

Listy, polemiki

Zmiana art. 76 ustawy o NIK – okresowe oceny kwalifikacyjne mianowanych kontrolerów

W wyniku ostatniej nowelizacji ustawy o NIK zmianie uległ art. 76, dotyczący okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników. Uchwalając przepis mówiący o prawie złożenia odwołania tylko od oceny negatywnej, ustawodawca wprowadził zero-jedynkowy mechanizm oceny przydatności mianowanego kontrolera do pracy w NIK i ograniczył jej rolę tylko do tego wymiaru. Proponuję rozwiązania, które, moim zdaniem, dawałyby możliwość szerszego wykorzystania ocen okresowych w procesie zarządzania kadrą pracowniczą.

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ (zwana dalej „ustawą”) była w okresie obowiązywania zmieniana ponad 30 razy, ale to zmiany wprowadzone ustawą z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli² stanowiły wyraźny przełom w funkcjono-

waniu NIK. Część zmian miała charakter rewolucyjny, gdyż burzyła dotychczasowy stan i wprowadzała zupełnie nowe uregulowania (np. rezygnacja z protokołu kontroli czy wprowadzenie kadencyjności dyrektorów kontrolnych jednostek NIK). Zmiany te są dyskusyjne w tym sensie, że można polemizować, które rozwiązanie jest lepsze – poprzednie, czy obecne? Myślę, że istnieją zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy każdego rozwiązania, którzy swoje opinie potrafią uargumentować merytorycznie.

Oprócz kontrowersyjnych zmian dotyczących postępowania kontrolnego czy organizacji Najwyższej Izby Kontroli nowelizacja ustawy z 2010 r. wprowadziła między innymi zmiany dotyczące poszerzenia podmiotowego zakresu kontroli o organy, które utworzono po wejściu w życie ustawy o NIK, to jest Krajową Radę

¹ DzU.2012.82 ze zm.

² DzU.2010.227.1482.

Sądownictwa i Rzecznika Praw Dziecka. Te zmiany nie budziły kontrowersji.

W wyniku nowelizacji ustawy wprowadzono również zmiany, które, moim zdaniem, miały mieć charakter organizacyjny, a doprowadziły do „rewolucji”. Myślę tu o regulacjach dotyczących okresowych ocen pracowników – zmianie art. 76 i dodaniu art. 76a oraz art. 76b. Przepisy te zostały dodane przez zmianę pięćdziesiątą piątą. O tym, jak bardzo niekontrowersyjna miała być ta zmiana, świadczą głosowania w sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej³.

Waga okresowych ocen kwalifikacyjnych

Zanim spróbuję wykazać rewolucyjność tej zmiany i udowodnić, że w jej wyniku Najwyższa Izba Kontroli nie może w pełni wykorzystać okresowych ocen kwalifikacyjnych w procesie zarządzania ka-

drami, zastanówmy się, czy ta sprawa jest rzeczywiście istotna? Wydaje się, że tak.

Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli, w tym wywodzący się z kadry kierowniczej, w ramach studiów podyplomowych w Szkole Głównej Handlowej przeznaczonych dla Izby napisali kilka prac odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do okresowych ocen pracowników⁴.

Lektura tych rozpraw prowadzi do kilku wniosków – autorzy oraz cytowani przez nich naukowcy wyrażają pogląd, że oceny kwalifikacyjne:

- stanowią istotny element polityki kadrowej oraz zarządzania kadrą kontrolerską w NIK⁵;
- powinny być brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących podwyżek, awansów czy nagród⁶;
- powinny kształtować postawy i zachowania przez informację zwrotną o osiągnięciach, niepowodzeniach i szansach rozwoju⁷;

³ Posiedzenie nr 53, 12.03.2009 r. (fragment zapisu). Przewodniczący: poseł Mirosław Sekuła (PO): Przechodzimy do zmiany pięćdziesiątej piątej, polegającej na dodaniu art. 76a oraz art. 76b w brzmieniu podanym w druku./Czy są uwagi do tej zmiany? Nie ma uwag./Czy ktoś z członków Komisji jest przeciwny przyjęciu tej zmiany? Nikt nie jest przeciwny./Stwierdzam, że zmiana pięćdziesiąta piąta została przyjęta. Posiedzenie nr 61, 02.06.2009 r. (fragment zapisu). Przewodniczący: poseł Arkadiusz Czartoryski (PiS): Zmiana 55. Czy są uwagi? Nie słyszę. Rozumiem więc, że ją akceptujemy.

