

Dzieląc się wiedzą pomagamy doskonalić organizacje

**Raport z audytu kadr w Urzędzie
Miasta Ostrołęka.**

Warszawa, luty 2019 r.

Spis treści

1	Cel i zakres raportu	4
2	Metodyka prowadzenia audytu	5
3	Kryteria audytu	6
3.1	Klasyfikacja poziomów istotności uwag	6
4	Streszczenie dla Kierownictwa	8
	Obszary objęte audytem spraw kadrowych w UM Ostrołęki	10
4.1	Poprawność prowadzenia teczek aktowych pracowników	10
4.2	Prawidłowość przyznawania nagród oraz premii pracownikom	14
4.3	Prawidłowość procesu naboru pracowników	20
4.4	Prawidłowość procesu zwalniania pracowników	27
4.5	Prawidłowość prowadzenia dokumentacji delegacji pracowniczych	30
4.6	Zasadność zawierania umów o dzieło/zlecenia z własnymi pracownikami	31
4.7	Zgodność z prawem przyjętych wewnętrznych regulacji z zakresu kadrowego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy	36
4.8	Przestrzeganie przepisów prawa pracy	37
5	Wnioski i ocena	43
6	Zalecenia i rekomendacje	45

1 Cel i zakres raportu

Celem niniejszego raportu z audytu jest ocena obszaru kadr w Urzędzie Miasta Ostrołęka.

Zakres przedmiotowy obejmował w szczególności zbadanie następujących zagadnień dotyczących spraw kadrowych w Urzędzie Miasta Ostrołęki:

- a) Poprawność prowadzenia teczek aktowych pracowników;
- b) Prawdliwość przyznawania nagród oraz premii pracownikom;
- c) Prawdliwość procesu naboru pracowników;
- d) Prawdliwość procesu zwalniania pracowników;
- e) Prawdliwość prowadzenia dokumentacji delegacji pracowniczych;
- f) Zasadność zawierania umów o dzieło/zlecenia z własnymi pracownikami;
- g) Zgodność z prawem przyjętych wewnętrznych regulacji z zakresu kadrowego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy;
- h) Przestrzegania przepisów prawa pracy.

Okres objęty audytem: od dnia 01.01.2017 r. do dnia 22.11.2018 r.

2 Metodyka prowadzenia audytu

W celu uzyskania zapewnienia o skuteczności systemu kontroli zarządczej w badanym obszarze audytujący zastosowali następujące, podstawowe techniki audytowe:

- analizę udostępnionej dokumentacji,
- analizę stron Internetowych Zamawiającego,
- analizę wyników wyszukiwarki GOOGLE w zakresie wyszukiwania powiązań,
- rozmowy z wyznaczonymi osobami,
- metody analizy danych.

Audytujący mogli korzystać z dokumentów udostępnionych przez Miasto Ostrołęka. Audytujący przeprowadzali rozmowy z wyznaczonymi osobami w celu zweryfikowania i uzupełnienia informacji zebranych w wyniku analizy dostarczonej dokumentacji.



3 Kryteria audytu


Audyt był realizowany w odniesieniu do wymogów wskazanych w ustawie o finansach publicznych w zakresie zapewnienia:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

3.1 Klasyfikacja poziomów istotności uwag

Celem ułatwienia interpretacji uwag i ich znaczenia w raporcie przyjęto opisaną niżej klasyfikację poziomów istotności uwag.

POZIOM ISTOTNOŚCI	INTERPRETACJA
 WYSOKI	Ustalenia, ryzyka o wysokim poziomie wpływu na realizację procesów, zadań lub reputacji dla Miasta Ostrołęka, lub nie przedstawiono żadnego z wymaganych dokumentów oraz nie istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu, lub brak realizacji lub realizacja zadań na poziomie niskim.
 ŚREDNI	Ustalenia, ryzyka o średnim poziomie wpływu na realizację procesów, zadań lub reputacji dla Miasta Ostrołęka, lub zachodzi co najmniej jedna z następujących okoliczności: <ul style="list-style-type: none">• istnieje dokument, który został formalnie przyjęty (zatwierdzony) do stosowania, ale nie był aktualizowany po zmianach organizacyjnych;• zidentyfikowano dokument, jednakże nie znaleziono potwierdzenia, że zapisy są stosowane (przestrzegane)

	<p>w praktyce lub testy wykazały istotne słabości zabezpieczenia;</p> <ul style="list-style-type: none"> • istniejący dokument nie zawiera wszystkich treści wymaganych przez wymagania lub wynikających z tzw. dobrych praktyk; • istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne, jednakże nie w pełni spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu.
 NISKI	<p>Ustalenia, ryzyka o niskim poziomie wpływu na realizację procesów, zadań lub reputacji dla Miasta Ostrołęka,</p> <p>lub</p> <p>istnieje dokument (y) formalnie przyjęty (zatwierdzony) do stosowania, który określa sposób realizacji danej kontroli oraz testy wykazały skuteczne funkcjonowanie kontroli lub spełnienia wymogu,</p> <p>lub</p> <p>istnieją wewnętrzne nieformalne działania, które są powtarzalne i pełni spełniają dobre praktyki wskazane w wymaganiu,</p> <p>lub</p> <p>pełna realizacja zadań lub realizacja zadań na poziomie prawie pełnym.</p>

4 Streszczenie dla Kierownictwa

W świetle zgromadzonych dowodów, na podstawie dokumentacji roboczej należy stwierdzić, że w zakresie skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze kadr stwierdzono znaczące uchybienia.

W tym miejscu należy bardzo wyraźnie podkreślić, że wiele obszarów z zakresu audytu kadr w UM Ostrołęki zostało ocenionych na średnim poziomie zgodności tylko dlatego, że nie stwierdzono przypadków ewidentnych naruszeń prawa. Nie zmienia to faktu, że stwierdzono bardzo wiele elementów wymagających poprawy we wszystkich obszarach podlegających badaniu audytowemu oraz wiele wątpliwości dotyczących części tych obszarów (nabory, umowy cywilnoprawne, nagrody). Wątpliwości te, dotyczące określonego sposobu postępowania przyjętego w UM w okresie objętym audytem, można określić jako instrumentalne podejście do przepisów prawa, zmierzające do ich wykorzystania w sposób nie do końca zgodny z celem danego przepisu.

Najważniejsze obszary wymagające podjęcia działań naprawczych, które mogą generować znaczące ryzyka dla funkcjonowania UM, odnoszą się przede wszystkim do ustaleń mogących oznaczać niewłaściwe gospodarowanie środkami publicznymi:

1. Obszar przyznawania nagród pracownikom UM, w którym dokonano ustaleń mogących świadczyć o niegospodarności w zakresie wydatkowania środków publicznych oraz faworyzowania niektórych pracowników Urzędu;
2. Obszary rekrutacji i podpisywania umów cywilnoprawnych, w którym stwierdzono występowanie swoistej praktyki polegającej na przeplataniu zatrudniania osób na stanowiska pomocy administracyjnej oraz zlecania tym osobom tych samych lub podobnych prac na drodze umów cywilnoprawnych. Ponadto w obszarze zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami stwierdzono przypadki budzące wątpliwości w zakresie zgodności z prawem pracy oraz zasadności samych umów;
3. Obszar wynagradzania, w którym stwierdzono budzące wątpliwości przypadki przyznania dodatków finansowych niektórym pracownikom UM.

Niezależnie od powyższego w obszarze audytu kadr dokonano również szeregu ustaleń natury zarządczej, częściowo zazębiających się z ww. obszarami, których analiza i wnioski mogą ułatwić UM zarządzanie zgodne z dobrymi praktykami w tym zakresie. Są to przede wszystkim:

1. Obszar etyki oraz zapobiegania konfliktowi interesów, korupcji i innym niepożądanym zjawiskom, w którym zalecono opracowanie dokumentu wewnętrznego regulującego ten obszar oraz formalne wprowadzenie go do stosowania w UM przez Prezydenta Miasta Ostrołęki;
2. Obszar uregulowań wewnętrznych UM w zakresie kadr, w którym zalecono uzupełnienie niektórych braków oraz rozważenie wprowadzenia mechanizmów okresowego przeglądania tych regulacji;

3. Obszar podróży służbowych pracowników, w którym zalecono podjęcie prac w UM dotyczących wprowadzenia dokumentu wewnętrznego poświęconego zagadnieniom podróży służbowych pracowników;
4. Obszar umów cywilnoprawnych, w którym zalecono wprowadzenie mechanizmów zapewniających ewidencjonowanie w jednym miejscu wszystkich zawieranych umów cywilnoprawnych w UM;
5. Obszar rekrutacji, w którym w wyniku podjętych ustaleń zalecono:
 - ✓ rozważenie wprowadzenia w UM uregulowań wewnętrznych dotyczących metodyki przeprowadzania rekrutacji osób na stanowiska, co do których nie ma prawnego obowiązku przeprowadzania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru;
 - ✓ wprowadzenie w UM uregulowań wewnętrznych dotyczących przygotowywania oraz zatwierdzania pytań dla kandydatów do pracy, którzy biorą udział w etapie rozmów z Komisją Rekrutacyjną powoływaną w celu przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów;
 - ✓ dokonanie przeglądu wymogów formalnych na poszczególne stanowiska pracy, w tym stanowiska kierownicze, zawartych w Regulaminie wynagradzania UM oraz opisach stanowisk pracy;
 - ✓ przeanalizowanie praktyki polegającej na niewskazywaniu w ogłoszeniach o naborze stopnia stanowiska urzędniczego, którego dotyczy rekrutacja w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych i przepisów wykonawczych do tej ustawy;
 - ✓ dokonanie analizy zasadności wzrostu zatrudnienia wśród pracowników zatrudnionych na stałe na stanowiskach pomocniczych i obsługi.

Obszary objęte audytem spraw kadrowych w UM Ostrołęki

W zakresie audytu kadr zbadano poprawność i prawidłowość:

- a) prowadzenia teczek aktowych pracowników;
- b) przyznawania nagród oraz premii pracownikom;
- c) procesu naboru pracowników;
- d) procesu zwalniania pracowników;
- e) prowadzenia dokumentacji delegacji pracowniczych;
- f) zawierania umów o dzieło/zlecenia z własnymi pracownikami;
- g) przyjętych wewnętrznych regulacji z zakresu kadrowego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy;
- h) przestrzegania przepisów prawa pracy.

Kompleksowa ocena powyższych obszarów pozwala na wyrażenie opinii audytorów w zakresie przestrzegania przepisów prawa pracy.

4.1 Poprawność prowadzenia teczek aktowych pracowników

Kryteria

Obowiązek pracodawcy dotyczący prowadzenia dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy wynika z art. 94 pkt 9a Kodeksu pracy. Wynika z niego, że odrębnie dla każdego z pracowników należy założyć i prowadzić akta osobowe, co ma szczególne znaczenie dowodowe w aspekcie świadczeń pracowniczych, jak również na wypadek sporów sądowych ze stosunku pracy oraz w przypadku kontroli / audytów zewnętrznych.

W okresie objętym niniejszym audytem w mocy pozostawało Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 28 maja 1996 r. w sprawie zakresu prowadzenia przez pracodawców dokumentacji w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz sposobu prowadzenia akt osobowych pracownika (t.j. Dz. U. 2017, poz. 894).

Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. Rozporządzenia akta osobowe pracownika składają się z 3 części i obejmują:

1. **Część A** - dokumenty zgromadzone w związku z ubieganiem się o zatrudnienie, m.in.:

- kwestionariusz osoby ubiegającej się o zatrudnienie,
- świadectwa pracy z poprzednich miejsc pracy lub innych dokumentów potwierdzających okresy zatrudnienia,
- dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe, wymagane do wykonywania oferowanej pracy,
- świadectwa ukończenia szkoły o najwyższym stopniu, jaki posiada pracownik – w celu potwierdzenia zdobytego wykształcenia,
- skierowania na badanie lekarskie oraz orzeczenia lekarskiego stwierdzającego brak przeciwwskazań do pracy na określonym stanowisku,
- inne dokumenty, jeżeli obowiązek ich przedłożenia wynika z odrębnych przepisów.

Osoba ubiegająca się o zatrudnienie może ponadto przedłożyć, z własnej inicjatywy, inne dokumenty, np. świadectwa ukończenia kursów bądź szkoleń, certyfikaty, dyplomy potwierdzające kwalifikacje i umiejętności zawodowe.

dotyczy obowiązków pracodawcy w zakresie prowadzenia akt osobowych, różna natomiast jest ich zawartość z uwagi na zróżnicowane wymogi prawne i praktykę UM w sferze naborów.

W 21 na 22 badanych przypadków potwierdzono poprawność prowadzenia pracowniczych akt osobowych, ich oznakowanie, kompletność, chronologię oraz właściwe pogrupowanie na części - zgodnie z przytoczonymi przepisami Rozporządzenia MPiPS. Potwierdzono również przestrzeganie przepisów prawa w zakresie numerowania dokumentów znajdujących się w poszczególnych częściach akt osobowych oraz występowanie pełnych wykazów znajdujących się w nich dokumentów.

W 1 przypadku (akta Pana ~~.....~~) stwierdzono przemieszanie niektórych dokumentów pomiędzy poszczególnymi częściami akt osobowych.

