



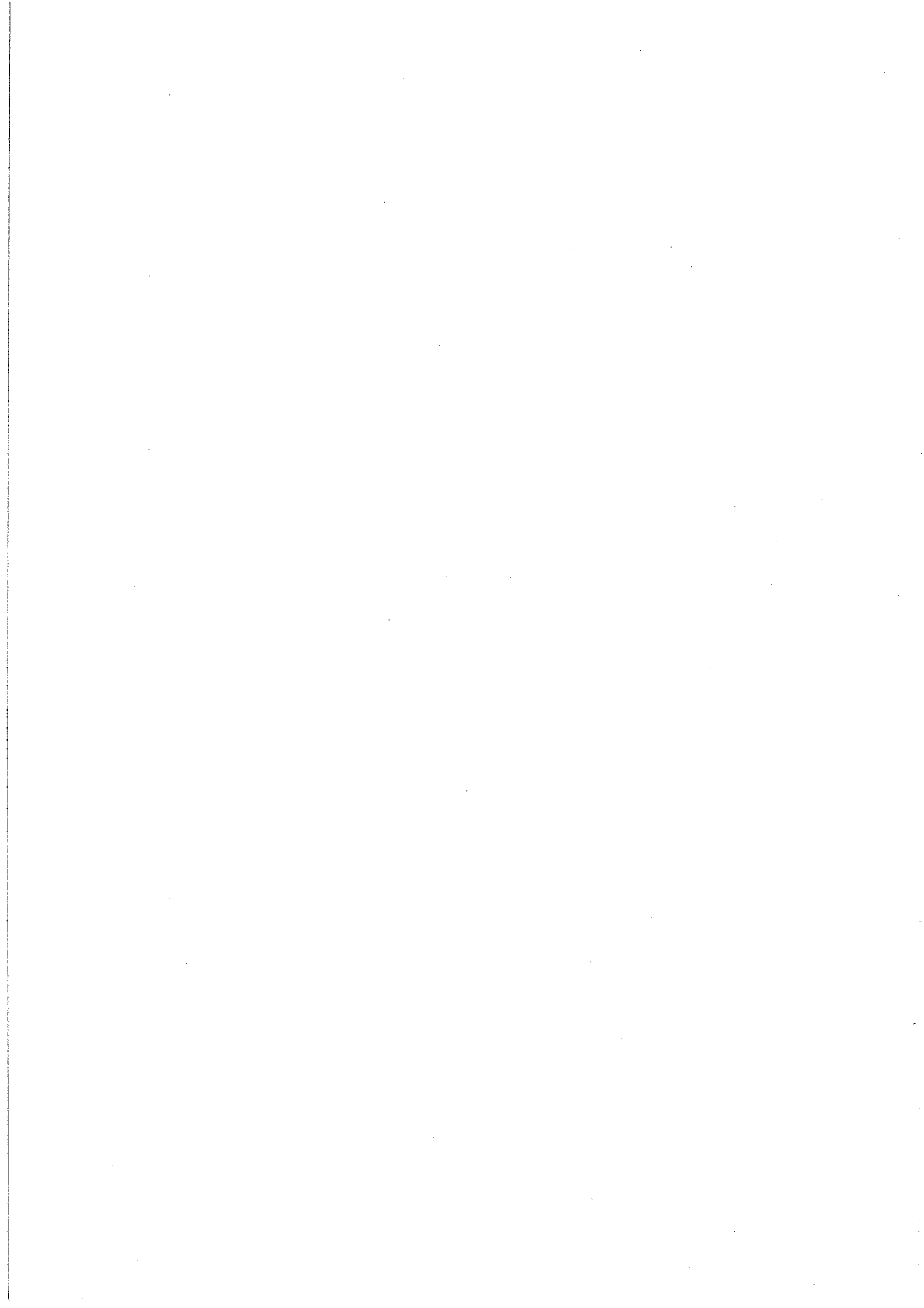
NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP – 4101-06-04/2013
P/13/192

TEKST UJEDNOLICONY

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

Kontrolerzy 1. Damian Mielcarek, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86603 z dnia 9 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

2. Elżbieta Mularczyk-Malec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86605 z dnia 14 sierpnia 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 3-4)

Jednostka kontrolowana Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle¹

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Wantuła, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle²

(dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli³ ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Formułując powyższą ocenę NIK stwierdziła, że przebieg ogłoszonych postępowań rekrutacyjnych na wolne stanowiska urzędnicze odpowiadał przepisom ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o *pracownikach samorządowych*⁵. Kryteria wyboru kandydatów były właściwe i adekwatne do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy.

NIK stwierdziła jednak nieprawidłowości polegające na zatrudnieniu jednego dyrektora gminnej jednostki organizacyjnej niezgodnie z przepisami *ups*, określone w ogłoszeniu o naborze – wyższych wymagań w zakresie wykształcenia niż wynikało to z rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w *sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*⁶ i wewnętrznego *regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie na podstawie umowy o pracę*⁷ oraz zawieraniu umów cywilnoprawnych przy powierzaniu czynności urzędniczych w warunkach określonych dla stosunku pracy.

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent Miasta.

³ Dalej: NIK.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm., dalej: *ups*.

⁶ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm., dalej: rozporządzenie w *sprawie wynagradzania*.

⁷ Wprowadzonym zarządzeniem Prezydenta Miasta nr 1334/Or/09 z dnia 29 czerwca 2009 r. ze zm., a od dnia 10 listopada 2011 r. Regulaminem wynagradzania wprowadzonym zarządzeniem nr 505/Or/11, dalej: regulamin wynagradzania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia w Urzędzie, w tym liczba przyjęć na stanowiska urzędnicze.

Opis stanu
faktycznego

W latach 2011; 2012 i 2013 (I półrocze) w Urzędzie na stanowiskach urzędniczych zatrudnionych było odpowiednio – 225, 219 i 214 osób. W okresie od 1 stycznia 2011 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych (17 września 2013 r.) ogłoszonych zostało przez Urząd łącznie 30 postępowań w sprawie naborów na wolne urzędnicze stanowiska pracy, w tym 23 postępowania dotyczyły naborów na stanowiska urzędnicze w Urzędzie, a siedem naborów przeprowadzanych przez Urząd dotyczyło stanowisk kierowniczych w gminnych jednostkach organizacyjnych. Na 30 ogłoszonych przez Urząd w ww. okresie naborów, 23 zakończyło się zatrudnieniem pracownika na stanowisku urzędniczym, w tym 18 na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie oraz pięć na stanowiskach kierowniczych w jednostkach podległych (cztery w 2011 r. oraz jedna w 2013 r.). W okresie objętym kontrolą na stanowiskach kierowniczych w Urzędzie w wyniku przeprowadzonego naboru zatrudniono trzy osoby (dwie osoby, w tym sekretarza w 2011 r. oraz jedną w 2012 r.).

Nabory na wolne stanowiska urzędnicze przeprowadzano na podstawie przepisów *ups*, a wybrane w ramach tych naborów osoby zostały zatrudnione na podstawie umowy o pracę.

W odniesieniu do pozostałych siedmiu naborów, które nie zakończyły się zatrudnieniem pracowników – pięć anulowano lub ich nie rozstrzygnięto, gdyż komisja konkursowa przeprowadzająca nabór nie wytypowała żadnego z kandydatów (uzasadniając powyższe brakiem spełnienia przez kandydatów oczekiwań związanych z tym stanowiskiem), a dwa - pomimo dokonania rozstrzygnięcia - nie zakończyły się zatrudnieniem pracownika, gdyż wybrany kandydat nie podjął pracy.

(dowód: akta kontroli str. 255-257)

W latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) w Urzędzie zawarto 308 umów cywilnoprawnych (umów zlecenie, umów o dzieło) na łączną wartość 428 756 zł. Przedmiotem tych umów było powierzenie wykonywania czynności obejmujących m.in.: *aktualizowanie rejestru wyborców; uzupełnianie bazy danych komputerowego systemu ewidencji ludności o dane z kartoteki byłych mieszkańców; uzupełnianie bazy danych komputerowego systemu rejestracji stanu cywilnego o brakujące dane oraz wzmianki dodatkowe i przypiski do tych aktów; zadania z zakresu świadczeń socjalnych obejmujące obsługę klienta, udzielanie informacji, przyjmowanie wniosków i weryfikację złożonej dokumentacji; przygotowanie do przekazania do archiwum zakładowego akt wytworzonych w Wydziale Kultury, Sportu i Rekreacji*⁸.

(dowód: akta kontroli str. 274-278, 396)

Nie stwierdzono przypadków nawiązywania stosunku pracy na stanowiskach urzędniczych z osobami uprzednio zatrudnionymi w Urzędzie na stanowiskach pomocniczych bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. W 2011 r. Prezydent Miasta zatrudnił na zastępstwo, bez przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru, dwie osoby na stanowiska dyrektorów gminnych jednostek organizacyjnych⁹.

(dowód: akta kontroli str. 115, 194-196, 273, 396, 507-508, 513)

⁸ Dalej: Wydział KSR.

⁹ Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych, Miejskiego Składowiska Odpadów.

