



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP-4101-06-03/2013

P/13/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

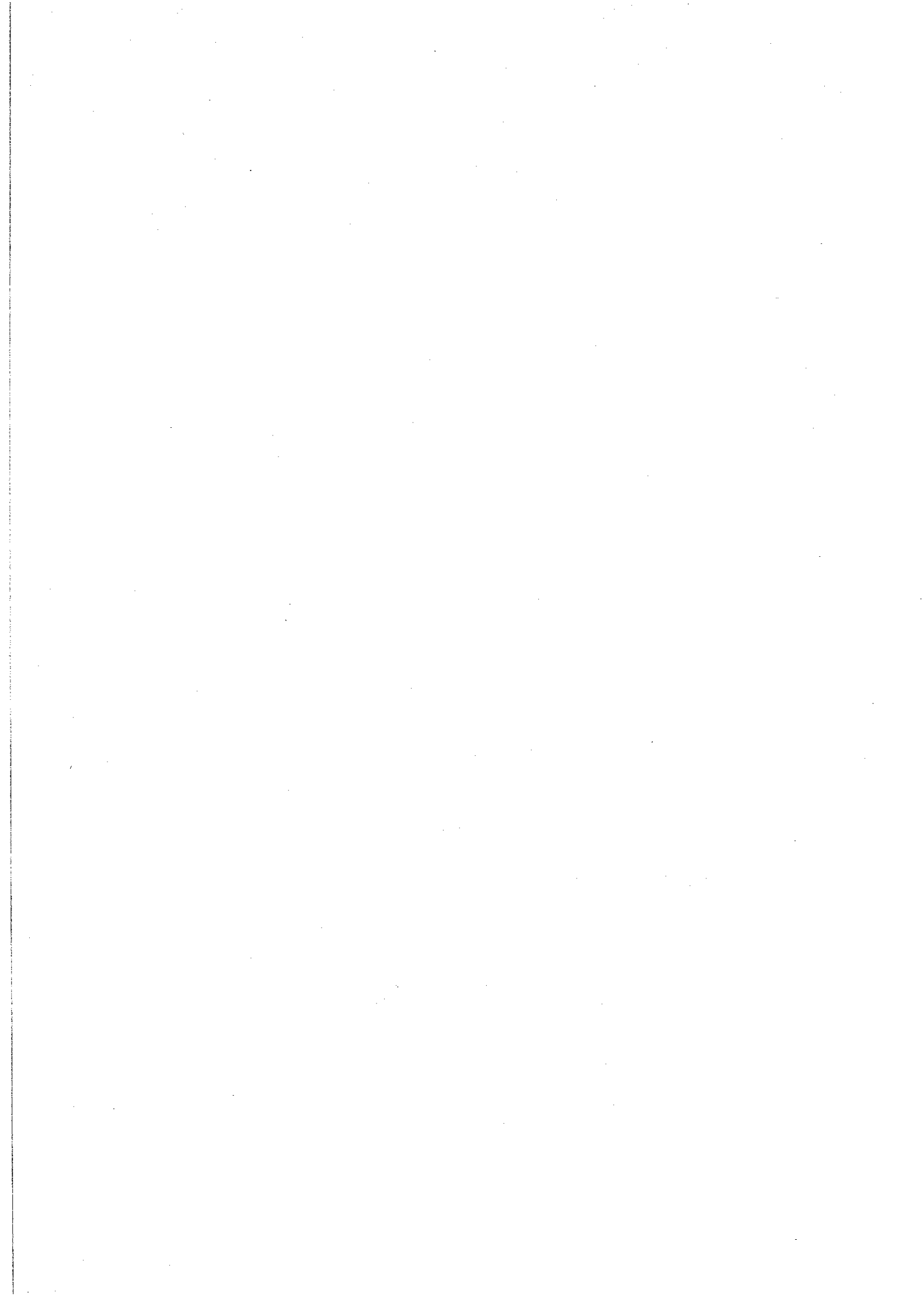
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl



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 Opolu
Kontroler	Marcin Blajda, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86581 z dnia 26 czerwca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miejski w Nysie ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jolanta Barska Burmistrz Nysy (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zakresie naborów pracowników na stanowiska urzędnicze w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli.

W 10 (spośród 13) skontrolowanych naborach na wolne stanowiska urzędnicze przebieg postępowania odpowiadał przepisom ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. *o pracownikach samorządowych*³ oraz zasadom ustalonym w Regulaminie naboru⁴. Ww. nabory zapewniły wybór kandydatów najlepiej przygotowanych do służby publicznej i przeprowadzone zostały z zachowaniem zasady otwartości i równości szans.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również nieprawidłowości w działalności kontrolowanej jednostki. Polegały one na powierzaniu pracownikom Urzędu w formie umów cywilnoprawnych czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych, do których to realizacji zobowiązany był Burmistrz Nysy, wykonujący te zadania przy pomocy Urzędu. Powyższe świadczy o braku wykonania przez Burmistrza Nysy jednego (spośród trzech) wniosku pokontrolnego sformułowanego przez NIK w grudniu 2009 r.⁵, dotyczącego zaniechania stosowania umów cywilnoprawnych przy powierzaniu czynności urzędniczych w warunkach określonych dla stosunku pracy.

Ponadto w toku trzech naborów na stanowiska urzędnicze stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nie zastosowaniu jednolitych zasad wylaniania kandydatów, co mogło mieć wpływ na wynik tych naborów.

