborów, z tego w: 2021 r. sześć, 2022 r. jeden, 2023 r. dwa, 2024 r. siedem, a liczba naborów zakończonych wyborem kandydata na stanowisko wynosiła odpowiednio w: 2021 r. pięć, 2022 r. jeden, 2023 r. dwa, 2024 r. sześć. Przeprowadzone nabory dotyczyły wyłącznie pozostałych stanowisk urzędniczych.

(akta kontroli str. 846-847, 850)

Liczba etatów, w przypadku których ustał stosunek pracy w latach 2021-2024, wynosiła ogółem 12, z tego w: 2021 r. sześć etatów, 2022 r. jeden, 2023 r. dwa, 2024 r. trzy.

(akta kontroli str. 847, 850)

W okresie objętym kontrolą przyczynami ustania stosunku pracy były:

- w 2021 r. wypowiedzenie umowy o pracę przez pracodawcę (dwa etaty), rozwiązanie umowy na skutek nieprzyjęcia przez pracownika nowych warunków pracy i płacy – wypowiedzenie zmieniające (jeden) oraz na mocy porozumienia stron (trzy etaty)<sup>22</sup>;
- w 2022 r. przeniesienie do innej jednostki organizacyjnej samorządu na podstawie porozumienia pomiędzy pracodawcami (jeden etat);
- w 2023 r. na mocy porozumienia stron (dwa etaty);
- w 2024 r. na mocy porozumienia stron (dwa etaty)<sup>23</sup> oraz w wyniku przeniesienia służbowego do innej jednostki organizacyjnej samorządu (jeden etat).

(akta kontroli str. 242, 247, 847)

**2.** W Urzędzie zapewnione zostały zasoby ludzkie adekwatne do realizacji jego celów i zadań.

Burmistrz był odpowiedzialny za realizację zadań z zakresu polityki kadrowej. Prowadzenie spraw osobowych pracowników zostało przypisane Referatowi Organizacyjno-Administracyjnemu i Spraw Obywatelskich. Zapewnienie odpowiedniego poziomu zasobów kadrowych było procesem ciągłym.

---

<sup>18</sup> Tożsame z należnościami ze stosunku pracy, wykazywanymi w PIT-11.

<sup>19</sup> Stanowiska kierownicze urzędnicze wg rozporządzenia płacowego (od XVII do XIII kategorii zaszerogowania), tj. od nr 2 do nr 8 tabeli XI pkt. 2.

<sup>20</sup> Stanowiska urzędnicze pozostałe od nr 1 do nr 16 (od XIV do VIII kategorii zaszerogowania) rozporządzenia płacowego.

<sup>21</sup> Stanowiska pomocnicze i obsługi od nr 1 do 32 rozporządzenia płacowego (od I do XVI kategorii zaszerogowania).

<sup>22</sup> W tym jedna osoba z powodu przejścia na emeryturę.

<sup>23</sup> Dwie osoby z powodu przejścia na emeryturę.

Zdaniem Burmistrza (...) liczba osób zatrudnionych i rozkład zadań był adekwatny do potrzeb i umożliwiał realizację zaplanowanych celów i zadań. (...)

(akta kontroli str. 33-76, 828)

Aneksiem Nr 1 z dnia 15 kwietnia 2014 r. do Zasad kontroli zarządczej określono ryzyka dotyczące zasobów ludzkich, tj. związane z liczebnością i kompetencjami pracowników, szkoleniami, wprowadzaniem nowych zadań bez zabezpieczenia kadrowego oraz związane z bezpieczeństwem warunków pracy i wypadkami przy pracy.

Ponadto wskazano, że kierownicy komórek organizacyjnych Urzędu zobowiązani są do przeprowadzenia co najmniej raz w roku samooceny funkcjonowania systemu kontroli. Wynik samooceny powinien być sporządzony wg wzoru kwestionariusza samooceny, stanowiącego załącznik do zarządzenia.

W latach objętych kontrolą nie przeprowadzono samooceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, a także nie sporządzano oświadczeń o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie<sup>24</sup>. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 182-202, 242-243, 851)

Burmistrz, odnosząc się do procesu szacowania potrzeb Urzędu w zakresie zasobów ludzkich w latach 2021-2024, wyjaśnił: (...) Szacowania (...) dokonywano w oparciu o praktyczne doświadczenia wypracowane w ciągu wielu lat funkcjonowania Urzędu. Przyjmując, że w stanie początkowym na 1 stycznia 2021 r. liczba osób zatrudnionych i rozkład zadań był adekwatny do potrzeb i umożliwiał realizację zaplanowanych celów i zadań, w okresie późniejszym reagowano na zachodzące zmiany. Poziom zatrudnienia i podział zadań pomiędzy pracowników dostosowywano na bieżąco zarówno do dynamicznie zmieniających się w tym czasie warunków zewnętrznych, jak i priorytetów działania kierownictwa.

Wprowadzając wszelkie zmiany analizowano potrzeby kadrowe w tym zakresie chociaż analizy te nie miały formy specjalnych opracowań. Efektem tych analiz było:

- tworzenie dodatkowych stanowisk i zatrudnianie nowych pracowników,
- tworzenie nowych komórek organizacyjnych z wyodrębnionymi zadaniami (Referat Ochrony Środowiska i Gospodarowania Odpadami Komunalnymi),
- zmiany w zakresach obowiązków pracowników (zwiększanie, zmniejszanie albo zastępowanie jedynych obowiązków innymi),
- zatrudnianie dodatkowych pracowników w ramach umów na czas określony w celu wspomagania urzędników w wykonywaniu ich zadań (wykonywanie czynności pomocniczych, np. przygotowanie korespondencji do wysyłki, porządkowanie akt i przygotowanie do archiwizacji, kserowanie dokumentów itp.),
- powierzanie zadań dotychczas wykonywanych przez pracowników podmiotom zewnętrznym na umowy cywilnoprawne (np. koordynator dostępności, inspektor ochrony danych). (...)

(akta kontroli str. 828)

**3.** W Urzędzie nie opracowano i nie wdrożono strategii, polityki bądź programu zarządzania zasobami ludzkimi (zsl). Ustalono, że wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli (15 stycznia 2025 r.) w zakresie zarządzania

---

<sup>24</sup> O których mowa w § 23 Zasad kontroli zarządczej oraz Standardach kontroli zarządczej.

zasobami ludzkim obowiązywały w Urzędzie m.in.: Regulamin organizacyjny<sup>25</sup>, Regulamin pracy, Regulamin wynagradzania pracowników<sup>26</sup>, Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze<sup>27</sup>, Regulamin podnoszenia kwalifikacji, procedury dotyczące sposobu przeprowadzania służby przygotowawczej i organizowania egzaminu kończącego tę służbę<sup>28</sup>, a także wskazane wcześniej Zasady kontroli zarządczej.

Nie stwierdzono rozbieżności pomiędzy poszczególnymi dokumentami.

(akta kontroli str. 33-163, 243-244, 853)

W sprawie zasadności opracowania strategii, polityki bądź programu zzl w Urzędzie Burmistrz wyjaśnił, że ze względu na zmieniające się okoliczności związane z wykonywaniem pracy w okresie objętym kontrolą (pandemia, upowszechnienie pracy zdalnej) program zzl, jako podstawowy dokument regulujący zarządzanie zasobami ludzkimi powinien podlegać systematycznej aktualizacji. Opracowanie takiego dokumentu byłoby czasochłonne, kosztowne i nieprzydatne do realizacji zadań. Polityka zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie w praktyce jest wyznaczana z jednej strony przez powszechnie obowiązujące przepisy prawa i wydawane na ich podstawie przepisy wewnętrzne, a z drugiej strony przez możliwości faktyczne Urzędu. Opracowanie dokumentu o charakterze strategicznym, programowym nie miałyby w zasadzie wpływu ani na jedno, ani na drugie.

(akta kontroli str. 243, 249-250, 853)

Pracownicy Urzędu zapoznawali się z poszczególnymi dokumentami dotyczącymi organizacji pracy i zarządzania zasobami ludzkimi m.in. poprzez pocztę elektroniczną. Nowo przyjmowani pracownicy potwierdzali zapoznanie się z ww. dokumentami poprzez stosowne oświadczenie. Pracownicy, którzy nie posiadali dostępu do poczty elektronicznej poświadczali zapoznanie się z dokumentami odręcznym podpisem.

Okoliczność zapoznania się z zarządzeniem Burmistrza dotyczącym Zasad kontroli zarządczej w Urzędzie potwierdziło ośmiu pracowników Urzędu. Brak było podpisów kierowników poszczególnych referatów oraz pracowników zatrudnionych na samodzielnych stanowiskach w Urzędzie. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 184-202, 829, 854)

Ponadto Burmistrz wyjaśnił: (...) *Dotychczas nie zastosowano metody przekazywania informacji na wydzielony w sieci informatycznej wspólny katalog, gdyż nie dostrzeżono takiej potrzeby. Takie rozwiązanie jest możliwe technicznie i po analizie oceniamy, że jest ono praktyczne i użyteczne, np. umożliwi łatwe odnalezienie dokumentów i informacji zamieszczonych w przeszłości, jeżeli zajdzie potrzeba, aby po nie sięgnąć. W związku z tym zastosujemy metodę przekazywania informacji poprzez wyodrębniony wspólny dla wszystkich pracowników katalog. (...)*

---

<sup>25</sup> Wprowadzony zarządzeniem Nr 47/2023 Burmistrza Płotów z 22 maja 2023 r., zmieniony zarządzeniem Nr 98/2023 z 10 października 2023 r.