W 2011 r. Prezydent Miasta zatrudnił na zastępstwo dwie osoby na stanowiska dyrektorów gminnych jednostek organizacyjnych¹⁰. Osoby te nie były uprzednio zatrudnione na stanowiskach urzędniczych w Urzędzie, jak też w jednostkach podległych. Jak wyjaśnił Prezydent Miasta, z dniem 29.04.2011 r. rozwiązano za wypowiedzeniem umowę o pracę z Dyrektorem Miejskiego Składowiska Odpadów w Kędzierzynie-Koźlu, ze skutkiem na dzień 31.07.2011 r., zwalniając jednocześnie go z obowiązku świadczenia pracy (usprawiedliwiona nieobecność). W związku z nieświadczeniem pracy przez Dyrektora Miejskiego Składowiska Odpadów w Kędzierzynie-Koźlu (mającym w świetle art. 25 § 1 Kodeksu pracy status usprawiedliwionej nieobecności w pracy) w dniu 10.05.2011 r. została zawarta umowa o pracę z inną osobą, w wyniku której powierzono mu, w ramach umowy o pracę na czas zastępstwa, obowiązki Dyrektora Miejskiego Składowiska Odpadów w Kędzierzynie-Koźlu. Zgodnie z art. 12 ust. 2 ups nie wymaga przeprowadzenia naboru zatrudnienie osoby na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego. Przepis powyższy nie zawiera wymogu zatrudniania w trybie zastępstwa osoby posiadającej status pracownika samorządowego. W myśl art. 43 ups w sprawach nieuregulowanych w ups zastosowanie mają przepisy Kodeksu pracy, które w art. 25 nie wprowadzają żadnych wymagań stawianych kandydatom do pracy w ramach zastępstwa. Tym samym jedynymi wymaganiami, które winni spełniać ci kandydaci są wymagania kwalifikacyjne na danym stanowisku objętym zastępstwem, określone w przepisach ups i rozporządzeniu w sprawie wynagradzania. W związku z długotrwałą nieobecnością spowodowaną niezdolnością do pracy Dyrektora Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych w Kędzierzynie-Koźlu (MZBK), od dnia 1.03.2011 r. w związku z nieświadczeniem pracy przez Dyrektora MZBK, powierzono analogicznie jak wskazano wyżej innej osobie, w ramach umowy o pracę na czas zastępstwa, obowiązki Dyrektora ww. jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 115, 194-196, 273, 507-508, 513)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym kontrolą zawierano z pracownikami Urzędu umowy zlecenia na realizację zadań związanych z aktualizacją rejestru wyborców (47 umów na łączną kwotę wynagrodzenia 23 840 zł brutto), na prace związane z uzupełnianiem bazy danych komputerowego systemu rejestracji stanu cywilnego (6 umów o łącznej wartości brutto 6 387,50 zł) oraz na uzupełnianie bazy danych komputerowego systemu ewidencji ludności (10 umów o łącznej wartości brutto 8 088 zł). W obowiązujących w Urzędzie zapisach regulaminu organizacyjnego¹¹ do zadań pracowników Wydziału Spraw Obywatelskich¹² wykonujących powyższe zlecenia należało m.in. współudział w przygotowywaniu i przeprowadzeniu wyborów i referendów w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach szczególnych w zakresie przygotowania i aktualizowania spisów

¹⁰ Miejskiego Zarządu Budynków Komunalnych, Miejskiego Składowiska Odpadów.

¹¹ Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 1651/Or/10 Prezydenta Miasta z dnia 4 lutego 2010 r. obowiązujący do dnia 28 lutego 2011 r.; Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 113/Or/2011 Prezydenta Miasta z dnia 28 lutego 2011 r. obowiązujący do dnia 27 października 2011 r.; Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 485/Or/2011 Prezydenta Miasta z dnia 27 października 2011 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami Prezydenta Miasta nr 813/Or/2012 z dnia 27 kwietnia 2012 r.; nr 865/Or/2012 z dnia 31 maja 2012 r.; nr 996/Or/2012 z dnia 31 lipca 2012; nr 1044/Or/2012 z dnia 6 września 2012 r i nr 1110/Or/2012 z dnia 31 października 2012 r. - obowiązujący do dnia 15 stycznia 2013 r.; Regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Nr 1230/Or/2013 Prezydenta Miasta z dnia 15 stycznia 2013 r. ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami nr 1357/Or/2013 z dnia 8 kwietnia 2013 r.; nr 1490/Or/2013 z dnia 19 czerwca 2013, dalej: Regulamin organizacyjny.

¹² Dalej: Wydział SO.

wyborców, szkolenia obwodowych komisji wyborczych oraz wykonywanie zadań gminy przewidzianych w przepisach o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz określonych w przepisach o aktach stanu cywilnego. Dodatkowo w zakresie zadań realizowanych w ramach umowy o pracę przez pracowników ww. Wydziału pozostawało m.in. wysyłanie zawiadomień do innych urzędów o ujęciu lub skreśleniu wyborcy ze spisu; rejestrowanie zawiadomień o ujęciu lub skreśleniu wyborcy ze spisu; wprowadzanie aktów urodzeń do bazy komputerowej; aktualizowanie danych wynikających z aktów urodzeń, małżeństw, rozwodów oraz separacji. Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹³ 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. Zadaniemi zleconymi są zadania wynikające między innymi z przepisów ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy¹⁴ (np. art. 18 § 11, art. 26 § 10, art. 156 § 1, art. 181). 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 Prezydent, który swoje zadania wykonuje przy pomocy urzędu gminy (art. 33 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jednocześnie zgodnie z treścią art. 22 § 1² ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy¹⁵ 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. Zgodnie natomiast z ustalonym stanem faktycznym w umowach zlecenia powierzono pracownikom samorządowym wykonywanie pracy określonego rodzaju (aktualizacja rejestru wyborców, uzupełnianie bazy danych) pod kierownictwem przełożonego (Prezydenta, jako osoby odpowiedzialnej za prawidłową realizację tych działań) oraz w miejscu (w Urzędzie) i czasie (poza godzinami pracy) wyznaczonym przez pracodawcę, w sytuacji gdy ww. zadania były wskazane w ww. Regulaminach organizacyjnych jako zadania realizowane przez Wydział SO Urzędu oraz określone w zakresach zadań pracowników tego Wydziału. Tak więc należy uznać za nieprawidłowe powierzanie pracownikom samorządowym wykonywania czynności związanych z realizacją przez gminę zadań zleconych na podstawie umów cywilnoprawnych (umów zlecenia) realizowanych w warunkach charakterystycznych dla stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 274-279, 297-332, 363-395)

W powyższej sprawie Prezydent Miasta wyjaśnił, że zawierane z pracownikami Wydziału SO umowy zlecenia na prace związane z aktualizacją stałego rejestru wyborców nie obejmowały zakresu przedmiotowego objętego zadaniami tego wydziału określonymi w Regulaminie Organizacyjnym Urzędu Miasta ani zakresami czynności jego pracowników. Wymienione w § 32 Regulaminu Organizacyjnego zadania Wydziału SO nie obejmują prowadzenia zadań z zakresu aktualizacji stałego rejestru wyborców. Zważyć przy tym należy, iż spisy wyborców sporządzane każdorazowo na okoliczność zarządzanych i przeprowadzanych wyborów i referendów, stanowią odrębne pojęcie prawne, a tym samym odrębne zadanie od prowadzenia stałego rejestru wyborców. Zgodnie z art. 18 § 11 ustawy Kodeks Wyborczy rejestr wyborców prowadzi

¹³ Dz. U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

¹⁴ Dz. U. Nr 21, poz. 112 ze zm.

¹⁵ Dz. U. z 1998 r., Nr 21, poz. 94 ze zm.

