



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-10-06/2013
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 Krakowie
Kontroler	Katarzyna Bielańska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83928 z dnia 17 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Gminy w Gdowie, Rynek 40, 32-420 Gdów (zwany w dalszej treści UG lub Urzędem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Wojas, Wójt Gminy Gdów (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie naboru pracowników na wolne stanowiska urzędnicze.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2011 do 2013 (30 czerwca), stanowiska urzędnicze w Urzędzie obsadzone były w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, zgodnie z ustawą z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych². Nabór przeprowadzany był z zachowaniem obowiązujących wymogów w zakresie upublicznienia informacji o naborze, kryteriów wyboru kandydatów, przebiegu naborów oraz dokumentowania, o którym mowa w ustawie o pracownikach samorządowych (dalej ustawa). W pełni zrealizowano zalecenia pokontrolne NIK z 2010 r.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braku:

- wykorzystania zakresu uprawnień pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora w Referacie Inwestycji, Zamówień Publicznych i Planowania Przestrzennego do realizacji czynności urzędniczych związanych z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej na terenie Gminy,

- prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce od 2012 r.

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

² Dz. U. nr 223, poz. 1458 ze zm.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia, w tym przyjęć na stanowiska urzędnicze

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. Urząd na stanowiskach urzędniczych zatrudniał 54 pracowników. Po upublicznieniu naborów na stanowiska urzędnicze w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. przyjęto siedem osób.

(dowód: akta kontroli str. 4)

1.1. Kontrola dokumentacji z naborów na wolne stanowiska urzędnicze przeprowadzonych w Urzędzie w latach 2011-2013, w tym na wolne stanowiska kierownicze wykazała, że projekty decyzji o ustaleniu warunków zabudowy sporządzała w ramach czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych (umowa o dzieło) osoba wpisana na listę członków samorządu zawodowego architektów nie będąca pracownikiem Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

Analiza zakresów czynności i uprawnień pracowników etatowych, zatrudnionych w Referacie Inwestycji, Zamówień Publicznych i Planowania Przestrzennego, (którzy zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu realizują czynności urzędnicze związane z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej na terenie Gminy, ustalaniem przeznaczenia terenu, rozmieszczeniem inwestycji celu publicznego oraz określeniem sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenów) wykazała, że osoba zatrudniona na stanowisku inspektora w ww. referacie jest członkiem Okręgowej Izby Urbanistycznej w Katowicach, wpisanym na listę członków samorządu zawodowego urbanistów, uprawnionym do sporządzania projektów decyzji, o których mowa w art. 59, art. 60 ust. 1, art. 61, art. 64 w związku z art. 54 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³.

(dowód: akta kontroli str. 111-122, 125-158)

Z wyjaśnień Wójta wynika, że przygotowywanie projektów ww. decyzji na podstawie zawieranych umów o dzieło zamiast przez pracownika Urzędu posiadającego wymagane prawem uprawnienia było spowodowane faktem iż:

- w stosunku do zadań realizowanych w referacie, zadania z zakresu planowania przestrzennego są niewielkie,
- wymiar czasu potrzebny na przygotowywanie projektów decyzji warunków zabudowy w stosunku rocznym nie kwalifikował się do zatrudnienia pracownika z wymaganymi kwalifikacjami nawet na ½ etatu,
- :celem terminowego wydawania przedmiotowych decyzji koniecznym było zawarcie umowy z osobą z zewnątrz posiadającą wymagane przepisami uprawnienia.

(dowód: akta kontroli str. 209, 211)

W ocenie NIK ww. wyjaśnienia nie zasługują na uwzględnienie, gdyż zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁴ pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie umowy o pracę. *(art.11-16 ww. ustawy stanowi, że stosunek pracy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie umowy o pracę nawiązuje się po przeprowadzeniu otwartego i konkurencyjnego naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze)*, a zatem wykonywanie czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych (umowa o dzieło) nie zasługuje na uwzględnienie.

W badanym okresie, łączna wartość zawartych umów o dzieło dotyczących realizacji ww. czynności urzędniczych wyniosła 80.340 zł, w tym w 2011 r. wydatkowano 31.220 zł, w 2012 r. 31.220 zł a w 2013 r. 14.760 zł (stan na 24.07.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 123-124)

³ Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.

⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

1.2. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵ Urząd, w okresie poddanym kontroli prowadził audyt wewnętrzny. Audyt wewnętrzny był przeprowadzany przez usługodawcę na podstawie zawieranych umów zleceń.

(dowód: akta kontroli str. 172-198)

Z zestawienia kwot ujętych w uchwałach budżetowych Gminy za 2012 r. i 2013 r. (stan na 30.06.2013 r.) kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów była wyższa niż 100.000 tys. zł. W okresie tym Urząd przeprowadzenie audytu wewnętrznego zlecił usługodawcy.

(dowód: akta kontroli str. 171)

Zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100.000 tys. zł.

Z ustaleń rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁶ wynika, że w urzędach samorządu terytorialnego stanowisko audytora wewnętrznego zostało zakwalifikowane do stanowisk kierowniczych.

W sprawie braku przeprowadzenia naboru w Urzędzie na wolne stanowisko audytora wewnętrznego w latach 2012-2013 (w związku z postanowieniami ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o pracownikach samorządowych) Wójt podał, że zlecając przeprowadzenie audytu usługobiorcy na podstawie umów zleceń, kierowano się stanowiskiem Departamentu Audytu Sektora Finansów Publicznych w Ministerstwie Finansów z dnia 20 lipca 2012 r. zgodnie z którym: „w myśl art. 278 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r o finansach publicznych (Dz. U. Nr. 127 poz. 1240) w jednostkach samorządu terytorialnego audyt wewnętrzny może być prowadzony przez usługodawcę, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów jest niższa niż 100 000 tys. zł. Powyższa norma prawna stwarza jednostkom samorządu terytorialnego możliwość prowadzenia audytu wewnętrznego przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce, jeśli żadna z kwot, o którym mowa w/w przepisie, tj. ani kwota dochodów i przychodów, ani kwota wydatków i rozchodów, nie przekroczy 100 000 tys. zł”.

(dowód: akta kontroli str. 210-212)

W badanym okresie Urząd nie prowadził przyjęć osób uprzednio zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych jak również nabór na stanowiska kierownicze nie był prowadzony, bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze.

(dowód: akta kontroli str. 4)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieodpowiedniej organizacji pracy w zakresie braku wykorzystania uprawnień pracownika zatrudnionego na stanowisku inspektora w Referacie Inwestycji, Zamówień Publicznych i Planowania Przestrzennego do realizacji czynności urzędniczych związanych z kształtowaniem i prowadzeniem polityki przestrzennej na terenie Gminy, co było powodem zawierania umów o dzieło z osobą wpisaną na listę członków samorządu zawodowego architektów w celu przygotowywania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy.

Prowadzenie audytu wewnętrznego przez usługodawcę niezatrudnionego w jednostce od 2012 r. jest niezgodne z zapisem art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych gdyż ujęta w uchwałach budżetowych Gminy kwota dochodów i przychodów oraz kwota wydatków i rozchodów w 2012 r. jak i w 2013 r. była wyższa niż 100.000 tys. zł.

NIK przyjmuje do wiadomości przesłanki, którymi kierowano się przy zleceniu prowadzenia audytu wewnętrznego usługodawcy.

⁵ Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁷ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Sposób przeprowadzania naborów

2.1. Upublicznienie informacji o naborach

Opis stanu
faktycznego

Proces rekrutacji prowadzony w trakcie siedmiu naborów był jawny i otwarty dla wszystkich ubiegających się o zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie. Zgodnie z art. 13 oraz 15 ustawy w odniesieniu do każdego z naborów opublikowano ogłoszenie o naborze oraz informację o wyniku naboru. Wyznaczony termin do składania dokumentów nie był krótszy niż 10 dni od dnia publikacji ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznych (BIP) jak również ogłoszenia o naborze oraz informacje o wyniku naboru zawierały elementy, o których mowa odpowiednio w art. 13 ust. 2 oraz art. 15 ust. 2 ustawy.