¹ Dalej Urząd.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm. dalej ustawa *o pracownikach samorządowych*.

⁴ W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały dwa *Regulaminy naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie Miejskim w Nysie* tj. Regulamin naboru wprowadzony zarządzeniem Nr 708/09 Burmistrza Nysy z dnia 19 stycznia 2009 r., zmieniony trzema zarządzeniami Burmistrza Nysy tj. Nr 1042/10 z dnia 22 lutego 2010 r., Nr 1185/10 z dnia 28 czerwca 2010 r. oraz Nr 101/2011 z dnia 22 lutego 2011 r. oraz Regulamin naboru wprowadzony zarządzeniem Nr 541/2011 Burmistrza Nysy z dnia 28 listopada 2011 r.; dalej Regulamin naboru.

⁵ Po przeprowadzonej w Urzędzie w IV kwartale 2009 r. kontroli dotyczącej naboru pracowników na stanowiska urzędnicze, znak P/09/190; LOP-410-14-02/2009 z dnia 21 grudnia 2009 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia, w tym przyjęć na stanowiska urzędnicze

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011 – 2012 według stanu na dzień 31 grudnia w Urzędzie zatrudnionych było odpowiednio – 152 i 149 osób na stanowiskach urzędniczych, a według stanu na dzień 30 czerwca 2013 r. - 150 osób.

(dowód: akta kontroli str. 403-411)

Od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli w Urzędzie (5.08.2013 r.) przeprowadzono i zakończono 13 naborów na wolne stanowiska urzędnicze na podstawie przepisów ustawy o *pracownikach samorządowych*. W wyniku tych naborów zatrudniono na podstawie umowy o pracę sześć osób na stanowiskach urzędniczych (w 2011 r. – 1 osobę, w 2012 r. - 2 osoby oraz w 2013 r. do dnia zakończenia kontroli – 3 osoby), w tym jedną (w 2012 r.) na kierowniczym stanowisku urzędniczym. W 2011 r. na podstawie §1 pkt 4 Regulaminu naboru przeprowadzono również otwarty i konkurencyjny nabór na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze w gminnej jednostce organizacyjnej, w wyniku którego zatrudniono Dyrektora w Gminnym Zarządzie Oświaty w Nysie. Pozostałe sześć naborów zostało nierozstrzygniętych, w tym w czterech przypadkach z uwagi na złożenie ofert przez kandydatów, którzy nie spełniali wymagań niezbędnych określonych w ogłoszeniu o naborze oraz - po jednym przypadku - uzyskania przez dwóch (jedynych) kandydatów jednakowej liczby punktów w toku naboru i braku kandydatów na dane stanowisko urzędnicze.

(dowód: akta kontroli str. 403-404, 589-598, 600-605, 607-612, 615-616, 644-648, 652-658, 661-666, 668, 670-673, 675-678, 681-691)

Z dniem 1 lipca 2013 r. jednej osobie na podstawie art. 21 ustawy o *pracownikach samorządowych* powierzono do dnia 30 września 2013 r. wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, tj. wykonywanie zadań związanych z kierowaniem i nadzorowaniem pracy Biura Obsługi Inwestora i Promocji, utworzonego na podstawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miejskiego w Nysie⁶ obowiązującego od dnia 1 lipca 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 8-90, 697-700)

Burmistrz Nysy ogłosiła również dwa nabory na wolne stanowiska urzędnicze, które do dnia zakończenia kontroli nie zostały rozstrzygnięte, tj. w dniu 10 czerwca 2013 r. na audytora wewnętrznego oraz w dniu 3 lipca 2013 r. na inspektora w Wydziale Finansowym.

(dowód: akta kontroli str. 696)

W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków obsadzania bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiskach urzędniczych osób uprzednio zatrudnionych w Urzędzie na stanowiskach pomocniczych.

(dowód: akta kontroli str. 403-404, 562-567)

⁶ W okresie objętym kontrolą w Urzędzie obowiązywały trzy *Regulaminy Organizacyjne Urzędu Miejskiego w Nysie* tj. Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Nr 911/09 Burmistrza Nysy z dnia 30 września 2009 r. (zmieniony zarządzeniami Nr 1195/10 z dnia 8 lipca 2010r., Nr 1202/10 z dnia 14 lipca 2010r. i Nr 1274/10 z dnia 15 września 2010r.) obowiązujący do 30 czerwca 2011 r., Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Nr 299/2011 Burmistrza Nysy z dnia 22 czerwca 2011 r. (zmieniony zarządzeniem Nr 509/2011 z dnia 25 października 2011 r.) obowiązujący do 30 czerwca 2013r. oraz Regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Nr 1131/2013 Burmistrza Nysy z dnia 1 lipca 2013 r. obowiązujący od dnia 1 lipca 2013 r.; dalej Regulamin organizacyjny

W Urzędzie w okresie objętym kontrolą 33 osoby wykonywały czynności urzędnicze na podstawie umów cywilnoprawnych, w sytuacji gdy powinny być one wykonywane w ramach zawartych umów o pracę.