gmina jako zadanie zlecone i finansowane ze środków Krajowego Biura Wyborczego, przekazywanych w drodze dotacji. Wydatkowanie tych środków w drodze zawierania umów cywilnoprawnych z pracownikami Urzędu Miasta Kędzierzyn-Koźle następowało w trybie uzgodnionym z organem udzielającym dotacji od wielu lat potwierdzającym prawidłowość jej wykorzystania i rozliczenia. Zwrócić przy tym należy uwagę, iż wykonywanie czynności w powyższym zakresie, z uwagi na zasady ochrony danych osobowych gromadzonych w stałym rejestrze wyborców na podstawie ewidencji ludności prowadzonej przez Wydział SO mogło zostać powierzone wyłącznie pracownikom upoważnionym do przetwarzania tych danych. Zawierane z pracownikami Wydziału SO umowy zlecenia na prace związane z uzupełnianiem bazy danych komputerowego systemu rejestracji stanu cywilnego oraz uzupełnianie bazy danych komputerowego systemu ewidencji ludności nie obejmowały zakresu przedmiotowego objętego zadaniami tego wydziału określonymi w Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta ani zakresami czynności jego pracowników. Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu Miasta do zadań Wydziału SO należy wykonywanie zadań gminy przewidzianych w przepisach o ewidencji ludności i dowodach osobistych oraz określonych w przepisach o aktach stanu cywilnego. Powyższe zapisy zostały uszczegółowione w zakresach czynności pracowników, stanowiących uszczegółowienie umów o pracę, w ramach których pracownicy zobowiązani są wykonywać zadania bieżące wynikające z wyżej wskazanych przepisów. Umowy zlecenia, o których mowa wyżej, obejmowały wykonywane poza godzinami pracy czynności uzupełniania baz danych systemów komputerowych o dane archiwalne z okresu kiedy dokumentacja prowadzona była wyłącznie w formie papierowej. Powyższe uzupełnienia baz danych miały na celu usprawnienie obsługi interesantów poprzez: skrócenie czasu oczekiwania na uzyskanie odpisu akty stanu cywilnego oraz ułatwienie odnalezienia aktów stanu cywilnego przodków w sytuacji, gdy wnioskodawca nie zna dokładnej daty i miejsca zdarzenia oraz ułatwienie ustalenia poprzednich adresów zamieszkania w celu wydania żądanych zaświadczeń osobom ubiegającym się o potwierdzenie okresu zameldowania pod poszczególnymi adresami np. do rekompensat za mienie pozostawione na Kresach Wschodnich dawnej RP, emerytur zagranicznych i wielu innych. W ramach umów zlecenia na uzupełnianie bazy danych komputerowego systemu ewidencji ludności wprowadzane były do systemu dane z kartoteki byłych mieszkańców miasta dotyczące osób wymeldowanych przed 1.01.2006 r., tj. przed wprowadzeniem komputerowego systemu ewidencji ludności. Na mocy aktualnie obowiązujących przepisów z zakresu ewidencji ludności gmina jest zobowiązana prowadzić zbiór danych byłych mieszkańców, a planowana archiwizacja Kart Osobowych Mieszkańców (papierowa forma ewidencji ludności) uczyniłaby ten zbiór niekompletnym. Jednakże żaden z przepisów prawa nie nałożył na gminę obowiązku uzupełnienia zbioru i nie wskazał źródła finansowania tego zadania. Przepisy odnoszące się do prowadzenia rejestracji stanu cywilnego nie nakładają na gminy obowiązku uzupełniania systemu komputerowego o dane zawarte w księgach stanu cywilnego z okresu kiedy sporządzane one były wyłącznie w formie papierowej. Mimo to działanie te były wielokrotnie wskazywane jako konieczne przez Wojewodę Opolskiego i do dnia dzisiejszego są przedmiotem sprawozdań przekazywanych co kwartał do Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego. Realizacja czynności objętych umowami, o których mowa wyżej, przez pracowników w godzinach pracy urzędu nie jest możliwa ze względu na dużą liczbę załatwianych bieżących spraw. Natomiast zatrudnienie dodatkowych pracowników na umowy o pracę wiązałoby się z koniecznością zapewnienia im miejsc pracy wyposażonych w sprzęt komputerowy oraz zakup dodatkowych

licencji na oprogramowanie co sprawiłoby, że koszty realizacji zadania byłyby znacznie wyższe niż koszty umów zlecenia zawieranych z pracownikami.

Kierownik Wydziału SO wyjaśniła, że - w § 32 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu figuruje zapis o treści *współdziałal w przygotowywaniu i przeprowadzeniu wyborów i referendów w trybie i na zasadach przewidzianych w przepisach szczególnych w zakresie przygotowania i aktualizowania spisów wyborców, szkolenia obwodowych komisji wyborczych oraz referendalnych, a także komplementowania dokumentacji wyborczej.* Powyższe znalazło odzwierciedlenie w zakresach czynności pracowników poprzez zapisy o wysyłaniu zawiadomień do innych urzędów o ujęciu lub skreśleniu wyborcy ze spisu; rejestrowanie zawiadomień o ujęciu lub skreśleniu wyborcy ze spisu. *Zwracam uwagę na fakt, że stały rejestr wyborców nie jest tożsamy ze spisami wyborców sporządzanymi na jego podstawie na potrzeby zarządzonych wyborów lub referendów. Zawierane przeze mnie z pracownikami Wydziału umowy zlecenia dotyczyły wyłącznie aktualizacji stałego rejestru wyborców. Ze względu na ścisły związek stałego rejestru wyborców z ewidencją ludności, wynikający z art. 18 § 2 ustawy kodeks wyborczy, nie jest możliwe powierzenie jego aktualizacji innym osobom niż pracownicy referatu zajmującego się ewidencją ludności. Prowadzenie i aktualizacja stałego rejestru wyborców jest zadaniem finansowanym dotacją z Krajowego Biura Wyborczego. Aktualizacja rejestru w formie umów zlecenie zawieranych z pracownikami była uzgadniana z Delegaturą Krajowego Biura Wyborczego w Opolu, przy czym zadanie to jest realizowane w tej formie od wielu lat.*

(dowód: akta kontroli str. 42-45, 198-207, 279, 297, 333)

NIK wskazuje jednak, iż stosownie do art. 21 *ups* jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami, przy czym zgodnie z art. 36 ust. 5 *ups*, pracownikowi z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych może zostać przyznany dodatek specjalny. Ponadto, w myśl art. 42 ust. 2 *ups* jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, w której pracownik samorządowy jest zatrudniony, na polecenie przełożonego wykonuje on pracę w godzinach nadliczbowych, w tym w wyjątkowych przypadkach także w porze nocnej oraz w niedziele i święta. W związku z powyższym, biorąc pod uwagę, iż wyżej wymienione zadania są czynnościami urzędniczymi, powierzenie ich wykonywania pracownikowi samorządowemu może mieć miejsce wyłącznie w ramach stosunku pracy.

(dowód: akta kontroli str. 274-279, 297-332, 363-395)

2. W Urzędzie w 2011 r., z naruszeniem art. 22 § 1² Kodeksu pracy, zlecono osobom nie będącym pracownikami Urzędu, w formie umów cywilnoprawnych realizację zadań z zakresu świadczeń rodzinnych w związku z nowym okresem zasiłkowym, obsługę klienta, udzielanie informacji, przyjmowanie wniosków, weryfikację złożonej dokumentacji (dwie umowy zlecenie na łączną kwotę 5 800 zł brutto) oraz zadanie przekazania do archiwum zakładowego akt wytworzonych w Wydziale KSR Urzędu (trzy umowy zlecenie na łączną kwotę 8 000 zł brutto). Jak ustalono, zadania określone w obowiązującym w 2011 r. Regulaminie organizacyjnym dla Wydziału Świadczeń Rodzinnych i Pomocy Alimentacyjnej¹⁶ dotyczyły m.in. wykonywania zadań Gminy określonych w przepisach o świadczeniach rodzinnych oraz w przepisach o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. W zakresie zadań pracowników tego wydziału zawarto m.in.

¹⁶ Dalej: Wydział RA.

obsługę klienta ubiegającego się o świadczenia rodzinne, udzielanie informacji o trybie postępowania w sprawach dotyczących uprawnień do świadczeń rodzinnych, przyjmowanie i sprawdzanie prawidłowości wypełnionych wniosków. Regulamin organizacyjny (§ 13 pkt 14) określał także, iż do zadań wspólnych kierowników jednostek organizacyjnych Urzędu należało zapewnienie prawidłowego, zgodnego z instrukcją kancelaryjną dla organów gmin, prowadzenia obiegu, przechowywania oraz przekazywania do archiwum zakładowego akt kierowanej jednostki organizacyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 274-332, 334-395)

Prezydent wyjaśnił, że w myśl art. 44 ust.3 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, zwanej dalej U.f.p. wydatki publiczne powinny być dokonywane: w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad: uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów; optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów; w sposób umożliwiający terminową realizację zadań. Zgodnie z art. 44 ust. 4. U.f.p. jednostki sektora finansów publicznych mogą zawierać umowy, których przedmiotem są usługi na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej. W myśl art. 4 pkt. 8 Prawa Zamówień Publicznych (P.z.p.), ustawy nie stosuje się do zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości kwoty 14.000 euro. W takich przypadkach zastosowanie mają przepisy Kodeksu cywilnego. W okresie październik-grudzień 2011 r. w związku z przygotowywaną od września 2011 r. i wprowadzoną w dniu 27 października 2011 r. zmianą Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta przewidującą przeniesienie w I kwartale 2012 r. zadań Wydziału RA do Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej, zbiegającym się z wynikającym z przepisów o świadczeniach rodzinnych okresem nasilonego składania ok. 2000 - 2500 wniosków o zasiłki rodzinne (przypadającym na wrzesień - listopad każdego roku) i brakiem możliwości terminowego ich rozpatrzenia w składzie osobowym pracowników RA, konieczne było czasowe zorganizowanie dodatkowych punktów i zlecenia czynności udzielania informacji, przyjmowania wniosków i weryfikacji dokumentacji odrębnym wykonawcom. Jak wskazuje utrwalona linia orzecznictwa sądowego, ze stosunkiem pracy mamy do czynienia wtedy, gdy przeważają cechy właściwe temu stosunkowi prawnemu. Stosunek pracy nie zostaje nawiązany w sytuacji występowania cech sprzecznych z istotą tego stosunku, np. gdy umowa przewiduje, iż w przypadku, gdy zleceniobiorca nie będzie wykazywał należytej staranności przy wykonywaniu zlecenia poniesie pełną odpowiedzialność za wyrządzoną szkodę (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 12 lutego 2013 r. sygn. III AUa 710/12). W przypadku ustalenia, że w łączącym strony stosunku prawnym występowały elementy obce stosunkowi pracy (np. brak podporządkowania), również nie jest możliwa jego kwalifikacja do stosunku pracy (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 5 marca 2013 r. sygn. III AUa1183/12). Zleceniodawca wykonujący w 2011 r. usługi w trybie umowy zlecenia na realizację zadań z zakresu świadczeń rodzinnych obejmujących czynności udzielania informacji, przyjmowania wniosków i weryfikacji dokumentacji nie pozostawał w stosunku podporządkowania wobec zleceniobiorcy. Mimo, iż wykonywał czynności w dodatkowym punkcie uruchomionym w sali obsługi interesanta w budynku urzędu, nie podlegał służbowo żadnemu pracownikowi Urzędu rozliczając się wyłącznie z liczby wniosków przyjętych i zweryfikowanych pod względem formalnym. Umowy te zawierały bowiem w § 6 klauzulę określającą odpowiedzialność zleceniodawcy z tytułu niewykonania zlecenia w terminie lub

