



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Gdańsku

LGD – 4101-008-04/2013

P/13/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/192 – Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku
Kontrolerzy	1. Joanna Andrzejewska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86484 z dnia 5.06.2013 r. oraz 86494 z dnia 11.07.2013 r. 2. Henryk Świtoński, doradca ekonomiczny, legitymacja służbowa nr 11952. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy Kobylnica, ul. Główna 20, 76-251 Kobylnica (dalej: „Urząd”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Leszek Jerzy Kuliński, Wójt Gminy Kobylnica. (dowód: akta kontroli str. 5-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ sposób prowadzenia naboru na stanowiska urzędnicze w Urzędzie, w okresie od 01.01.2011 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. 24.07.2013 r.).

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa organizacja naborów na stanowiska urzędnicze oraz przestrzeganie wymaganych ustawą o pracownikach samorządowych² i wewnętrznych zasad określających tryb ich przeprowadzania, co na podstawie badanej dokumentacji zapewniło wybór najlepiej przygotowanych kandydatów do służby publicznej z zachowaniem zasady równości szans kandydatów oraz w sposób ograniczający ryzyko wystąpienia korupcji. Kryteria wyboru kandydatów były właściwe i adekwatne do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy, a ich spełnienie było rzetelnie zweryfikowane przez komisję rekrutacyjną.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które nie miały jednak wpływu na ocenę kontrolowanej działalności. Polegały one na zleceniu niektórym pracownikom³ Urzędu w ramach umów cywilnoprawnych zadań, których zakres był tożsamy z określonym w zakresach obowiązków tych pracowników.

W ocenie uwzględniono również pozytywną ocenę realizacji przez Urząd wszystkich wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK w grudniu 2009 r.

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

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Nr 223, poz. 1458 ze zm.) dalej: „ustawa o pracownikach samorządowych”.

³ Zatrudnionym na podstawie umów o pracę.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

1. Według stanu na dzień 30.06.2013 r. na stanowiskach urzędniczych zatrudnionych było w Urzędzie 45 osób (43,90 osób w przeliczeniu na pełny etat).

W latach 2011-2013 (24.07) przeprowadzono osiem naborów pracowników, w tym: siedem naborów na stanowiska urzędnicze⁴ oraz jeden – na stanowisko kierownicze (audytor).

Od 1.01.2011 r. na wolnych stanowiskach urzędniczych zatrudnionych zostało osiem osób (z czego jedna na stanowisku kierowniczym). Każda z tych osób została zatrudniona z zastosowaniem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru.

(dowód: akta kontroli str. 13-19)

W Urzędzie nie wystąpiły przypadki zatrudnienia na stanowiskach urzędniczych, bez zastosowania obowiązującej procedury naboru, osób uprzednio zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych.

Urząd zatrudnił na podstawie art. 12 ust 2 ustawy o pracownikach samorządowych dwie osoby na zastępstwo, na stanowiskach: młodszy referent ds. ewidencji ludności, młodszy referent ds. opracowywania wniosków i koordynacji projektów o dotacje unijne oraz z innych źródeł (jedna osoba, z którą zawarto dwie umowy na ww. dwa stanowiska) i młodszy referent ds. inwestycji infrastrukturalnych i remontów.

(dowód: akta kontroli str. 161-167)

W Urzędzie staż odbywało łącznie trzynaście osób na podstawie umów podpisanych z Powiatowym Urzędem Pracy w Słupsku. Nie zawierano umów o zatrudnienie pracownika interwencyjnego. Żadna z ww. umów nie przewidywała zatrudnienia stażystów po upływie okresu stażu.

(dowód: akta kontroli str. 168-169)

W kontrolowanym okresie w Urzędzie zawarto łącznie 57 umów cywilnoprawnych z własnymi pracownikami zatrudnionymi na stanowiskach urzędniczych. W 43 przypadkach zlecenia dotyczyły wykonania prac nie objętych zakresami obowiązków służbowych tych pracowników.