(dowód: akta kontroli str. 416-424)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia 30 czerwca 2013 r. Burmistrz Nysy zawarła z pracownikami Urzędu łącznie 130 umów cywilnoprawnych (umów zlecenia) w zakresie realizacji zadań związanych z:

- prowadzeniem i aktualizacją rejestru wyborców - zawarto 70 umów zlecenia z siedmioma pracownikami na łączną kwotę wynagrodzenia 21 546,58 zł brutto,
- organizacją i przeprowadzaniem wyborów do Sejmu i Senatu w 2011 r. - zawarto 36 umów zlecenia z 28 pracownikami na łączną kwotę wynagrodzenia 26 108 zł brutto, oraz
- zwrotem podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej - zawarto 24 umów zlecenia z siedmioma pracownikami na łączną kwotę wynagrodzenia 29 290 zł brutto.

Łączna kwota wynagrodzenia z tytułu ww. 130 umów zlecenia wyniosła 76 994,58 zł brutto.

(dowód akta kontroli str. 416-424, 462-487)

Burmistrz Nysy wyjaśniła, iż *wszystkie prace związane z aktualizacją rejestru wyborców i przeprowadzeniem wyborów do Sejmu i Senatu nie mieszczą się w zakresach czynności pracowników, którym zlecono to zadanie. Są to dodatkowe czynności wykonywane poza normalnym czasem pracy, a wynagrodzenie za wykonanie tych zadań pochodzi z dotacji otrzymanych z budżetu państwa na realizację zadań bieżących z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych gminom ustawami.*

Odnosnie umów zlecenia zawieranych na realizację zadań związanych ze zwrotem akcyzy zawartej w cenie oleju napędowego wykorzystywanego do produkcji rolnej Burmistrz Nysy wyjaśniła natomiast, iż *zawierała te umowy ponieważ realizacja tych zadań nie ma charakteru ciągłego, więc nie ma możliwości zatrudnienia pracownika. Powyższe czynności były wykonywane poza godzinami pracy wynikającymi z wykonywaniem obowiązków pracowniczych, a czas ten był odnotowany w rejestrze pracy poza godzinami pracy. Zadania te powierzano pracownikom z uwagi na ich znajomość przepisów prawnych, systemu komputerowego przede wszystkim z uwagi na gwarancję prawidłowego wykonania przez nich powyższych zadań w krótkim czasie*

(dowód akta kontroli str. 412-414, 462-526)

W powyższym zakresie Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, iż zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*⁷ ustawy mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, a także z zakresu organizacji przygotowań i przeprowadzenia wyborów powszechnych oraz referendów. Zadaniem zleconymi są zadania wynikające między innymi z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. *Kodeks wyborczy*⁸ (np. art. 18 § 11, art. 26 § 10, art. 156 § 1, art. 181), czy ustawy z dnia 10 marca 2006 r. o *zwrocie podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego*

⁷ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

⁸ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

wykorzystywanego do produkcji rolnej⁹ (art. 8 ust. 1). Jednocześnie w art. 30 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym wskazano, że wójt (burmistrz, prezydent miasta) wykonuje między innymi zadania gminy określone przepisami prawa. Tym samym za prawidłową realizację zadań zleconych gminie odpowiedzialność ponosi Burmistrz, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Dodatkowo ustawodawca w art. 24 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych wskazał, iż do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych. Ponadto w myśl 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. Zgodnie również z treścią art. 22 § 1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁰ nie jest dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną przy zachowaniu warunków wykonywania pracy określonych w § 1 tego artykułu, a więc wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę. Jak wykazała kontrola w umowach zlecenia Burmistrz Nysy powierzyła pracownikom samorządowym wykonywanie pracy określonego rodzaju (prowadzenie rejestru wyborców, organizacja i przeprowadzanie wyborów do Sejmu i Senatu w 2011 r., czy też wykonywanie czynności związanych z realizacją zadań związanych ze zwrotem akcyzy) pod kierownictwem przełożonego (Burmistrza jako osoby odpowiedzialnej za prawidłową realizację tych działań) oraz w miejscu (w Urzędzie) i czasie (poza godzinami pracy) wyznaczonym przez pracodawcę.

2. Sposób przeprowadzania naborów

Opis stanu faktycznego

2.1. W odniesieniu do wszystkich naborów na stanowiska urzędnicze przeprowadzonych i zakończonych w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli:

- w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) i na tablicy informacyjnej (ogłoszeń) w budynku Urzędu opublikowano ogłoszenie o naborze oraz o wyniku naboru¹¹, a informacje o wynikach naboru były upubliczniane niezwłocznie i pozostawały dostępne przez okres co najmniej trzech miesięcy¹², tj. zgodnie z art. 13 ust. 1 oraz art. 15 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych;
- wskazany w ogłoszeniach o naborze termin składania dokumentów nie był krótszy niż 10 dni od dnia publikacji, co wypełniało wymogi określone w art. 13 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych;
- we wszystkich przypadkach ogłoszenia o naborze oraz informacje o ich wyniku zawierały pełne dane, o których mowa – odpowiednio – w art. 13 ust. 2 oraz art. 15 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 589-598, 602-605, 609-612, 644-648, 654-658, 662-666, 670-673, 676-678, 681-691)

2.2. W okresie objętym kontrolą Burmistrz Nysy wprowadziła do stosowania Regulaminy naboru, w których m.in.:

⁹ Dz. U. Nr 52, poz. 379 ze zm.

¹⁰ Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm., dalej: ustawa *Kodeks pracy*.

¹¹ W dokumentacji z naborów znajdowała się adnotacja lub notatka służbowa podpisana przez członka *Komisji rekrutacyjnej* o umieszczeniu ogłoszenia o naborze na wolne stanowisko urzędnicze oraz jego wyniku na tablicach ogłoszeń Urzędu (z podaniem daty).