wadliwego wykonania. Zgodnie z § 13 ust.1 pkt. 14 w związku z § 18 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta stanowiącego załącznik do zarządzenia Prezydenta Miasta nr 1651/Or/10 z dnia 4 lutego 2010 r. „do zadań Wydziału KSR należało zapewnienie prawidłowego, zgodnego z instrukcją kancelaryjną dla organów gmin, prowadzenia obiegu, przechowywania oraz przekazywania do archiwum zakładowego akt kierowanej jednostki organizacyjnej”. Zdaniem Prezydenta czynności związane z przygotowaniem (sporządzeniem spisów zdawczo – odbiorczych oraz uporządkowanie, paginowanie etc.) dokumentacji do jej przekazania do Archiwum zakładowego mogą zostać powierzone w drodze umowy cywilnoprawnej podmiotowi zewnętrznemu. W okresie styczeń-kwiecień 2011r. w związku z przygotowywaną w styczniu i lutym 2011 r., a następnie wprowadzoną z dniem 1 marca 2011 r. zmianą Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta skutkującą likwidacją Wydziału KSR konieczne było w okresie styczeń-kwiecień, niezależnie od prac bieżących wynikających z procedury przeniesienia stanowisk pracy, pracowników i dokumentacji do komórek organizacyjnych przejmujących zadania likwidowanego wydziału, wykonanie prac związanych z przygotowaniem do przekazania do archiwum zakładowego akt tego wydziału wytworzonych w latach 2007-2010 oraz kierowanych do organizatorów i sponsorów miejskich imprez sportowych zawiadomień o zmienionych zasadach współpracy. Ze względu na zatrudnienie w wydziale ograniczone do 3 etatów, czynności te nie mogły zostać wykonane w wyznaczonym czasie przez pracowników wydziału. Zleceniodawca wykonujący w okresie styczeń-kwiecień 2011 r. usługi w trybie umowy zlecenia na realizację zadań o których mowa wyżej, nie pozostawał w stosunku podporządkowania wobec zleceniobiorcy. Mimo, iż wykonywał czynności w części w budynku urzędu (a w części poza nim), nie podlegał służbowo żadnemu pracownikowi Urzędu, rozliczając się wyłącznie w zakresie liczby i sposobu przygotowanych dokumentów. Umowy zlecenia zawierały bowiem w § 6 klauzulę określającą odpowiedzialność zleceniodawcy z tytułu niewykonania zlecenia w terminie. Nie zachodzą zatem przesłanki do stwierdzenia, iż ww. umowy zostały zawarte z naruszeniem art. 22 § 1² Kodeksu pracy. Zawieranie umów o pracę w zakresie, o którym mowa wyżej było niecelowe i pociągnęłoby za sobą dodatkowe wydatki, związane ze świadczeniami związanymi ze stosunkiem pracy. Okresowe zlecenie czynności o których mowa wyżej, w trybie umowy cywilnoprawnej z uwagi na określone w art. 44 ust.3 pkt 1 i 2 U.f.p. zasady celowości, oszczędności i efektywności było zatem dopuszczalne w świetle cytowanych wyżej przepisów U.f.p. i P.z.p.

(dowód: akta kontroli str. 42-44,198-207)

NIK nie podziela powyższego stanowiska zawartego w wyjaśnieniach. Cytowany wyżej art. 22 § 1² Kodeksu pracy, nie dopuszcza zastąpienia 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. Dodać tutaj należy także, iż umowa zlecenie z dnia 5 grudnia 2011 r. na realizację zadań z zakresu świadczeń socjalnych zawierała w § 1 zapis „pod nadzorem p.o. Kierownika Wydziału RA”. Biorąc pod uwagę, iż wymienione zadania są czynnościami urzędniczymi, ich realizacja powinna być powierzona pracownikom Urzędu (w ramach stosunku pracy).

(dowód: akta kontroli str. 274-332, 334-395)

2. Sposób przeprowadzania naborów.

W trakcie kontroli badaniem objęto 25 naborów przeprowadzonych przez Urząd, tj. wszystkie 18 naborów zakończonych zatrudnieniem na stanowiska urzędnicze w Urzędzie (dziewięć w 2011 r. i dziewięć w 2012 r.) oraz wszystkie siedem naborów (konkursów) przeprowadzonych na stanowiska dyrektorów gminnych jednostek organizacyjnych (cztery w 2011 r., dwa w 2012 r. i jeden w 2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 82-87, 255-257)

2.1. Upublicznianie informacji o naborach.

Postępowania w sprawie naboru na stanowiska urzędnicze w Urzędzie wszczynane były na podstawie zaakceptowanych przez Prezydenta Miasta wniosków właściwych kierowników komórek organizacyjnych Urzędu, w których występowały wolne stanowiska lub na podstawie ustnego polecenia Prezydenta Miasta związanego z koniecznością obsadzenia wolnego stanowiska urzędniczego, w szczególności stanowiska kierowniczego.

W przypadku wszystkich badanych naborów na wolne stanowiska urzędnicze (w tym kierownicze) opublikowano ogłoszenie o naborze oraz informację o jego wyniku, czym wypełniono obowiązki określone odpowiednio w art. 13 ust. 1 oraz 15 ust. 1 *ups*. Ogłoszenia o naborze zawierały elementy określone w art. 13 ust. 2 *ww. ustawy*, z wyjątkiem ogłoszenia o naborze nr III/2011¹⁷ opublikowanego w dniu 30 listopada 2011 r., co przedstawiono w dalszej części wystąpienia.

Za treść ogłoszeń o naborach w części obejmującej określenie wymagań niezbędnych i dodatkowych odpowiadał właściwy kierownik komórki organizacyjnej Urzędu, wnioskujący o przeprowadzenie naboru na stanowisko wchodzące w skład kierowanej przez niego komórki, lub - w przypadku ustnego polecenia Prezydenta Miasta - inspektor ds. pracowniczych oraz kierownik Wydziału Organizacyjnego¹⁸ Urzędu (w ramach nadzoru), w uzgodnieniu z właściwym kierownikiem komórki organizacyjnej Urzędu lub Zastępcą Prezydenta sprawującym nadzór nad stanowiskiem objętym naborem.

Za przygotowanie pozostałych wymaganych ustawowo elementów ogłoszenia o naborze odpowiadali: inspektor ds. pracowniczych oraz - w ramach nadzoru - Kierownik Wydziału Or Urzędu. Ostateczna treść każdego ogłoszenia o naborze wymagała akceptacji Prezydenta Miasta. Określony w ogłoszeniach o wolnym stanowisku urzędniczym termin do składania dokumentów we wszystkich zbadanych naborach nie był krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej¹⁹, co wypełniało wymagania określone w art. 13 ust. 3 *ups*.

(dowód: akta kontroli str. 46, 188-189, 492-505)

Informacje o wynikach naborów zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2 *ustawy*, przy czym w przypadku 24 naborów zostały one niezwłocznie opublikowane w BIP i były tam dostępne przez okres co najmniej trzech miesięcy, natomiast informację o wyniku naboru nr 4/2011 opublikowano po 10 dniach od daty rozstrzygnięcia²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 208- 254, 402, 418)

W badanej próbie kontrolnej stwierdzono, że w jednym ogłoszeniu dotyczącym konkursu (nr III/2011) na stanowisko dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury, opublikowanym w dniu 30 listopada 2011 r. na tablicy ogłoszeń, w BIP oraz

¹⁷ Na stanowisko dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury.

¹⁸ Dalej: Wydział Or.

¹⁹ Dalej: BiP.

²⁰ Nabór na stanowisko młodszego referenta ds. ochrony zdrowia.

w dwóch dziennikach o zasięgu regionalnym²¹, Urząd uwzględnił elementy określone w rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury²².

(dowód: akta kontroli str. 99-101, 230-231, 258-260, 415-417, 429-431)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że *Miejski Ośrodek Kultury w Kędzierzynie-Koźlu jest samorządową instytucją kultury. Przepisy dotyczące powołania dyrektora instytucji kultury reguluje uodk, rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury, oraz - z mocy art. 15 ust. 7 i art. 26a uodk - przepisy Kodeksu pracy. W świetle art. 2 pkt 3 ups do pracowników samorządowych instytucji kultury nie mają zastosowania przepisy cytowanej ustawy.*

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 206)

2.2. Kryteria wyboru kandydatów.

W kontrolowanym okresie zadania związane z naborem pracowników na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na stanowiska kierownicze, realizowały komisje, powoływane każdorazowo zarządzeniem Prezydenta Miasta, w składzie co najmniej trzyosobowym. Zarządzenia te określały czynności komisji w pierwszym etapie postępowania (tj. analiza złożonych ofert pod względem spełniania wymagań niezbędnych i dodatkowych określonych w ogłoszeniu oraz przeprowadzenie rozmów kwalifikacyjnych z kandydatami spełniającymi wymagania niezbędne). Załącznikami do każdego zarządzenia były: 1/ arkusze analizy złożonych ofert (pod kątem spełniania wymagań niezbędnych) oraz 2/ arkusze oceny kandydatów z określoną maksymalną punktacją w zakresie wymagań dodatkowych. Przyjęte kryteria obejmowały wymogi określone w art. 6 ups.