<sup>26</sup> Wprowadzony zarządzeniem Nr 137/201 Burmistrza Płotów z 22 grudnia 2021 r., zmieniony zarządzeniami: Nr 57/2023 z 23 czerwca 2023 r., Nr 61/2023 z 28 czerwca 2023 r., Nr 85/2024 r. z 22 lipca 2024 r., Nr 95/2024 z 19 sierpnia 2024 r. Upřednio obowiązywał regulamin wynagradzania wprowadzony zarządzeniem Nr 107/2019 Burmistrza Płotów z 17 grudnia 2019 r. Dalej: Regulamin wynagradzania pracowników.

<sup>27</sup> Wprowadzony zarządzeniem Nr 19A/2019 Burmistrza Płotów z 26 lutego 2019 r. Dalej: Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze.

<sup>28</sup> Wprowadzone zarządzeniem Nr 12/2009 Burmistrza Płotów z 19 lutego 2009 r. Dalej: procedury dotyczące służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 829, 837)

4. W Urzędzie w latach 2021-2024 nie sporządzono opisu stanowisk pracy oraz nie poddano ich wartościowaniu, w celu ustalenia siatki płac<sup>29</sup>. Opis stanowiska pracy występował jedynie w przypadku ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze, zgodnie z wymogiem określonym w § 5 ust. 4 i 5 zarządzenia Burmistrza sprawie ustalenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze.

(akta kontroli str. 244, 855)

*W złożonych wyjaśnieniach Burmistrz wskazał, że: W służbie cywilnej opisywanie i wartościowanie służą ocenie względnej wartości lub znaczenia danego stanowiska pracy dla urzędu. W przypadku małego urzędu gminy poszczególni pracownicy, i tylko oni, realizują wyodrębniony zakres obowiązków. Siłą rzeczy wartościowanie takiego stanowiska wiązałoby się z wartościowaniem zatrudnionej na nim osoby, albo byłoby tak przez pracowników odbierane. Mogłoby to prowadzić do powstania wśród pracowników poczucia nierównego traktowania. Ponadto lokalny rynek pracy (powiat gryficki i powiaty sąsiednie) jest wąski i możliwość pozyskania pracownika o wysokich kwalifikacjach jest ograniczona. Sztuczne określenie kwalifikacji wymaganych na danym stanowisku (z uwzględnieniem kwalifikacji osoby obecnie zajmującej to stanowisko) mogłoby prowadzić albo do niemożliwości obsadzenia wakatu z powodu zbyt wysokich wymagań, albo do obsadzania wakatów osobami słabo wykwalifikowanymi w przypadku zbyt nisko określonych wymagań. W naszej ocenie sporządzanie opisów stanowisk pracy i poddawanie ich wartościowaniu w takim rozumieniu jak robione jest to w służbie cywilnej nie służy w małej jednostce samorządu terytorialnego osiągnięciu pozytywnych rezultatów. Podstawą określenia płac w Urzędzie jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 października 2021 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, gdzie określono minimalne wymagania kwalifikacyjne dla poszczególnych rodzajów stanowisk jak również ramową siatkę płac, poprzez przypisanie do poszczególnych rodzajów stanowisk odpowiednich kategorii zaszeregowania oraz określenie kwot minimalnego miesięcznego poziomu wynagrodzenia zasadniczego ustalonego w kategoriach zaszeregowania.*

(akta kontroli str. 244, 250-251)

Badaniem kontrolnym objęto łącznie 10 stanowisk dobranych celowo<sup>30</sup> (dane wg stanu na koniec 2024 r.). Ustalono, że wynagrodzenia zasadnicze mieściły się w przedziałach określonych dla poszczególnych kategorii zaszeregowania i były zgodne z Regulaminem wynagradzania pracowników. Nie stwierdzono

---

<sup>29</sup> W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, których pracownicy nie wchodzą w skład korpusu służby cywilnej, nie ma obowiązku sporządzania opisów stanowisk pracy i poddania ich wartościowaniu.

<sup>30</sup> Badaniem objęto: dwie pomoce administracyjne odpowiednio w Referacie Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi oraz w Referacie Organizacyjno-Administracyjnym i Spraw Obywatelskich, kategoria zaszeregowania IV; dwóch referentów odpowiednio w Referacie Organizacyjno-Administracyjnym i Spraw Obywatelskich oraz w Referacie Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi, kategoria zaszeregowania IX; dwóch podinspektorów w Referacie Budżetowym, kategoria zaszeregowania X; dwóch inspektorów w Referacie Budżetowym, kategoria zaszeregowania XII; dwóch kierowników referatów odpowiednio w Referacie Podatkowym oraz Referacie Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych, kategoria zaszeregowania XIII.

występowania przypadków istotnych<sup>31</sup> różnic w wysokości wynagrodzenia pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na tym samym stanowisku<sup>32</sup>.

(akta kontroli str. 228-231, 856)

5. Obowiązujący w Urzędzie Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze określał m.in. zasady dotyczące rozpoczęcia procedury rekrutacyjnej na wolne stanowiska urzędnicze, powołania Komisji Rekrutacyjnej, ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze, wymogów formalnych kandydata, selekcji kandydatów oraz zakończenia naboru.

(akta kontroli str. 145-153, 857)

W okresie objętym kontrolą przy wyborze osób na stanowiska urzędnicze zastosowano zasady wskazane w ups, tj. otwarty i konkurencyjny nabór. W wyniku badania dokumentacji 14 pracowników zatrudnionych w latach 2021–2024 ustalono, iż proces obsadzania stanowisk był prowadzony w sposób zapewniający pozyskanie pracowników w najwyższym stopniu spełniających wymagania niezbędne do zajmowania tych stanowisk, zatrudnieni posiadali kwalifikacje, wykształcenie i staż pracy, określone dla tych stanowisk w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania oraz w Regulaminie wynagradzania pracowników.

Ponadto w każdym przypadku:

- dopełniono wszystkich obowiązków dotyczących ogłoszenia o wolnym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko,
- ogłoszenie o naborze zawierało wszystkie wymagane elementy,
- dochowano terminu do składania dokumentów określonego w ogłoszeniu o naborze, który nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej,
- nabór przeprowadzała komisja, która w toku postępowania wyłoniła nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe i przedstawiła ich kierownikowi jednostki w celu zatrudnienia wybranego kandydata,
- informacja o wyniku naboru, zawierająca wszystkie wymagane elementy, została upowszechniona poprzez umieszczenie jej na tablicy informacyjnej w Urzędzie oraz opublikowana w Biuletynie Informacji Publicznej przez okres co najmniej trzech miesięcy,
- stosunek pracy z osobami wyłonionymi w wyniku naborów został nawiązany zgodnie z zasadami określonymi w art. 16 ups oraz po złożeniu ślubowania, o którym mowa w art. 18 ups,
- z przeprowadzonych naborów sporządzono protokół, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 14 ust. 2 ups.

We wszystkich ogłoszeniach prawidłowo wskazano klauzulę informacyjną dotyczącą przetwarzania danych osobowych dla kandydatów do pracy.

---

<sup>31</sup> Za istotne przyjęto różnice w wysokości wynagrodzenia zasadniczego na poziomie równym lub przekraczającym 20%. W populacji objętej badaniem kontrolnym różnice kształtowały się od 0 zł do 335 zł brutto wynagrodzenia zasadniczego.

<sup>32</sup> Ponadto przeglądem analitycznym objęto dane wyeksportowane z ewidencji finansowo-księgowej Urzędu wg stanu na koniec 2021 r., 2022 r., 2023 r. oraz 2024 r. (uzyskano m.in dane: imię i nazwisko pracownika, wymiar etatu, typ umowy, stanowisko, kategorię zaszeregowania oraz kwotę brutto płacy zasadniczej). Ustalono, że wynagrodzenia zasadnicze mieściły się w przedziałach określonych dla poszczególnych kategorii zaszeregowania i były zgodne z Regulaminem wynagradzania pracowników. Nie stwierdzono wystąpienia przypadków istotnych różnic w wysokości wynagrodzenia pomiędzy pracownikami zatrudnionymi na tym samym stanowisku.

(akta kontroli str. 354-542, 857-858)

**6.** W procedurach dotyczących służby przygotowawczej określono m.in.: sposób kierowania pracownika do służby przygotowawczej, osoby odpowiedzialne za przeprowadzenie służby przygotowawczej, zakres służby przygotowawczej, zasady zwalniania obowiązku odbywania służby przygotowawczej, powołanie komisji do przeprowadzania egzaminu kończącego służbę przygotowawczą, sposób przeprowadzania końcowego egzaminu.