¹² Ostatnie dwa nabory (na stanowisko inspektora i podinspektora w Wydziale Finansowym) w badanym okresie rozstrzygnięto w czerwcu 2013 r., informacje o wyniku tych naborów zamieszczono w BIP i na tablicy informacyjnej Urzędu odpowiednio w dniu 5 czerwca 2013 r. oraz w dniu 21 czerwca 2013 r.

- wskazano, że zatrudnianie na wolne stanowiska urzędnicze, w tym wolne kierownicze stanowiska urzędnicze odbywa się w oparciu o zasadę otwartości i konkurencyjności,
- określono zasady rozpoczęcia procedury naboru oraz zatrudnienia nowego pracownika, w tym wniosek kierownika komórki organizacyjnej z podaniem m.in. opisu stanowiska pracy oraz zakresu wykonywanych zadań na stanowisku, jak również wymagane dane w ogłoszeniu naboru,
- ustalono skład *Komisji rekrutacyjnej* (przewodniczący – Burmistrz Nysy lub Zastępca Burmistrza oraz dwóch członków – Sekretarz Miasta oraz naczelnik wydziału (kierownik komórki organizacyjnej) wnioskujący o zatrudnienie oraz pracownik prowadzący sprawy kadrowe jako sekretarz *Komisji rekrutacyjnej* (zastrzeżono, że w skład komisji nie może wchodzić osoba pozostająca z kandydatem w stosunku prawnym lub faktycznym, który może budzić uzasadnione wątpliwości co do jej bezstronności),
- określono zasady przygotowania ogłoszenia o naborze (w załączniku do Regulaminu naboru ustalono wzór wskazując m.in. wymagane przez kandydata kwalifikacje) i ich publikacji,
- ustalono osiem etapów prac *Komisji rekrutacyjnej*, w tym m.in.:
 - etap wstępnej selekcji kandydatów – analiza złożonych dokumentów aplikacyjnych, której celem jest porównanie danych zawartych w aplikacji z wymogami określonymi w ogłoszeniu o naborze (w załączniku do Regulaminu naboru ustalono wzór stanowiący listę kandydatów spełniających wymagania formalne), kandydaci spełniający wymogi formalne kwalifikowani byli do kolejnego etapu,
 - etap selekcji końcowej kandydatów, w którym *Komisja rekrutacyjna* przeprowadza z kandydatami rozmowy kwalifikacyjne podczas których każdy członek Komisji rekrutacyjnej przyznaje kandydatowi punkty w skali od 0 do 10 oraz sporządza protokół (według wzoru ustalonego w załączniku do Regulaminu naboru, w protokole tym wskazuje m.in. nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów uszeregowanych według spełniania przez nich poziomu wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze oraz informację o zastosowanych metodach i technikach naboru),
- zobowiązanie do niezwłocznego opublikowania informacji o wynikach naboru (BIP, tablica informacyjna Urzędu według wzorów ustalonych w załącznikach do Regulaminu naboru).

(dowód: akta kontroli str. 277-336)

W odniesieniu do naborów na stanowiska urzędnicze przeprowadzonych i zakończonych w okresie od dnia 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia kontroli ustalono, że:

- kryteria wyboru kandydatów były adekwatne do zadań wykonywanych na danym lub podobnym stanowisku pracy,
- wymagania niezbędne wskazane w ogłoszeniach o naborze po 26 listopada 2011 r. były rzeczywiście konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku (art. 13 ust. 2a ustawy o *pracownikach samorządowych*),
- zostały określone jasne i przejrzyste kryteria decyzji pozytywnych i negatywnych w zakresie wyboru najlepszego kandydata na stanowisko urzędnicze,
- kandydaci do pracy zostali poinformowani o wymogach dotyczących wykształcenia, umiejętności i doświadczenia koniecznych do pracy na danym stanowisku, a wymogi kwalifikacyjne były podobne dla podobnych stanowisk,

- stosowano jednolite zasady selekcji kandydatów, uwzględniające wymogi sformułowane wobec kandydatów, za wyjątkiem trzech naborów na stanowiska urzędnicze do Wydziału Finansowego,
- kandydat wyłoniony w drodze naboru spełniał kryteria określone w ustawie o *pracownikach samorządowych* oraz dodatkowe wymogi określone w ogłoszeniu o naborze.

(dowód: akta kontroli str. 589-598, 602-605, 609-612, 644-648, 654-658, 662-666, 670-673, 676-678, 681-691)