Z pierwszego etapu postępowania, komisje zobowiązane były przedkładać Prezydentowi Miasta notatki zawierające m.in. wykaz nie więcej niż pięciu kandydatów w najwyższym stopniu spełniających wymagania określone w ogłoszeniu o naborze. Odmowa zaakceptowania przez Prezydenta Miasta notatki z przeprowadzonego pierwszego etapu konkursu, uzasadniona naruszeniem przez komisję zasad przeprowadzania konkursu lub niewystarczającym poziomem spełniania wymagań dodatkowych przez rekomendowanego kandydata, stanowiła podstawę do powtórnego przeprowadzenia pierwszego etapu konkursu w całości lub w części. W drugim etapie naboru Prezydent Miasta lub komisja przeprowadzała dodatkową rozmowę kwalifikacyjną z kandydatami. Procedurę naboru kończyło zaakceptowanie przez Prezydenta Miasta protokołu z przeprowadzonego naboru.

(dowód: akta kontroli str. 49-52, 102-105, 179-180, 403-410, 413-414, 419-428, 432-433, 444-452, 463-466)

Kryteria wyboru kandydatów w przypadku 19 badanych naborów były adekwatne do zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy. Wymagania niezbędne wskazane w ogłoszeniach wynikały z art. 6 ups i były konieczne do podjęcia pracy na stanowisku urzędniczym, natomiast wymagania dodatkowe określały wiedzę, doświadczenie i umiejętności, pozwalające na optymalne wykonywanie obowiązków na danym stanowisku, co odpowiadało zapisom art. 13 ust. 2a ups. Sześć naborów²³ (28%), w których wymagania dotyczące poziomu wykształcenia i stażu pracy nie odpowiadały obowiązującym uregulowaniom wewnętrznym, a także

²¹ Obowiązek wynikający z §3 rozporządzenia Ministra Kultury z dnia 30 czerwca 2004 r. w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury (Dz. U. Nr 154, poz. 1629).

²² Dz. U. Nr 154, poz. 1629, z późn. zm.

²³ Nabory nr: 2/2011, 4/2011, 8/2011, 11/2011, 2/2012 i 11/2012.

w jednym z tych sześciu również przepisom *rozporządzenia w sprawie wynagradzania* omówiono w dalszej części wystąpienia.

W ramach przeprowadzonych naborów zostały określone jasne i przejrzyste kryteria decyzji pozytywnych i negatywnych, a kandydaci do pracy zostali poinformowani o wymogach dotyczących wykształcenia, umiejętności i doświadczenia koniecznych do pracy na danym stanowisku. Komisje stosowały jednolite zasady selekcji kandydatów, uwzględniające wymogi sformułowane wobec kandydatów. Kandydaci wyłonieni w drodze naboru spełniali kryteria określone w *ups* oraz wymogi dodatkowe określone w ogłoszeniu o naborze, za wyjątkiem jednego kandydata wyłonionego w toku naboru na stanowisko referent ds. transportu w Wydziale Działalności Gospodarczej (nr 2/2012), który nie spełniał wymagań dodatkowych poświadczanych od kandydata, w zakresie doświadczenia zawodowego w jednostkach administracji samorządowej.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 198-200, 208-254, 438-455)

2.3. Przebieg naborów.

W ramach przeprowadzonego badania kontrolnego 25 naborów stwierdzono, że przebieg 23 postępowań dotyczących naboru na wolne stanowiska urzędnicze zgodny był z wymaganiami *ups* (art. 11-15) oraz odpowiadał zasadom określonym przez Prezydenta Miasta w zarządzeniach o powołaniu komisji ds. przeprowadzenia naboru. Dwa nabory (nr 1/2011 oraz 2/2012) przeprowadzono z naruszeniem uregulowań wewnętrznych, jak również w przypadku naboru o nr 2/2012 - przepisów *rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych*.

W naborach przeprowadzonych po dniu 26 listopada 2011 r. nie uczestniczyły osoby niepełnosprawne²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 208-254, 402-433, 438-455)

Od kandydatów żądano przedłożenia stosownych dokumentów (np. certyfikatów) potwierdzających szczególne umiejętności, tj. obsługi urządzeń technicznych, programów komputerowych, znajomości języków obcych lub wiedzy specjalistycznej. Weryfikacja ww. wymagań dodatkowych odbywała się podczas rozmowy kwalifikacyjnej prowadzonej przez komisję. W toku przeprowadzonych naborów nie zlecano wyspecjalizowanym podmiotom zewnętrznym przeprowadzania testów i sprawdzianów mających na celu ocenę poszczególnych kandydatów. Komisje we wszystkich zbadanych przypadkach wyłoniły nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów. Zgodnie z art. 13a ust. 1 *ups*, obowiązującym po 26 listopada 2011 r., kandydaci wyłonieni w naborach po tej dacie wypełniali wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniali wymagania dodatkowe, za wyjątkiem jednego kandydata na referenta ds. transportu (nr 2/2012). Prezydent Miasta zatrudnił pracowników spośród przedstawionych mu przez komisje kandydatów, za wyjątkiem kandydata przedstawionego przez komisję w naborze na stanowisko kierownika Wydziału Gospodarki Nieruchomościami i Planowania Przestrzennego (nr 1/2011)²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 208-254, 402-433, 438-455)

W wyniku 23 naborów zatrudniono kandydatów, którzy otrzymali najwyższą liczbę punktów i spełniali wszystkie ustalone dla danego naboru kryteria, pozwalające na uznanie tych kandydatów za najlepsze. W przypadku dwóch naborów o nr 1/2011 i 4/2011, Prezydent po przeprowadzonych przez niego, z kandydatami wskazanymi przez komisję, rozmowach kwalifikacyjnych dokonał wyboru kandydatów, którzy w procedurze naboru uzyskali niższy wynik punktowy (drugi w kolejności).

²⁴ Żaden kandydat nie przedłożył w postępowaniu dokumentów potwierdzających niepełnosprawność, a zatem nie wystąpiła sytuacja, o której mowa w art.13a ust. 2 ustawy o *pracownikach samorządowych*.

²⁵ Dalej: Wydział GNP.

Podjęmowane rozstrzygnięcia naborów były należycie uzasadniane, w sposób gwarantujący sprawdzalność motywów decyzji. W trakcie kontroli nie można było stwierdzić, czy wystąpiły istotne różnice w ocenie kandydatów przez poszczególnych członków komisji. Wynikiem pracy komisji konkursowych były zbiorcze arkusze oceny kandydatów, w których podawane były średnie arytmetyczne ocen uzyskanych przez kandydatów za każdy z elementów wymagań dodatkowych. Dokumentacja z przebiegu prac komisji prowadzących nabór na stanowiska urzędnicze, przechowywana w Wydziale Or, nie zawierała „roboczych” arkuszy ocen kandydatów sporządzonych przez poszczególnych członków komisji.

(dowód: akta kontroli str. 208-254, 402-433)

W 2012 r. Prezydent Miasta dwukrotnie ogłaszał nabór²⁶ na stanowisko Dyrektora MOSiR w Kędzierzynie-Koźlu. Żaden z tych naborów nie zakończył się zatrudnieniem pracownika na tym stanowisku. Komisje przeprowadzające nabór informowały Prezydenta w obu przeprowadzonych naborach, iż kandydaci nie spełniali w wystarczającym stopniu wymagań pożądaných od kandydata pozwalających na optymalne wykonywanie zadań na tym stanowisku. W związku z powyższym Prezydent Miasta nie zatrudnił Dyrektora MOSiR w wyniku przeprowadzonych naborów. W 2012 r. zatrudniono na stanowisku Dyrektora MOSiR pracownika tej jednostki w wyniku awansu wewnętrznego. Pismem z dnia 18 kwietnia 2012 r. Prezydent Miasta powierzył pracownikowi samorządowemu, na podstawie art. 21 *ups*, pełnienie obowiązków Dyrektora MOSiR na czas określony do dnia wyłonienia kandydata na dyrektora tej gminnej jednostki organizacyjnej, nie dłużej niż do 17 lipca 2012 r. Pismem z dnia 26 czerwca 2012 r. Prezydent Miasta przeniósł - na podstawie art. 7 pkt 1, w związku z art. 20 *ups* z dniem 18 lipca 2012 r. tego pracownika na stanowisko Dyrektora MOSiR - do dnia wyłonienia kandydata na dyrektora tej jednostki, nie dłużej niż do dnia 31 października 2012 r. Z dniem 1 listopada 2012 r. na mocy art. 7 pkt 1 *ups*, na podstawie porozumienia stron powierzono temu pracownikowi stanowisko Dyrektora na czas określony do 31 grudnia 2012 r. Z dniem 1 stycznia 2013 r. na mocy art. 7 pkt 1 *ups*, powierzono temu pracownikowi stanowisko Dyrektora MOSiR na czas nieokreślony. (dowód: akta kontroli str. 397-433)

2.4. Dokumentowanie przebiegu naborów.

Ze wszystkich badanych naborów sporządzono protokoły z naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze, które podpisali członkowie komisji. Protokoły z przeprowadzonych naborów zawierały wszystkie dane wymagane art. 14 ust. 2 *ups* i zostały zaakceptowane przez Prezydenta Miasta.