(akta kontroli str. 164-170, 859)

W wyniku kontroli dokumentacji 13 pracowników zatrudnionych w latach 2021 – 2024 po raz pierwszy na stanowisku urzędniczym<sup>33</sup> ustalono, że:

- decyzję o skierowaniu pracownika do odbycia służby przygotowawczej podjęła upoważniona osoba, tj. Burmistrz,
- służba przygotowawcza trwała nie dłużej niż trzy miesiące i została zakończona egzaminem,
- w programie służby przygotowawczej uwzględniono teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika do należytego wykonywania obowiązków służbowych,
- przy skierowaniu pracowników do odbycia służby przygotowawczej osoba kierująca komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony, sformułowała opinię dotyczącą tego pracownika,
- w każdym z badanych przypadków przestrzegano przepisów art. 16 ust. 2 i 3 ups, tj.: pracownicy nie byli wcześniej zatrudnieni w jednostkach, o których mowa w art. 2 ups i nie odbyli uprzednio służby przygotowawczej zakończonej zdaniem egzaminu z wynikiem pozytywnym;
- z pracownikami zawarto umowy na czas określony, nie dłuższy niż sześć miesięcy, z możliwością wcześniejszego rozwiązania stosunku pracy za dwutygodniowym wypowiedzeniem.

Kontrola dokumentacji wykazała, iż stanowiska urzędnicze objęły osoby zatrudnione zgodnie z wymogami określonymi przepisami ustawowymi oraz uregulowaniami wewnętrznymi.

W latach 2021-2024 nie wystąpiły przypadki zwolnienia z obowiązku odbywania służby przygotowawczej pracownika.

(akta kontroli str. 543-607, 859)

**7.** Zasady przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie podano w Regulaminie przeprowadzania okresowej oceny pracowników samorządowych<sup>34</sup>.

Regulamin był zgodny z przepisami art. 27 ups.

(akta kontroli str. 171-183, 860)

W latach 2021-2024 nie przeprowadzono oceny okresowej pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, pomimo wymogu art. 27 ust. 1-9 ups oraz ww. wewnętrznych procedur. Ostatnia ocena okresowa została przeprowadzona w 2019 r. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 244, 251, 860)

---

<sup>33</sup> Nie wystąpiły przypadki zatrudnienia na stanowisku kierowniczym.

<sup>34</sup> Zarządzenie Nr 76 Burmistrza Płotów z 26 sierpnia 2019 r. Dalej: Regulamin przeprowadzania okresowej oceny.

**8.** W planie finansowym Urzędu, stosownie do postanowień art. 29 ust. 2 ups, przewidziano środki finansowe na podnoszenie wiedzy i kwalifikacji zawodowych pracowników, tj. w: 2021 r. plan 33 tys. zł, wykonanie 32,1 tys. zł; 2022 r. plan 30 tys. zł, wykonanie 28,1 tys. zł; 2023 r. plan 33 tys. zł, wykonanie 25,5 tys. zł; 2024 r. 36 tys. zł, wykonanie 35,0 tys. zł.  
Średnie wydatki na szkolenie jednej osoby wynosiły od 0,7 tys. zł do 1,0 tys. zł.  
(akta kontroli str. 827, 861)

Burmistrz wskazał, że (...) *Środki na szkolenia na dany rok planowane są na podstawie wykonanych wydatków poprzedniego roku. Środki te są wystarczające do potrzeb, a dodatkowo istnieje możliwość ich zwiększenia poprzez przesunięcie niewydatkowanych środków z innych zadań. (...)*  
(akta kontroli str. 838)

W wyniku badania dokumentacji losowo wybranej próby ośmiu pracowników<sup>35</sup>, którzy w okresie objętym kontrolą podnosili swoje kwalifikacje stwierdzono, że w każdym przypadku:

- przestrzegano przepisów Kodeksu pracy<sup>36</sup> w zakresie zagwarantowania pracownikom korzystania z urlopu szkoleniowego oraz zwolnienia z części dnia pracy w celu uczestnictwa w zajęciach, ponoszenia przez pracodawcę kosztów uczestnictwa w pozaszkolnych formach podnoszenia kwalifikacji, zawierania na piśmie umowy określającej prawa i obowiązki stron<sup>37</sup>;
- przestrzegano obowiązujących w Urzędzie uregulowań wewnętrznych;
- uczestnictwo w formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji zawodowych było związane z aktualnym zakresem obowiązków pracownika.

(akta kontroli str. 609-616, 821-826, 861)

Ustalono, że nie występowały przypadki odmowy udzielenia pracownikowi zgody na uczestnictwo w różnych formach podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

(akta kontroli str. 862)

Według § 2 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych należało co roku opracować plan szkoleń. Kontrola wykazała, że nie sporządzano planów szkoleń na lata 2021-2024. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 829, 861)

Zgodnie z Regulaminem podnoszenia kwalifikacji rejestr szkoleń odbytych przez pracowników prowadził pracownik ds. kadr i szkoleń (stosownie do wzoru - załącznik Nr 2 do ww. Regulaminu). Rejestr był prowadzony w latach 2021-2024<sup>38</sup>, jednak w 2022 r. i 2023 r. nie ujęto wszystkich szkoleń zrealizowanych przez pracowników Urzędu. Powyższe szerzej opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

---

<sup>35</sup> Badaniami kontrolnymi objęto pracowników: Kierownik Referatu Podatkowego, Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych, Kierownik Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarowania Odpadami Komunalnymi, Inspektor ds. bezpieczeństwa, promocji i sportu, Inspektor ds. geodezji i gospodarki nieruchomościami, Inspektor w Referacie Podatkowym, Referent w Referacie Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi, Inspektor ds. oświaty i przedsiębiorczości, Inspektor w Referacie Podatkowym.

<sup>36</sup> Przepisy art. 103<sup>(1)</sup> -103<sup>(5)</sup> Kodeksu pracy.

<sup>37</sup> W czterech zbadanych przypadkach zawierano na piśmie umowę określającą prawa i obowiązki stron. W pozostałych badanych przypadkach (skierowanie pracownika do udziału w seminarium lub szkoleniu) umowy nie były zawierane z uwagi na brak zamiaru zobowiązania pracownika do pozostawienia w zatrudnieniu po ukończeniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

<sup>38</sup> Rejestr zawierał dane dotyczące 66 szkoleń zrealizowanych w 2021 r., 18 w 2022 r., 23 w 2023 r. oraz 33 szkoleń w 2024 r.

(akta kontroli str. 154-163, 797-820, 833-834)

9. Obowiązujący w Urzędzie Regulamin wynagradzania pracowników zawierał m.in.: wymagania kwalifikacyjne pracowników samorządowych, szczegółowe warunki wynagradzania (w tym maksymalny poziom wynagrodzenia zasadniczego), warunki i sposób przyznawania dodatku funkcyjnego i dodatku specjalnego, warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa, zasady naliczenia nagród jubileuszowych oraz odpraw emerytalno-rentowych. W obowiązującym Regulaminie wskazano, że w ramach środków na wynagrodzenia tworzy się fundusz nagród pracowników za szczególne osiągnięcia zawodowe, w wysokości 3% planowanego osobowego funduszu płac (§ 15 ust. 1). Decyzje o przyznaniu nagród podejmował Burmistrz (§ 15 ust. 3). Przyjęto następujące kryteria przyznawania nagród za szczególne osiągnięcia: nienaganne wypełnianie obowiązków, złożoność realizowanych zadań, terminowość wykonywania zadań, wykazywanie inicjatywy w pracy, przestrzeganie przepisów i zasad bhp i ppoż., podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych zgodnie z potrzebami Urzędu, dbanie o dobro miejsca pracy (§ 15 ust. 4). Należało wskazać uzasadnienie przyznania nagrody, a odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody pracownikowi należało składać do akt osobowych pracownika (§ 15 ust. 7).

Regulacje wewnętrzne były zgodne z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa, w szczególności odpowiadały wymogom art. 39 ust. 1 i 2 ups.

(akta kontroli str. 99-144, 863)

Przeprowadzone badanie analityczne wysokości przyznawanych nagród wykazało, że w zależności od komórki organizacyjnej Urzędu minimalna wysokość nagrody kształtowała się następująco: za I półrocze 2021 r. od 0,7 tys. zł do 3,1 tys. zł, maksymalna od 2,3 tys. zł do 3,2 tys. zł, a średnia wysokość nagrody od 1,0 tys. zł do 3,1 tys. zł. Natomiast wysokość nagród za II półrocze 2024 r. była następująca: minimalna od 2,8 tys. zł do 11,0 tys. zł, maksymalna od 7,1 tys. zł do 11,0 tys. zł, a średnia wysokość nagrody od 4,9 tys. zł do 11,0 tys. zł

(akta kontroli str. 225-227)

Badaniem kontrolnym objęto celowo wybraną dokumentację dla dziewięciu pracowników<sup>39</sup>. Ustalono, że:

- przyznając nagrody przestrzegano zasady ujętej w Regulaminie wynagradzania, polegającej na wskazaniu uzasadnienia przyznania nagrody<sup>40</sup>;
- zgodnie z art. 105 Kodeksu pracy pracownicy zostali powiadomieni na piśmie o przyznaniu nagrody;
- odpis zawiadomienia o przyznaniu nagrody, stosownie do art. 105 Kodeksu pracy oraz Regulaminu wynagradzania składany był do akt osobowych pracownika.

(akta kontroli str. 631-648, 863)

---

<sup>39</sup> Trzech pracowników, którym przyznano najniższe kwoty, trzech pracowników, którym przyznano najwyższe kwoty, trzech pracowników, którym przyznano kwoty zbliżone do średniej wartości.