2.3. Kontrola ww. naborów wykazała, że:

- przebieg postępowań dotyczących naboru na wolne stanowiska urzędnicze odpowiadał obowiązującym wymogom (m.in. art. 11-15 ustawy o *pracownikach samorządowych*) oraz na zasadach ustalonych w Regulaminie naboru, za wyjątkiem trzech naborów na stanowiska urzędnicze do Wydziału Finansowego,
- wymagania niezbędne związane ze stanowiskiem obejmowały posiadanie wykształcenia wyższego technicznego lub specjalistycznych kompetencji zawodowych¹³, na potwierdzenie czego żądano od kandydatów złożenia kserokopii stosownych dokumentów, co było następnie weryfikowane na etapie wstępnej selekcji poprzez analizę tych dokumentów,
- w toku dwóch naborów na stanowiska urzędnicze (podinspektora oraz inspektora w Wydziale Finansowym) uczestniczyły łącznie cztery osoby niepełnosprawne¹⁴, jednak w wyniku selekcji końcowej żadna z nich nie znalazła się w gronie pięciu najlepszych kandydatów przedstawionych przez *Komisję rekrutacyjną*,
- *Komisja rekrutacyjna* w toku ośmiu naborów¹⁵ wyłoniła nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, a rozstrzygnięcia te, były uzasadnione i udokumentowane, tj. zgodnie z art. 13a ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 pkt 1 *ustawy o pracownikach samorządowych*,
- po przeprowadzonych naborach w Urzędzie zatrudniono kandydatów, którzy otrzymali największą liczbę punktów¹⁶ i spełniali wszystkie ustalone dla danego naboru kryteria,
- w wyniku przeprowadzonego w 2012 r. naboru na stanowisko inspektora w Wydziale Finansowym została wybrana osoba, która w 2010 r. startowała w wyborach samorządowych do Rady Miejskiej w Nysie z listy *Komitet Wyborczy Wyborców Jolanty Barskiej*¹⁷,
- w odniesieniu do wszystkich kandydatów nie stwierdzono istotnych różnic w ocenie ich przez członków *Komisji rekrutacyjnej* na wszystkich etapach naborów.
- nie zlecano wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym przeprowadzania testów i sprawdzianów, natomiast w toku czterech naborów przeprowadzono

¹³ W toku trzech naborów na stanowisko Naczelnika Wydziału Architektury i Urbanistyki od kandydatów wymagano wykształcenia wyższego o kierunku m.in. architektura, urbanistyka, budownictwo, w toku naboru na stanowisko inspektora w Wydziale Inwestycji i Remontów wymagano od kandydatów wykształcenie technicznego o kierunku elektrotechnika lub energetyka oraz dodatkowo uprawnień do prowadzenia robót i nadzoru w zakresie sieci i instalacji elektrycznych, a w toku trzech naborów na stanowisko audytora wewnętrznego wymagano poza wykształceniem wyższym również posiadanie odpowiednich kwalifikacji zawodowych do przeprowadzania audytu wewnętrznego.

¹⁴ Wskaźnik zatrudnienia w Urzędzie osób niepełnosprawnych od dnia 26 listopada 2011 r. do dnia zakończenia kontroli NIK nie przekroczył 6%.

¹⁵ W toku trzech naborów na stanowisko Audytora Wewnętrznego oraz dwóch na stanowisko Naczelnika Wydziału Architektury i Urbanistyki *Komisja rekrutacyjna* po wstępnej selekcji złożonych ofert nie dopuściła do etapu selekcji końcowej żadnego z kandydatów z uwagi na niespełnienie przez nich wymagań niezbędnych określonych w ogłoszeniu lub z powodu braku ofert.

¹⁶ Z wszystkimi wyłoniłymi w naborach kandydatami zawarto umowy o pracę. Ustalone w umowach o pracę wynagrodzenia wynikały z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz.U.2009r., Nr 50, poz. 398 ze zm.) oraz Zarządzenia Nr 828/09 Burmistrza z dnia 12 czerwca 2009 r. w sprawie *ustalenia regulaminu wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w Urzędzie Miejskim w Nysie (ze zmianami)*.

¹⁷ Lista nr 20 – Komitet Wyborczy Wyborców Jolanty Barskiej [Okręg nr 1].

testy wiedzy w zakresie dotyczącym postępowania administracyjnego oraz przepisów związanych z pracą na danym stanowisku.

(dowód: akta kontroli str. 589-598, 602-605, 609-612, 644-648, 651-651b, 654-658, 662-666, 670-673, 676-678, 681-691)

2.4. Po przeprowadzonych wszystkich naborach w kontrolowanym okresie *Komisja rekrutacyjna* sporządziła protokoły z naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze. Protokoły te, podpisane przez wszystkich członków *Komisji rekrutacyjnej*, zawierały dane wymagane art. 14 ust. 2 ustawy o *pracownikach samorządowych*. W protokołach oraz w załącznikach do tych protokołów zawarto informacje dotyczące m.in.:

- kwalifikacji do drugiego etapu naboru,
- testów wiedzy poszczególnych kandydatów,
- zbiorcze formularze ocen wszystkich kandydatów podpisane przez wszystkich członków *Komisji rekrutacyjnej*.

Sporządzona przez członków *Komisji rekrutacyjnej* wymieniona wyżej dokumentacja z przebiegu naborów uwzględniała także wprowadzone w Regulaminach naboru, procedury dotyczące naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie.