⁴ Prace opublikowane są na portalu intranetowym NIK <<http://portal.nik.gov.pl/pracownik/prace-dyplo-mowe/>>; zob.: J. Jezierski, W. Motyka: Doskonalenie zarządzania kapitałem ludzkim na przykładzie procesu rozwoju zawodowego pracowników w Najwyższej Izbie Kontroli; J. Stawska, R. Furtak: Przegląd jakości zadań wykonywanych przez pracowników jako element systemu okresowych ocen kwalifikacyjnych w Najwyższej Izbie Kontroli; M. Biernat, J. Śliwiński: Jednolity system okresowej oceny pracowników jako determinanta optymalnego zarządzania kapitałem ludzkim w Najwyższej Izbie Kontroli; S. Grzelak, W. Wojnicz: Wykorzystanie systemu ocen w procesie rozwoju ustawicznego kontrolerów NIK; J. Jankowska, B. Magrel: Doskonalenie systemu okresowych ocen kwalifikacyjnych kontrolerów NIK jako element zarządzania kapitałem ludzkim; J. Borowski, A. Krzywicka: Wybrane aspekty zarządzania talentami w Najwyższej Izbie Kontroli.

⁵ J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 7.

⁶ Por. J. Jezierski, W. Motyka, op. cit., s. 14; M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 4; J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 7.

⁷ M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 7. Informacja zwrotna – jak oceniamy pracownika, jakie są jego dobre, a jakie słabsze strony, co musi poprawić w swoim działaniu, zachowaniu itp.

- służą do wartościowania cech osobowych, kompetencji, a także – co ważne z punktu widzenia pomiaru efektywności organizacji – do wymiernej oceny jakości wykonanych zadań⁸;
- powinny być sprawiedliwe i obiektywne⁹ oraz spełniać kryteria porównywalności w odniesieniu do całej Izby¹⁰.

Wszystkie te postulaty są, moim zdaniem, tyleż słuszne, co niemożliwe do spełnienia w obecnym stanie prawnym dotyczącym ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów NIK (mogłyby być realne – pod pewnymi warunkami – gdybyśmy rozpatrywali poprzedni stan prawny).

Przepisy dotyczące okresowych ocen znajdują się w rozdziale 4 ustawy, zatytułowanym „Pracownicy Najwyższej Izby Kontroli”. W uzasadnieniu do zmiany ustawy z 2010 r. napisano: „Nowelizacja przepisów rozdziału 4 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli jest podyktowana koniecznością zwiększenia efektywności zarządzania kadrami, w szczególności ma na celu stałe podnoszenie poziomu pracy i fachowości pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli. Niektóre zmiany wynikają z konieczności uregulowania w ustawie pewnych zagadnień, dotychczas regulowanych w zarządzeniach Prezesa NIK, co jest konsekwencją zmiany systemu źródeł prawa, wynikającego z art. 87 Konstytucji RP¹¹. [...] Konsekwencją zmiany systemu źródeł prawa w Konstytucji RP jest konieczność szerszego ure-

gulowania w ustawie, zamiast w zarządzeniu Prezesa NIK, kwestii okresowych ocen kwalifikacyjnych. W art. 76 dodano przepisy określające zakres przedmiotowy oceny i zakres zwolnień od oceny oraz obowiązek i termin ponownej oceny, w przypadku otrzymania przez kontrolera negatywnej okresowej oceny kwalifikacyjnej. Obecnie problematykę tę reguluje zarządzenie nr 33/2001 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 20 grudnia 2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli, zmienione zarządzeniami nr 26/2003, nr 17/2004 i nr 39/2005”.