<sup>40</sup> Przykładowe uzasadnienia dla nagród: najwyższych - za opracowanie projektu uchwały dla Rady oraz przygotowanie wniosku do Funduszu Rozwoju Przewozów Autobusowych; przeciętnych - za wdrożenie programów rządowych „Laptop dla ucznia” i „Bon dla nauczyciela”; najniższych - za wykonywanie czynności wykraczających poza obowiązki służbowe m.in. przygotowanie choinki oraz ozdób świątecznych.

W latach 2021-2024 wystąpiły pojedyncze przypadki nieprzyznawania nagród pracownikom za szczególne osiągnięcia<sup>41</sup>.

(akta kontroli str. 225-227, 829-830, 863)

Burmistrz wyjaśnił: (...) Nagroda jest świadczeniem uznaniowym przyznawanym pracownikom przez burmistrza. Zgodnie z § 15 ust. 4 obowiązującego w Urzędzie regulaminu wynagradzania burmistrz przyznając nagrody stosuje następujące kryteria: nienaganne wypełnianie obowiązków, złożoność realizowanych zadań, terminowe wykonywanie zadań, wykazywanie inicjatywy w pracy, przestrzeganie przepisów i zasad bhp i ppoż., podnoszenie kwalifikacji i umiejętności zawodowych, zgodnie z potrzebami urzędu, dbanie o dobro miejsca pracy. Nieprzyznanie nagród pracownikom nie miało charakteru karnego, gdyż nagród nie przyznawano tylko w sytuacjach, gdy np. pracownik z powodu długotrwałej nieobecności w danym okresie nie miał szczególnych osiągnięć w pracy. W ocenie pracodawcy w latach 2021 – 2024 ze względu na szczególnie trudne warunki pracy spowodowane czynnikami zewnętrznymi, tj. pandemia, kryzys energetyczny, skutki wojny, w tym przyjmowanie uchodźców, prawie wszyscy pracownicy wyróżniali się w tej pracy. W okresie tym wszyscy pracownicy podejmowali nowe zadania nakładane przepisami szczególnymi, z których większość była nowością wdrażaną po raz pierwszy, a tym samym wymagająca szczególnie dużego nakładu pracy i wysiłku intelektualnego. (...)

(akta kontroli str. 835-842)

Badaniu kontrolnemu poddano przyznanie dodatków specjalnych w latach 2023-2024 pięciu pracownikom Urzędu<sup>42</sup>, tj.: Sekretarzowi Gminy; Kierownikowi Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarki Odpadami Komunalnymi; Referentowi w Referacie Budżetowym; Inspektorowi ds. rozwiązywania problemów alkoholowych; Inspektorowi ds. zamówień publicznych w Referacie Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych.

W pismach Burmistrza przyznających dodatki wskazano okres, na jaki przyznano dodatki<sup>43</sup> oraz podano powód ich przyznania (uzasadnienie lub wskazano wnioski o ich przyznanie). Zostały one przyznane, zgodnie z wymogami art. 36 ust. 5 ups, za dodatkowe czynności, nie ujęte w zakresach podstawowych obowiązków.

Wysokość dodatków była zróżnicowana (od 0,3 tys. zł do 5,5 tys. zł) i zależała m.in. od zakresu realizowanych dodatkowych zadań.

(akta kontroli str. 784-793, 863-864, 881-895)

Burmistrz wyjaśnił: (...) w Urzędzie nie występują dodatki specjalne nie mające uzasadnienia. W przypadku, gdy w piśmie przyznającym dodatek specjalny nie zamieszczono uzasadnienia określającego powody jego przyznania, uzasadnienie zwarte jest w odrębnym dokumencie jakim jest zaakceptowany przez Burmistrza wniosek pracownika lub jego bezpośredniego przełożonego. Wniosek taki zawiera między innymi wyszczególnione powody przyznania dodatku, a akceptacja wniosku przez Burmistrza bez dodatkowych wskazówek i adnotacji oznacza, że Burmistrz wskazane przyczyny uważa za uzasadnione i je zatwierdza. (...)

(akta kontroli str. 876-880)

W Urzędzie nie było odrębnego dokumentu (procedury) określającego zasady przyznawania nagród i dodatków specjalnych dla Skarbnika i Zastępcy

<sup>41</sup> W liczbie od jednego do trzech pracowników rocznie.

<sup>42</sup> Poprzednie lata zostały objęte kontrolą Regionalnej Izby Obrachunkowej w Szczecinie. Dalej: RIO.

<sup>43</sup> Najczęściej na okres od trzech do 12 miesięcy.

Burmistrza.

(akta kontroli str. 33-144, 896)

Odnosząc się do pozafinansowych sposobów motywacji oraz stosowania narzędzi work-life balance<sup>44</sup> Burmistrz poinformował, że w Urzędzie zapewniono:

- elastyczne godziny rozpoczęcia i zakończenia pracy (tj. nie wyznaczono sztywnej godziny rozpoczęcia pracy; pracownicy mogli rozpocząć pracę o dogodnej dla siebie porze pomiędzy godz. 7.00 a 8.00);
- możliwość skrócenia dnia pracy w danym dniu w przypadku konieczności załatwienia spraw osobistych i wyrównania czasu pracy („odrobienia”) w innych dniach w godzinach ponadwymiarowych albo w dniu wolnym;
- możliwość uzyskania dofinansowania z Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych<sup>45</sup> do wypoczynku we własnym zakresie oraz możliwość udziału nieodpłatnie w imprezach organizowanych 2 – 3 razy do roku przez pracodawcę ze środków ZFŚS;
- możliwość okazjonalnej pracy zdalnej.

(akta kontroli str. 254, 864)

Badaniem kontrolnym objęto postanowienia obowiązującego w Urzędzie, Regulaminu pracy<sup>46</sup>. Zgodnie z tym regulaminem pracodawca był obowiązany zwolnić pracownika od pracy, jeżeli obowiązek taki wynikał z Kodeksu pracy, z przepisów wykonawczych do Kodeksu pracy albo z innych przepisów prawa (§ 15 ust. 1). W § 15 ust. 2 ww. Regulaminu wskazano m.in. sytuacje, w których pracodawca był obowiązany zwolnić od pracy pracownika. Regulacje wewnętrzne odpowiadały wymogom art. 42 ust. 1-4 ups.

Regulamin nie stanowił m.in. o:

- przysługującym pracownikowi w ciągu roku kalendarzowego zwolnieniu od pracy, w wymiarze 2 dni albo 16 godzin z powodu działania siły wyższej, w pilnych sprawach rodzinnych spowodowanych chorobą lub wypadkiem, jeżeli jest niezbędna natychmiastowa obecność pracownika (art. 148<sup>1</sup> § 1 Kodeksu pracy);
- przysługującym w ciągu roku kalendarzowego urlopie opiekuńczym (niepłatnym), w wymiarze 5 dni, w celu zapewnienia osobistej opieki lub wsparcia osobie będącej członkiem rodziny lub zamieszkującej w tym samym gospodarstwie domowym, która wymaga opieki lub wsparcia z poważnych względów medycznych (art. 173<sup>1</sup>-173<sup>3</sup> Kodeksu pracy).

(akta kontroli str. 77-98, 246)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Zmiany Kodeksu pracy wprowadzające wymienione w pytaniu uprawnienia pracownicze weszły w życie w kwietniu 2023 r. W tym okresie nie wprowadzaliśmy żadnych zmian w Regulaminie pracy, dlatego nowe uprawnienia nie zostały w nim ujęte. Dodanie odpowiednich zapisów w Regulaminie pracy w Urzędzie jest w pełni zasadne i zostanie dokonane przy najbliższej zmianie Regulaminu. (...)*

(akta kontroli str. 255)

**10.** W badanym okresie awansowano w:

<sup>44</sup> Koncepcja zarządzania czasem, stanowiąca za cel odnalezienie równowagi pomiędzy pracą a życiem prywatnym.

<sup>45</sup> Dalej: ZFŚS.

<sup>46</sup> Ostatnia aktualizacja postanowień Regulaminu pracy miała miejsce 21 grudnia 2020 r. w drodze zarządzenia Nr 109/2020 Burmistrza. W latach 2021-2024 nie aktualizowano Regulaminu pracy.

- 2021 r. trzech pracowników<sup>47</sup>,
- 2022 r. dwóch pracowników<sup>48</sup>,
- 2023 r. jednego pracownika<sup>49</sup>,
- 2024 r. siedmiu pracowników<sup>50</sup>.

(akta kontroli str. 252-253, 865)

Badaniem kontrolnym objęto pięć przypadków awansów<sup>51</sup> pracowników, tj. zakończonych porozumieniem zmieniającym warunki umowy o pracę<sup>52</sup>. Zawarcie porozumień poprzedzały pozytywne pisemne opinie przełożonych o przebiegu pracy pracowników, informacje o szkoleniach odbytych przez pracownika oraz otrzymanych nagrodach.

Sposób przeprowadzania awansów w Urzędzie był zgodny z przepisami art. 20 ust. 1-2 ups.

(akta kontroli str. 617-630, 865)

W Urzędzie nie opracowano i nie przyjęto pisemnych zasad (procedur) awansowania pracowników.