(dowód: akta kontroli str. 277-336, 589-598, 602-605, 609-612, 644-648, 654-658, 662-666, 670-673, 676-678, 681-691)

Dokumentacja z przeprowadzonych w Urzędzie naborów przedłożona do kontroli była kompletna i przechowywana w Biurze Kadr i Płac na zasadach ustalonych w § 63 ust. 1 i ust. 2 załącznika nr 1 do rozporządzenia *Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych*¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 589-598, 602-605, 609-612, 644-648, 654-658, 662-666, 670-673, 676-678, 681-691)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W toku trzech naborów na stanowiska urzędnicze *Komisje Rekrutacyjne* nie dopuszczały do dalszego etapu naborów - testów i rozmowy kwalifikacyjnej – kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku wskazanym w ogłoszeniach o naborze, w sytuacji gdy inni kandydaci posiadający wykształcenie wyższe na tożsamym lub zbliżonym kierunku, a w niektórych przypadkach ukończonym na tej samej uczelni i tym samym wydziale dopuszczane były do dalszego etapu naboru, tj. na:

1. Stanowisko inspektora w Wydziale Finansowym w 2012 r. *Komisja Rekrutacyjna* powołana Zarządzeniem Nr 698/2012 Burmistrza Nysy z dnia 16 kwietnia 2012 r. oceniła 10 aplikacji kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie, Zarządzanie i Marketing lub Zarządzanie i Inżynieria Produkcji jako niespełniających wymagania niezbędnego w zakresie wykształcenia wyższego określonego w ogłoszeniu o naborze z dnia 3 kwietnia 2012 r. i w konsekwencji nie dopuściła tych kandydatów do dalszego etapu naboru.

W ogłoszeniu o naborze wskazano, iż kandydat powinien posiadać wykształcenie wyższe o kierunku ekonomicznym, takim jak: różne rodzaje ekonomii, ekonomiki i finansów oraz kierunek prawo lub administracja. W toku ww. naboru:

- aplikacje trójki kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing ocenione były jako spełniające warunek w zakresie

¹⁸ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

wykształcenia wyższego, w sytuacji gdy aplikacje innych kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing lub Zarządzanie oceniane były jako niespełniające powyższego warunku. Ponadto dwie kandydatki (z których tylko jedna została oceniona jako posiadająca wykształcenie wyższe na kierunku wskazanym w ogłoszeniu) zdobyły wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing na tej samej uczelni oraz tym samym wydziale, tj. na Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu Wydział Gospodarki Narodowej, oraz trzech kandydatów (tylko dwóch z nich zostało ocenionych jako posiadających wykształcenie wyższe na kierunku wskazanym w ogłoszeniu) zdobyło wykształcenie na kierunku Zarządzanie i Marketing na tej samej uczelni oraz tym samym wydziale, tj. na Wyższej Szkole Zarządzania i Administracji Publicznej w Opolu na Wydziale Ekonomicznym;

- aplikacje dwóch kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Ekonomika i organizacja produkcji lub Ekonomika i organizacja przemysłu spożywczego ocenione były jako spełniające warunek w zakresie wymaganego kierunku wykształcenia wyższego, w sytuacji gdy aplikacja jednej z kandydatek posiadającej wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Inżynieria Produkcji w zakresie Zarządzanie i inżynieria produkcji żywności oceniona była jako niespełniająca powyższego warunku. Ponadto dwie kandydatki (tylko jedna z nich została oceniona jako posiadająca wykształcenie wyższe na kierunku wskazanym w ogłoszeniu, tj. kandydatka, która ostatecznie została wybrana w toku naboru posiadała wykształcenie wyższe na kierunku Ekonomika i organizacja przemysłu spożywczego) zdobyły wykształcenie wyższe na tej samej uczelni i tym samym wydziale, tj. na Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu Wydział Inżynierijno-Ekonomiczny (dawniej Inżynierijno-Ekonomiczny Przemysłu).

2. Stanowisko inspektora w Wydziale Finansowym w 2013 r. *Komisja Rekrutacyjna* powołana Zarządzeniem Nr 1052/2013 Burmistrza Nysy z dnia 4 kwietnia 2013 r. oceniła trzy aplikacje kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing lub Zarządzanie i Inżynieria Produkcji jako niespełniających wymagania niezbędnego w zakresie wykształcenia wyższego określonego w ogłoszeniu o naborze z dnia 18 marca 2013 r. i w konsekwencji nie dopuściła tych kandydatów do dalszego etapu naboru. W ogłoszeniu o naborze wskazano natomiast, iż kandydat powinien posiadać wykształcenie wyższe o kierunkach ekonomicznych takich jak: różne rodzaje ekonomii, ekonomiki i finansów. W toku ww. naboru:

- aplikacje pięciu kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing ocenione były jako spełniające warunek w zakresie wymaganego wykształcenia wyższego, w sytuacji gdy aplikacje pozostałych kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na takim samym kierunku oceniane były jako niespełniające powyższego warunku. Ponadto trzech kandydatów (tylko dwóch z nich zostało ocenionych jako posiadających wykształcenie wyższe na kierunku wskazanym w ogłoszeniu) zdobyło wykształcenie na kierunku Zarządzanie i Marketing na tej samej uczelni oraz tym samym wydziale tj. na Wyższej Szkole Zarządzania i Administracji Publicznej w Opolu na Wydziale Ekonomicznym.

3. Stanowisko podinspektora w Wydziale Finansowym w 2013 r. *Komisja Rekrutacyjna* powołana Zarządzeniem Nr 1089/2013 Burmistrza Nysy z dnia 16 maja 2013 r. oceniła cztery aplikacje kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing lub Zarządzanie i Inżynieria Produkcji jako niespełniających wymagania niezbędnego w zakresie wykształcenia wyższego określonego w ogłoszeniu o naborze z dnia 3 kwietnia 2013 r. i w konsekwencji nie dopuściła tych kandydatów do dalszego etapu selekcji.

W ogłoszeniu o naborze wskazano, iż kandydat powinien posiadać m.in. wykształcenie wyższe o kierunkach w zakresie ekonomii, finansów, rachunkowości.