Przechowywanie

Zgodnie z art. 281 pkt 7 Kodeksu pracy (w brzmieniu obowiązującym w okresie objętym audytem tj. do dnia 31.12.2018 r.) „Kto, będąc pracodawcą lub działając w jego imieniu pozostawia dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników w warunkach grożących uszkodzeniem lub zniszczeniem podlega karze grzywny od 1000 zł do 30 000 zł”. Natomiast zgodnie z art. 94 pkt 9b Kodeksu Pracy pracodawca był zobowiązany „przechowywać dokumentację w sprawach związanych ze stosunkiem pracy oraz akta osobowe pracowników w warunkach niegrożących uszkodzeniem lub zniszczeniem”.

Dopiero od 01.01.2019 r. zmianie uległy przepisy w ww. obszarze, o czym szerzej napisano poniżej.

Audytorzy dokonali przeglądu sposobu przechowywania teczek aktowych pracowników, w wyniku którego stwierdzono, że są one przetrzymywane w zamkniętych szafach metalowych, w pomieszczeniu, w którym pracę wykonuje wyłącznie jedna osoba zatrudniona na stanowisku ds. kadr, upoważniona do dostępu do omawianej dokumentacji. W związku z brakiem wydzielonych stref bezpieczeństwa w budynku UM pomieszczenie, w którym znajdują się tecki osobowe pracowników jest każdorazowo zamykane na klucz przez pracującą w nim osobę oraz monitorowane (alarm).

W świetle powyższego Zespół audytorów nie wnosi zastrzeżeń do sposobu przechowywania akt osobowych pracowników. Jednocześnie należy stwierdzić, że wskazany sposób przechowywania spełnia przytoczone przepisy prawa obowiązujące w okresie objętym audytem, jak również wychodzi naprzeciw wymogom obowiązującym od 01.01.2019 r.

Nowe przepisy dotyczące prowadzenia i przechowywania akt osobowych pracowników

Zespół audytorów zwraca uwagę, że od 1 stycznia 2019 r., po okresie objętym audytem w UM Ostrołki, zaczęły obowiązywać zmienione przepisy prawa dotyczące prowadzenia akt

pracowniczych. Zostały one zawarte w Rozporządzeniu Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej. Zgodnie z zapisami nowego rozporządzenia, akta osobowe powinny składać się z czterech części:

- Części A, B i C – bez zmian w stosunku do dotychczasowych przepisów;
- Część D – przeznaczona do przechowywania dokumentów związanych z odpowiedzialnością porządkową pracowników lub odpowiedzialnością określoną w innych przepisach.

Powyższe przepisy stosuje się do osób zatrudnionych od dnia 01.01.2019 r.

Kolejna wprowadzona zmiana dotyczy formy, w jakiej przechowywane są akta pracownicze. Oprócz formy papierowej wprowadzono również możliwość wyłącznego przechowywania akt w formie elektronicznej. Pracodawca może również zdecydować się na formę mieszaną – tj. akta dotychczasowych pracowników w formie papierowej, a nowych w formie elektronicznej. Do prowadzenia akt pracowniczych w formie elektronicznej potrzebne jest oprogramowanie, które spełnia wymagania techniczne wskazane w wyżej wymienionym rozporządzeniu oraz podpis lub pieczęć kwalifikowaną, ponieważ każdy dokument musi być opatrzony takim potwierdzeniem.

Następna istotna zmiana dotyczy okresu przechowywania akt pracowniczych (przepisy Kodeksu pracy obowiązujące od 01.01.2019 r.) – wprowadzono okres 10 lat, zamiast 50-ciu. Dokumentacja pracowników zatrudnionych po 1 stycznia będzie przechowywana 10 lat. Pracodawca będzie mógł również skrócić do 10 lat okres przechowywania dokumentacji obecnych lub byłych pracowników, którzy zostali zatrudnieni po 1998 r. a przed 1 stycznia 2019 r. Pracodawca skorzysta z tego rozwiązania jeśli złoży w ZUS raport informacyjny, w którym znajdą się informacje niezbędne do wyliczenia emerytury lub renty konkretnego pracownika. Nie musi tego robić, ale jeśli już się zdecyduje, będzie to także decyzją na przyszłość – niepodlegająca zmianie i dotycząca wszystkich pracowników. Jeżeli pracodawca nie przekaze raportów informacyjnych, będzie zobowiązany przechowywać dokumentację pracowniczą 50 lat. Przez ten sam okres będzie trzeba również przechowywać akta pracowników zatrudnionych przez 01.01.1999 r.

Kolejna zmiana dotyczy sposobu przechowywania tych akt. Zgodnie ze zmienionym, obowiązującym od dnia 01.01.2019 r. art. 94 pkt 9b Kodeksu Pracy pracodawca jest zobowiązany „*przechowywać dokumentację pracowniczą w sposób gwarantujący zachowanie jej poufności, integralności, kompletności oraz dostępności, w warunkach niegroźących uszkodzeniem lub zniszczeniem przez okres zatrudnienia, a także przez okres 10 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym stosunek pracy uległ rozwiązaniu lub wygasł, chyba że odrębne przepisy przewidują dłuższy okres przechowywania dokumentacji pracowniczej*”.

Przytoczone zmiany wprowadzają zatem aspekt dostępu do danych zawartych w aktach osobowych pracowników, a nie koncentrują się tylko na ich zabezpieczeniu przez zniszczeniem. ✓

Zespół audytorów potwierdził, że osoba odpowiedzialna za sprawy kadrowe w UM dysponuje wiedzą nt. zmieniających się przepisów w obszarze akt pracowniczych. Zaleca się przeanalizowanie w UM możliwych do podjęcia działań zapewniających pełne wdrożenie nowych regulacji w omawianym obszarze.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): niski poziom ryzyka / wymagania spełnione.

4.2 Prawidłowość przyznawania nagród oraz premii pracownikom

Zgodnie z *Regulaminem wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Ostrołęki* premie regulaminowe otrzymują pracownicy na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Natomiast pracownicy UM mogą otrzymywać nagrody w miarę posiadanych środków na wynagrodzenia – w okresach półrocznych w maju i grudniu. W uzasadnionych przypadkach ww. nagrody mogą być przyznawane w innych terminach jednak nie częściej niż 2 razy w roku.

Zgodnie z *ustawą o pracownikach samorządowych* pracownikowi samorządowemu można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (art. 36 ust. 6). W art. 39 ustawy wskazano z kolei, że „Pracodawca w regulaminie wynagradzania może określić (...) warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa (...)”. Na powyższym przepisie oparto § 9 Załącznika nr 3 do Regulaminu wynagradzania UM *Warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania nagród pracownikom zatrudnionym w Urzędzie Miasta Ostrołęki*, zgodnie z którym „Za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, podnoszenie jej wydajności i jakości oraz zaangażowanie w wykonywanie zadań dodatkowych nie przewidzianych w opisie stanowiska pracy, przyczyniające się do efektywnej realizacji zadań Miasta, mogą być przyznawane indywidualne nagrody finansowe na wniosek bezpośredniego przełożonego, po akceptacji odpowiedniego Wiceprezydenta lub Skarbnika Miasta oraz zaopiniowaniu przez Sekretarza Miasta i ostatecznym zatwierdzeniu przez Prezydenta Miasta”.

Uwzględniając powyższe, w obszarze nagród Audytorzy zwrócili się o przekazanie pełnej dokumentacji dotyczącej wszystkich nagród przyznanych pracownikom UM w okresie objętym audytem.

W zakresie nagród półrocznych (przyznawanych zgodnie z Regulaminem wynagradzania UM dwukrotnie w ciągu roku - w maju i grudniu) ustalono, co następuje.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Regulaminu wynagradzania UM: „Kwotę przeznaczoną na nagrody Prezydent Miasta rozdziela w następujący sposób:

- 1) wydziela kwotę przeznaczoną na nagrody dla kadry kierowniczej i stanowisk samodzielnych,
- 2) pozostawia do własnej dyspozycji rezerwę w wysokości 10 % kwoty pozostałej po uwzględnieniu postanowień pkt. 1,
- 3) dla kierowników komórek organizacyjnych pozostaje do dyspozycji kwota pozostała po dokonaniu odliczeń, o których mowa w pkt. 1 i 2”.

Audytory nie uzyskali dowodów potwierdzających przestrzeganie ww. zapisu. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że Prezydent Miasta każdorazowo przekazywał propozycje wysokości nagród, w podziale na poszczególne stanowiska, włącznie ze stanowiskami niskiego szczebla.

Zgodnie z załącznikiem nr 3 do Regulaminu wynagradzania UM: „Wiceprezydenci, Sekretarz Miasta Skarbnik Miasta przygotowują propozycje nagród dla odpowiednich dyrektorów wydziałów, kierowników referatów-biur oraz stanowisk samodzielnych i przedkładają je do zatwierdzenia Prezydentowi Miasta.

Propozycje nagród dla pracowników wydziałów, referatów-biur przygotowują ich dyrektorzy/kierownicy i po uzgodnieniu z odpowiednimi Wiceprezydentami, przekazują je Sekretarzowi Miasta.

Sekretarz Miasta po sprawdzeniu i dokonaniu niezbędnych uzgodnień przedkłada propozycje nagród pracowników, Prezydentowi Miasta do zatwierdzenia.

Wysokość nagrody ustala się w zależności od:

- 1) zajmowanego stanowiska pracy,
- 2) stopnia trudności wykonywania powierzonych spraw,
- 3) frekwencji w pracy, jakości i terminowości wykonywania zadań,
- 4) zaangażowania, przejawiania inicjatywy i samodzielności w pracy”.

Audytory nie uzyskali dowodów potwierdzających przestrzeganie ww. zapisu. Ze zgromadzonej dokumentacji wynika, że propozycje wysokości nagród, przekazywane przez Prezydenta, dotyczyły poszczególnych stanowisk od Wiceprezydenta Miasta, przez Dyrektorów Wydziałów aż po szeregowie stanowiska pracownicze.

Z dokonanej przez Audytorów analizy wypłacanych dwukrotnie w 2017 r. oraz dwukrotnie w 2018 r. nagród wynika, że:

1. Biorąc pod uwagę atrybut uznaniowości nagród należy stwierdzić, że ich wysokość jest autonomiczną decyzją pracodawcy. Każdorazowo imienny wykaz nagród dla pracowników UM podpisywany był przez Prezydenta Miasta.
2. Powyższe nie zmienia faktu, że kwoty nagród przyznawanych najbliższym współpracownikom Prezydenta w okresie objętym audytem mogą budzić wątpliwości co do faworyzowania tych osób oraz współmierności przyznanych nagród w stosunku do reszty pracowników. Dla przykładu Wiceprezydent Miasta, Skarbnik Miasta oraz Sekretarz Miasta (3 osoby) w trakcie jednej tylko puli nagród przyznanej w maju 2018 r. otrzymali 18.000 zł nagród (6000 zł/os.), podczas gdy w ramach tej samej puli 14-osobowy Wydział Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska otrzymał 18.200 zł a odliczając Dyrektora tego Wydziału (2900 zł) 13 pracowników WGKiOŚ otrzymało 15.300 zł. W Wydziale Inwestycji Miejskich 10 osób otrzymało 16.000 zł nagród a wyłączając Dyrektora Wydziału (2900 zł) - 13.100 zł. W Wydziale Komunikacji i Transportu 14 pracowników (bez Dyrektora) otrzymało 14.500 zł.

Podobna sytuacja miała miejsce w maju 2017 r., grudniu 2017 r. oraz maju i listopadzie 2018 r.

W tym miejscu należy podkreślić, że propozycje wysokości nagród podpisywane przez Prezydenta Miasta nie zakładały aż tak dużej różnicy pomiędzy nagrodami przyznawanymi Wiceprezydentowi, Skarbnikowi czy Sekretarzowi Miasta w stosunku do reszty pracowników. Dopiero na etapie zatwierdzania Zestawienia nagród przyznanych pracownikom UM podejmowano decyzję, że będą one średnio na osobę dwukrotnie wyższe od nagród Dyrektorów Wydziałów oraz czterokrotnie wyższe od średnich nagród pracowników.

3. W 2018 r. nagrody nie zostały wypłacone w grudniu lecz w listopadzie pomimo, że zgodnie z zapisami Regulaminu wynagradzania UM sytuacja taka może mieć miejsce tylko w uzasadnionych przypadkach. W otrzymanej przez Audytorów dokumentacji stosownego uzasadnienia nie stwierdzono.

Reasumując w Urzędzie Miasta Ostrołęki, w ramach omawianego typu nagród, w maju 2017 r. wypłacono 323 100,00 zł, w grudniu 2017 r. – 350 105,00 zł, w maju 2018 r. 326 150,00 zł natomiast w listopadzie 2018 r. – 312 700,00 zł. Zdaniem Audytorów omówiona forma nagradzania budzi wątpliwości z uwagi na fakt, iż zgodnie z ustawą o pracownikach samorządowych pracownikowi samorządowemu można przyznać nagrodę za szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej (art. 36 ustawy). Nagrody powinny mieć zatem charakter indywidualnego i wyjątkowego docenienia szczególnych osiągnięć w pracy danego pracownika.