Na stronie intranetowej Najwyższej Izby Kontroli, w zakładce dotyczącej najważniejszych zmian w ustawie o NIK, znajduje się następująca informacja: „Precyzuje się zasady dokonywania ocen kwalifikacyjnych, m.in. określa się ich przedmiot, ustala się, że ocena kwalifikacyjna dokonywana jest na piśmie i wymaga pisemnego uzasadnienia, a przełożony doręcza ją kontrolerowi za potwierdzeniem odbioru. Dodaje się ponadto przepisy dotyczące zwolnienia od oceny i odwoływania się od ocen. Ogranicza się upoważnienie dla Prezesa NIK do określenia w drodze zarządzenia jedynie okresu, za który dokonuje się oceny oraz trybu dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych i rozpatrywania odwołań od ocen kwalifikacyjnych. Dodaje się także przepis, że od decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę

⁸ J. Stawska, R. Furtak, op. cit., s. 7.

⁹ J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 5.

¹⁰ M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 5.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU.1997.78.483 ze zm.).

negatywną mianowanemu kontrolerowi służy skarga do sądu administracyjnego (art. 76, 76a i 76b)".

Czytając uzasadnienie wprowadzenia zmian dotyczących okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów oraz omówienie tych zmian zamieszczone na stronie intranetowej NIK, mogliśmy odnieść wrażenie, że zmiany były:

- 1) konieczne (zmiana systemu źródeł prawa);
- 2) celowe (stałe podnoszenie poziomu pracy i fachowości pracowników merytorycznych Najwyższej Izby Kontroli);
- 3) korzystne dla pracowników (m.in. pisemna forma, pisemne uzasadnienie, doręczenie oceny za potwierdzeniem, określenie zakresu przedmiotowego oceny i zwolnień od niej);
- 4) korzystne dla Izby (zwiększenie efektywności zarządzania kadrami).

Niestety, moim zdaniem, z tych czterech stwierdzeń tylko jedno jest prawdziwe – nie ulega wątpliwości, że zmiany były konieczne, aby przepisy były zgodne z Konstytucją RP.

Zastanówmy się – czy, a jeśli tak – to jakie korzyści z nowej regulacji uzyskali mianowani kontrolerzy, którzy podlegają ocenie kwalifikacyjnej.

Niewątpliwą korzyścią jest uregulowanie ocen okresowych w ustawie, a nie

w zarządzeniu Prezesa NIK, ale biorąc pod uwagę łączne uregulowania (ustawę i zarządzenie) co zyskał pracownik w stosunku do poprzedniego stanu? Większość regulacji, patrząc od strony pracownika, pozostała bez zmian (dotychczasowe regulacje zarządzenia Prezesa NIK znalazły się w ustawie). Zwiększenie zakresu przedmiotowego o ocenę przestrzegania tajemnicy ustawowo chronionej ma niewielkie znaczenie praktyczne – wszyscy pracownicy NIK są zobowiązani do przestrzegania tajemnicy na mocy stosownych przepisów¹². Również niewielkie znaczenie ma objęcie oceną pracowników mianowanych po 1 stycznia, a przed 1 lipca roku, którego dotyczy ocena, oraz możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego decyzji Prezesa NIK zatwierdzającej ocenę negatywną.

Chciałbym zwrócić uwagę na jeszcze jedną zmianę – odebranie pracownikom możliwości odwołania się od każdej oceny. I to jest właśnie ta „rewolucja” w podejściu do okresowych ocen kwalifikacyjnych, która – moim zdaniem – powoduje z jednej strony wyraźny rozdźwięk między ustawą, a zarządzeniem Prezesa NIK, a z drugiej oznacza zmarnowaną szansę na odpowiednie wykorzystanie ocen w procesie zarządzania kadrą pracowników w Izbie.