Burmistrz wyjaśnił, że przy awansie pracowników *brano pod uwagę ich wiedzę i dokonania zawodowe ustalone zarówno na podstawie obserwacji własnych Burmistrza i bezpośrednich przełożonych pracownika, jak i opinii współpracowników w Urzędzie i jednostkach organizacyjnych gminy. Pod uwagę brano był również staż pracy pracownika.*

(akta kontroli str. 838-839)

**11.** Zgodnie z obowiązującym Regulaminem pracy w celu zapewnienia kontroli obecności oraz punktualnego rozpoczęcia i zakończenia pracy pracownik miał obowiązek potwierdzenia przybycia do pracy i jej zakończenia poprzez zarejestrowanie wejścia i wyjścia w systemie pn. RCP<sup>53</sup> (§ 19 ust. 1). Wszelkie wyjścia służbowe, prywatne z Urzędu oraz praca w godzinach nadliczbowych pracowników powinny być zapisywane w ewidencji wyjść służbowych, prywatnych oraz ewidencji godzin nadliczbowych (§ 26 ust. 1).

Według Regulaminu pracy:

- pracownicy byli zatrudnieni w systemie jednozmianowym, w ramach którego dopuszczalne było zatrudnianie w stałym oraz ruchomym czasie pracy. Czas pracy wynosił 8 godzin na dobę oraz przeciętnie 40 godzin w przeciętnie pięciodniowym tygodniu pracy w przyjętym okresie rozliczeniowym nieprzekraczającym 4 miesięcy, z zastrzeżeniem wynikającym z treści art. 129 §1 Kodeksu pracy (§ 11 ust. 1 ww. Regulaminu);
- od poniedziałku do piątku - rozpoczęcie pracy odbywało się pomiędzy godz. 7.00 a 8.00, a zakończenie po przepracowaniu 8 godzin; pracownicy zatrudnieni przy utrzymaniu porządku i czystości w Urzędzie rozpoczynali

<sup>47</sup> Ze stanowiska inspektora na kierownika referatu; ze stanowiska inspektora na z-cę Skarbnika; ze stanowiska referenta na podinspektora.

<sup>48</sup> Ze stanowiska podinspektora na inspektora.

<sup>49</sup> Ze stanowiska podinspektora na inspektora.

<sup>50</sup> Dwóch pracowników ze stanowiska referenta na podinspektora; czterech pracowników ze stanowiska podinspektora na inspektora; w jednym przypadku ze stanowiska inspektora na kierownika referatu.

<sup>51</sup> Dobór celowy.

<sup>52</sup> Zawartych: 14 stycznia 2022 r. (z pracownikiem Referatu Podatkowego); 1 lutego 2022 r. (z pracownikiem Referatu Budżetowego); 8 września 2023 r. (z pracownikiem Samodzielnego stanowiska); 15 grudnia 2023 r. (z pracownikiem Referatu Ochrony Środowiska i Gospodarowania Odpadami Komunalnymi); 27 lutego 2024 r. (z pracownikiem Referatu Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych).

<sup>53</sup> Elektroniczny system Rejestracji Czasu Pracy, o którym mowa w V rozdz. Regulaminu pracy (§ 19-27).

pracę pomiędzy godz. 12.00 a 13.00 i kończyli po przepracowaniu 8 godzin (§ 11 ust. 2);

- praca w godzinach nadliczbowych była pracą wykonywaną ponad obowiązujące pracownika dobowe i tygodniowe normy czasu pracy (§ 13 ust. 2), tylko na wyraźne polecenie przełożonego, podjęte w uzgodnieniu z pracodawcą (§ 13 ust. 3);
- w zamian za czas przepracowany w godzinach nadliczbowych pracodawca, na pisemny wniosek pracownika, mógł udzielić mu w tym samym wymiarze czasu wolnego od pracy (§ 13 ust. 5).

(akta kontroli str. 77-98, 866-867)

Odnosząc się do prowadzonych rejestrów pracy w godzinach nadliczbowych Burmistrz wyjaśnił: (...) *Urząd nie posiada takiej statystyki zbiorczej. Zatwierdzone przez przełożonych godziny nadliczbowe, w tym godziny nadliczbowe stanowiące wyrównanie normy czasu pracy spowodowane zaakceptowanymi wyjściami prywatnymi (skrócenie czasu pracy), zawarte są w rejestrach papierowych prowadzonych odrębnie dla wyjść prywatnych i godzin nadliczbowych dla każdego pracownika. Rejestry te zawierają kilka tysięcy zapisów rocznie. Dodatkowo muszą być one zweryfikowane z zapisami systemu elektronicznego RCP oraz z kartami odbioru nadgodzin znajdującymi się w dokumentacji osobowej poszczególnych pracowników. (...)*

(akta kontroli str. 876-880)

Przełomem analitycznym objęto dane wygenerowane z funkcjonującego w Urzędzie systemu RCP, zapisane do pliku xls<sup>54</sup> dla celowo wybranych pracowników Urzędu<sup>55</sup>, tj. 32 w 2023 r. i 36 w 2024 r. Ustalono, że:

- zapewniono pracownikom tzw. nieprzerwany odpoczynek dobowy (co najmniej 11 godzin), stosownie do wymogu art. 132 § 1 Kodeksu pracy;
- co najmniej jedna część wypoczynku obejmowała 14 dni kalendarzowych (zgodnie z art. 162 Kodeksu pracy);
- w przypadku pracy w nadgodzinach nadliczbowych odnotowano w systemie ich odbiór przez 18 pracowników w 2024 r. i 12 pracowników w 2023 r.;
- w przypadku jednego pracownika (Inspektor ds. geodezji i gospodarki nieruchomościami) zidentyfikowano wystąpienie 41 przepracowanych nadgodzin w 2024 r. (stan na 31 grudnia 2024 r.)<sup>56</sup>;
- nie stwierdzono wystąpienia przypadków naruszenia przepisów o czasie pracy lub przepisów o uprawnieniach pracowników związanych z rodzicielstwem i zatrudnianiem młodocianych (art. 281 § 1 pkt 5 Kodeksu pracy).

Ponadto ustalono, że system RCP w przypadku pracy podczas urlopu wypoczynkowego wykazywał „nadgodziny przepracowane”, tj.:

- z własnej inicjatywy w 2024 r. z 18 pracowników (z 36 badanych) pracowało podczas dni urlopu wypoczynkowego a w 2023 r. 14 pracowników (z 32), co zostało odnotowane w systemie RCP jako „nadgodziny przepracowane” i wskazana została liczba godzin;
- Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych podczas zaległego urlopu wypoczynkowego z 2023 r. pracowała w 2024 r. 14 dni (w tym 10 dni - od 16 do 27 września 2024 r.).

<sup>54</sup> Wyeksportowane dane zawierały informacje m.in. imię i nazwisko pracownika, rodzaj dnia pracy, godziny pracy (rozpoczęcie, zakończenie), przerwa w pracy, liczba przerw, wyjścia służbowe, czas pracy, norma, bilans, nadgodziny przepracowane, spóźnienia, wcześniejsze zakończenie, skrócenia, informacje dodatkowe oraz komentarze.

<sup>55</sup> Dobór celowy wg osądu kontrolera dla 2024 r. i celów porównawczych 2023 r.

<sup>56</sup> Nadgodziny zostały odebrane w okresie rozliczeniowym do 11 kwietnia 2025 r.

Powyższe przypadki świadczenia pracy podczas urlopu wypoczynkowego opisano w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 830-831, 867-868)

Burmistrz poinformował, że *na dzień rozpoczęcia kontroli w Urzędzie nie wystąpiły przypadki pracowników, którzy w 100% nie wykorzystaliby urlopu za 2024 r., wszyscy pracownicy wykorzystali w całości urlop wypoczynkowy za 2023 r. W latach 2021-2024 w Urzędzie nie wystąpiły przypadki odwołania pracownika z urlopu w trybie art. 167 §1 Kodeksu pracy.*

(akta kontroli str. 830, 842)

Badaniem kontrolnym objęto dokumentację sześciu celowo wybranych pracowników Urzędu<sup>57</sup>, którzy w latach 2021-2024 pracowali w godzinach nadliczbowych, tj.: Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, Inspektora ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych, Inspektora ds. Biura Rady, Starszego Informatyka (Samodzielne stanowisko), Podinspektora ds. bezpieczeństwa promocji i sportu (Samodzielne stanowisko), Kierownika Referatu Podatkowego oraz Podinspektora w Referacie Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych.

Ustalono, że wobec ww. pracowników wykonujących pracę w godzinach nadliczbowych: przestrzegano zasad określonych w Regulaminie pracy, zapewniono czas wolny albo wynagrodzenie<sup>58</sup> zgodnie z art. 42 ust. 4 ups, zapewniono nieprzerwany odpoczynek dobowy wynoszący co najmniej 11 godzin, stosownie do wymogu art. 132 § 1 Kodeksu pracy.