W ocenie Audytorów art. 39 ustawy, w którym wskazano, że „Pracodawca w regulaminie wynagradzania może określić (...) warunki przyznawania oraz warunki i sposób wypłacania premii i nagród innych niż nagroda jubileuszowa” należy czytać nie oddzielnie lecz łącznie z art. 36.

Nagrody przyznawane doraźnie

2017 r.

1. Pismami z dnia 31.10.2016 r. oraz 09.01.2017 r. do Prezydenta Miasta wystąpił Dyrektor Wydziału Oświaty UM, informując, że przeprowadzono kontrole doraźne 4 niepublicznych placówek oświatowych oraz wskazując 21 osób uczestniczących w ww. czynnościach kontrolnych. Dyrektor WO poinformował również, że wskutek kontroli uległy zmniejszeniu kwoty przyznawanych ww. placówkom dotacji, co przekłada się na ok. 25.000,00 zł oszczędności w skali miesiąca.

Na tej podstawie Prezydent Miasta podjął decyzję o przyznaniu 34 pracownikom UM nagród pieniężnych (w tym 19 wskazanym przez Dyrektora WO) z tytułu „dodatkowych dyżurów podjętych w ramach kontroli oświatowych placówek niepublicznych, zaangażowaniem w przygotowanie projektu przebudowy mostu oraz innymi zajęciami przekraczającymi obowiązki służbowe”. Najwyższe kwoty nagród (4-5 tys. zł /os), kilkukrotnie przekraczające kwoty przyznane pracownikom UM, zostały

przyznane 4 osobom - Wiceprezydentowi, Sekretarzowi i Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Oświaty. Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 40 000,00 zł brutto a wskazane 4 osoby otrzymały niemal połowę tej kwoty.

Podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym do zadań Wydziału Oświaty należy m.in. przygotowywanie projektów uchwał rady miasta w sprawie trybu udzielania i rozliczania dotacji dla niepublicznych szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez osoby fizyczne i prawne oraz trybu i zakresu kontroli wykorzystania tych dotacji.

2. W dniu 29.03.2017 r. Prezydent Miasta (brak wniosku) przyznał nagrody 31 pracownikom UM z tytułu „skutecznego przygotowania wniosków o dofinansowanie inwestycji miejskich w ramach RIT oraz innych działań przekraczających codzienne obowiązki zawodowe”. Najwyższe kwoty nagród (4-5 tys. zł/os) otrzymali dyrektorzy wydziałów oraz Wiceprezydent, Sekretarz i Skarbnik Miasta. Łączna kwota nagród przekroczyła sumę 70 000,00 zł brutto.
3. W dniu 13.04.2017 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 20 pracownikom UM w związku z „przeprowadzoną inwentaryzacją składników majątkowych oraz dodatkowego zaangażowania pracowników Wydziału Finansów, Budżetu, Podatków i Opłat w związku z kontrolą RIO”. Najwyższą kwotę nagrody (3 tys. zł) otrzymał Skarbnik Miasta i była to kwota wielokrotnie przekraczająca kwoty przyznane pracownikom, o których mowa w uzasadnieniu (kwoty w większości w przedziale 450 – 700 zł / os). Łączna kwota nagród wyniosła ponad 16 000,00 zł brutto.
4. W dniu 04.05.2017 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 23 pracownikom UM w związku z „kontrolami w placówkach oświatowych niepublicznych przeprowadzonymi poza godzinami pracy Urzędu oraz innymi zadaniami przekraczającymi codzienne obowiązki pracowników”. Najwyższe kwoty nagród (2,5 tys. zł /os), kilkukrotnie przekraczające kwoty przyznane szeregowym pracownikom UM (500 – 700 zł /os.), zostały przyznane Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Oświaty i Dyrektorowi Wydziału Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych. Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła 22 000,00 zł brutto, z czego pięć ww. osób otrzymało ponad 12 000,00 zł a pozostałych 18 pracowników ok. 10 000,00 zł.
5. W dniu 14.07.2017 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 16 pracownikom UM w związku z „zaawansowaniem przygotowania inwestycji z udziałem środków unijnych oraz zaangażowaniem pracowników w zadania przekraczające obowiązki służbowe”. Najwyższe kwoty przyznano Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych (5 - 6,5 tys. zł /os.). Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 40 000,00 zł brutto.
6. W dniu 31.08.2017 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 25 pracownikom UM z tytułu „wzorowego wypełniania zadań budżetowych i zaangażowaniem przekraczającym obowiązki pracownicze”. Najwyższe kwoty przyznano Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Oświaty (4 – 5 tys. zł

/os.), kilkakrotnie przekraczające kwoty przyznane pozostałym pracownikom (ok. 1,5 tys. zł /os.). Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 50 000,00 zł brutto.

7. W dniu 16.10.2017 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 16 pracownikom UM z tytułu „skutecznego pozyskiwania środków zewnętrznych na kluczowe inwestycje miejskie, dobre przygotowanie kolejnych inwestycji, właściwe wdrażanie reformy oświaty, inne prace, w których zaangażowanie pracowników przekraczało codzienne obowiązki zawodowe”. Najwyższe kwoty przyznano Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Oświaty i Dyrektorowi Wydziału Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych oraz Dyrektorowi Wydziału Inwestycji Miejskich (3 – 5 tys. zł /os.). Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 40 000,00 zł brutto.
8. W dniu 02.11.2017 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody pracownikom Wydziału Informatyki za zajęcie II miejsca w wojewódzkim konkursie „Samorządowy lider cyfryzacji”. 7 pracownikom przyznano łącznie 8 370,00 zł nagród z czego Dyrektor Wydziału Informatyki otrzymał 4 200,00 zł (ponad 50% kwoty łącznej). Średnia nagroda pozostałych pracowników Wydziału Informatyki wyniosła 750 zł /os.

2018 r.

1. W dniu 18.01.2018 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 17 pracownikom UM z tytułu „skutecznego działania na rzecz pozyskania środków zewnętrznych oraz realizacji inwestycji – przeprawa zastępcza w drodze krajowej 61”. Najwyższe nagrody przyznano Wiceprezydentowi, Sekretarzowi (6 tys. zł /os.) oraz Dyrektorowi Wydziału Inwestycji Miejskich (4 tys. zł /os.) a także Dyrektorowi Wydziału Koordynacji Projektów i Zamówień Publicznych (3 tys. zł /os.) Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 45 000,00 zł brutto.
2. W dniu 06.07.2018 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 22 pracownikom UM z tytułu „pełnienia oświatowych zadań kontrolnych w dni wolne od pracy, postępowaniem prac inwestycyjnych oraz podjęciem zadań przekraczających codzienne obowiązki zawodowe”. Najwyższe nagrody przyznano Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Oświaty (4 – 6 tys. zł /os.). Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 50 000,00 zł brutto.
3. W dniu 03.10.2018 r. Prezydent Miasta przyznał nagrody 16 pracownikom UM z tytułu „skutecznego pozyskania dużych środków zewnętrznych i realizacji cennych projektów inwestycyjnych i oświatowych a także innych działań wiążących się z zaangażowaniem przekraczającym codzienne obowiązki służbowe”. Najwyższe nagrody przyznano Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz Dyrektorowi Wydziału Oświaty (4 – 5 tys. zł /os.). Łączna kwota przyznanych nagród przekroczyła sumę 50 000,00 zł brutto.

W ocenie Audytorów wymienione w powyższych punktach nagrody (za wyjątkiem nagród z dnia 02.11.2017 r. oraz z dnia 18.01.2018 r.) miały w rzeczywistości charakter nagród zbiorowych a nie nagród indywidualnych, o jakich mowa w Załączniku nr 3 do Regulaminu wynagradzania UM oraz

w ustawie o pracownikach samorządowych. Świadectwem tego jest nie tylko fakt, że dotyczyły każdorazowo kilkunastu do kilkudziesięciu osób, ale przede wszystkim dlatego, że zawierały ogólnikowe uzasadnienia, nie zawierające żadnych konkretów dotyczących szczególnych osiągnięć w pracy zawodowej będących u podstaw przyznania nagrody (zgodnie z ustawą).

Nie ulega żadnej wątpliwości, że wymienione nagrody indywidualne, co wynika z przepisu art. 36 ustawy o pracownikach samorządowych, powinny mieć charakter indywidualnego i wyjątkowego docenienia szczególnych osiągnięć w pracy danego pracownika. Co wydaje się oczywistością – osiągnięcia te należy jednoznacznie wskazać mając na uwadze fakt, iż nagrody są wypłacane ze środków publicznych. Tymczasem w UM Ostrołęki uczyniono z ww. nagród podstawowy sposób premiowania dla szeregu osób, w znacznej części z kierownictwa Urzędu.

W tym miejscu należy również wspomnieć, że przyznawanie praktycznie każdorazowo Wiceprezydentowi, Sekretarzowi, Skarbnikowi Miasta oraz niektórym dyrektorom Wydziałów UM bardzo wysokich nagród, w wysokości wielokrotnie przekraczającej kwoty przyznawane pracownikom, nosi znamiona faworyzowania oraz budzi poważne wątpliwości w zakresie gospodarności i dbałości o środki publiczne. Wątpliwości budzi też ogólna skala wydatkowanych w UM środków na nagrody, będąca niejako konsekwencją opisywanego sposobu przyznawania nagród indywidualnych. W okresie objętym audytem (23 miesiące) Wiceprezydent Miasta otrzymał ~96 tys. zł nagród, Sekretarz Miasta ~68 tys. zł, Skarbnik Miasta ~60 tys. zł natomiast sami dyrektorzy Wydziałów UM (bez zastępców dyrektorów) ~ 310 tys. zł.

Podkreślenia wymaga fakt, iż w badanym okresie w UM wypłacono również szereg nagród indywidualnych pojedynczym pracownikom Urzędu, w których to przypadkach wnioski były należycie umotywowane, ze wskazaniem konkretnych osiągnięć w pracy zawodowej uzasadniających przyznanie nagrody. Przypadki te nie budzą wątpliwości Audytorów za wyjątkiem:

- nagrody jednorazowej przyznanej Wiceprezydentowi Miasta w dniu 14.11.2018 r. w kwocie 33 150,00 zł m.in. z tytułu zakończenia wieloletniej pracy w UM oraz faktu, iż „wiceprezydentowi Miasta nie przysługuje odprawa z tytułu utraty stanowiska”;

- Sekretarzowi Miasta w dniu 14.11.2018 r. w kwocie 7 000,00 zł m.in. w związku z „zakończeniem wieloletniej pracy w Urzędzie Miasta Ostrołęki”.

W odniesieniu do powyższych 2 przypadków należy stwierdzić, że Audytorzy nie stwierdzili aby w przypadku odejść z pracy innych pracowników UM dokonywano przyznania im choćby niewielkich nagród w podziękowaniu za pracę. Co więcej, w odniesieniu do uzasadnienia dotyczącego przyznania nagrody Wiceprezydentowi Miasta można mieć wątpliwości, co do ewentualnych

intencji ominięcia przepisów prawa, które nie przyznają prawa do odprawy nie po to, aby równowartość tej odprawy była przyznawana w formie nagrody.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): wysoki poziom ryzyka / wymagania niespełnione

4.3 Prawidłowość procesu naboru pracowników

W obszarze naborów pracowników zbadano prawidłowość procesu naboru na stanowiska urzędnicze (w tym kierownicze stanowiska urzędnicze), w odniesieniu do których jako jedynych obowiązują sformalizowane kryteria. Kwestia zatrudniania w UM pracowników na stanowiska pomocnicze i obsługi a także na stanowiska urzędnicze na zastępstwo została również omówiona w dalszej części niniejszego punktu.

Kryteria

Wymagania związane z naborem pracowników na stanowiska urzędnicze formułuje Ustawa o pracownikach samorządowych (t.j. Dz. U. 2018, poz. 1260, 1669). Zgodnie z art. 11 ust. 1 ww. ustawy nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny.

Zgodnie natomiast z art. 13 ustawy „ogłoszenie o wolnym stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, oraz o naborze kandydatów na to stanowisko umieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej (...) oraz na tablicy informacyjnej w jednostce, w której jest prowadzony nabór”. Ogłoszenie o naborze powinno zawierać:

- nazwę i adres jednostki;
- określenie stanowiska;
- określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe;
- wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku;
- informację o warunkach pracy na danym stanowisku;
- informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%;
- wskazanie wymaganych dokumentów;
- określenie terminu i miejsca składania dokumentów.

Wymagania określa się podając wymagania niezbędne (konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku) oraz wymagania dodatkowe (pozostałe wymagania, pozwalające na optymalne wykonywanie zadań na danym stanowisku).