¹² Ustawa z 5.08.2010 r. o ochronie informacji niejawnych (DzU. 2010.182.1228); zarządzenie nr 25/2012 Prezesa NIK z 21.06.2012 r. w sprawie stanowisk i rodzajów prac zleconych w Najwyższej Izbie Kontroli, których wykonywanie może łączyć się z dostępem do informacji niejawnych; zarządzenie nr 26/2012 Prezesa NIK z 29.06.2012 r. w sprawie instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w jednostkach organizacyjnych Najwyższej Izby Kontroli oraz zakresu i warunków stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony; zarządzenie nr 13/2013 Prezesa NIK z 27.06.2013 r. w sprawie szczegółowego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnej w Najwyższej Izbie Kontroli, w tym sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oznaczonych klauzulami „ściśle tajne”, „tajne” i „poufne” oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego.

Cel okresowej oceny kwalifikacyjnej

Jeżeli wprowadzamy ustawowy obowiązek dokonywania cyklicznie ocen pracowników, to powinniśmy zadać sobie pytanie – po co to robimy? Czemu ta ocena ma służyć?

W poprzednim stanie prawnym mieliśmy prostą odpowiedź na tak postawione pytania – okresowe oceny kwalifikacyjne miały na celu wszechstronną ocenę przydatności pracownika mianowanego do pracy w Najwyższej Izbie Kontroli¹³. Zgodnie z tym, co napisała Teresa Liszcz w komentarzu do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, „[...] ocena kwalifikacyjna może być pozytywna, świadcząca o przydatności pracownika do pracy w NIK, albo negatywna, oznaczająca brak tej przydatności. Ocenę pozytywną wyraża się w skali 4-stopniowej; może to być ocena wzorowa, bardzo dobra, dobra lub dostateczna”¹⁴.

Komentarz ten dotyczył skali ocen określonych w zarządzeniu Prezesa NIK z 8 czerwca 1995 r. W kolejnych zarządzeniach skala ocen była zmieniana i przedstawiała się następująco:

– wyróżniająca, pozytywna, negatywna¹⁵;

– bardzo dobra, dobra, zadowalająca, negatywna¹⁶;

– bardzo dobra, dobra, dostateczna, negatywna¹⁷.

Jak widać, w okresie obowiązywania ustawy przed zmianą, oprócz oceny negatywnej mieliśmy od dwóch do czterech ocen pozytywnych, oznaczających przydatność pracownika do pracy w NIK. Działo się tak dlatego, że okresowe oceny kwalifikacyjne, zgodnie z zarządzeniami Prezesa NIK, brało się pod uwagę przy opiniowaniu, wyróżnianiu, awansowaniu pracownika oraz podejmowaniu innych decyzji dotyczących stosunku pracy. Służyły one wartościowaniu pracowników, tworzeniu swego rodzaju rankingu i mogły budować indywidualną ścieżkę rozwoju zawodowego pracownika czy pomagać w tworzeniu rezerwy kadrowej.

Pracownik wiedział, że okresowa ocena kwalifikacyjna służy ocenie jego przydatności do pracy w NIK i w związku z tym musi uzyskać ocenę pozytywną. Jednocześnie zdawał sobie sprawę, że samo otrzymanie oceny pozytywnej nie wystarczy, że jego pozycja zależy od tego, jak wysoka będzie to ocena. Niewątpliwie większe szanse na nagrodę czy awans miał

¹³ § 1 pkt 1 zarządzenia Prezesa NIK z 8.06.1995 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli; § 1 pkt 1 zarządzenia nr 33 Prezesa NIK z 20.12.2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli, ze zm.; § 1 pkt 1 zarządzenia nr 1/2010 Prezesa NIK z 12.01.2010 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁴ E. Jarzęcka-Siwik, T. Liszcz, M. Niezgódka-Medkova, W. Robaczyński: *Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Sejmowe, 2000.

¹⁵ Zarządzenie nr 33/2001 Prezesa NIK z 20.12.2001 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁶ Zarządzenie nr 39/2005 Prezesa NIK z 30.12.2005 r. zmieniające zarządzenie w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁷ Zarządzenie nr 1/2010 Prezesa NIK z 12.01.2010 r. w sprawie okresowych ocen kwalifikacyjnych pracowników mianowanych Najwyższej Izby Kontroli.

pracownik, który otrzymał ocenę wzorową (bardzo dobrą) niż dostateczną. Jeżeli jednak pracownik otrzymał ocenę niższą niż ta, na jaką – według niego – zasługiwał, mógł się odwołać do Prezesa NIK.