(akta kontroli str. 649-783, 868)

Burmistrz wyjaśnił, że *w przypadku:*

- *Kierownika Urzędu Stanu Cywilnego - powodem postania nadgodzin było udzielanie ślubów w dni wolne od pracy, zwykle w soboty.*
- *Inspektora ds. Biura Rady (obecnie Inspektor ds. ewidencji ludności i dowodów osobistych) - nadgodziny powstawały w okresie pracy w Biurze Rady z powodu zwoływania przez Przewodniczącego Rady sesji rady oraz posiedzeń Komisji po godzinach pracy. Pracownik ten obsługiwał także zebrania wiejskie zwoływane w celu wyborów Sołtysa, które również odbywały się w godzinach popołudniowych.*
- *Starszego Informatyka (Samodzielne stanowisko) - nadgodziny związane były z obsługą informatyczną posiedzeń Rady Miejskiej z powodu zwoływania przez Przewodniczącego Rady sesji rady po godzinach pracy.*
- *Podinspektora ds. bezpieczeństwa promocji i sportu (Samodzielne stanowisko), obecnie stanowisko ds. bezpieczeństwa i obronności - nadgodziny spowodowane były specyfiką stanowiska wymagającego reakcji na zdarzenia kryzysowe i wykonywania pracy związanej z usuwaniem zagrożeń.*
- *Kierownika Referatu Podatkowego - (...) praca ponad 8 godzin stanowiła wyrównywanie czasu pracy spowodowane wcześniejszymi wyściami.*
- *Podinspektora w Referacie Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych - praca w godzinach nadliczbowych spowodowana była koordynacją inwestycji, w tym udziałem w radach budowy i odbiorach robót budowlanych, przeciągających się niekiedy poza godziny pracy oraz koniecznością wykonania terminowo i w krótkim okresie określonych zadań*

<sup>57</sup> Dobór celowy został poprzedzony przeglądem analitycznym danych z systemu pn. RCP.

<sup>58</sup> Wypłacono w jednym przypadku wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych wypracowanych podczas posiedzeń Rady Miejskiej w Płotach w okresie od 1 września do 22 listopada 2021 r. (za 14 godzin).

związanych ze składaniem wniosków o dofinansowanie inwestycji i ich rozliczeniami.

(akta kontroli str. 876-880)

**12.** Ewidencja skarg i wniosków prowadzona była w Urzędzie zgodnie z art. 254 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego<sup>59</sup>, tj. w sposób umożliwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych spraw. Zawierała informacje pozwalające na udokumentowanie m.in. daty wpływu skargi do Urzędu, jej przedmiotu oraz sposobu rozpatrzenia. Analiza wpisów w ewidencji wykazała, że w latach 2021-2024 zaewidencjonowane skargi nie dotyczyły spraw objętych niniejszą kontrolą.

Państwowa Inspekcja Pracy w latach 2021-2024 nie przeprowadzała w Urzędzie kontroli.

(akta kontroli str. 203-207, 869)

W latach 2021-2024 nie były realizowane zadania (badania) audytowe przez audytora wewnętrznego w zakresie organizacji Urzędu, w tym zarządzania zasobami ludzkimi. Poziom ryzyka w obszarach działalności Urzędu, zidentyfikowany przez audytora wewnętrznego w latach 2021-2024, określany był jako niski lub średni.

(akta kontroli str. 256-341, 869)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Gmina Płoty należy do gmin małych (poniżej 20 000 mieszkańców) o niskim budżecie, dlatego nasze możliwości prowadzenia audytu ograniczają się do przeciętnie 3 zadań audytowych rocznie. Pierwszeństwo w realizacji mają zadania o wysokim poziomie ryzyka. Zadaniem takimi były w ostatnich latach zagadnienia związane z pogarszającym się stanem funkcjonowania zakładu budżetowego – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Płotach i jego narastającym zadłużeniem prowadzącym do niewypłacalności oraz zagadnienia związane z gospodarowaniem odpadami komunalnymi. W tej sytuacji audyt zarządzania zasobami ludzkimi, jako zagadnienie o średnim poziomie ryzyka, musiał być odłożony w czasie na okres późniejszy, po rozwiązaniu problemów w obszarach o wyższym poziomie ryzyka.* (...)

(akta kontroli str. 876-880)

RIO przeprowadziła kontrolę gospodarki finansowej Gminy Płoty za lata 2020-2023, wybranych zagadnień za okres sprzed 2020 r. oraz występujących w 2024 r. W wystąpieniu pokontrolnym nie sformułowano nieprawidłowości w zakresie zagadnień dotyczących zarządzania zasobem ludzkim<sup>60</sup>. Kontrolą RIO objęła m.in. wydatki z tytułu wynagrodzeń osobowych pracowników, prawidłowość naliczenia dodatkowego wynagrodzenia rocznego za 2022 r. w odniesieniu do wybranej próby osób zatrudnionych na podstawie wyboru, powołania, a także zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na stanowiskach urzędniczych. Kontrolą objęto również dodatki specjalne przyznane w 2022 r.: zastępcy Burmistrza, Sekretarzowi Gminy, Skarbnikowi Gminy, zastępcy Skarbnika Gminy, Inspektorowi. W protokole z kontroli wskazano m.in., że dodatki dla ww. osób zostały przyznane zgodnie z wnioskami złożonymi przez pracowników o ich przyznanie. W pismach do pracowników wskazano okres, na jaki przyznano dodatki, lecz nie zawarto informacji, za co zostały przyznane. Badane dodatki specjalne nie

<sup>59</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 572. Dalej: Kpa.

<sup>60</sup> Wystąpienie pokontrolne z 23 maja 2024 r. (WK.6001.1.2024).

przekraczały kwoty 30% łącznego wynagrodzenia zasadniczego i dodatku funkcyjnego pracownika, któremu przyznano dodatek.

(akta kontroli str. 212-221, 870)

Przewodniczący Rady Miejskiej w Płotach poinformował, że 15 kwietnia 2021 r. wpłynęło do Urzędu pismo z RIO dotyczące nieprawidłowości w sposobie naboru na stanowisko Sekretarza Gminy Płoty. Rada Miejska w Płotach uchwałą Nr XXXV/267/2021 z 12 maja 2021 r. postanowiła pozostawić bez rozpoznania anonimową skargę na działalność Burmistrza Gminy Płoty w sprawie nieprawidłowości w sposobie przeprowadzenia naboru na stanowisko Sekretarza Gminy Płoty.

W uzasadnieniu do ww. uchwały wskazano m.in., że warunki formalne, jakie powinna zawierać skarga w rozumieniu Kpa określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków<sup>61</sup>. Zgodnie w § 8 ust. 1 ww. rozporządzenia skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania. Pismo nie zawierało oznaczenia nadawcy (imienia i nazwiska), ani adresu zwrotnego, zatem anonimową skargę pozostawiono bez rozpoznania. Na podstawie art. 229 pkt 3 Kpa organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności wójta (burmistrza i prezydenta miasta) i kierowników jednostek organizacyjnych jest rada gminy. Zgodnie z art. 237 § 1 Kpa organ właściwy do załatwienia skargi powinien ją załatwić bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Termin określony w art. 237 Kpa nie dotyczył skargi, która z uwagi na braki nieusuwalne została pozostawiona bez rozpoznania, a Rada Miejska w Płotach w ww. uchwale jedynie stwierdziła ten fakt.

(akta kontroli str. 238-241)

**13.** Odnosząc się do występujących trudności i barier w procesie zarządzania zasobami ludzkimi Burmistrz wskazał:

- trudności w pozyskiwaniu pracowników o wysokich kwalifikacjach z powodu ograniczonej ich ilości na lokalnym rynku pracy,
- małe zasoby kadrowe i fakt, że większość pracowników realizuje wyodrębniony, przypisany wyłącznie im zakres zadań, co skutkuje problemami z zastępowalnością pracowników w czasie nieobecności w pracy,
- w wielu przypadkach osoby wyznaczone na zastępstwo ze względu na brak odpowiedniej wiedzy i umiejętności albo brak czasu są w stanie wykonać tylko niektóre, najbardziej podstawowe i niecierpiące zwłoki czynności,
- wysokie ryzyko zakłóceń w pracy całej jednostki albo zakłóceń w realizacji określonych zadań w przypadku nagłej i długotrwałej nieobecności pracownika, np. informatyka.

(akta kontroli str. 253-254)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**1.** W latach 2021-2024 nie przeprowadzono samooceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej, co było niezgodne z procedurami wewnętrznymi, tj. § 23 ust. 2 Zasad kontroli zarządczej. Nie sporządzano też oświadczeń o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie, o których mowa w § 23 ust. 4 Zasad kontroli zarządczej oraz Standardach kontroli zarządczej.

<sup>61</sup> Dz. U. Nr 5, poz. 46.

(akta kontroli str. 182-202, 242-243)

Na podstawie § 23 ust. 2 Zasad kontroli zarządczej, ocena systemu kontroli zarządczej mogła się odbywać poprzez odrębne oceny dokonywane przez pracowników jednostki (samoocena) i powinna być udokumentowana. Wynik samooceny sporządzany miał być wg wzoru (Kwestionariusz samooceny).

Według § 23 ust. 3 i 4 ww. Zasad kierownik jednostki corocznie potwierdzać miał uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej w formie oświadczenia (o stanie kontroli zarządczej).

W pkt E ppkt 20 Standardów kontroli zarządczej zalecono przeprowadzenie co najmniej raz w roku samooceny systemu kontroli zarządczej. W pkt E ppkt 22 wskazano, że źródłem uzyskania zapewnienia o stanie kontroli zarządczej przez kierownika jednostki powinny być wyniki m.in. monitorowania i samooceny. W ww. ppkt zalecono coroczne potwierdzenie uzyskania powyższego zapewnienia w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poprzedni rok.