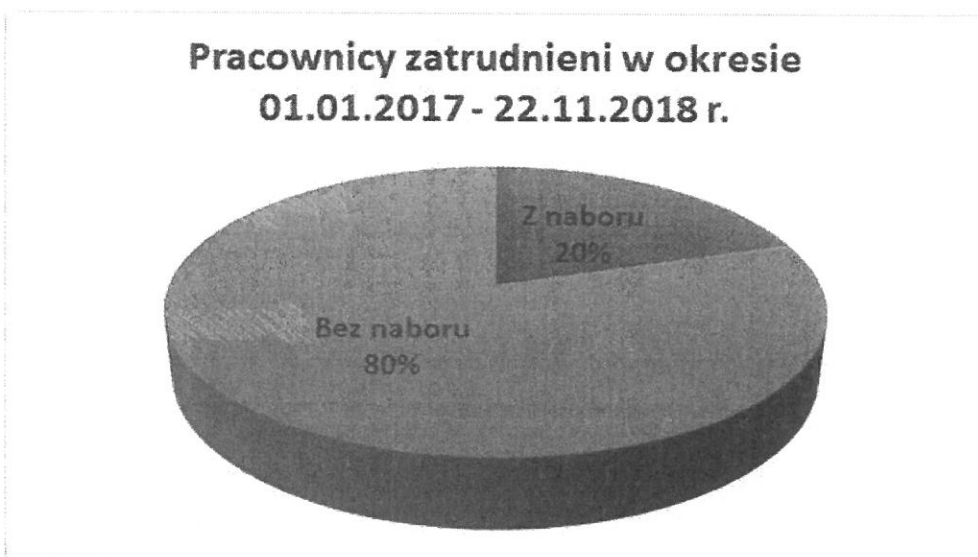
Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy *termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie.*

W obszarze wewnętrznych regulacji UM Ostrołęka omawiane zagadnienia związane z naborem uregulowane zostały w *Procedurze zatrudnienia pracowników na wolne stanowiska urzędnicze w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Ostrołęki*, wprowadzonej Zarządzeniem nr 357/2011 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 25 listopada 2011 r. w *sprawie ustalenia procedury zatrudniania pracowników w Urzędzie Miasta Ostrołęki*.

Przedmiotowa procedura, doprecyzowując wymogi wskazane w przytoczonych przepisach ustawy, określa dodatkowo m.in. następujące zagadnienia:

- wszczęcie procedury naboru odbywa się na pisemny wniosek dyrektorów/kierowników poszczególnych komórek organizacyjnych;
- wymagania wobec kandydatów wynikają z opisów stanowisk pracy przygotowywanych przez dyrektorów wnioskujących o zatrudnienie;
- procedurę naboru każdorazowo przeprowadza Komisja Rekrutacyjna powoływana przez Prezydenta Miasta w składzie co najmniej 3 osób;
- sposób działania Komisji oraz oceny kandydatów zostały opisane w Procedurze.

Z pozyskanego przez Audytorów Wykazu osób, z którymi nawiązano stosunek pracy w okresie 01.01.2017 – 22.11.2018 r. wynika, że w ww. okresie nawiązano stosunek pracy z 70 osobami, z czego aż 48 przypadków zatrudnienia dotyczy stanowisk pomocniczych i obsługi, natomiast 8 osób zostało zatrudnionych na stanowiska urzędnicze na zastępstwo, co oznacza, że dla 56 osób zatrudnionych w przeciągu niemal dwuletniego okresu 01.01.2017 – 22.11.2018 r. nie miały zastosowania jakiegokolwiek formalne procedury.



W ocenie Audytorów, biorąc pod uwagę skalę zatrudniania w UM osób na stanowiska, co do których nie ma obowiązku przeprowadzania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, brak jakichkolwiek uregulowań wewnętrznych w UM dotyczących metodyki przeprowadzania tego typu rekrutacji stanowi istotne ryzyko w zakresie możliwości wystąpienia konfliktu interesów oraz zjawiska nepotyzmu. Powyższe ryzyka nie są pozbawione podstaw z uwagi na występujące w UM, w okresie objętym audytem, budzące wątpliwości przypadki zawierania umów cywilnoprawnych z byłymi bądź przyszłymi

pracownikami UM, które szczegółowo omówiono w części 5.6 niniejszego raportu.

W tym miejscu należy podkreślić, że ani art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych ani inne przepisy ustawy nie zawierają zakazu w zakresie wewnętrznego regulowania kwestii zatrudniania na stanowiska, do których nie odnoszą się wymogi w zakresie konieczności przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru.

Przepisy prawa powszechnie obowiązującego są formułowane zawsze jako pewne minimum obowiązków, które powinien spełniać adresat i dają możliwość, z uwagi na transparentność i zasadę pogłębiania zaufania obywateli do instytucji państwa, na regulowanie pozostałych kwestii z uwzględnieniem właściwie rozumianego interesu jednostki organizacyjnej.

Spośród rekrutacji, które odbyły się z zastosowaniem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, zgodnie z wymogami ustawy, Audytorzy zidentyfikowali przypadki opisane poniżej.

1. Pani *[imię i nazwisko]* oraz Pan *[imię i nazwisko]*

Z informacji pozyskanych przez Audytorów wynika, że wymienieni pracownicy UM pozostają w związku *[imię i nazwisko]*. Pan *[imię i nazwisko]* w okresie 01.09.2016 – 03.12.2017 r. był zatrudniony w UM na stanowisku doradcy Prezydenta Miasta. W tym okresie, w dniu 20.11.2017 r. z *[imię i nazwisko]* – Panią *[imię i nazwisko]* Urząd Miasta zawarł umowę o dzieło (przyp. opisano w części 5.6 raportu). W dniu 03.12.2017 r. Panu *[imię i nazwisko]* wygasła umowa o pracę jako doradcy Prezydenta Miasta – ustawa o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych z dnia 15.09.2017 r., nie pozwalała bowiem dalej na zatrudnianie osób na stanowiskach asystentów i doradców (stanowiska obsadzone bezkonkursowo). Wobec powyższego od dnia 04.12.2017 r., w wyniku przeprowadzonego wcześniej naboru na wolne stanowisko urzędnicze, Pan *[imię i nazwisko]* został zatrudniony na stanowisku Głównego Specjalisty w Wydziale Finansów, Budżetu, Podatków i Opłat UM Ostrołęki.

Przeгляд dokumentacji z przeprowadzonego naboru Pana *[imię i nazwisko]* wskazuje, że dochowano formalnych wymogów związanych z naborem, a w jego wyniku kandydat uzyskał najwyższą ocenę Komisji Rekrutacyjnej.

*W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że wymogi formalne na omawiane stanowisko – podobnie jak ma to miejsce w większości przypadków, były bardzo ogólne i obejmowały posiadanie wyższego wykształcenia (ekonomia, prawo, administracja, zarządzanie i marketing), ogółem 5 lat doświadczenia zawodowego, w tym 3 lata przy wykonywaniu podobnych czynności (za takie w przypadku P. *[imię i nazwisko]* zostało uznane doświadczenie w pracy w banku) oraz znajomość szeregu przepisów prawa weryfikowana w trakcie rozmowy z Komisją Rekrutacyjną.*

W tym kontekście Audytorzy wskazują, że pytania na rozmowy rekrutacyjne z kandydatami nie są przygotowywane ani zatwierdzane przez Komisję

Rekrutacyjną jako ciało kolegialne powoływane każdorazowo przez Prezydenta Miasta w celu przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów. W UM Ostrołęki brak jest jakichkolwiek zapisów formalnych dotyczących przygotowywania pytań na Komisję Rekrutacyjną. Audytorzy oceniają powyższe jako znaczącą słabość systemu zarządzania, generującą istotne ryzyko nadużyć biorąc pod uwagę fakt, iż jest to najważniejszy etap w procesie rekrutacji, najczęściej decydujący o zatrudnieniu.

Pan [imię] [nazwisko] pozostawał zatrudniony w UM na stanowisku Głównego Specjalisty do końca okresu objętego audytem. W tym okresie, w dniu 03.04.2018 r. na stanowisko podinspektora w Urzędzie Miasta została zatrudniona (ww. Pani [imię] [nazwisko]) na umowę o pracę na zastępstwo, a więc bez przeprowadzenia procedury naboru.

W tym samym trybie (na zastępstwo na inne stanowisko) przeniesiony został Pan [imię] [nazwisko] – pełniący wcześniej, podobnie jak Pan [imię] [nazwisko], funkcję doradcy Prezydenta do czasu gdy do wiadomości publicznej podane zostały informacje o zmianach w ustawie o pracownikach samorządowych polegające na likwidacji stanowisk asystentów i doradców.

2. Pan [imię] [nazwisko]
- Pan [imię] [nazwisko] – w okresie objętym audytem zatrudniony na stanowisku Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich UM, do konkursów na ww. stanowisko przystępował dwukrotnie.
- W pierwszym konkursie na stanowisko Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich zorganizowanym w marcu 2017 r. do decydującego etapu postępowania konkursowego tj. rozmowy z Komisją Rekrutacyjną zakwalifikowano 4 kandydatów, spośród których najwyżej oceniony został Pan [imię] [nazwisko]. Wśród kryteriów niezbędnych znalazły się: niekaralność, pełnia praw publicznych, wykształcenie wyższe (budownictwo, zarządzanie i marketing, administracja, prawo, ekonomia), staż pracy ogółem 5 lat, w tym 2 lata w branży budowlanej lub administracji publicznej. W wymaganiach dodatkowych wskazano znajomość szeregu przepisów prawa, z których tylko jeden akt prawny dotyczył budownictwa (ustawa prawo budowlane).

W ocenie Audytorów tak sformułowany zakres wymagań kwalifikacyjnych (wynikający z Regulaminu wymagania UM) w niewielkim stopniu korespondował z zadaniami wykonywanymi na omawianym stanowisku pracy. Przykładowo jednym z nich było zapewnienie właściwej organizacji pracy Wydziału (w wymogach nie wskazano doświadczenia w zarządzaniu), a innym – udzielanie wskazówek w wykonywaniu obowiązków przez pracowników (wymogi ujęte w naborze de facto dopuszczały do udziału w konkursie kandydatów bez doświadczenia i wykształcenia kierunkowego w obszarze inwestycji i budownictwa).

Zespół Audytorów zaleca dokonanie przeglądu wymogów na stanowiska kierownicze ujętych w Regulaminie wynagradzania oraz opisach stanowisk pracy w UM.

Pierwsze postępowanie konkursowe na stanowisko Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich, pomimo wyniku wskazującego na osobę Pana [imię], nie zostało rozstrzygnięte ze względu na wątpliwości Komisji Rekrutacyjnej cyt. „Komisja (...) zwraca uwagę na fakt, że Pan [imię] w zestawieniu z innymi kandydatami nie posiada przygotowania technicznego i doświadczenia w pracy na budowach, co może mieć wpływ na prawidłową realizację zadań Wydziału Inwestycji Miejskich”.

Przed przystąpieniem do organizacji drugiego postępowania konkursowego na ww. stanowisko Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich postanowiono dokonać zmian wymagań kwalifikacyjnych na to stanowisko określonych w Regulaminie wynagradzania UM (dodając szerszy zakres oczekiwanego wykształcenia kierunkowego) oraz w opisie stanowiska pracy (dodano dodatkowy atut w postaci posiadania uprawnień do kierowania robotami budowlanymi w specjalności konstrukcyjno-budowlanej).

W dniu 18.04.2018 r. ponownie ogłoszono konkurs na stanowisko Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich, uwzględniając w treści ogłoszenia wspomniane zmiany dokonane w wymaganiach.

W wyniku ogłoszenia złożono 12 ofert (w pierwszym konkursie było ich 8), spośród których Komisja Rekrutacyjna ponownie uznała kandydaturę Pana [imię] za najlepszą. W przypadku tego postępowania konkursowego, z protokołu z przeprowadzonego naboru nie wynika, jakoby Komisja nadal miała wątpliwości dotyczące wykształcenia i doświadczenia Pana [imię] w kontekście zadań realizowanych przez Wydział Inwestycji Miejskich. W rezultacie Pan [imię] został zarekomendowany przez Komisję i zatrudniony na stanowisku Dyrektora Wydziału Inwestycji Miejskich. Tak jak w przypadkach innych rekrutacji, tak i w przedmiotowym postępowaniu ze zgromadzonej dokumentacji nie wynika kto przygotował listę 5 pytań na rozmowę rekrutacyjną decydującą o wyniku konkursu, nie została ona również zatwierdzona przez Komisję.

Warto wspomnieć, że w omawianym konkursie startował również pracownik Wydziału Inwestycji Miejskich UM – Pan [imię], posiadający wieloletnie doświadczenie oraz uprawnienia budowlane w specjalności drogowej. W dniu 29.09.2018 r. Panu [imię] m.in. z uwagi na zadania realizowane w Wydziale Inwestycji Miejskich, wymagające ww. uprawnień, został przyznany dodatek za charakter pracy na czas nieokreślony w wysokości 1 800 PLN miesięcznie (na wniosek Dyrektora WIM Pana [imię]).

W ocenie Audytorów powyżej opisane okoliczności budzą poważne wątpliwości w zakresie gospodarności i właściwego sposobu zarządzania zasobami ludzkimi

przez Urząd Miasta. Należy zwrócić uwagę, że art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych stanowi, że „Wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku (...)”.

3. Pani

Pani została zatrudniona w UM Ostrołęki w dniu 01.12.2016 r. na stanowisku inspektora w Wydziale Oświaty na umowę na zastępstwo (bez przeprowadzenia procedury konkursowej). W dniu 27.04.2018 r. UM ogłosił nabór na wolne stanowisko urzędnicze Asystenta Koordynatora Projektu w wymiarze ½ etatu w Wydziale Oświaty UM.