Nowe regulacje

A jak wygląda sytuacja na gruncie obowiązującego stanu prawnego po nowelizacji ustawy i wydanym na podstawie art. 76a ust. 4 zarządzeniu Prezesa NIK¹⁸?

Elżbieta Jarzęcka-Siwik i Bogdan Skwarka w komentarzu do art. 76 ustawy, w tezie trzeciej wyrazili pogląd, że „celem oceny kwalifikacyjnej jest wszechstronna ocena przydatności pracownika mianowanego do pracy w NIK”¹⁹. Jest to – moim zdaniem – słuszny wniosek, choć ani w ustawie, ani w zarządzeniu nie znajdziemy, w odróżnieniu od poprzedniego stanu prawnego, takiego przepisu. Dalej autorzy napisali, że „komentowany przepis nie uzależnia awansu zawodowego od otrzymanej oceny. Niewątpliwie ocena taka będzie jednak brana pod uwagę przy awansie i dlatego konieczne jest jej maksymalne zobiektywizowanie”²⁰. O tym, że tak jest w istocie, świadczą sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli za lata 2011–2013, w których znalazły się stwierdzenia: „Treść ocen bierze się pod uwagę przy wyróżnianiu i awansowaniu pracownika oraz przy podejmowaniu innych decyzji dotyczą-

cych stosunku pracy”. Czy tak jednak powinno być?

W komentarzu do art. 76a ustawy, w tezie pierwszej E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka wskazali, że „ustawodawca wprowadził mechanizm weryfikacji oceny kwalifikacyjnej. Od tej oceny służy odwołanie do Prezesa NIK”²¹. Jeżeli zatem istnieje ustawowy mechanizm weryfikacji oceny kwalifikacyjnej, a zgodnie z art. 76a ust. 1 można odwołać się tylko od oceny negatywnej, to ile powinno być ocen? Moim zdaniem – dwie: negatywna, od której można się odwołać, i pozytywna, oznaczająca przydatność mianowanego kontrolera do pracy w NIK, od której odwoływać się nie ma potrzeby. Uchwalając przepis mówiący o prawie złożenia odwołania tylko od oceny negatywnej, ustawodawca wprowadził de facto zero-jedynkowy mechanizm oceny przydatności mianowanego kontrolera do pracy w NIK i ograniczył rolę okresowych ocen kwalifikacyjnych tylko do tego wymiaru.

Potwierdzeniem tego, że jest to jedyna rola oceny, może być zwolnienie na podstawie art. 76 ust. 6 ustawy od okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów, którym brakuje nie więcej niż 4 lata do osiągnięcia wieku i stażu pracy wymaganych do nabycia prawa do emerytury.

E. Jarzęcka-Siwik i B. Skwarka, komentując zwolnienie od oceny mianowanych

¹⁸ Zarządzenie nr 19/2011 Prezesa NIK z 1.09.2011 r. w sprawie dokonywania okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli.

¹⁹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: *Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli. Komentarz do ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 260.

²⁰ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, jw., s. 260.

²¹ E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka, jw., s. 264.

kontrolerów w wieku przedemerytalnym, stwierdzili: „To słuszna regulacja, ponieważ w tych przypadkach ocena byłaby bezprzedmiotowa. [...] powtórna negatywna ocena kwalifikacyjna nie mogłaby doprowadzić do rozwiązania stosunku pracy z kontrolerem w wieku ochronnym. Omawiana regulacja likwiduje kolizję pomiędzy art. 39 Kodeksu pracy i art. 93 ust. 1 pkt 1 nakazującym prezesowi NIK rozwiązanie stosunku pracy za wypowiedzeniem kontrolerowi, który otrzymał powtórny negatywną ocenę kwalifikacyjną”²².