Informacja o wyniku naboru została opublikowana niezwłocznie na tablicy ogłoszeń i w BIP pozostając do wglądu przez okres trzech miesięcy od daty jej zamieszczenia nadal jest dostępna.

(dowód: akta kontroli str. 5, 40-41, 76-78, 105, 109)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.2. Kryteria wyboru kandydatów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywał Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na wolne stanowiska kierownicze w Urzędzie (regulamin naboru), wprowadzony zarządzeniem Wójta nr 11/2009 zmienianym zarządzeniami: z 10 lutego 2009 r., 14 stycznia 2010 r. i z 2 lipca 2012 r. W regulaminie opisano zasady oceniania kandydatów do pracy w Urzędzie, a przyjęte kryteria obejmowały wymogi określone przez art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 20-39)

Przy naborze stosowano jednolite zasady selekcji kandydatów, uwzględniające wymagania niezbędne oraz wymagania dodatkowe, zgodnie z postanowieniami art. 13 ust. 2 ustawy. Kandydaci do pracy zostali poinformowani m.in. o wymogach dotyczących wykształcenia, umiejętności i doświadczenia oraz o rodzaju wymaganych dokumentów aplikacyjnych. Określono także zadania do realizacji na stanowisku będącym przedmiotem naboru, adekwatne do zadań przypisanych w komórce organizacyjnej, do której prowadzony był nabór.

Każdy kandydat wyłoniony w drodze naboru, spełniał kryteria określone w ustawie oraz dodatkowe wymogi określone w ogłoszeniu o naborze.

(dowód: akta kontroli str. 23-28, 40-41, 77-78, 106-108)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.3. Przebieg naborów

Opis stanu
faktycznego

W Urzędzie procedurę naboru przeprowadza komisja rekrutacyjna powoływana decyzją Wójta Gminy. Według Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze Komisja weryfikuje dokumenty aplikacyjne pod względem formalnym sprawdzając czy złożone dokumenty przez kandydatów potwierdzają wymagania niezbędne, są kompletne i zgodne

⁷ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

z ogłoszeniem o naborze. Weryfikacja końcowa kandydatów spełniających wymagania formalne przeprowadzana jest w formie oceny merytorycznej złożonych dokumentów aplikacyjnych oraz rozmowy kwalifikacyjnej lub testu i rozmowy. W pracach komisji każdorazowo uczestniczy kierownik komórki organizacyjnej, do której prowadzony jest nabór. Selekcji końcowej dokonuje się na podstawie oceny merytorycznej złożonych dokumentów i wyników z przeprowadzonej rozmowy kwalifikacyjnej lub wyników z przeprowadzonego testu i rozmowy.

(dowód: akta kontroli str. 23-28, 42, 79)

W sześciu ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska urzędnicze określono, że nabór odbędzie się na podstawie selekcji wstępnej dokumentów aplikacyjnych kandydatów a następnie rozmowy kwalifikacyjnej. W jednym przypadku nabór kandydatów został przeprowadzony na podstawie selekcji wstępnej dokumentów aplikacyjnych kandydatów, zadania testowego i rozmowy kwalifikacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 54-75, 77-78)

Nabory przeprowadzone zostały zgodnie z ogłoszeniem i zakończone wyborem kandydata, który uzyskał najwyższą punktację w trakcie prowadzonego postępowania.

Wobec wszystkich kandydatów w przeprowadzonych naborach żądano spełnienia:

- wymogów określonych art. 6 ustawy,
- minimalnych wymagań kwalifikacyjnych niezbędnych do wykonywania pracy na poszczególnych stanowiskach (wykształcenie oraz umiejętności zawodowe; staż pracy w latach) ustalonych rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁸,
- wymagań związanych ze stanowiskiem określonych w ogłoszeniu o naborze oraz opisem stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

Komisja konkursowa wyłoniła pięciu najlepszych kandydatów spełniających wymagania niezbędne i dodatkowe. Na stanowiskach urzędniczych Wójt zatrudnił osoby, które spełniały wymogi określone w regulaminie naboru oraz w ogłoszeniu o naborze na wolne stanowisko urzędnicze i uzyskały najlepszą ocenę komisji rekrutacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 102-104)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