(akta kontroli str. 182-202, 242-243)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *W latach 2021-2024 nie sporządzano rocznych sprawozdań z realizacji celów i zadań oraz oświadczeń o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie. Ostatnie takie oświadczenia składano za 2019 r. We wcześniejszym okresie sporządzano raz w roku dokument „Protokół z przeprowadzonej kontroli zarządczej”, mający charakter sprawozdania. Ostatni taki protokół sporządzono w 2017 r. W latach 2021–2024 zaprzestano sporządzania takich dokumentów w związku z koniecznością realizacji dużej ilości zadań dodatkowych wynikających najpierw z pandemii Covid i usuwania jej skutków a następnie wojny na Ukrainie i kryzysu energetycznego. W tym czasie urzędnicy realizowali dużą ilość dodatkowych zadań nakładanych przepisami prawa albo wytycznymi organów Państwowych (np. w zakresie punktów szczepień mobilnych, dowozami osób starszych i niepełnosprawnych na szczepienia, pomocą uchodźcom z Ukrainy dodatkami energetycznymi, zwiększoną ilością inwestycji w ramach Polskiego Ładu itp.), a realizacja zadań merytorycznych była dla nas priorytetowa. Kontrola zarządcza była jednak realizowana, a elementy szacowania ryzyka i sprawozdawczości zawarte są w innych sporządzanych przez Urząd lub dla Urzędu dokumentach takich jak dokumentacja audytu wewnętrznego (priorytety kierownictwa, plany audytu, sprawozdania z audytu). Aktualnie opracowujemy nowe przepisy wewnętrzne dotyczące kontroli zarządczej, planujemy ich wdrożenie do stosowania w najbliższych tygodniach.* (...)

W dalszej części złożonych wyjaśnień Burmistrz wskazał: (...) *Ryzyka jakie wystąpiły w okresie pandemii w zakresie realizowanych zadań, w zasadzie dotyczyły zakłóceń spowodowanych niedyspozycyjnością pracowników. Ryzyka te były zidentyfikowane wcześniej i w zasadzie, ani ich potencjalne skutki, ani sposoby radzenia sobie z nimi nie uległy zmianie (np. w stosunku do ryzyka okresowych epidemii grypy), wzrosło tylko prawdopodobieństwo ich wystąpienia. Natomiast ryzyka mogące wystąpić powszechnie (np. nieterminowe załatwianie spraw, zakłócenia w realizacji zamówień publicznych) zidentyfikowane i analizowane były na szczeblu centralnym i regulowane przez przepisy szczególnie wydawane w okresie pandemii.* (...)

(akta kontroli str. 243, 248-249)

Cele kontroli zarządczej określone zostały w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>62</sup>. W art. 68 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy wskazano, że

<sup>62</sup> Dz.U. z 2023 r. poz. 1270 ze zm.

celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi. Naruszenie procedur wewnętrznych i standardów kontroli zarządczej przez okres czterech lat świadczy o niezapewnieniu funkcjonowania skutecznej kontroli zarządczej, co należało do obowiązków Burmistrza (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy).

**2.** Nowo przyjętych w latach 2021-2024 pracowników, w tym kierowników referatów, nie zapoznano z Zasadami kontroli zarządczej<sup>63</sup>, co było działaniem nierzetelnym.

Powyższe wskazuje, że w latach 2021-2024 nie podjęto adekwatnych działań dla zapewnienia efektywności i skuteczności przepływu informacji (o czym stanowi art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).

(akta kontroli str. 184-202, 829)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *Zapoznając pracowników z zarządzeniem Burmistrza Płotów Nr 52A/2010 z 18 czerwca 2010 r. nie dopilnowano, aby potwierdzili oni zapoznanie się z dokumentem swoimi podpisami. W okresie późniejszym nowo przyjmowani pracownicy, w tym kierownicy, nie byli zapoznawani z tym dokumentem.(...)*

(akta kontroli str. 835-842)

W ocenie NIK zapewnienie właściwego przepływu informacji, w szczególności odnoszących się do znajomości zasad kontroli zarządczej w Urzędzie, ma istotny wpływ na skuteczność zarządzania zasobami ludzkimi.

**3.** W latach 2021-2024 nie przeprowadzono ocen okresowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych, co stanowiło naruszenie wymogu określonego w art. 27 ust. 1-9 ups oraz § 1 i § 10 Regulaminu przeprowadzania okresowej oceny. Ostatnie oceny okresowe pracowników przeprowadzono w Urzędzie w 2019 r.

Burmistrz wyjaśnił: (...) *W wyniku zachodzących w latach 2021-2024 dynamicznych i niezależnych od nas procesów związanych najpierw z pandemią Covid-19, a następnie z wojną na Ukrainie i kryzysem energetycznym, przeprowadzenie ocen było odsuwane w czasie jako czynność nienależąca do najbardziej niezbędnych i nie cierpiących zwłoki. W wyniku tych przesunięć czasowych doszło do naruszania przepisów określających terminy przeprowadzania ocen okresowych pracowników. Aktualnie podjęte zostały, w styczniu bieżącego roku (2025), czynności mające na celu uzyskanie stanu zgodnego z prawem i rozpoczęto proces ocen okresowych pracowników, który zostanie zakończony w miesiącach luty – marzec 2025 r. Kolejne oceny okresowe będą przeprowadzane w terminach zgodnych z przepisami prawa. (...)*

(akta kontroli str. 244, 251)

Sporządzanie sformalizowanych ocen pracowników wymagane było przepisami prawa oraz wewnętrznymi procedurami i zdaniem NIK oceny te powinny być traktowane jak istotny element skutecznego zarządzania zasobami ludzkimi.

**4.** Na lata 2021-2024 nie sporządzano planów szkoleń, pomimo wymogu określonego w Regulaminie podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Powyższe zaniechanie naruszało kryterium rzetelności.

(akta kontroli str. 829, 861)

---

<sup>63</sup> Zapoznanie się z zarządzeniem Burmistrza dotyczącym Zasad kontroli zarządczej potwierdziło jedynie ośmiu pracowników Urzędu.

Zgodnie z ww. Regulaminem, w celu efektywnego wykorzystania środków finansowych na szkolenie pracowników, co roku opracowywany jest plan szkoleń. Plan szkoleń jest opracowywany do końca stycznia każdego roku przez kierowników referatu i pracowników na samodzielnych stanowiskach. Ostateczną decyzję dotyczącą ujęcia proponowanych szkoleń w planie szkoleń podejmuje Burmistrz, biorąc pod uwagę możliwości finansowe jednostki (§ 2 ust. 1-3).

(akta kontroli str. 33-56, 77-98, 154-163, 244-245, 251-252, 862)

Burmistrz wyjaśnił: (...) *W naszej ocenie przygotowywanie takiego planu jest nieadekwatne do potrzeb tak małej jednostki. Ze względu na to że poszczególne grupy zadań wykonują albo pojedyncze osoby, albo małe grupy osób (2 – 3), nie ma więc warunków do organizowania szkoleń grupowych dla pracowników i było by to pod każdym względem, w tym również ekonomicznym nieuzasadnione. W jednostce organizuje się tylko te szkolenia, które dotyczą wszystkich pracowników albo większych ich grup (bhp, ochrona danych osobowych) zgodnie z odrębnymi przepisami.*

*W szkoleniach pracowników w zakresie zagadnień specjalistycznych dotyczących realizowanych przez nich zadań, korzystamy ze szkoleń zewnętrznych odbywających się najczęściej online. Pracownik może w szkoleniu takim brać udział według swojego wyboru na miejscu w Urzędzie albo skorzystać w tym dniu z pracy zdalnej i uczestniczyć w szkoleniu w swoim miejscu zamieszkania.*

*Skierowanie na takie szkolenie może odbywać się dwutorowo: pracownik lub jego bezpośredni przełożony zgłasza potrzebę odbycia szkolenia w określonym temacie Sekretarzowi, Sekretarz kieruje wpływające oferty szkoleń do pracowników i kierowników referatów których oferty te dotyczą z propozycją ewentualnego skorzystania z oferty.*

*Kwota środków przeznaczonych w Urzędzie na szkolenia pracowników była w latach 2021 – 2024 wystarczająca do realizacji wszystkich zgłaszanych potrzeb szkoleniowych pracowników.*

*Ponadto dofinansujemy podnoszenie kwalifikacji przez pracowników we własnym zakresie, pokrywając częściowo koszty studiów na podstawie zawartych w tym zakresie umów. (...)*

(akta kontroli str. 252)

NIK zwraca uwagę, że w latach 2021-2024<sup>64</sup> Burmistrz nie skorzystał z możliwości zmiany postanowień Regulaminu podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników Urzędu w zakresie zapisów dotyczących konieczności sporządzania planów szkoleń.

**5.** W rejestrze szkoleń za 2022 r. i 2023 r. nie ujęto wszystkich szkoleń zrealizowanych przez pracowników Urzędu, co było działaniem nierzetelnym.

Odnutowane w rejestrze wydatki na szkolenia<sup>65</sup> nie były spójne z wydatkami na szkolenia ujętymi w ewidencji finansowo-księgowej Urzędu<sup>66</sup>. Zgodnie z § 5 Regulaminu podnoszenia kwalifikacji rejestr odbytych przez pracowników szkoleń prowadził pracownik ds. kadr i szkoleń. Powyższe wskazuje, że nie zapewniono skuteczności przepływu informacji pomiędzy różnymi komórkami organizacyjnymi Urzędu, co powinno być jednym z celów kontroli zarządczej (o czym mowa w art. 68 ust. 2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych).