Stanowisko to zostało kilka dni wcześniej utworzone poprzez zmianę do Regulaminu Wynagradzania UM (z dnia 24.04.2018 r.) oraz zmianę do Regulaminu Organizacyjnego UM (z dnia 10.04.2018 r.). Wymogi określone dla ww. stanowiska, powtórzone w ogłoszeniu o naborze obejmowały m.in. wykształcenie wyższe (ekonomia, europeistyka, finanse, zarządzanie i marketing), 5-letni staż pracy, w tym co najmniej 2 lata przy realizacji projektów finansowych ze środków zewnętrznych. Wymagania dodatkowe z kolei zakładały znajomość szeregu przepisów prawa (wśród wymaganych profili wykształcenia nie wskazano wykształcenia prawniczego). W wyniku naboru wpłynęła wyłącznie 1 oferta – Pani i po przeprowadzonym postępowaniu została ona wybrana na stanowisko asystenta kierownika projektu. Na uwagę zasługuje fakt, że dopiero po kilku miesiącach - w dniu 01.09.2018 r. ww. osoba została zatrudniona na stanowisku asystenta koordynatora projektu ponieważ dopiero w dniu 24.08.2018 r. zostało wydane Zarządzenie Prezydenta Miasta Ostrołęki nr 283/2018 w sprawie powołania Zespołu ds. Zarządzania projektem pn. „Utworzenie Centów Kompetencji Technologii Informacyjno – Komunikacyjnych w Ostrołęce (Polska) i Mosty (Białoruś) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014 -2020, Priorytet 2.2 Rozwój Infrastruktury ICT. W ww. Zarządzeniu przewidziano funkcje asystenta koordynatora projektu, samego kierownika (Dyrektor Wydziału Oświaty Pan – dotychczasowy przełożony Pani) oraz inne funkcje w ramach Projektu.

W odniesieniu do opisywanej sprawy wątpliwości Audytorów budzą:

- *długi okres jaki upłynął od czasu przeprowadzenia naboru do czasu faktycznego zatrudnienia. W tym kontekście zachodzi poważna wątpliwość w zakresie konieczności ponownego przeprowadzenia naboru na wolne stanowisko bowiem zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych „Wolnym stanowiskiem urzędniczym, w tym wolnym kierowniczym stanowiskiem urzędniczym, jest stanowisko, na które (...) nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik”. W przedmiotowej sprawie należy uznać, że mimo przeprowadzonego naboru na stanowisku de facto przez długi okres nie został zatrudniony pracownik;*
-

- *spełnienie wymogów w zakresie otwartego i konkurencyjnego naboru w sytuacji gdy Dyrektor Wydziału, w którym pracuje jedyna osoba startująca w naborze jest dyrektorem wnioskującym o zatrudnienie na nowoutworzonym wolnym stanowisku oraz jest członkiem Komisji Rekrutacyjnej, z której prac powinien zostać wyłączony ze względu na znajomość z kandydatką;*
- *utworzenie na mocy zmian do Regulaminów Wynagradzania oraz Organizacyjnego nowego stanowiska w sytuacji gdy nie był jeszcze powołany Zespół ds. Zarządzania Projektem, w którym przewidziano powstanie funkcji asystenta koordynatora projektu.*

W tym miejscu należy również zauważyć, że przełożonemu Pani [imię] – Panu [imię] za pełnienie funkcji Koordynatora ww. Projektu przyznano od dnia 01.03.2018 r. miesięczny dodatek specjalny w kwocie 2 680 PLN. Dodatek ten, abstrahując już od faktu, iż przyznano go niemal 6 miesięcy przed powołaniem Zespołu zarządzającego Projektem, w zestawieniu z faktem zatrudnienia asystenta koordynatora (na stanowisko Głównego specjalisty) budzi poważne wątpliwości w zakresie gospodarności.

Pozostałe zagadnienia związane z naborami

Audytorzy zwrócili uwagę na częstą praktykę wnioskowania przez nowo przyjętych pracowników o zaliczanie do stażu pracy, uwzględnianego w wyliczeniach procentowego dodatku za wieloletnią pracę, stażu pracy w rodzinnym gospodarstwie rolnym. Analiza dokumentacji badanych spraw nie wykazała nieprawidłowości w tym zakresie i stwierdzono, że w każdym przypadku w aktach sprawy występowały stosowne zeznania świadków potwierdzających wykonywanie omawianej pracy.

Ponadto Zespół audytorów zaleca przeanalizowanie praktyki polegającej na niewskazywaniu w ogłoszeniach o naborze stanowiska urzędniczego, którego dotyczy rekrutacja w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych i przepisów wykonawczych do tej ustawy. Fakt określania przez UM, że nabór dotyczy stanowiska ds. (w rozumieniu zakresu merytorycznego) nie daje wiedzy potencjalnym kandydatom (na etapie decyzji o zożeniu oferty) co do np. możliwej kategorii zaszeregowania a tym samym zarobków na jakie dany kandydat może liczyć. W konsekwencji może to budzić wątpliwości w zakresie dochowania zasad otwartości naboru i jego prowadzenia w sposób dający szansę jak największej liczbie kandydatów. Z informacji uzyskanych przez Audytorów w trakcie audytu wynika, że decyzja o kategorii zaszeregowania (stanowisku urzędniczym w rozumieniu przepisów prawa powszechnie obowiązującego) podejmowana jest później, na etapie rekrutacji, w oparciu o doświadczenie i przygotowanie zawodowe kandydata. Przyjmując tą argumentację należy jednak zauważyć, że UM ogłaszając nabór ma świadomość tego (w oparciu o zasoby finansowe, planowanie zatrudnienia itp.) na jakie stanowisko (lub zakres stanowisk np. specjalista – starszy specjalista) może liczyć kandydat do pracy.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione

4.4 Prawdliwość procesu zwalniania pracowników

Audytorzy zwrócili się o przedstawienie listy pracowników UM Ostrołęki, z którymi w okresie 01.01.2017 – 22.11.2018 r. rozwiązany został stosunek pracy.

Wykaz osób, z którymi rozwiązano stosunek pracy od dnia 1.01.2017r. do dnia 22.11.2018r.			
<i>Lp.</i>	<i>Imię i nazwisko</i>	<i>Data zwolnienia z pracy</i>	<i>Stanowisko</i>
1.		14.02.2017r.	Pomoc administracyjna
2.		20.02.2017r.	Goniec
3.		20.02.2017r.	Goniec
4.		28.02.2017r.	Goniec
5.		28.02.2017r.	Goniec
6.		28.02.2017r.	Goniec
7.		28.02.2017r.	Goniec
8.		28.02.2017r.	Goniec
9.		28.02.2017r.	Goniec
10.		28.02.2017r.	Goniec
11.		28.02.2017r.	Goniec
12.		28.02.2017r.	Goniec
13.		28.02.2017r.	Goniec
14.		29.03.2017r.	Kierownik USC
15.		29.03.2017r.	Inspektor
16.		26.04.2017r.	Podinspektor
17.		26.04.2017r.	Inspektor
18.		26.05.2017r.	Inspektor
19.		30.06.2017r.	Doradca Prezydenta
20.		31.08.2017r.	Doradca Prezydenta
21.		25.09.2017r.	Inspektor
22.		28.09.2017r.	Goniec
23.		30.09.2017r.	Młodszy referent
24.		10.11.2017r.	Podinspektor
25.		23.11.2017r.	Pomoc administracyjna
26.		30.11.2017r.	Pomoc administracyjna
27.		31.12.2017r.	Sprzątaczką
28.		26.01.2018r.	Główny specjalista
29.		29.01.2018r.	Inspektor
30.		29.01.2018r.	Inspektor
31.		29.01.2018r.	Główny specjalista
32.		29.01.2018r.	Inspektor
33.		28.02.2018r.	Goniec
34.		28.02.2018r.	Goniec

35.		28.02.2018r.	Goniec
36.		28.02.2018r.	Goniec
37.		28.02.2018r.	Goniec
38.		28.02.2018r.	Goniec
39.		28.02.2018r.	Goniec
40.		28.02.2018r.	Goniec
41.		28.02.2018r.	Goniec
42.		28.02.2018r.	Goniec
43.		28.02.2018r.	Goniec
44.		28.02.2018r.	Goniec
45.		28.02.2018r.	Goniec
46.		28.02.2018r.	Goniec
47.		28.02.2018r.	Goniec
48.		28.02.2018r.	Goniec
49.		28.03.2018r.	Sprzątaczką
50.		28.03.2018r.	Goniec
51.		29.03.2018r.	Inspektor
52.		26.04.2018r.	Sprzątaczką
53.		24.05.2018r.	Młodszy referent
54.		06.07.2018r.	Podinspektor
55.		27.07.2018r.	Inspektor
56.		03.08.2018r.	Kierownik Referatu
57.		14.08.2018r.	Pomoc administracyjna
58.		28.08.2018r.	Sprzątaczką
59.		27.09.2018r.	Podinspektor
60.		05.10.2018r.	Sprzątaczką
61.		26.10.2018r.	Inspektor
62.		29.10.2018r.	Sprzątaczką
63.		31.10.2018r.	Pomoc administracyjna
64.		16.11.2018r.	Podinspektor
65.		16.11.2018r.	Inspektor
66.		21.11.2018r.	Wiceprezydent Miasta
67.		22.11.2018r.	Prezydent Miasta

Zgodnie z odesłaniem sformułowanym w art. 43 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych do rozwiązania stosunków pracy z pracownikami samorządowymi mają zastosowanie przepisy ustawy Kodeks pracy (KP). Zgodnie z przepisami KP umowa o pracę może zostać rozwiązana m.in. w trybie:

- rozwiązania umowy o pracę na mocy porozumienia stron,
- rozwiązania umowy o pracę za wypowiedzeniem pracownika lub pracodawcy,

- rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z powodu ciężkiego naruszenia przez pracownika podstawowych obowiązków pracowniczych,
- rozwiązania umowy wraz z upływem czasu, na jaki została zawarta, np. w przypadku umów na czas określony,
- rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z powodu popełnienia przez pracownika w czasie trwania umowy o pracę przestępstwa, które uniemożliwia dalsze zatrudnianie go na zajmowanym stanowisku, jeżeli przestępstwo jest oczywiste lub zostało stwierdzone prawomocnym wyrokiem.

Jak zostali poinformowani Audytorzy, wśród pracowników, z którymi rozwiązano stosunek pracy w okresie objętym audytem nie było pracowników, którym UM wypowiedział umowę o pracę z inicjatywy pracodawcy, w tym również nie wystąpiły przypadki wypowiedzenia umowy o pracę z winy pracownika. Uzyskano również informację, że w okresie objętym audytem nie toczyły się żadne sprawy sądowe z tytułu roszczeń pracowniczych ze stosunku pracy.

W związku z powyższym Audytorzy zweryfikowali wszystkie przypadki, w których rozwiązanie umów o pracę nastąpiło na mocy porozumienia stron.

Analiza dokumentacji w tych przypadkach nie wykazała nieprawidłowości w rozumieniu przepisów prawa pracy. Jako bardzo poprawnie prowadzoną należy ocenić także dokumentację pracowniczą związaną z odejściami pracowników.

Audytorzy zwracają jednak uwagę na różnicę w zakresie odchodzących i przyjmowanych pracowników zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Spośród 48 z 70 osób przyjętych w okresie objętym audytem oraz 41 z 66 osób, z którymi rozwiązaniu uległ stosunek pracy w tym okresie - to osoby na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Odjęcie od ww. liczb 30 osób zatrudnionych okresowo w charakterze gońców pokazuje, że zatrudniono 18 osób na stanowiskach pomocy administracyjnej i sprzątaczkę, natomiast 11 takich osób rozwiązało stosunek pracy. Oznacza to wzrost zatrudnienia w tej grupie pracowników o ponad 20% w okresie objętym audytem. Zgodnie bowiem z wykazem pracowników UM Ostrołęki przedstawionym Audytorom, w UM zatrudnionych jest 36 pracowników na stanowiskach pomocniczych i obsługi innych niż goniec, z czego 33 osoby na czas nieokreślony. W samym okresie październik – listopad 2018 r. zatrudniono 4 osoby na ww. stanowiska z czego 3 na czas nieokreślony oraz 1 (Pani [imię] [nazwisko] – kwestia zbieżności nazwisk niektórych pracowników Urzędu jest opisana w ostatniej części raportu), której pomimo wskazania w wykazie zatrudnionych nie ujęto w wykazie pracowników UM.

W ocenie Audytorów kwestia zasadności wzrostu zatrudnienia wśród pracowników zatrudnionych na stałe na stanowiskach pomocniczych i obsługi powinna być potwierdzona poprzez analizę potrzeb w obrębie UM.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione

4.5 Prawdliwość prowadzenia dokumentacji delegacji pracowniczych

W zakresie prawidłowości prowadzenia dokumentacji pracowniczych, Audytorzy wytypowali do weryfikacji dokumentację następujących delegacji:

1	Pana ... z dn. 08.10.2018 r.
2	Pana ... z dn. 11.10.2018 r.
3	Pani ... z dn. 12.10.2018 r.
4	Pana ... z dn. 14 – 15.10.2018 r.
5	Pani ... z dn. 04.10.2018 r.
6	Pana ... z dn. 04.10.2018 r.
7	Pani ... z dn. 08.10.2018 r.
8	Pani ... z dn. 08.10.2018 r.
9	Pana ... z dn. 08.10.2018 r.
10	Pana ... z dn. 24.10.2018 r.
11	Pani ..., z dn. 24.10.2018 r.
12	Pani ... z dn. 24.10.2018 r.
13	Pana ... z dn. 26.10.2018 r.
14	Pani ... z dn. 28.10.2018 r.
15	Pana ... z dn. 08.11.2017 r.
16	Pani ... z dn. 08.11.2017 r.
17	Pana ... z dn. 08.11.2017 r.
18	Pana ... z dn. 08.11.2017 r.
19	Pana ... z dn. 09.11.2017 r.