2.4. Dokumentowanie przebiegu naborów

Opis stanu
faktycznego

Z każdego naboru przeprowadzonego w okresie 2011-2013 r. (do 30 czerwca) sporządzono protokół, który zawierał dane wymagane art. 14 ust. 2 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 5, 74, 102)

W Urzędzie przechowywana jest dokumentacja dotycząca naborów, zgodnie z regulaminem organizacyjnym Urzędu oraz regulaminem naboru. Do Referatu Organizacyjnego i Spraw Obywatelskich należy m.in. prowadzenie spraw związanych z wykonywaniem czynności z zakresu prawa pracy, w tym prowadzenie dokumentacji z naboru pracowników jak również zamieszczanie ogłoszeń na tablicy w Urzędzie oraz informacji w BIP na stronie internetowej Urzędu. Dokumenty aplikacyjne kandydata, który został wybrany na wolne stanowisko urzędnicze dołączane są do jego akt osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-8, 16)

⁸ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naboru

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z obowiązującymi Regulaminami organizacyjnymi Urzędu, decyzjami Wójta o rozpoczęciu procedury rekrutacyjnej na wolne stanowiska urzędnicze i ustaleniami regulaminu naboru na stanowiska urzędnicze - Sekretarz Gminy jako Przewodniczący komisji nadzoruje, kieruje i rozdziela prace pomiędzy poszczególnych członków komisji.

(dowód: akta kontroli str. 22)

W badanym okresie wszystkie nabory zostały przeprowadzone przez członków powołanych decyzjami Wójta do komisji rekrutacyjnej, z udziałem w pracach komisji osoby merytorycznie przygotowanej do weryfikacji umiejętności i wiedzy kandydatów. Dokumenty aplikacyjne kandydatów zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych we wszystkich przypadkach zawierają stosowne oświadczenia stanowiące spełnienie wymogów określonych art. 6 ustawy, kserokopie dokumentów dot. poświadczenia wymaganych kwalifikacji określonych rozporządzeniem w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych na danym stanowisku oraz żądane od kandydata w ogłoszeniu o naborze wymagania niezbędne i dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 106-108)

Z ewidencji skarg i zażaleń nie wynika, aby w okresie objętym kontrolą wpłynęła skarga na działalność Urzędu w związku z przeprowadzeniem naboru pracowników na stanowiska urzędnicze.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli wewnętrznej w zakresie przestrzegania procedur przy zatrudnianiu pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 110)

W styczniu 2010 r. NIK – Delegatura w Krakowie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie w zakresie naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w 2009 r. W wyniku tej kontroli NIK wniosła o:

- uszczegółowienie regulaminu organizacyjnego o czytelny zapis dotyczący zakresu zadań poszczególnych członków komisji przy selekcji wstępnej ofert oraz sposobu dokumentowania tych czynności,
- dokumentowanie czasookresu ogłoszeń o naborze, wywieszanych na tablicy ogłoszeń,
- powierzanie zadań pracownikom na stanowiskach urzędniczych zakresami czynności z chwilą ich zatrudnienia,
- zmianę regulaminu funkcjonującego w Urzędzie w zakresie dotyczącym obowiązku przechowywania dokumentów aplikacyjnych.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że wnioski NIK zostały zrealizowane, gdyż przy naborze przestrzegano wymogów kwalifikacyjnych poprzez wprowadzenie nowego regulaminu naboru wprowadzając m.in. zapisy odnoszące się do: procedury ocen przeprowadzanej przez poszczególnych członków komisji rekrutacyjnej, dokumentowania i przechowywania dokumentów aplikacyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 199-208)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. 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 Kontroli⁹, wnosi o:

⁹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82

1. Dostosowanie organizacji zadań realizowanych z zakresu planowania przestrzennego do kwalifikacji i uprawnień pracowników Referatu Inwestycji, Zamówień Publicznych i Planowania Przestrzennego,
2. Prowadzenie audytu wewnętrznego zgodnie z art. 278 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz postanowieniami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych.

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Kraków, dnia 25 września 2013 r.

Kontroler

Katarzyna Bielańska

specjalista kontroli państwowej

Podpisał

Jan Kosiniak

Wicedyrektor