(akta kontroli str. 33-76, 154-163, 707-820, 833-834)

<sup>64</sup> Oraz do czasu zakończenia kontroli NIK.

<sup>65</sup> W 2022 r. - 8,8 tys. zł; w 2023 r. - 8,9 tys. zł.

<sup>66</sup> W 2022 r. - 28,1 tys. zł; w 2023 r. - 25,5 tys. zł.

Burmistrz wyjaśnił: (...) Przedstawione rejestry za rok 2022 i 2023 nie zawierają wszystkich szkoleń, które odbyli pracownicy. W 2022 r. były to 43 szkolenia, a w 2023 r. pracownicy skorzystali z 40 szkoleń, przy czym w zdecydowanej większości były to szkolenia zdalne online. Przyczyną niepełnych danych w rejestrze szkoleń, jest błąd popełniony w trakcie wdrażania nowych zasad obiegu dokumentów, w trakcie wdrażania pomocniczo systemu elektronicznego obiegu dokumentów „E-dokument”. Obieg dokumentów został zamknięty na linii pracownik – kierownictwo – księgowość. Założono, że pracownicy sami będą dostarczać do kadr dokumenty poświadczające podnoszenie ich kwalifikacji zawodowych poprzez odbycie szkoleń, gdyż gromadzenie takich informacji leży w ich interesie. W związku z tym, że założenie to się nie sprawdziło, skorygowano zasady obiegu dokumentów, przyjmując, że wszystkie dokumenty dotyczące szkoleń pośrednio przechodzić będą przez stanowisko ds. kadr. Braki w rejestrach szkoleń zostaną uzupełnione na podstawie dokumentacji księgowej. (...)

(akta kontroli str. 843-844)

Zapewnienie funkcjonowania skutecznej kontroli zarządczej w Urzędzie, w tym w zakresie właściwego przepływu informacji, należało do obowiązków Burmistrza (art. 69 ust. 1 pkt 2 ustawy).

**6.** W latach 2023-2024 dopuszczono do świadczenia pracy przez pracowników w trakcie urlopu wypoczynkowego, co naruszało przepisy art. 152 § 1 i 2 oraz art. 154<sup>2</sup> Kodeksu pracy, a także § 28 ust. 1 i ust. 2 lit. f oraz lit. g Regulaminu pracy.

Ustalono, że:

- w 2024 r. 18 pracowników (z 36 badanych) pracowało podczas dni urlopu wypoczynkowego, a w 2023 r. 14 pracowników (z 32), co zostało odnotowane w systemie RCP jako „nadgodziny przepracowane” i wskazana została liczba godzin<sup>67</sup>;
- Kierownik Referatu Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych podczas zaległego urlopu wypoczynkowego z 2023 r. pracowała w 2024 r. 14 dni (w tym 10 dni - od 16 do 27 września 2024 r.).

(akta kontroli str. 830-831, 867-868)

Zgodnie z art. 152 § 1 i 2 oraz art. 154<sup>2</sup> Kodeksu pracy, a także § 28 ust. 1 i ust. 2 lit. f oraz lit. g Regulaminu pracy, pracownikowi przysługuje prawo do corocznego, nieprzerwanego, płatnego urlopu wypoczynkowego, a pracownik nie może zrzec się prawa do urlopu. Urlopu udziela się w dni, które są dla pracownika dniami pracy, zgodnie z obowiązującym go rozkładem czasu pracy, w wymiarze godzinowym, odpowiadającym dobowemu wymiarowi czasu pracy pracownika w danym dniu (art. 154<sup>2</sup> § 1 Kodeksu pracy, a także § 28 ust. 2 lit. f Regulaminu pracy). Zgodnie z art. 154<sup>2</sup> § 2 Kodeksu pracy oraz § 28 ust. 2 lit. g Regulaminu pracy, przy udzielaniu urlopu, jeden dzień urlopu odpowiada 8 godzinom pracy. Jak stanowi art. 154<sup>2</sup> § 4 Kodeksu pracy, udzielenie pracownikowi urlopu w dniu pracy w wymiarze godzinowym odpowiadającym części dobowego wymiaru czasu pracy jest dopuszczalne jedynie w przypadku, gdy część urlopu pozostała do wykorzystania jest niższa

---

<sup>67</sup> M.in. w dniach: 29 września 2023 r. pomimo jednego dnia urlopu Inspektor do spraw księgowości podatkowej i egzekucji świadczyła pracę w liczbie 8 godzin; 25 sierpnia 2023 r. pomimo jednego dnia urlopu wypoczynkowego oraz 29 grudnia 2023 r. pomimo jednego dnia urlopu wypoczynkowego Inspektor do spraw księgowości, odpadów komunalnych, wieczystego użytkowania, dzierżaw i egzekucji świadczyła pracę w liczbie odpowiednio 7,5 godziny oraz 8 godzin; 29 kwietnia 2024 r. pomimo jednego dnia urlopu wypoczynkowego Inspektor ds. VAT, faktur oraz funduszu sołeckiego świadczyła pracę w liczbie 7 godzin; 30 sierpnia 2024 r. pomimo jednego dnia urlopu wypoczynkowego Podinspektor ds. drogownictwa, energetyki i gazownictwa świadczyła pracę w liczbie 8 godzin.

niż pełny dobowy wymiar czasu pracy pracownika w dniu, na który ma być udzielony urlop.

Burmistrz odnosząc się do występujących w Urzędzie przypadków świadczenia pracy podczas urlopu wypoczynkowego wyjaśnił, że praca pracownika w dniach, w których pracownik wypisał urlop wypoczynkowy najczęściej spowodowana jest jedną z dwóch przyczyn:

- pracownik przyszedł do pracy i odnotował obecność, a następnie w związku z jakimś zdarzeniem prywatnym wypisał na ten dzień urlop i opuścił miejsce pracy. W tym przypadku przepracowane godziny w dniu urlopu stanowią jego nadgodziny, które pracownik odbiera w innym dniu,
- w przypadku dużej ilości „niedogodzin” spowodowanych późniejszym rozpoczęciem pracy lub wcześniejszymi wyjściami, pracownik zamiast „odrabiać” krótszy czas pracy w godzinach popołudniowych, woli wyrównać normę czasu pracy poprzez wypisanie dnia urlopu w dniu, w którym świadczy pracę.

(akta kontroli str. 841-842)

Odnosząc się do przypadku Kierownika Referatu Rozwoju Gospodarczego i Inwestycji Samorządowych Burmistrz wyjaśnił, że (...) *pracownik został zobowiązany do wykorzystania zaległego urlopu wypoczynkowego za 2023 r. do dnia 30 września 2024 r. Przy czym pracownik poinformował pracodawcę, że ma poumawiane terminy z wykonawcami i będzie musiał przychodzić w czasie urlopu, na co uzyskał zgodę. Ustalono, że czas przepracowany przez pracownika będzie stanowił jego nadgodziny, które pracownik odbierze w innym terminie. Nie ustalano z pracownikiem, że będzie przychodził codziennie i będzie każdego dnia spędzał w pracy 8 albo blisko 8 godzin. Czas przepracowany przez Panią (...) w trakcie urlopu wypoczynkowego został zaliczony na poczet jej nadgodzin i jest w trakcie rozliczania. (...)*

(akta kontroli str. 830, 842)

Każdy zatrudniony mający status pracownika ma gwarantowany w Kodeksie pracy urlop wypoczynkowy – coroczny, płatny i co do zasady nieprzerwany. Ponadto zarówno Kodeks pracy, jak i Regulamin pracy – nie dopuszczają możliwości wymiany godzin nadliczbowych lub godzin przeznaczonych na wyjścia prywatne – na urlop wypoczynkowy.

#### **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:

Uwagi

NIK zauważa, że stwierdzone nieprawidłowości wskazują na słabość mechanizmów kontroli zarządczej w Urzędzie, której celem, zgodnie z wymogiem art. 68 ust. 2 pkt 1 i 6 ustawy o finansach publicznych, powinno być m.in. zapewnienie zgodności działalności z przepisami prawa oraz przyjętymi procedurami wewnętrznymi, a także efektywności i skuteczności przepływu informacji. Wskazane cele mają istotny wpływ na prawidłowość i skuteczność zarządzania zasobami ludzkimi.

Wnioski

1. Przeprowadzanie ocen okresowych pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.
2. Dokonywanie samooceny funkcjonowania systemu kontroli zarządczej oraz sporządzanie oświadczeń o stanie funkcjonowania kontroli zarządczej w Urzędzie.
3. Wdrożenie rozwiązań organizacyjnych zapewniających pracownikom możliwość bieżącego zapoznawania się z dokumentami wewnętrznymi.
4. Doprowadzenie do zgodności ze stanem faktycznym rejestru zrealizowanych szkoleń przez pracowników.
5. Sporządzanie planów szkoleń pracowniczych.
6. Podjęcie działań organizacyjnych w Urzędzie w celu wykorzystywania przez pracowników urlopów wypoczynkowych zgodnie z ich przeznaczeniem.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ust. 1 i 2 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 Szczecinie. 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 uwagi  
i wykonania  
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosków 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.

Szczecin, 9 czerwca 2025 r.

Kontroler  
Artur Matejko  
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Szczecinie  
Dyrektor  
z up. Bogusław Wójcik  
p.o. wicedyrektor Delegatury

.....  
/Podpisano elektronicznie/

.....  
/Podpisano elektronicznie/