Nie stwierdzono przypadku zastąpienia umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w art. 22 Kodeksu pracy⁵

Ustalone
nieprawidłowości

Spośród 57 skontrolowanych umów cywilnoprawnych zawartych przez Urząd, 14 umów (na podstawie których wypłacono 11.564 zł), podpisanych z dwiema osobami, dotyczyło zleceń na wykonywanie czynności, które objęte były zakresami ich obowiązków służbowych⁶ tj. związanych ze zwrotem podatku akcyzowego dla rolników⁷ i aktualizacją rejestru wyborców⁸.

⁴ Młodszy referent ds. utrzymania dróg gminnych, bezpieczeństwa ruchu drogowego, młodszy referent ds. gospodarki wodno-ściekowej i utrzymania cmentarzy komunalnych, młodszy referent ds. księgowości, podatków i opłat, młodszy referent ds. administrowania budynkami i lokalami, podinspektor ds. gospodarki obiektami i urządzeniami komunalnymi, podinspektor ds. inwestycji infrastrukturalnych i remontów, młodszy referent ds. gospodarki odpadami komunalnymi.

⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy(Dz.U. 1998 Nr 21, poz.94 ze zm) - dalej: „Kodeks pracy”.

⁶ Ponadto w Regulaminie Organizacyjnym zadania z zakresu naliczania zwrotu akcyzy dla rolników przypisane zostały do Referatu Finansowego, a zadania z zakresu aktualizacji listy wyborców do Wieloosobowego stanowiska ds. obywatelskich i działalności gospodarczej.

⁷ zawarte w okresach: 1.01.-31.03.2011r., 1.04.-30.06.2011 r., 1.07.-30.09.2011 r., 1.10.-31.12.2011 r., 2.01.-31.03.2012 r., 2.04.-30.06.2012 r., 1.07.-30.09.2012 r., 1.10.-31.12.2012 r., 2.01.-31.03.2013 r.

Wójt Gminy Kobylnica wyjaśnił, że dodatkowe wynagrodzenie pracowników samorządowych wypłacane na podstawie powyższych umów wynikało z konieczności odpowiedniego wynagrodzenia urzędników za wykonywane czynności oraz że już zaprzestano zawierania umów zlecenia z pracownikami Urzędu na wykonywanie ww. prac.

(dowód: akta kontroli str. 142-143, 191-236)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność Urzędu w zakresie przyjęć na stanowiska urzędnicze.

2. Przeprowadzanie naborów

Opis stanu faktycznego

2.1. Przy wyborze kandydatów na stanowiska urzędnicze kierowano się przepisami ustawy o pracownikach samorządowych oraz przyjętymi w Urzędzie zasadami określonymi w Regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze⁹ (dalej: „Regulamin”), w którym określono procedurę naboru¹⁰. Dla każdego z przeprowadzonych w badanym okresie naborów zostały określone jasne i przejrzyste zasady wyboru, a kandydaci do pracy byli informowani m.in. o wymogach dotyczących wykształcenia, umiejętnościach i doświadczeniu koniecznym do pracy na danym stanowisku. Do oceny kandydatów i wyboru posiadających najlepsze kwalifikacje każdorazowo Wójt powoływał zarządzeniem Komisję rekrutacyjną (dalej: „Komisja”). W skład Komisji wchodziły 4 osoby, w tym Sekretarz Gminy, jako przewodniczący, pracownik zatrudniony na stanowisku ds. kadr i pracownik merytoryczny właściwego referatu.

(dowód: akta kontroli str. 23-82, 116-140)

2.2. Wszystkie nabory na stanowiska urzędnicze przeprowadzone zostały w Urzędzie z zachowaniem wymogów art. 13 i art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Dla każdego postępowania Urząd:

- umieścił ogłoszenia o wolnych stanowiskach urzędniczych oraz o naborze kandydatów na te stanowiska w Biuletynie Informacji Publicznej, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹¹ oraz w własnej tablicy informacyjnej;
- określił termin do składania dokumentów nie krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania ogłoszenia;
- zawarł w ogłoszeniach o naborze: 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, wskazanie wymaganych dokumentów, określenie terminu i miejsca składania dokumentów;

⁹ zawarte w okresach: 1.09.-4.11.2011 r., 1.03.-27.05.2011 r., 1.08.-23.10.2012 r., 1.02.-25.04.2012 r., 1.02.-25.04.2013 r.