Przedmiotem weryfikacji była zarówno kompletność i poprawność wypełnienia dokumentów poleceń wyjazdu służbowego, jak i prawidłowość rozliczeń finansowych ww. podróży służbowych zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 29 stycznia 2013 r. w sprawie należności przysługujących pracownikowi zatrudnionemu w państwowej lub samorządowej jednostce sfery budżetowej z tytułu podróży służbowej (Dz.U. 2013, poz. 167). W powyższym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

W tym miejscu należy zauważyć, że jedyną regulacją wewnętrzną UM Ostrołęki dotyczącą organizacji i zasad rozliczania kosztów związanych z podróżami służbowymi pracowników UM jest § 31 Regulaminu Pracy Urzędu Miasta Ostrołęki cyt. „książkę ewidencji wyjazdów służbowych prowadzi pracownik ds. organizacyjnych i szkoleń w Wydziale Organizacji i Obsługi Rady Urzędu. Do książki ewidencji wyjazdów służbowych należy wpisać imię i nazwisko pracownika, trasę, środek lokomocji, cel wyjazdu oraz czas trwania podróży służbowej”.

W ocenie Audytorów brak odrębnego aktu kierowania w UM, dedykowanego obowiązkom dotyczącym podróży służbowych, jest sytuacją niepożądaną. Wynika to z faktu, że ani wspomniane Rozporządzenie MPiPS ani przytoczony zapis Regulaminu Pracy UM nie określa obowiązków związanych z wewnętrznym

przeływem dokumentacji, na linii pracownik delegowany - pracownik operacyjny zajmujący się ewidencjonowaniem delegacji itd. Jest to istotne z punktu widzenia odpowiedzialności za poszczególne czynności i możliwość późniejszej weryfikacji ścieżki obiegu. W trakcie opracowywania tego typu dokumentu wewnętrznego – co stanowi powszechną praktykę zarządczą, najczęściej uwzględnia się również wzory dokumentacji wykorzystywanej w procesie oraz wzór ewidencji (np. elektronicznej), która powinna być wypełniana.

W tym kontekście należy wspomnieć, że przywołana w Regulaminie Pracy UM książka ewidencji to prowadzony w wersji papierowej przez dedykowanego pracownika zeszyt nie zawierający wszystkich elementów wskazanych w Regulaminie (brak środka lokomocji, zamiast trasy wyjazdu służbowego jest miejsce docelowe).

Reasumując Zespół audytorów zaleca podjęcie prac w UM dotyczących wprowadzenia dokumentu wewnętrznego poświęconego zagadnieniom podróży służbowych pracowników.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione

4.6 Zasadność zawierania umów o dzieło/zlecenia z własnymi pracownikami

Na początkowym etapie badania niniejszego zagadnienia Audytorzy zwrócili się o przekazanie wykazów umów cywilnoprawnych zawartych przez Urząd Miasta w okresie objętym audytem.

W powyższym kontekście uwidocznił się problem polegający na tym, że żadna komórka organizacyjna UM nie jest odpowiedzialna za prowadzenie kompleksowego rejestru umów cywilnoprawnych zawieranych przez Urząd, co w znaczący sposób utrudnia dostęp do informacji zarządczej oraz kontrolę racjonalności i adekwatności środków finansowych wydatkowanych w tym obszarze. W rezultacie ocena polityki finansowej pod kątem gospodarności jest bardzo utrudniona, co więcej – sytuacja taka utrudnia również zapobieganie możliwości powstania konfliktu interesów z udziałem pracowników UM.

Biorąc pod uwagę, iż w chwili obecnej większość tego typu umów ewidencjonowanych jest przez Wydział Organizacji i Obsługi Rady Miasta a część przez poszczególne zainteresowane Wydziały, Audytorzy zalecają bezwzględne wprowadzenie mechanizmów zapewniających ewidencjonowanie wszystkich zawieranych umów cywilnoprawnych w UM w jednym miejscu.

Zespół Audytorów pozyskał:

1. Wykazy umów zleceń Urzędu Miasta Ostrołęki od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. oraz od 01.01.2018 r. do 22.11.2018 r.;
2. Wykazy umów o dzieło Urzędu Miasta Ostrołęki od 01.01.2017 r. do 31.12.2017 r. oraz 01.01.2018 r. do 22.11.2018 r.

Sumarycznie w okresie 01.01.2017 – 22.11.2018 r. w UM zawarto 103 umowy zlecenia (średnio ~ 4,5 umowy /miesiąc) oraz 71 umów o dzieło (średnio ~ 3 umowy /miesiąc). Całkowite koszty ww. umów są trudne do oszacowania ze względu na bardzo zróżnicowany sposób ich rozliczania (np. stała płatność, co miesiąc, płatność za każdą wydaną opinię, płatność jednorazowa itp.).

Umowy o dzieło

Z pozyskanej dokumentacji wynika, że w większości przypadków umowy o dzieło zawierane przez UM pozostawały w związku z eventami, które organizuje Urząd Miasta bądź też były to umowy z osobami dysponującymi specjalistycznymi uprawnieniami potrzebnymi dla wykonywania zadań realizowanych przez Urząd.

Szczegółowa opinia Audytorów dotycząca zawieranych umów o dzieło, osadzona m.in. w kontekście obowiązującej w UM procedury udzielania zamówień nieprzekraczających wyrażonej w złotych równowartości 30.000 Euro zawarta została w raporcie z audytu poświęconego ocenie ww. zagadnienia.

W zakresie prowadzonego audytu kadr w UM przedmiotem zainteresowania Audytorów w ramach poszczególnych umów o dzieło były przypadki zawierania przez Urząd tego typu umów z własnymi pracownikami. Po analizie dostarczonej Audytorom dokumentacji zidentyfikowano 3 następujące przypadki:

1. Umowa o dzieło z Panem z dnia 04.11.2018 r. dotycząca wykonania projektu tymczasowej organizacji ruchu na czas przemarszu z okazji Jubileuszu 100-lecia Odzyskania przez Polskę Niepodległości;
2. Umowa o dzieło z Panem z dnia 01.10.2018 r. dotycząca wykonania projektu tymczasowej organizacji ruchu w związku z zajęciem pasa drogowego Placu im. Gen. Józefa Bema w Ostrołęce na czas trwania imprezy – koncertu „Dla Niepodległej”, upamiętniającej „Stulecie Odzyskania Niepodległości Rzeczypospolitej Polskiej”.

W odniesieniu do obu wskazanych wyżej przypadków stwierdzić należy co następuje. Panowie oraz są pracownikami Wydziału Dróg Urzędu Miasta Ostrołęki, zatrudnionymi na stanowiskach Z wyjaśnień otrzymanych od Dyrektora Wydziału Dróg UM wynika, że w obu przypadkach projekty tymczasowej organizacji ruchu były niezbędne a pracownicy tego Wydziału nie posiadają w opisach stanowisk pracy zadania polegającego na opracowywaniu projektów organizacji ruchu drogowego. Weryfikacja ww. opisów dokonana przez Audytorów potwierdziła powyższe – w Wydziale Dróg na stanowisku ewidencji dróg i mostów występuje „uzgadnianie projektów stałej i tymczasowej organizacji ruchu”, natomiast na stanowisku ds. inżynierii ruchu drogowego wpisano „opiniowanie merytoryczne projektów stałej i tymczasowej organizacji ruchu”.

W odniesieniu do powyższej sytuacji, w ocenie Zespołu Audytorów należy zwrócić uwagę na 3 aspekty budzące wątpliwości:

- *Pod względem kadrowym, zgodnie z poglądami doktryny oraz orzecznictwa, zawierając poza umową o pracę dodatkowo umowę cywilnoprawną z własnym pracownikiem powinna ona dotyczyć innych rodzajowo prac niż te, które wynikają z umowy o pracę. Dla przykładu Sąd Apelacyjny w Lublinie w wyroku sygn akt III APa 24/06, OSA 2007/7/12) stwierdził, że „świadczenie tej samej rodzajowo pracy, co określona w umowie o pracę poza normalnym czasem pracy pracowników, na podstawie kolejnej umowy o pracę lub umów cywilnoprawnych (zlecenia, o dzieło), jest bowiem kontynuowaniem stosunku pracy w godzinach nadliczbowych. Zawieranie takich umów stanowi obejście przepisów o czasie pracy, przy czym nie ma tu znaczenia wola pracownika i pracodawcy”. Istotne jest zatem aby umowa o pracę i umowa zlecenia dotyczyły całkowicie innych rodzajowo prac, przy czym pojęcie rodzaju pracy nie obejmuje jedynie konkretnego zakresu obowiązków danego pracownika, ale dotyczy całokształtu czynności wynikających z charakterystyki danej pracy. Dla przykładu Sąd Najwyższy w wyroku z 15 września 2006 r., sygn akt I PK 80/06, OSNP 2007/23-24/343 stwierdził, że „rozdzielenie czynności dziennikarza służących przygotowaniu i przedstawieniu audycji radiowej na antenie, a zatem czynności składających się na to samo zadanie dziennikarskie, między umową o pracę (z minimalnym wynagrodzeniem) i umową prawa cywilnego (z wynagrodzeniem, które nie obciążało pracodawcy dodatkowymi kosztami pracy), może świadczyć o zamiarze obejścia prawa (nie tylko prawa pracy, ale także prawa ubezpieczeń społecznych i prawa podatkowego)”.*
- *Pod względem merytorycznym należy zwrócić uwagę, że przepisy prawa drogowego pozwalają organowi zarządzającemu ruchem drogowym (w obrębie miast na prawach powiatu organem jest Prezydent Miasta) nie tylko na zlecenie i opiniowanie ale również na opracowywanie projektów organizacji ruchu we własnym zakresie;*
- *Pod względem zapobiegania konfliktowi interesów sytuacja, w której pracownicy Wydziału Dróg opracowują jako osoby trzecie dokumentację, która następnie jest odbierana pod względem technicznym przez ten sam Wydział, w którym świadczą na co dzień pracę jest sytuacją niepożądaną.*

Reasumując, uwzględniając całokształt powyższych okoliczności, w ocenie Audytorów podjęcie decyzji o podpisaniu z ww. pracownikami omawianych umów cywilnoprawnych naraziło UM na istotne ryzyko.

3. Umowa o dzieło z Panią _____ z dnia 20.11.2017 r. dotycząca wykonania kart z życzeniami bożonarodzeniowymi.
Powyższa umowa, o której wspomniano w rozdziale dotyczącym naborów pracowników, została zawarta w dniu 20.11.2017 r. (z terminem obowiązywania do dnia 12.12.2017 r.) w okresie, w którym Pan _____ (_____) zajmował stanowisko doradcy Prezydenta Miasta. W dniu 03.04.2018 r. tj. niecałe 4 miesiące później, Panią _____ zatrudniono na zastępstwo w Urzędzie Stanu Cywilnego.

W ocenie Audytorów powyższe okoliczności mogą budzić wątpliwości w zakresie celowości, zasadności i bezstronności przy zawieraniu ww. umowy cywilnoprawnej.

Umowy zlecenia

Przedmiotem zainteresowania Audytorów były przypadki zawierania umów zlecenia z pracownikami UM.

Zidentyfikowano 9 przypadków umów zlecenia zawartych z byłymi (na dzień zawarcia umowy cywilnoprawnej) lub przyszłymi pracownikami Urzędu Miasta:

1. Umowa zlecenia podpisana z Panią XXXXXXXXXX z dnia 01.05.2018 r. dot. skanowania operatów technicznych przyjmowanych do powiatowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego dla Wydziału Geodezji i Kartografii. Umowa obowiązywała do dnia 31.12.2018 r. lecz w dniu 07.11.2018 r. została rozwiązana na mocy porozumienia stron z uwagi na fakt, iż od dnia 08.11.2018 r. Pani XXXXXXXXXX została zatrudniona w ww. Wydziale na stanowisku pomocy administracyjnej. Wcześniej Pani XXXXXXXXXX również miała podpisaną umowę zlecenia z UM (w okresie 24.10.2017 – 30.04.2018 r.) dot. opracowania zakresów rastrowych operatów prawnych i sytuacyjnych zarejestrowanych w Miejskim Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej od 01.07.2014r. do 31.12.2016r. (również w Wydziale Geodezji i Kartografii UM). Reasumując Pani XXXXXXXXXX przez okres ponad roku wykonywała w ramach umowy zlecenia prace leżące w zakresie obowiązków WGiK a następnie została zatrudniona w tym Wydziale w ramach umowy o pracę.
2. Umowa zlecenia podpisana z Panią XXXXXXXXXX z dnia 20.07.2018 r. dot. Przygotowywania wersji elektronicznej uchwalonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz przygotowywanie postępowania przetargowego dot. opracowania Studium uwarunkowań i kierunków zagospod. przestrzennego m. Ostrołęki dla Wydziału Architektury i Budownictwa. Umowa obowiązywała do 20.09.2018 r. Wcześniej – w okresie 08.02. – 06.07.2018 r. Pani XXXXXXXXXX była zatrudniona na zastępstwo na stanowisku podinspektora w ww. Wydziale. Reasumując, z Panią XXXXXXXXXX zawarto umowę zlecenia na prace znajdujące się w zakresie obowiązków WAiB 14 dni po tym, jak przestała być pracownikiem UM.
3. Umowy zlecenia podpisane z Panią XXXXXXXXXX : z dnia 15.05.2017 r. dot. wykonania usług w zakresie wprowadzenia zmian w operacie ewidencji gruntów i budynków miasta Ostrołęki; z dnia 17.08.2017 r. dotycząca tego samego zakresu dla Wydziału Geodezji i Kartografii. Druga z wymienionych umów obowiązywała do dnia 30.09.2017r. Od dnia 18.12.2017 r. Pani XXXXXXXXXX została zatrudniona w ww. Wydziale na stanowisku podinspektora. Reasumując Pani XXXXXXXXXX przez okres ponad 4 miesiące wykonywała w ramach umowy zlecenia na

prace leżące w zakresie obowiązków WGiK a następnie została zatrudniona w tym Wydziale w ramach umowy o pracę.