W przypadku kontrolerów w wieku ochronnym nie jest więc istotne kształtowanie ich postaw i zachowań przez informację zwrotną o osiągnięciach, niepowodzeniach i szansach rozwoju, nie ma możliwości wykorzystania oceny w uzasadnieniu przyznania nagrody, podwyżki czy awansu.

Zwolnienie od oceny kwalifikacyjnej na podstawie ustawy obejmuje jedynie mianowanych kontrolerów, którym służy ochrona przedemerytalna, o czym wspominałem wyżej, oraz znajdujących się w okresie wypowiedzenia. W zarządzeniu nr 19/2011 Prezes NIK dopuścił możliwość zwolnienia mianowanych kontrolerów, którzy nie świadczyli pracy w danym roku łącznie przez co najmniej połowę okresu podlegającego ocenie z powodu przebywania na urlopie bezpłatnym, urlopie dla poratowania zdrowia lub z innej przyczyny. O tym, czy to jest poważny

problem, świadczy statystyka. W 2011 r. w Najwyższej Izbie Kontroli zatrudnionych było 1016 mianowanych kontrolerów, natomiast oceniono 790. Oznacza to, że zwolnionych z oceny było 226, to jest 22,2%. W 2012 r. pracowało w Izbie 1054 mianowanych kontrolerów, spośród których ocenie kwalifikacyjnej podlegało 845, a 209, to jest 19,8%, było zwolnionych od oceny. W 2013 r. spośród 1053 mianowanych kontrolerów ocenie kwalifikacyjnej podlegało 831, a z obowiązku oceny, na podstawie art. 76 ust. 6 ustawy o NIK oraz zarządzenia Prezesa NIK zwolnionych było 214, to jest 20,3%²³. Łącznie w tych trzech latach na 3123 mianowanych kontrolerów aż 649, to jest 20,8%, nie podlegało ocenie. Czy w sytuacji, gdy co piąty mianowany kontroler nie jest oceniany, ocena kwalifikacyjna może właściwie służyć polityce kadrowej (nagrody, awanse, ścieżka zawodowa, motywowanie, feedback)?

Sytuacja staje się jeszcze bardziej skomplikowana, gdy uświadomimy sobie, że ocenie podlegają (z opisanymi wyłączeniami) tylko mianowani kontrolerzy. A przecież w NIK jest wielu pracowników, którzy wykonują czynności kontrolne tak jak kontrolerzy mianowani, ale zatrudnieni są na podstawie terminowej (do trzech lat) umowy o pracę (nowo zatrudnieni przed ukończeniem aplikacji kontrolerskiej).

Jeżeli zestawi się grupę zwolnionych od oceny pracowników z opisywanym już wcześniej celem oceny, można dojść do

²² E. Jarzęcka-Siwik, B. Skwarka: Organizacja i funkcjonowanie Najwyższej Izby Kontroli po nowelizacji ustawy, „Kontrola Państwa” nr 3/2011, s. 22.

²³ Sprawozdania z działalności NIK za lata 2011, 2012 i 2013.

zaskakującego wniosku. Nie znam badań na ten temat, ale intuicyjnie wyczuwam, że przydatność do pracy w NIK należałoby raczej sprawdzać w grupie pracowników, którzy dopiero zaczynają karierę w NIK i w grupie pracowników pod koniec kariery zawodowej, kiedy zmęczenie niewątpliwie ciężką pracą może już dać znać o sobie. Ale akurat obie te grupy są zwolnione z oceny.

Próbowałem wykazać, że w obecnym stanie prawnym ocena okresowa może służyć jedynie jako narzędzie do zwolnienia z pracy mianowanego kontrolera (niebędącego w wieku ochronnym) po otrzymaniu dwóch następujących po sobie ocen negatywnych (art. 93 ust. 1 pkt 1).