(dowód: akta kontroli str. 208-254, 402-433)

Czynności wykonywane przez poszczególnych pracowników Urzędu w ramach przeprowadzonych naborów we wszystkich przypadkach były prawidłowo dokumentowane. Komisje powołane do przeprowadzenia naborów sporządzały i przedkładały Prezydentowi Miasta notatki służbowe z przebiegu naborów celem ich akceptacji lub odmowy akceptacji. Na notatkach dotyczących wszystkich naborów brak było adnotacji Prezydenta Miasta o ich zatwierdzeniu lub odmowie, jednakże obowiązek dokumentowania tych decyzji nie został określony w obowiązujących w Urzędzie regulacjach wewnętrznych.

(dowód: akta kontroli str. 91-92, 141-143, 152-156, 168-171, 403-410, 426-428, 444-450)

Sprawujący nadzór nad sporządzaniem dokumentacji z przebiegu prac komisji Kierownik Wydziału Or wyjaśnił, że *notatki komisji powołanych do przeprowadzenia*

²⁶ Ogłoszenie nr I/2012 z dnia 18 kwietnia 2012 r. oraz nr II/2012 z dnia 2 października 2012 r.

naborów sporządzone w pierwszym etapie naborów, zgodnie z §2 ust. 2 zarządzeń Prezydenta Miasta powołujących te komisje i określających tryb ich pracy, przedkładane są do akceptacji Prezydenta Miasta przed przystąpieniem do drugiego etapu naboru. Zarządzenia o których mowa wyżej nie określają formy dokonywania akceptacji lub odmowy akceptacji. W praktyce wykonawczej informacja o akceptacji przez Prezydenta Miasta treści notatki jest przekazywana inspektorowi ds. pracowniczych ustnie. Pisemnym potwierdzeniem wyrażonego uprzednio ustnie stanowiska Prezydenta Miasta wobec treści notatki jest akt podpisania przez Prezydenta Miasta protokołu z przeprowadzonego naboru, do którego dołączane są wzmiankowane notatki.

(dowód: akta kontroli str. 46, 188-189)

Dokumentacja z przeprowadzonych naborów była przechowywana w Urzędzie w Wydziale Or, 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*²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 208-254)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Prezydent Miasta nie podjął decyzji o powtórzeniu naboru nr 1/2011 na stanowisko kierownika Wydziału GNP, pomimo że nie zaakceptował kandydatury wskazanej przez komisję i powierzył na okres próbny obowiązki kierownika ww. wydziału kandydatce M.J-W., która uzyskała drugą w kolejności liczbę punktów. Zgodnie z treścią § 2 pkt 2 ppkt 2 zarządzenia nr 159/Or/11 z dnia 29 marca 2011 r. *komisja przedłoży Prezydentowi protokół z przeprowadzonego naboru obejmujący m.in. rekomendację dotyczącą wyboru kandydata, a odmowa zaakceptowania przez Prezydenta protokołu z przeprowadzonego naboru uzasadniona m.in. stwierdzeniem niewystarczającego poziomu spełniania wymagań dodatkowych przez kandydata objętego rekomendacją komisji stanowi podstawę do powtórnego przeprowadzenia naboru w całości lub w części (§ 2 pkt 4). Komisja powołana ww. zarządzeniem w wyniku analizy złożonych dokumentów i przeprowadzeniu rozmów z kandydatami spełniającymi wymagania niezbędne zarekomendowała Prezydentowi Miasta kandydata W.M., który uzyskał najwyższą liczbę punktów. Brak zaakceptowania propozycji komisji w trakcie spotkania w dniu 29 kwietnia 2011 r. Prezydent Miasta uzasadnił wątpliwościami dotyczącymi wiedzy merytorycznej kandydata wskazanego przez komisję w przedmiocie opłaty adiacenckiej.*

(dowód: akta kontroli str. 176-187)

W powyższej sprawie Prezydent Miasta wyjaśnił: *nabór na stanowisko Kierownika Wydziału GNP został zakończony w trybie § 2 ust. 4 zarządzenia nr 159/Or/11 z dnia 29 marca 2011 r. brakiem wyboru kandydata rekomendowanego przez komisję w myśl § 2 ust. 2 pkt. 2 tego zarządzenia, a mianowicie dokonany przez Prezydenta Miasta, w toku spotkania w dniu 29 kwietnia 2011 r. i potwierdzonym stosowną notatką, niewystarczającego poziomu spełniania wymagań dodatkowych przez kandydata objętego rekomendacją komisji. W myśl ust. 2 pkt 2 lit a) ogłoszenia o naborze na stanowisko Kierownika Wydziału GNP, jednym z wymagań dodatkowych stawianych kandydatom była znajomość przepisów o gospodarce nieruchomościami. Stwierdziłem, iż posiadane przeze mnie informacje o niektórych działaniach rekomendowanego kandydata (wykonującego uprzednio*

²⁷ Dz. U. Nr 14, poz. 67 ze zm.

powierzone czasowo w trybie art. 21 ups obowiązki Kierownika Wydziału GNP) w zakresie gospodarki nieruchomościami nie pozwalają uznać, iż kandydat ten w wystarczającym stopniu spełnia wymagania dodatkowe w zakresie znajomości przepisów o gospodarce nieruchomościami. Na spotkaniu w dniu 29 kwietnia 2011 r. poinformowałem o zamiarze dokonania, zgodnie z art. 21 ups, powierzenia stanowiska Kierownika Wydziału GNP Pani Małgorzacie J-W. (dotychczas zatrudnionej na stanowisku inspektora w ww. wydziale) na okres 3 miesięcy od dnia 2 maja 2011 r. Po upływie tego okresu, z dniem 1 sierpnia 2011 r., na podstawie art. 20 ups (w drodze awansu wewnętrznego) przenieśliem Panią Małgorzatę J-W. na stanowisko Kierownika Wydziału GNP. Od dnia 1 sierpnia 2011 r. ww. stanowisko przestało być wolnym stanowiskiem urzędniczym w rozumieniu art. 12 ups, a tym samym nie zachodziła przesłanka do przeprowadzenia powtórnego naboru na to stanowisko.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 204-205)

Zdaniem NIK, w sytuacji gdy Prezydent Miasta nie zaakceptował kandydata rekomendowanego przez komisję, zgodnie z zapisami ww. zarządzenia o powołaniu komisji dla tego naboru, postępowanie powinno być powtórzone, a decyzja o zatrudnieniu innego kandydata, stanowiła naruszenie uregulowań wewnętrznych.

2. W ogłoszeniu o naborze nr 3/2011 z dnia 3 czerwca 2011 r. na stanowisko Sekretarza Miasta poinformowano kandydatów, iż komisja przeprowadzi rozmowy kwalifikacyjne obejmujące niezbędny sprawdzian umiejętności. W ogłoszeniu tym, pomimo obowiązku wynikającego z art. 13 ust. 2 pkt. 3 ups, nie wskazano natomiast, że wymaganiem dodatkowym będzie *umiejętność wykorzystania znajomości przepisów prawa i doświadczenia zawodowego poprzez przygotowanie i przedstawienia koncepcji wykonywania zadań na stanowisku sekretarza*. W załączniku nr 2 (arkusz oceny kandydatów) do zarządzenia 283/Or/11 z dnia 24 czerwca 2011 r. Prezydent Miasta określił skalę ocen za poszczególne elementy wymagań dodatkowych wymienionych w ogłoszeniu od 0-3 pkt, a w odniesieniu do ww. wymagania dodatkowego nie wskazanego w ogłoszeniu od 0-10 pkt. Kandydat rekomendowany przez komisję za ww. *umiejętność wykorzystania znajomości przepisów prawa i doświadczenia zawodowego* uzyskał 10 pkt, podczas gdy pozostali czterej kandydaci zaproszeni na rozmowę kwalifikacyjną od 0 - 4 pkt.