W toku ww. naboru:

- aplikacja jednego z kandydatów posiadającego wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing oceniona była jako spełniająca warunek w zakresie wykształcenia wyższego, w sytuacji gdy aplikacje dwóch innych kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Marketing oceniane były jako niespełniające powyższego warunku;

- aplikacja jednego z kandydatów posiadającego wykształcenie wyższe w zakresie Ekonomika i organizacja produkcji przemysłowej oceniona była jako spełniająca warunek w zakresie wykształcenia wyższego, w sytuacji gdy aplikacja innej kandydatki posiadającej wykształcenie wyższe na kierunku Zarządzanie i Inżynieria Produkcji w zakresie zarządzanie i inżynieria produkcji żywności oceniona była jako niespełniająca powyższego warunku.

(dowód akta kontroli str. 622-637, 644-648, 654-658, 662-666, 669)

Burmistrz Nysy wyjaśniła, iż *Komisje Rekrutacyjne w toku naborów na ww. stanowiska przy ocenie spełnienia przez kandydatów wymagania niezbędnego w zakresie wykształcenia wyższego kierowały się przepisami:*

- zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 24 kwietnia 1989 r. w sprawie określenia nazw kierunków studiów w szkołach wyższych oraz rodzajów dyplomów i tytułów zawodowych nadawanych przez szkoły wyższe¹⁹;

- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 20 czerwca 2001 r. w sprawie warunków, jakimi powinna odpowiadać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, oraz nazw kierunków studiów²⁰;

- rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 28 marca 2002 r. w sprawie warunków, jakimi powinna spełniać uczelnia, aby utworzyć i prowadzić kierunek studiów, oraz nazw kierunków studiów²¹;

- rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 13 czerwca 2006 r. w sprawie nazw kierunków studiów²².

W ocenie Burmistrz Nysy *Komisje Rekrutacyjne zasadnie kierowały się tymi przepisami, ponieważ właśnie te przepisy określają nazwy kierunków studiów, a w ogłoszeniach o naborze określono jakie kierunki studiów są na danym stanowisku niezbędne. W związku z tym, iż „Zarządzanie”, „Zarządzanie i Marketing”, „Zarządzanie i inżynieria produkcji” nie były wymienione jako wymagane kierunki, to nie mogły być uznane za spełnienie stawianych warunków, pomimo tego, że zostały zaliczone do szeroko rozumianej dziedziny nauk ekonomicznych, albowiem są to kierunki całkowicie odrębne od kierunku takiego jak ekonomia. Z powyższych względów kandydaci, którzy studiowali na kierunkach zarządzanie i marketing oraz zarządzanie i inżynieria produkcji w specjalnościach: zarządzanie systemami finansowymi, zarządzanie i inżynieria produkcji żywności czy zarządzanie i inżynieria ochrony środowiska nie zostali zakwalifikowani do wykształcenia o kierunku ekonomicznym. Te kierunki i specjalności nie były wymieniane w opisie stanowiska i ogłoszeniach o naborze, a nadto nie gwarantowały optymalnego wykonywania zadań. Komisje Rekrutacyjne oceniały aplikacje poszczególnych kandydatów posiadających wykształcenie wyższe na kierunkach zarządzanie i marketing, ekonomika i organizacja produkcji jako spełniające wymaganie niezbędne w zakresie wykształcenia wyższego, biorąc pod*

¹⁹ M. P. Nr 14, poz. 107 ze zm.

²⁰ Dz. U. Nr 71, poz. 736

²¹ Dz. U. Nr 55, poz. 480 ze zm.

²² Dz. U. Nr 121, poz. 838 ze zm.

uwagę podane w dyplomach ukończenia studiów wyższych, specjalności lub zakresy, które dają odpowiednie przygotowanie z ekonomiki lub finansów. Komisje Rekrutacyjne podczas rozstrzygania o zakwalifikowaniu kierunku studiów kierowały się treścią ogłoszeń o naborach, które sporządzane były na podstawie opisu stanowisk, gdzie kierujący Wydziałem Finansowym biorąc pod uwagę specyfikę zadań oceniał jakie kierunki wykształcenia będą dawać rękojmię optymalnego wykonania powierzonych obowiązków. Ze względu na to, że na dyplomach ukończenia studiów uczelnie stosują bardzo różnorodne nazewnictwo kierunków, specjalności, a nawet zakresy, tworząc opis stanowiska trudno przewidzieć jakie wpłyną oferty. W celu umożliwienia jak najszerszego dostępu do drugiego etapu naboru i jednocześnie zapewnienia optymalnego wykonywania zadań Komisje Rekrutacyjne podeszły elastycznie do tematu nie odrzucając kandydatów po zarządzaniu i marketingu, w sytuacji gdy miały ukończone specjalności ekonomiczne lub finansowe, bo w ich uznaniu miały przygotowanie do wykonywania pracy na stanowiskach w Wydziale Finansowym.