Tymczasem, w zarządzeniu nr 19/2011 Prezesa NIK oprócz oceny negatywnej występują cztery oceny pozytywne – wyróżniająca, bardzo dobra, dobra i zadowalająca, od których nie służy odwołanie. Wydaje się, że to jest istotny problem. Wyobraźmy sobie, zachowując wszelkie proporcje, że ustawodawca decyduje, iż jednostka kontrolowana może złożyć zastrzeżenie tylko w sytuacji, gdy w wystąpieniu pokontrolnym wystąpi ocena negatywna²⁴. Kierownik jednostki kontrolowanej po otrzymaniu wystąpienia z oceną pozytywną mimo stwierdzonych nieprawidłowości chce złożyć zastrzeżenie, ponieważ uważa, że ocena jest niesprawiedliwa, a wykazane nieprawidłowości wcale nieprawidłowościami nie są. Wtedy

NIK odpowiada, że gdyby kontrolowany otrzymał ocenę negatywną, to oczywiście mógłby się odwołać i nawet wykazać, że NIK się myli, ale otrzymał jednak ocenę pozytywną, choć pewne nieprawidłowości miały miejsce. Chyba wszyscy uznalibyśmy takie rozwiązanie za niedopuszczalne i łamiące jedną z podstawowych zasad kontradiktoryjności w postępowaniu kontrolnym.

Brak możliwości odwołania się od oceny stanowi złamanie podstawowych zasad – sprawiedliwości i obiektywności²⁵.

Obecnie nie ma określonych wymiernych kryteriów oceny, opartych na ustalonej punktacji (tak jak miało to miejsce pod rządami zarządzenia nr 33/2001 ze zm.)²⁶. Oznacza to, że w wyniku przeprowadzonej okresowej oceny kwalifikacyjnej nie możemy powiedzieć, jakich mamy mianowanych kontrolerów, tylko jak ich oceniamy, a to nie jest równoznaczne.

Można dodać, że ocenianie, zwłaszcza w sytuacji braku wymiernych kryteriów, jest nietrywialnym zadaniem i ocenianym trudno ustrzec się pewnych psychologicznych błędów (np. efektów: faworyzowania, hierarchii, „aureoli”, Horna, etykietowania, podobieństwa, konfabulacji, pierwszego wrażenia, kontrastu, ostatniej chwili, potrzeby firmy; błędów: atrybucji, Pigmaliona; tendencji do uśredniania wyników; zbytnej łagodności lub surowości).

Wydaje się, że na przyszłość możliwe są dwa rozwiązania:

²⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

²⁵ Por. J. Jankowska, B. Magrel, op. cit., s. 5.

²⁶ Por. M. Biernat, J. Śliwiński, op. cit., s. 5.

- *Przyjęcie, że obecna regulacja ustawy dotycząca okresowych ocen kwalifikacyjnych mianowanych kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli jest właściwa.*

Oznacza to, że należałoby zmienić zarządzenie Prezesa NIK, między innymi przez ustalenie dwustopniowej skali ocen – pozytywna, od której nie ma potrzeby składania odwołania, i negatywna, od której przysługuje odwołanie. To rozwiązanie nie mogłoby oczywiście spełniać wielu funkcji, jakim służy okresowa ocena kwalifikacyjna, dlatego i sam proces oceny powinien być uproszczony, żeby nie marnować wysiłku wielu osób zaangażowanych w proces oceniania – spośród 2466 mianowanych kontrolerów ocenionych w latach 2011–2013 tylko 6, to jest 0,24% (24 promile) otrzymało ocenę negatywną, z których tylko 2, to jest 0,08% (8 promili) złożyło odwołanie.

- *Podjęcie próby znowelizowania ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przez wykreślenie z art. 76a ust. 1 słowa „negatywnej”.*

Wprowadzenie takiej zmiany jest, moim zdaniem, racjonalne i celowe. Przede wszystkim byłoby to zgodne z uzasadnieniem do ustawy z 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli. Po drugie, dawałoby możliwość lepszego wykorzystania przez kierownictwo NIK ocen okresowych w procesie zarządzania kadrą pracowniczą.

Zmiana ustawy powinna prowadzić również do zmiany zarządzenia Prezesa NIK, między innymi przez stworzenie systemu oceniania maksymalnie zobiektywizowanego i porównywalnego w skali całej Izby*.

TOMASZ LUBAŃSKI
Departament Obrony Narodowej NIK