⁹Zarządzeniem nr 1/2010 Wójta Gminy Kobylnica z dnia 4 stycznia 2010 r. wprowadzony został do stosowania Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wolne kierownicze stanowiska urzędnicze (...). Zarządzeniem nr 2/2012 Wójta Gminy Kobylnica z dnia 2 stycznia 2012 r. wprowadzono zmiany do ww. Regulaminu wynikające z nowelizacji ustawy o pracownikach samorządowych, która weszła w życie z dniem 26 listopada 2011 r.

¹⁰ Procedura naboru określona w Regulaminie przebiegała następująco: na wniosek kierownika referatu, na które poszukiwano pracownika, Wójt podejmował decyzję o rozpoczęciu rekrutacji i powoływał Komisję rekrutacyjną. Po akceptacji przez Wójta ogłoszenie o naborze zamieszczano w BIP oraz na tablicy ogłoszeń w siedzibie Urzędu. Dokumenty kandydatów były analizowane przez Komisję rekrutacyjną, tj. każdy członek komisji dokonywał indywidualnej oceny złożonych aplikacji, ustalał listę osób, które spełniały wymogi formalne. Kandydat rozwiązywał test ze znajomości zagadnień związanych ze stanowiskiem pracy, a następnie Komisja rekrutacyjna przeprowadzała rozmowę kwalifikacyjną. Z wyników przeprowadzonych testów i rozmów Komisja rekrutacyjna sporządzała arkusz ocen. Komisja rekrutacyjna sporządzała protokół, w którym rekomendowała kandydatów, którzy spełnili wymogi i uzyskali największą liczbę punktów. Ostatecznego wyboru dokonywał Wójt. Informacja o wynikach naboru, podpisana przez Wójta była upubliczniana na stronach BIP oraz na tablicy ogłoszeń.

¹¹ Dz. U. Nr 112, poz. 1198, ze zm.

- w publikowanych po 26.11.2011 r. ogłoszeniach o naborze (dotyczy sześciu postępowań) zawarł informacje o warunkach pracy na danym stanowisku oraz 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%. Ogłoszenia zawierały informację, że kandydat, który zamierzał skorzystać z uprawnienia do pierwszeństwa w zatrudnieniu wynikającego z art. 13a ust 2 ustawy o pracownikach samorządowych zobowiązany był złożyć kopię dokumentu potwierdzającego niepełnosprawność;
- po każdym przeprowadzonym naborze niezwłocznie opublikował informację o jego wyniku poprzez umieszczenie na tablicy informacyjnej i w BIP, która pozostawała dostępna przez okres co najmniej 3 miesiące i zawierała: nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania, uzasadnienie dokonanego wyboru.

Żaden z przeprowadzonych naborów na stanowiska urzędnicze nie został unieważniony.

(dowód: akta kontroli str. 18-53)

2.3. W każdym postępowaniu dotyczącym naboru kandydaci składali wymagane dokumenty potwierdzające ich kwalifikacje zawodowe oraz dodatkowe umiejętności określone w ogłoszeniu o naborze, które były każdorazowo sprawdzane. Kwalifikacje kandydatów potwierdzała Komisja po przeprowadzeniu testów pisemnych oraz rozmowy wstępnej. Pytania sprawdzające kwalifikacje przygotowywane były przez Sekretarza Gminy oraz pracownika posiadającego specjalistyczną wiedzę w danej dziedzinie.

Komisja konkursowa, wyłaniała nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, zgodnie z wymogiem art. 13a ust.1 ustawy o pracownikach samorządowych. Po każdym naborze w Urzędzie zatrudniono osobę, która uzyskała najwyższą ilość punktów i była rekomendowana przez Komisję.