4. Umowa zlecenia podpisana z Panią [imię] z dnia 13.11.2017 r. dot. m.in. przygotowywanie wypisów i wyrysów w Wydziale Architektury i Budownictwa. Od dnia 04.12.2017 r. Pani [imię] została zatrudniona w ww. Wydziale na stanowisku pomocy administracyjnej. Również wcześniej, przed podpisaniem ww. umowy zlecenia, Pani [imię] była pracownikiem UM zatrudnionym na zastępstwo do dnia 10.11.2017 r. Reasumując z Panią [imię] 3 dni po zakończeniu umowy na zastępstwo podpisano umowę zlecenia na prace leżące w zakresie obowiązków WAiB a następnie ponownie zatrudniono w tym Wydziale w ramach umowy o pracę, zwiększając w tym celu przyznaną liczbę etatów.
5. Umowy zlecenia podpisane z Panią [imię] : z dnia 15.01.2018 r.; 16.04.2018 r. (niezaewidencjonowana); 17.07.2018 r. oraz 18.09.2018 r. dot. wykonywania zadań z zakresu oświaty na terenie miasta dla Wydziału Oświaty UM. Natomiast w okresie 24.10.2018 – 23.11.2018 r. Pani [imię] była zatrudniona w UM w charakterze pomocy administracyjnej.
6. Umowy zlecenia podpisane z Panią [imię] : z dnia 03.01.2018 r. dot. Wykonywania archiwizacji dokumentacji Wydziału Spraw Społecznych i Mieszkaniowych, udział w pracach dot. przyznawania dodatków mieszkaniowych i energetycznych; z dnia 01.02.2018 r. obowiązująca do dnia 31.03.2018 r. dot. wykonywania zadań archiwizacyjnych w tym samym Wydziale. Natomiast od dnia 05.03.2018 r. do dnia 24.05.2018 r. Panią [imię] zatrudniono na umowę o pracę na stanowisku młodszego referenta.
7. Umowa zlecenia Pani [imię] z dnia 09.02.2017 r. dot. zlecenia wykonywania prac administracyjno-biurowych oraz związanych z archiwizacją dokumentacji Wydziału Spraw Społecznych i Mieszkaniowych. Natomiast od dnia 01.04.2017 r. ww. osoba została zatrudniona na stanowisku pomocy administracyjnej w Urzędzie Stanu Cywilnego.
8. Umowa zlecenia Pani [imię] z dnia 29.12.2017 r. dot. wykonania prac związanych z archiwizacją dokumentów dowodów osobistych osób zmarłych. Umowa obowiązywała do dnia 31.03.2018 r. natomiast od dnia 01.02.2018 r. Pani [imię] została zatrudniona w Wydziale Komunikacji i Transportu UM na zastępstwo.
9. Umowa zlecenia Pani [imię] z dnia 22.09.2017 r. dot. wykonywania zadań w PMK. Umowa obowiązywała o dnia 31.12.2018 r. a od dnia 03.01.2018 r. Pani [imię] została zatrudniona w Wydziale Promocji Miasta, Kultury i Sportu na stanowisku inspektora.

Podsumowując, w ocenie Audytorów, w Urzędzie Miasta w okresie objętym audytem występowała swoista praktyka polegająca na przeplataniu zatrudniania osób na stanowiska pomocy administracyjnej oraz zlecenia tym osobom tych samych lub podobnych prac na drodze umów cywilnoprawnych. W badanych przypadkach, w których zawarcie umowy o pracę następowało w okresie obowiązywania umowy zlecenia, umowy te były rozwiązywane na wniosek pracownika bądź na mocy porozumienia stron, nie dochodziło więc do sytuacji, w której jednocześnie oba te rodzaje umów obowiązywałyby. Nie zmienia to faktu, iż omawianą praktykę należy ocenić negatywnie, z uwagi na:

- *Wątpliwości w zakresie racjonalności tych umów w sytuacji gdy dotyczą one zadań leżących w zakresie obowiązków pracowniczych (np. archiwizacja);*
- *Ryzyko podważania zaufania obywateli do organów państwa w sytuacji gdy umowę zlecenia otrzymuje były pracownik UM bądź odwrotnie – były wykonawca umowy zlecenia otrzymuje etat w UM.*

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione

4.7 Zgodność z prawem przyjętych wewnętrznych regulacji z zakresu kadrowego z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy

Zespół Audytorów zweryfikował następujące akty wewnętrzne Urzędu Miasta:

1. Regulamin pracy wprowadzony Zarządzeniem nr VIII/09 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 15 kwietnia 2009 r. z późniejszymi zmianami;
2. Regulamin wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie Miasta Ostrołęki wprowadzony Zarządzeniem nr XXI/09 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 12 czerwca 2009 r. z późniejszymi zmianami;
3. Procedurę zatrudniania pracowników na wolne stanowiska urzędnicze w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Ostrołęki wprowadzony Zarządzeniem nr 357/2011 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 25 listopada 2011 r.;
4. Zarządzenie nr X/2012 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 27 kwietnia 2012 r. w sprawie regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych.

W Regulaminie pracy UM stwierdzono brak polegający na nie dostosowaniu ww. dokumentu do obowiązujących od 2018 r. przepisów o ochronie danych osobowych tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich

danych oraz uchylecia dyrektywy 95/46/WE (RODO) oraz ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych.

Niedostosowanie wymienionych regulacji polega na braku informacji o monitoringu wizyjnym, o którym mowa w Zarządzeniu nr XL/2018 Prezydenta Miasta z dnia 6 listopada 2018 r. Zgodnie z art. 22² § 6 Kodeksu Pracy „Cele, zakres oraz sposób zastosowania monitoringu ustala się w układzie zbiorowym pracy lub w regulaminie pracy albo w obwieszczeniu, jeżeli pracodawca nie jest objęty układem zbiorowym pracy lub nie jest obowiązany do ustalenia regulaminu pracy”.

Powyższy brak stanowi o niezgodności ww. dokumentu z przepisami prawa.

Oprócz powyższego Audytorzy stwierdzili również brak aktualizacji dokumentów – w Procedurze zatrudniania pracowników na wolne stanowiska urzędnicze w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miasta Ostrołęki wprowadzonej Zarządzeniem nr 357/2011 Prezydenta Miasta Ostrołęki z dnia 25 listopada 2011 r. występują zapisy dotyczące stanowisk doradców i asystentów nieaktualne na mocy ustawy z 15 września 2017 r. o zmianie ustawy o pracownikach samorządowych.

Dodatkowo, w ocenie Audytorów, we wszystkich dokumentach dotyczących zakresu kadrowego powinny znaleźć się odesłania do wprowadzonej w UM Polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych (załącznik do Zarządzenia nr XL/2018 Prezydenta Miasta z dnia 6 listopada 2018 r.).

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione

4.8 Przestrzeganie przepisów prawa pracy

Większość ustaleń Audytorów dotyczących przestrzegania przepisów prawa pracy jest zawarta w poszczególnych częściach niniejszego raportu z audytu kadr, omówionych kolejno w niniejszym dokumencie.

Dodatkowo, niezależnie od powyższego, Zespół Audytorów w tej części raportu zwraca uwagę na następujące zagadnienia:

1. Przyznawanie dodatków pracownikom UM

Zgodnie z art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych „Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny”.

Ponadto, zgodnie z art. 39 ust. 2 pkt 2 ww. ustawy „Pracodawca w regulaminie wynagradzania określi, dla pracowników samorządowych, o warunki i sposób przyznawania dodatków, o których mowa w art. 36 ust. 4 i 5 (przyp. dodatek funkcyjny, dodatek specjalny), oraz innych dodatków”.

W tym miejscu należy podkreślić, że dodatki za charakter pracy dla pracowników (przewidziane w Regulaminie wynagradzania UM Ostrołęki, z możliwością ich przyznawania na czas nieokreślony) nie mają wprost odzwierciedlenia w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, dotyczących wynagradzania pracowników samorządowych. W UM zostały one wprowadzone „dodatkowo” na mocy ww. art. 39 ust. 2 pkt 2 ustawy.

Audytorzy zwrócili się o przekazanie wszystkich dokumentów przyznania dodatków specjalnych oraz dodatków za charakter pracy przyznanych pracownikom Urzędu Miasta.

Z otrzymanej dokumentacji wynika, że w okresie objętym audytem dodatki specjalne / za charakter pracy otrzymują / otrzymywali:

Lp	Imię, nazwisko, stanowisko	Rodzaj dodatku	Kwota zł / miesiąc	Uzasadnienie
1	Pan – w Wydziale Inwestycji Miejskich	Dodatek za charakter pracy przyznany na czas nieokreślony	1800,00	W związku z wykonywaniem nadzoru inwestorskiego nad realizacją inwestycji drogowych wymagających dużego doświadczenia zawodowego oraz posiadania uprawnień budowlanych w specjalności drogowej;
2	Pan – ds. ochrony danych osobowych	Dodatek specjalny na czas pełnienia obowiązków	1000,00	Pełnienie obowiązków inspektora ochrony danych
3	Pan – w Straży Miejskiej Ostrołęki	Dodatek specjalny na czas określony	660,00	Z tytułu wykonywania nadzoru nad osobami skazanymi
4	Pan – w Straży Miejskiej Ostrołęki	Dodatek specjalny na czas określony	800,00	W związku z wykonywaniem funkcji
5	Pani – w	Dodatek specjalny na czas pełnienia obowiązków, do czasu zatrudnienia	30 % wynagro- -dzenia	Za wykonywanie zadań wynikających ze stanowiska ds. miejskiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego

	Wydziale Geodezji i Kartografii, obecnie Wydziału	pracownika stanowisku		
6	Pani Wydziale Geodezji i Kartografii	Dodatek specjalny na czas pełnienia obowiązków	300,00	Z tytułu prowadzenia spraw finansowych związanych z obsługą kasową Wydziału w czasie nieobecności innego pracownika
7	Pani Wydziale Geodezji i Kartografii	Dodatek specjalny na czas pełnienia obowiązków	800,00	Z tytułu prowadzenia spraw finansowych związanych z obsługą kasową Wydziału w czasie nieobecności innego pracownika
8	Pan Wydziale Gospodarki Komunalnej i Ochrony Środowiska	Dodatek specjalny na czas pełnienia obowiązków	800,00	Z tytułu obsługi samochodu służbowego
9	Pan Wydziale Inwestycji Miejskich	Dodatek specjalny do dnia 31.12.2018 r.	2000,00	Z tytułu koordynacji w zakresie inwestycyjnym projektów realizowanych z udziałem funduszy unijnych i budżetu Państwa
10	Pan Wydziale Inwestycji Miejskich	Dodatek specjalny do dnia 31.12.2018 r.	1800,00	Z tytułu zwiększenia nadzoru inwestorskiego na obecnie prowadzonych i planowanych do realizacji inwestycjach miejskich
11	Pani	Dodatek specjalny na czas określony	300,00	Z tytułu delegowania części zadań z zakresu obsługi zadań oświatowych

	Wydziale Oświaty			wykonywanych przez dyrektora Wydziału Oświaty
12	Pani – w Wydziale Spraw Obywatelskich	Dodatek specjalny na czas wykonywania dodatkowych zadań	100,00	Z tytułu wykonywania zadań pełnomocnika w sprawach dot. wymeldowania z Urzędu w sytuacjach braku kontaktu z osobą podlegającą wymeldowaniu
13	Pan – Wydziału Informatyki	Dodatek za charakter pracy na czas nieokreślony	1070,00	Z tytułu m.in. wykonywania zadań inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego
14	Pan – Wydziału Informatyki	Dodatek specjalny na czas określony	1610,00	Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych poprzez udział w projekcie pn. „ <i>Utworzenie Centów Kompetencji Technologii Informacyjno – Komunikacyjnych w Ostrołęce (Polska) i Mosty (Białoruś) w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2014 -2020, Priorytet 2.2 Rozwój Infrastruktury ICT</i> ”
15	Pan – Wydziału Oświaty	Dodatek specjalny na czas określony	2680,00	Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych poprzez udział w projekcie jw.
16	Pan – w Wydziale Inwestycji Miejskich	Dodatek specjalny na czas określony	680,00	Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych poprzez udział w projekcie jw.
17	Pani – w Wydziale Koordynacji	Dodatek specjalny na czas określony	2680,00	Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych poprzez udział w projekcie jw.