(dowód: akta kontroli str. 49-52, 138-149)

Prezydent Miasta wyjaśnił, że w ust. 5 pkt. 5 ogłoszenia wskazano, iż z każdym z kandydatów spełniającym wymagania niezbędne komisja przeprowadzi rozmowy kwalifikacyjne, obejmujące sprawdzian niezbędnych umiejętności. Zgodnie z § 2 ust. 1 zarządzenia w sprawie powołania komisji ds. przeprowadzenia naboru na stanowisko Sekretarza Miasta Kędzierzyn-Koźle komisja została zobowiązana m.in. do przeprowadzenia z kandydatami spełniającymi wymagania formalne rozmów kwalifikacyjnych obejmujących niezbędny sprawdzian umiejętności pozwalających zweryfikować poziom spełniania wymagań dodatkowych i udokumentowania tych czynności na formularzu stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia. Z uwagi na znaczenie stanowiska Sekretarza Miasta w strukturze organizacyjnej Urzędu Miasta w celu dokonania oceny spełniania przez kandydatów wymagań dodatkowych określonych w ogłoszeniu o naborze, zgodnie z brzmieniem arkusza oceny określonym w załączniku nr 2 do cytowanego zarządzenia w ramach odpowiedzi na pytania zadawane w toku rozmowy kwalifikacyjnej komisja zobowiązana została do zadania pytania o koncepcję wykonywania zadań na stanowisku Sekretarza Miasta, stanowiącą syntetyczne przedstawienie umiejętności

wykorzystania określonych w ogłoszeniu o naborze znajomości przepisów prawa i doświadczenia zawodowego w praktyce wykonawczej. Kandydaci spełniający wymagania formalne zostali powiadomieni przez komisję o zamiarze zadania odrębnego pytania o koncepcję wykonywania zadań na stanowisku Sekretarza Miasta. Z uwagi na fakt, iż kandydaci zostali zobowiązani wyłącznie do ustnego przedstawienia koncepcji wykonywania zadań na stanowisku Sekretarza Miasta, która stanowiła integralny element rozmowy kwalifikacyjnej, stwierdzić należy, iż w ogłoszeniu o naborze, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt. 3 ups zostały wyczerpująco podane wymagania dodatkowe, pożądane od kandydatów, a pytanie o koncepcję wykonywania zadań na stanowisku sekretarza mieściło się w zakresie przedmiotowym określonym w ogłoszeniu o naborze.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 212-213)

Pracownica, obsługująca pracę ww. komisji z ramienia Wydziału Or, oświadczyła, iż w dniu 14 lipca 2011 r. przekazała telefonicznie wszystkim kandydatom informację o rozmowie kwalifikacyjnej, w trakcie której kandydaci winni przedstawić własną koncepcję wykonywania zadań na stanowisku sekretarza. Fakt telefonicznego poinformowania o terminie rozmowy kwalifikacyjnej i o konieczności przygotowania koncepcji pracy na stanowisku sekretarza potwierdził jeden z kandydatów ubiegających się o pracę na tym stanowisku.

(dowód: akta kontroli str. 509-510)

NIK zauważa, iż brak informacji w ogłoszeniu o naborze o dodatkowym wymaganiu, obejmującego przygotowanie i przedstawienie koncepcji pracy na tym stanowisku, która była najwyżej punktowanym elementem rozmowy kwalifikacyjnej (0-10 pkt), nie tylko naruszał ww. przepis ups, ale i też mógł mieć wpływ na wynik końcowy tego naboru.

3. W pięciu ogłoszeniach o naborze na wolne stanowiska: referenta ds. budżetu i sprawozdawczości (nr 2/2011) i referenta ds. księgowości dochodów i wydatków (nr 8/2011), młodszego referenta ds. ochrony zdrowia (nr 4/2011), specjalisty ds. obsługi inwestorów (nr 11/2011) oraz specjalisty ds. komunikacji medialnej (nr 11/2012) jako wymaganie niezbędne podano m.in. wykształcenie wyższe, pomimo iż według rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, jak również zgodnie z regulaminem wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie na podstawie umowy o pracę na ww. stanowiskach wymagane było wykształcenie średnie.

(dowód: akta kontroli str. 88-90, 117-132, 133-137, 150-151, 166-167, 173-175)

W sprawie wymagania od kandydatów na ww. stanowiska urzędnicze wyższego wykształcenia Prezydent Miasta wyjaśnił, że zgodnie z delegacją określoną art. 37 ust. 1 pkt. 2 ups, powtórzoną w § 1 pkt 1 oraz § 3 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia, cytowany akt wykonawczy określa minimalne wymagania kwalifikacyjne niezbędne do wykonywania zadań na poszczególnych stanowiskach. W tabeli III części F pozycji 10 załącznika nr 3 do rozporządzenia minimalne wymagania kwalifikacyjne na stanowisku referenta określono jako wykształcenie średnie oraz dwuletni staż pracy. Określone w załączniku do regulaminu wynagradzania wymagania kwalifikacyjne mają – analogicznie do ustalonych w rozporządzeniu – status wymagań minimalnych. W nauce prawa ukształtowana jest w drodze wykładni systemowej linia interpretacyjna wskazująca, iż użycie przez ustawodawcę zwrotu "minimalne wymagania kwalifikacyjne" oznacza, iż pracodawca może wprowadzać dodatkowe wymogi lub podwyższać te, które zostały określone przez ustawodawcę. W świetle powyższej wykładni – w związku z oczywistym interesem pracodawcy samorządowego w zatrudnianiu

osób posiadających wykształcenie wyższe, stanowiących dominującą grupę wśród kandydatów na stanowiska urzędnicze – dopuszczalne jest ustalenie w ogłoszeniu o naborze na stanowisko referenta niezbędnych wymagań kwalifikacyjnych określonych w rozporządzeniu i regulaminie dla stanowisk usytuowanych w wyższych kategoriach zaszerogowania, np. podinspektora.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 198-199, 205)

4. W ogłoszeniu o naborze na wolne stanowisko referenta ds. transportu w Wydziale Działalności Gospodarczej (nr 2/2012) nie zawarto wymagania dotyczącego posiadania przez kandydatów 2 letniego stażu pracy, o którym mowa dla tego stanowiska w rozporządzeniu w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (kategoria IX zaszerogowania w tabeli IV części F pozycji 10 załącznika nr 3 do rozporządzenia) oraz regulaminie wynagradzania pracowników (poz. 22 załącznika nr 1 do regulaminu). W ogłoszeniu na to stanowisko, w wymaganiach niezbędnych wskazano m.in. wykształcenie wyższe, a w wymaganiach dodatkowych - doświadczenie zawodowe w pracy w jednostkach administracji samorządowej. W wyniku przeprowadzonego naboru zatrudniono na to stanowisko kandydata, który nie spełniał wymagań dodatkowych określonych w ogłoszeniu o naborze, tj. nie posiadał doświadczenia zawodowego w pracy w jednostkach administracji samorządowej (pkt 2 ppkt 2 ogłoszenia), jak również nie posiadał 2 letniego stażu pracy. W prowadzonym postępowaniu kwalifikacyjnym na to stanowisko nie zatrudniono natomiast kandydatki, która uzyskała w drugim etapie - rozmowy kwalifikacyjne w zakresie wymagań dodatkowych – co prawda taką samą liczbę punktów jak kandydat zatrudniony na to stanowisko (20 pkt), jednakże w pierwszym etapie (test wielokrotnego wyboru) - maksymalną liczbę 15 pkt, a zatrudniona w tym naborze osoba jedynie 9 pkt. Ww. kandydatka spełniała również wymagania w zakresie stażu pracy oraz doświadczenia w pracy w jednostkach samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 117-132, 133-137, 234-236, 249-250, 438-466)

W powyższej sprawie Prezydent Miasta wyjaśnił, że w wyniku przeprowadzonego w 2012 r. naboru na stanowisko referenta ds. transportu został zatrudniony kandydat spełniający wymagania określone w ogłoszeniu o naborze z dnia 11 kwietnia 2012 r., przepisach rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych oraz regulaminu wynagradzania pracowników zatrudnionych w Urzędzie. W myśl art. 13 ust. 2a ups wymagania niezbędne to wymagania konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku, natomiast wymagania dodatkowe to pozostałe wymagania pozwalające na optymalne wykonywanie zadań na danym stanowisku. Wymóg „doświadczenia zawodowego w pracy w jednostkach administracji samorządowej” w ogłoszeniu ww. naboru został zaliczony do jednego z 5 wymagań dodatkowych, pożądanых od kandydata oprócz znajomości przepisów czterech gałęzi prawa ustrojowego i materialnego, regulujących zadania na stanowisku objętym naborem. Niespełnienie jakiegokolwiek z wymagań pożądanых (zwłaszcza 1 z 5 wymagań pożądanых), w świetle cytowanego przepisu art. 13 ust. 2a ups nie stanowi przeszkody w dopuszczeniu kandydata do udziału w ocenie merytorycznej dokonywanej na podstawie rozmowy kwalifikacyjnej, a tym samym w uzyskaniu najkorzystniejszego bilansu spełniania wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze. Podwyższone wymagania niezbędne, analogiczne do określonego w tabeli III części F pozycji 10 załącznika nr 3 do Rozporządzenia oraz w pozycji 10 załącznika nr 1 do Regulaminu, minimalne wymagania kwalifikacyjne na stanowisku podinspektora w postaci wykształcenia wyższego bez wymogu posiadania jakiegokolwiek stażu pracy mogły zostać wskazane przez