Nie stwierdzono ubiegania się o stanowisko urzędnicze osób niepełnosprawnych zamierzających skorzystać z pierwszeństwa w zatrudnieniu na stanowisko urzędnicze, w związku z czym nie stosowano procedury wynikającej z art. 13a ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 144-160)

2.4. Rozstrzygnięcia dokonane przez Komisję były dokumentowane i uzasadniane w sposób gwarantujący sprawdzalność motywów podjętych decyzji. Z każdego przeprowadzonego naboru sporządzano, zgodnie z art. 14 ust 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych, protokoły z prac komisji na drukach stanowiących załączniki do Regulaminu, które zawierały wymagane informacje.

Dokumentacja dotycząca przeprowadzonych 8 naborów przechowywana była w Urzędzie zgodnie z wymogami instrukcji kancelaryjnej¹².

Dokumenty związane z naborem pracowników na stanowiska urzędnicze (ogłoszenia, protokoły, testy sprawdzające, informacje o kandydatach, informacje o wynikach naboru) przechowywane były w teczkach oddzielnie dla każdego stanowiska, na które prowadzony był nabór, w pomieszczeniu biurowym działu kadr i w zabezpieczonej szafie. Po rozstrzygnięciu naboru na dane stanowisko,

¹² Przyjętej do stosowania zarządzeniem Wójta Nr 8/2011 z dnia 18 stycznia 2011 r.

dokumenty zatrudnionego w Urzędzie pracownika były zamieszczane w jego aktach osobowych.

(dowód: akta kontroli 116-140, 170-171)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie sposobu przeprowadzania naborów.

Opis stanu faktycznego

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naboru

Bieżący nadzór nad procesem naboru pracowników sprawował w Urzędzie Sekretarz¹³, a zadania z zakresu organizacji naboru pracowników przypisane zostały pracownikowi zatrudnionemu na stanowisku inspektora ds. kadr.

(dowód: akta kontroli str. 10-12, 116-140, 188-189)

Czynności wykonywane w ramach prowadzonych naborów były analizowane i dokumentowane przez wyznaczonych pracowników Urzędu, a cała dokumentacja dotycząca procesu naboru (przekazywana w formie papierowej) podlegała dwuetapowej kontroli sprawowanej przez Sekretarza a następnie przez Wójta.

(dowód: akta kontroli str. 116-140, 144-160, 171)

W badanym okresie w Urzędzie nie prowadzono kontroli przestrzegania procedur dotyczących zatrudniania pracowników. Obszar ten nie został uwzględniony w rocznych planach audytu za okres 2011-2013, z uwagi na bieżące dokonywanie ocen i podejmowanie czynności sprawdzających przeprowadzonych naborów.

(dowód: akta kontroli str. 172-183)

W prowadzonej w Urzędzie ewidencji skarg i wniosków nie odnotowano wpisów dotyczących skarg na działalność Urzędu, w związku z przeprowadzonymi w badanym okresie naborami na wolne stanowiska urzędnicze.

(dowód: akta kontroli str. 184-187)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zakresie sprawowania nadzoru nad organizacją i przebiegiem naborów na stanowiska urzędnicze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹⁴, wnosi o:

- wprowadzenie mechanizmu kontrolnego zapewniającego niezatrudnianie pracowników samorządowych na umowy cywilnoprawne w zakresie zadań, które zostały im przypisane w zakresach obowiązków służbowych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

¹³ zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu oraz zapisami w zakresach obowiązków pracowników, Sekretarz pełnił funkcję przewodniczącego komisji rekrutacyjnej.

¹⁴ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosku

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Gdańsk, dnia 26 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku

Kontrolerzy
Joanna Andrzejewska
Specjalista k.p.


.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Gdańsku

.....
dr inż. Alicja Joanna Szczepaniak
podpis

Henryk Świtoński
Doradca ekonomiczny k.p.