	Projektów i Zamówień Publicznych			
18	Pani [imię] – skarbnik Miasta Ostrołęki (odwołana w okresie objętym audytem)	Dodatek specjalny na czas określony	bd.	Z tytułu zwiększenia obowiązków służbowych poprzez udział w projekcie jw.

W odniesieniu do powyższych dodatków Audytorzy stwierdzają, co następuje:

- 1. Dodatki finansowe przyznawane pracownikom na stanowiskach niekierowniczych nie budzą zastrzeżeń;*
- 2. W przypadku Dyrektora Wydziału Informatyki - po uzupełnieniu dokumentacji kadrowej (na wstępie stwierdzono brak stosownego zaświadczenia o przeszkoleniu, co zostało uzupełnione w trakcie trwania audytu poprzez pisemne potwierdzenie ABW o odbyciu szkolenia) - nie budzi zastrzeżeń Audytorów dodatek za charakter pracy ww. pracownika przyznany m.in. z tytułu wykonywania zadań inspektora bezpieczeństwa teleinformatycznego;*
- 3. Poważne zastrzeżenia Audytorów w obszarze gospodarowania środkami publicznymi budzą dodatki przyznawane dyrektorom / zastępcom dyrektorów Wydziałów wskazane w powyższej tabeli (za wyj. pkt 13), z uwagi na:*
 - Odnośnie dodatków za udział w projekcie pn. „Utworzenie Centów Kompetencji Technologii Informacyjno – Komunikacyjnych w Ostrołęce (Polska) i Mosty (Białoruś) (...) – możliwość finansowania z budżetu projektu. Ponadto, dodatki zostały przyznane od dnia 01.03.2018 r., gdy tymczasem Prezydent Miasta powołał Zespół ds. Zarządzania ww. projektem dopiero 24.08.2018 r.;*
 - Odnośnie dyrektorów z Wydziału Inwestycji Miejskich – przyznanie dodatków za obszary de facto wchodzące w skład obowiązków na stanowiskach pracy;*
 - Odnośnie dodatku Pani [imię] – ze względu na obecne kierowanie Wydziałem Geodezji i Kartografii (dodatek przyznano zanim pracownik objął funkcję dyrektora Wydziału) należy stwierdzić, że w chwili obecnej pracownik ma wpływ na podstawę przyznania swojego własnego dodatku (dodatek został przyznany do czasu zatrudnienia nowego pracownika*

na stanowisku ds. miejskiego zasobu geodezyjnego i kartograficznego). Ponadto dodatek jako jedyny przyznano w wymiarze procentowym.

Ponadto, z uwagi na występujące przypadki przyznawania dodatków na czas określony bez wskazania konkretnej daty (na czas wykonywania obowiązków) Zespół Audytorów zaleca zwiększenie nadzoru poprzez okresowe przeglądy aktualności (podstaw) przyznanych dodatków finansowych pracownikom UM.

2. Zapobieganie konfliktowi interesów i zjawiskom korupcyjnym w Urzędzie Miasta

Nie ulega wątpliwości, że podstawą profilaktyki w zakresie zapobiegania korupcji, konfliktowi interesów oraz innym zjawiskom z tego obszaru takim jak nepotyzm, kumoterstwo, płatna protekcja itd. jest zaangażowanie kierownictwa jednostki w tworzenie zbiorów, które określają zasady postępowania pracowników, wskazują konsekwencje naruszeń tych zasad oraz określają mechanizmy weryfikacji ich przestrzegania.

W odniesieniu do pracowników samorządowych nie wydano z poziomu organów ustawodawczych lub wykonawczych Państwa zbiorczego dokumentu będącego np. odpowiednikiem Kodeksu Etyki pracowników Służby Cywilnej. Występuje również znaczne rozproszenie omawianych zasad i odpowiedzialności w różnych aktach prawnych (ustawie o pracownikach samorządowych, ustawie o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne, ustawie Kodeks postępowania administracyjnego).

Zgodnie z broszurą Centralnego Biura Antykorupcyjnego z 2015 r. pt. *Wskazówki antykorupcyjne dla urzędników* (www.cba.gov.pl) cyt. „Kierownictwo każdego urzędu powinno dążyć do stosowania w nim zasad bezstronności, rzetelności i przestrzegania prawa. Nie ulega wątpliwości, że poważną przeszkodę stojącą na drodze do realizacji powyższego celu stanowi korupcja. Jednym ze sposobów pokonania tej przeszkody jest wprowadzenie polityki antykorupcyjnej. Polityka powinna określać sposób działania wszystkich osób pełniących funkcje publiczne w celu wyeliminowania lub zmniejszenia zdarzeń korupcyjnych z ich udziałem. Przyjęcie polityki antykorupcyjnej (...) potwierdza (...), że instytucja potrafi lub próbuje oszacować istniejące ryzyko, aby w przyszłości wyeliminować tego typu zdarzenia”.

Zespołowi Audytorów, w trakcie prowadzenia zadania audytowego, przedłożono Kodeks etyczny pracownika samorządowego Miasta Ostrołęki opracowany w 2005 r. W ocenie Audytorów dokument ten:

- Jest niewystarczający w zakresie zapobiegania konfliktowi interesów i zjawiskom korupcyjnym (m.in. brak określenia wewnętrznej ścieżki informowania o ww. zjawiskach, brak określenia jakie obszary są traktowane jako szczególnie istotne i jakie zachowania są niepożądane, brak określenia zasad postępowania w przypadku wystąpienia zjawisk niepożądanych – zostały uregulowane odrębnie);

- Nie został wprowadzony do stosowania przez kierownictwo jednostki (np. zarządzenie Prezydenta Miasta), co również ma znaczący wpływ na realne znaczenie jego zapisów co ciekawe zasady postępowania związane z naruszeniem Kodeksu zostały wprowadzone Zarządzeniem nr LV/06 z dnia 31.10.2006 r.);

- Nie został we właściwy sposób podany do wiadomości publicznej (zgodnie z pismem z dnia 09.11.2005 r. przedłożonym Zespołowi audytowemu został on zamieszczony w BIP UM, jednak Audytorzy nie stwierdzili na ww. stronie występowania Kodeksu);

- Nie jest na bieżąco przeglądany i aktualizowany, m.in. pod kątem aktualnych wytycznych w zakresie zapobiegania niepożądanym zjawiskom z udziałem osób pełniących funkcje publiczne (zgodnie z pismem z dnia 09.11.2005 r. przedłożonym Zespołowi audytowemu „tekst Kodeksu (...) nie podlega aktualizacji jak również okresowym ocenom” co jest sformułowaniem absolutnie niedopuszczalnym, sprzecznym z zasadami zarządzania).

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że przyjęcie właściwych ram wewnętrznego kierowania w omawianym zakresie pomaga nie tylko zapobiegać zjawiskom ale też pomaga tworzyć wizerunek instytucji przejrzystej, starającej się dostrzegać potencjalne problemy i zagrożenia oraz uwolnić się od podejrzeń i wątpliwości.

Dla przykładu alfabetyczny wykaz pracowników UM przygotowany przez Audytorów na podstawie otrzymanego Zestawienia pracowników UM zatrudnionych na umowę wykazał, że 71 spośród 257 pracowników Urzędu Miasta Ostrołęki posiada powtarzające się nazwiska. Tego typu dane, np. w wynikach kontroli Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przeprowadzonych w niektórych urzędach (np. Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej – informacje dostępne w sieci Internet), były traktowane jako symptom poważnych nieprawidłowości i zaniechań.

Ocena (osiągnięty poziom istotności / zgodności): średni poziom ryzyka / wymagania częściowo spełnione

5 Wnioski i ocena


W świetle zgromadzonych dowodów, na podstawie dokumentacji roboczej należy stwierdzić, że w zakresie skuteczności systemu kontroli zarządczej w obszarze kadr stwierdzono znaczące uchybienia.

W tym miejscu należy bardzo wyraźnie podkreślić, że wiele obszarów z zakresu audytu kadr w UM Ostrołęki zostało ocenionych na średnim poziomie zgodności tylko dlatego, że nie stwierdzono przypadków ewidentnych naruszeń prawa. Nie zmienia to faktu, że stwierdzono bardzo wiele elementów wymagających poprawy we wszystkich obszarach podlegających badaniu audytowemu oraz wiele wątpliwości dotyczących części tych obszarów (nabory,

umowy cywilnoprawne, nagrody). Wątpliwości te, dotyczące określonego sposobu postępowania przyjętego w UM w okresie objętym audytem, można określić jako instrumentalne podejście do przepisów prawa, zmierzające do ich wykorzystania w sposób nie do końca zgodny z celem danego przepisu.

Poniżej przedstawiono zestawienie obszarów oraz ich poziom zgodności z wymaganiami.

Obszar	Poziom zgodności Niewielkie luki lub ich brak	Poziom zgodności Luki wymagające poprawy	Poziom zgodności Luki krytyczne, brak spełnienia wymagania
Poprawność prowadzenia teczek aktowych pracowników			
Prawidłowość przyznawania nagród oraz premii pracownikom			
Prawidłowość procesu naboru pracowników			
Prawidłowość procesu zwalniania pracowników			
Prawidłowość prowadzenia dokumentacji delegacji pracowniczych			
Zasadność zawierania umów o dzieło/zlecenia z własnymi pracownikami			
Zgodność z prawem przyjętych wewnętrznych regulacji z zakresu kadrowego			

z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa pracy			
Przestrzeganie przepisów prawa pracy			

6 Zalecenia i rekomendacje

1. Należy rozważyć podjęcie decyzji zarządczych w obszarze praktyki przyznawania nagród występującej w UM w okresie objętym audytem;
2. Należy podjąć działania mające na celu wprowadzenie w UM uregulowań wewnętrznych dotyczących metodyki przeprowadzania rekrutacji osób na stanowiska, co, do których nie ma prawnego obowiązku przeprowadzania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru;
3. Należy wprowadzić w UM uregulowania wewnętrzne dotyczące przygotowywania oraz zatwierdzania pytań dla kandydatów do pracy, którzy biorą udział w etapie rozmów z Komisją Rekrutacyjną powoływaną w celu przeprowadzenia otwartych i konkurencyjnych naborów;
4. Należy dokonać przeglądu wymogów formalnych na poszczególne stanowiska pracy, w tym stanowiska kierownicze, zawartych w Regulaminie wynagradzania UM oraz opisach stanowisk pracy;
5. Należy przeanalizować zasadność praktyki polegającej na niewskazywaniu w ogłoszeniach o naborze stopnia stanowiska urzędniczego, którego dotyczy rekrutacja w rozumieniu ustawy o pracownikach samorządowych i przepisów wykonawczych do tej ustawy. Fakt określania przez UM, że nabór dotyczy stanowiska ds. (w rozumieniu zakresu merytorycznego) nie daje potencjalnym kandydatom pełnej orientacji w obszarze prowadzonego naboru;
6. Należy dokonać analizy zasadności wzrostu zatrudnienia wśród pracowników zatrudnionych na stałe na stanowiskach pomocniczych i obsługi w kontekście istniejących potrzeb w tym zakresie;
7. Należy podjąć prace dotyczące wprowadzenia dokumentu wewnętrznego poświęconego zagadnieniom podróży służbowych pracowników;
8. Należy wprowadzić mechanizmy zapewniające ewidencjonowanie wszystkich zawieranych umów cywilnoprawnych w UM w jednym miejscu;
9. Należy wprowadzić narzędzia szczególnego nadzoru w obszarze podpisywania umów cywilnoprawnych z pracownikami UM;

10. Należy wprowadzić do Regulaminu pracy UM, zgodnie z art. 22² § 6 Kodeksu Pracy (zmienionych w związku z wejściem w życie przepisów RODO) celu, zakresu oraz sposobu zastosowania monitoringu wizyjnego w UM;
11. Należy wprowadzić obowiązek okresowego przeglądu i aktualizacji dokumentów kadrowych;
12. Należy wprowadzić w dokumentach dotyczących zakresu kadrowego w UM odesłań do wprowadzonej w UM Polityki bezpieczeństwa przetwarzania danych osobowych;
13. Należy przeprowadzić weryfikację przyznanych dodatków finansowych pracownikom UM oraz wprowadzić mechanizmy zwiększenia nadzoru poprzez okresowe przeglądy w tym zakresie;
14. Należy opracować nową, kompleksową regulację wewnętrzną UM dotyczącą obszaru etyki, zapobiegania konfliktowi interesów, korupcji i innym niepożądanym zjawiskom oraz formalne wprowadzenie go do stosowania w UM przez Prezydenta Miasta Ostrołęki.



W&S Consulting
Sebastian Burgemejster
ul. Boczańska 25, 03-156 Warszawa
REGON 140947900, NIP 521-299-02-63