(dowód akta kontroli str. 617-643)

W kontekście sformułowanych w ogłoszeniach o naborze wymagań dotyczących wykształcenia uzyskanego na kierunkach ekonomicznych, w ocenie NIK brak było podstaw do wykluczenia kandydatów posiadające wykształcenie wyższe uzyskane na kierunkach takich jak Zarządzanie, Zarządzanie i Marketing lub Zarządzanie i inżynieria produkcji. Potwierdza to również stosowana w trakcie prowadzonych naborów praktyka, polegająca na uznawaniu niektórych kandydatów posiadających ww. wykształcenie, za spełniających wymagania określone w ogłoszeniach. W powyższym zakresie NIK zwraca również uwagę, że zgodnie z załącznikiem nr 1 do ww. zarządzenia Ministra Edukacji Narodowej wśród kierunków ekonomicznych wskazano m.in. kierunki *Organizacja i zarządzanie* (poz. 90), *Ekonomika i organizacja produkcji* (poz. 79), których ukończenie uprawniało do uzyskania tytułu zawodowego – magistra ekonomii oraz kierunek *Ekonomika i organizacja przemysłu spożywczego* (poz. 80), którego ukończenie uprawniało do uzyskania tytułu zawodowego magistra inżyniera ekonomiki i organizacji przemysłu spożywczego.

Wskazane natomiast w wyjaśnieniu Pani Burmistrz rozporządzenia określają jedynie nazwy kierunków studiów takie jak np. ekonomia, zarządzanie i inżynieria produkcji, zarządzanie i marketing czy zarządzanie, nie dając jednak podstaw do ich zakwalifikowania jako kierunków ekonomicznych.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 14 oraz pkt 14a) ustawy z dnia 27 lipca 2005 r. *Prawo o szkolnictwie wyższym*²³ w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 października 2011 r. kierunek studiów oznacza wyodrębnioną część jednego lub kilku obszarów kształcenia, realizowaną w uczelni w sposób określony przez program kształcenia, a obszar kształcenia oznacza zasób wiedzy i umiejętności z zakresu jednego z obszarów wiedzy określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki²⁴.

Wykaz obszarów wiedzy ustalono w załączniku do Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 8 sierpnia 2011 r. w sprawie obszarów wiedzy, dziedzin nauki i sztuki oraz dyscyplin naukowych i artystycznych²⁵ wydanego na podstawie art. 3 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, a wcześniej wykaz obszarów wiedzy zawarty był w uchwale Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów z dnia 24 października 2005 r. w sprawie określenia dziedzin nauki i dziedzin sztuki oraz dyscyplin

²³ Dz. U. z 2012 r., poz. 572 ze zm.

²⁴ Dz. U. Nr 65, poz. 595 ze zm.

²⁵ Dz. U. Nr 179, poz. 1065

naukowych i artystycznych²⁶. Zgodnie z ww. rozporządzeniem oraz uchwałą do obszaru wiedzy w obszarze nauk społecznych należy m.in. ekonomia, finanse, nauki o zarządzaniu, towaroznawstwo, a w obszarze nauk technicznych m.in. inżynieria produkcji.

Wskazać także należy, że jedną z podstawowych zasad prawa pracy jest zakaz dyskryminacji w zatrudnieniu, wyrażony w art. 11³ ustawy *Kodeks pracy*, a za taką sytuację można uznać przypadki nierównego traktowania kandydatów do pracy, którzy spełniali kryteria warunkujące ich udział w naborach. W ocenie NIK zróżnicowanie sytuacji prawnej osób ubiegających się o zatrudnienie w Urzędzie, posiadających wykształcenie wyższe uzyskane na takim samym kierunku studiów, jest również przejawem braku rzetelności przy weryfikacji spełnienia przez kandydatów wymagań w zakresie wykształcenia.

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naboru

Opis stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie zadania wynikające z obowiązującej procedury naboru na wolne stanowiska urzędnicze (Regulaminy naboru), zostały przypisane *Komisji rekrutacyjnej*, której skład był zgodny z zapisami Regulaminów naboru.

Czynność Komisji rekrutacyjnej były udokumentowane zgodnie z wzorami ustalonymi w tych regulaminach. Były one sporządzone w wymaganych terminach, podpisane zgodnie z ustaleniami procedur - przez wszystkich członków *Komisji rekrutacyjnej* (np. protokoły z naborów, zbiorcze formularze ocen kandydatów) lub tylko przez jednego członka (np. indywidualne formularze oceny kandydata).

Uregulowania wewnętrzne i sposób sporządzania oraz obiegu dokumentacji z przeprowadzonych wszystkich naborów, umożliwiał ujawnienie i ewentualne wyeliminowanie nieprawidłowości w czasie trwania naboru przed rozstrzygnięciem postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 277-336, 589-598, 602-605, 609-612, 644-648, 654-658, 662-666, 670-673, 676-678, 681-691)

W badanym okresie w Urzędzie nie przeprowadzano kontroli zewnętrznych i wewnętrznych przestrzegania procedur przy zatrudnianiu pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 696)

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

(dowód: akta kontroli str. 701)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

²⁶ M. P. Nr 79, poz. 1120 ze zm.

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 Kontroli²⁷, wnosi o:

1. Zaniechanie powierzenia pracownikom Urzędu w formie umów cywilnoprawnych czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych, w sytuacji gdy powinny być one wykonywane w ramach umów o pracę.
2. Podjęcie działań zmierzających do wyeliminowania przypadków stosowania niejednorodnych zasad dokonywania oceny spełniania wymagań przez kandydatów do pracy na stanowiskach urzędniczych.

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 Opolu.

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 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.

Opole, dnia 23. sierpnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler:

Marcin Blajda
inspektor kontroli państwowej

Blajda
.....
podpis

DYREKTOR.
up
Janusz Madej
p.o. Wicedyrektora
Delegatury NIK w Opolu
Janusz Madej
.....
podpis

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.