pracodawcę samorządowego jako wymaganie niezbędne w ogłoszeniu o naborze na stanowisko referenta. Tym samym wskazanie w ogłoszeniu o naborze z dnia 11 kwietnia 2012 r. na stanowisko referenta ds. transportu jako wymagania niezbędnego wykształcenia wyższego bez wymogu posiadania jakiegokolwiek stażu pracy, przy jednoczesnym wskazaniu doświadczenia zawodowego jako wymagania pożądanego, w żadnym przypadku nie narusza przepisów Rozporządzenia ani Regulaminu. Niezależnie od powyższych rozważań wskazać należy, iż w myśl § 4 Rozporządzenia pracownikowi samorządowemu może być skrócony, w uzasadnionych przypadkach, staż pracy wymagany na danym stanowisku, z wyłączeniem stanowisk, dla których wymagany okres pracy zawodowej (staż pracy) określają odrębne przepisy oraz art. 5 ust. 2 (sekretarz miasta) i art. 6 ust. 4 ups (kierownicze stanowisko urzędnicze). Zgodnie z § 2 ust.2 pkt 1 i 2 zarządzenia Prezydenta Miasta powołującego komisję do przeprowadzenia naboru na stanowisko referenta ds. transportu w Wydziale Działalności Gospodarczej, komisja została zobowiązana m.in. do sporządzenia wykazu kandydatów spełniających wymagania określone w ogłoszeniu o naborze uszeregowanych względem kryterium poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze oraz wykazu nie więcej niż 5 kandydatów spełniających w najwyższym stopniu wymagania określone w ogłoszeniu o naborze. W myśl §2 ust.3 cytowanego zarządzenia odmowa zaakceptowania notatki z przeprowadzonego pierwszego etapu naboru mogła być uzasadniona wyłącznie stwierdzeniem naruszenia przez komisję zasad przeprowadzenia naboru lub stwierdzeniem niewystarczającego poziomu spełniania wymagań dodatkowych przez kandydata objętych rekomendacją komisji. W toku naboru na stanowisko referenta ds. transportu w Wydziale Działalności Gospodarczej, komisja powołana do przeprowadzenia tego naboru w notatce nr 3, mimo jednakowego najwyższego wyniku punktowego, uzyskanego przez dwoje kandydatów dokonała rekomendacji kandydata z uwagi na zaprezentowanie najkorzystniejszego bilansu spełniania wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze, stwierdzonego w toku rozmowy kwalifikacyjnej. Członkowie komisji wyjaśnili, iż rekomendacja komisji oparta została o wnikliwą analizę znajomości przepisów zaprezentowanych podczas rozmowy kwalifikacyjnej, a w szczególności ocenę zdolności jej zastosowania w praktycznej realizacji zadań na stanowisku referenta ds. transportu. W świetle powyższego stanu prawnego i faktycznego nie zaistniała przesłanka do odmowy zaakceptowania notatki z pierwszego etapu naboru, a tym samym do odmowy zatrudnienia rekomendowanego kandydata. W ogłoszeniu o naborze nr 2/2012 z dnia 11 kwietnia 2012 r. na wolne stanowisko urzędnicze referenta ds. transportu nie zawarłem wymagania 2 letniego stażu pracy określonego w tabeli III części F pozycji 10 załącznika nr 3 do Rozporządzenia jako minimalne wymagania kwalifikacyjne na stanowisku referenta z uwagi na wykazaną powyżej dopuszczalność ustalenia przez pracodawcę samorządowego jako wymagań niezbędnych w ogłoszeniu o naborze na stanowisko referenta podwyższonych wymagań kwalifikacyjnych, analogicznych do minimalnych wymagań kwalifikacyjnych na stanowisku podinspektora w postaci wykształcenia wyższego bez wymogu posiadania jakiegokolwiek stażu pracy.

(dowód: akta kontroli str. 42-44,198-207)

NIK wskazuje jednak, iż w Urzędzie stosowano niejednolite zasady określania w ogłoszeniach o naborach wymagań niezbędnych i dodatkowych, gdyż w pozostałych ogłoszeniach o naborach w roku 2012, gdzie wymagano stażu pracy, zawsze to wymaganie zawierano w wymaganiach niezbędnych. Jednocześnie w przypadku naboru na stanowisko specjalisty ds. komunikacji

zadań komisji w pierwszym etapie naboru. Obsługę kancelaryjną komisji prowadził Wydział Or, a nadzór nad sporządzaniem dokumentacji z przebiegu prac komisji sprawował Kierownik Wydziału Or. System obiegu dokumentów dotyczących naboru umożliwiał wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości przed rozstrzygnięciem postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 49-52)

W Urzędzie obowiązywał system kontroli obejmujący kontrolę zarządczą³⁰ oraz kontrolę następczą³¹, przeprowadzaną przez audytora wewnętrznego i specjalistę ds. kontroli zarządczej. W latach 2011-2013 (do 31 sierpnia) w Urzędzie nie przeprowadzono kontroli zewnętrznych i wewnętrznych, audytu wewnętrznego oraz audytów zarządzania jakością w zakresie przestrzegania procedur regulujących zatrudnianie pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 26-27, 40-41, 48)

W sierpniu 2011 r. do Urzędu wpłynął jeden wniosek w sprawie obligatoryjnego ogłaszania przez media (m.in. lokalne Radio Park) konkursów otwartych na stanowiska w sektorze publicznym. W odpowiedzi udzielonej 8 września 2011 r., tj. w ciągu miesiąca od daty wpływu, poinformowano wnioskodawczynię m.in. o obowiązującym stanie prawnym w zakresie publikacji ogłoszeń o naborach na wolne stanowiska urzędnicze na stronie internetowej Urzędu (w BIP), zgodnie z wymogami *ups*, o konkursach na stanowiska dyrektorów placówek oświatowych, o naborze na stanowiska dyrektorów instytucji kultury. Sekretarz Miasta poinformował ponadto, iż aktualnie (tj. do końca III kw. 2011 r.) wdrażany jest mechanizm publikacji w sieci internet wszystkich informacji o wolnych stanowiskach w Urzędzie i w gminnych jednostkach organizacyjnych, poprzez połączenie „linkiem” zakładek „Praca” na podmiotowych stronach internetowych jednostek ze zbiorczą zakładką „Praca w gminnych jednostkach organizacyjnych” na stronie internetowej Urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 78, 79-81)

W styczniu 2012 r. jeden z członków komisji konkursowej³² zrezygnował z udziału w pracach komisji, podając w uzasadnieniu decyzji, iż *po pierwszym etapie rozmów, po zapoznaniu się z dziwnymi kryteriami jest rozczarowany i zawiedziony, gdyż do udziału w konkursie nie zostały dopuszczone osoby, które mają pełne wykształcenie zarządzania kulturą i kilkanaście lat praktyki w zawodzie.*

Wybór kandydata zatrudnionego na stanowisku Dyrektora MOK, nie był dokonany na podstawie przepisów *ups*, lecz zgodnie z przepisami ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej³³ oraz rozporządzenia Ministra Kultury w sprawie organizacji i trybu przeprowadzania konkursu na kandydata na stanowisko dyrektora instytucji kultury.

(dowód: akta kontroli str. 99-116)

W 2012 r. do Urzędu wpłynęły odwołania czterech (z sześciu) kandydatów w związku z naborem nr I/2012 na stanowisko Dyrektora MOSiR. Kandydaci odwoływali się od decyzji komisji konkursowej z dnia 14 maja 2012 r., która po analizie złożonych ofert i uzyskaniu opinii radcy prawnego Urzędu uznała, iż oferty czterech kandydatów nie spełniają wymagań niezbędnych w zakresie stażu pracy³⁴

³⁰ Stanowiącą ogół działań podejmowanych przez komórki organizacyjne i gminne jednostki organizacyjne dla zapewnienia realizacji celów i zadań publicznych w sposób zgodny z prawem, efektywny i oszczędny.

³¹ Polegającą na badaniu czynności i operacji już zrealizowanych oraz odzwierciedlających je dokumentów, prowadzoną według przyjętego planu kontroli lub na doraźne zlecenie Prezydenta.

³² Powołanej w składzie sześciuosobowym do przeprowadzenia naboru nr III/2011 na stanowisko dyrektora MOK.

³³ Dz. U. z 2012 r., poz. 406.

³⁴ Zgodnie z treścią ogłoszenia o naborze wymagano m.in. co najmniej 5-letni staż pracy, w tym co najmniej 3-letni staż pracy lub wykonywanie przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami określonymi w ust. 2 pkt 2-3 (tj. wymagania dodatkowe: umiejętności w zakresie organizacji i zarządzania jednostkami organizacyjnymi lub innymi podmiotami realizującymi zadania z zakresu kultury fizycznej lub sportu, posiadanie uprawnień menadżera sportu).

i nie zaprosiła ich na rozmowy kwalifikacyjne. W odwołaniach kandydaci powoływali się na długoletnią działalność społeczną w klubach i międzyszkolnych związkach sportowych. Pracownik Wydziału Or poinformował kandydatów telefonicznie o podtrzymaniu przez komisję decyzji z dnia 14 maja 2012 r. Nabór nr I/2012 na stanowisko Dyrektora MOSiR zakończył się w dniu 8 czerwca 2012 r. bez rozstrzygnięcia. Informacja o zakończeniu postępowania została udostępniona w BIP Urzędu i na tablicy ogłoszeń. W odpowiedzi na ogłoszenie o naborze nr II/2012 na stanowisko Dyrektora MOSiR wpłynęły oferty pięciu kandydatów, z których cztery jako niespełniające wymagań niezbędnych w zakresie stażu pracy zostały przez komisję odrzucone. Dwóch kandydatów wystąpiło do Prezydenta Miasta z prośbą o pisemne uzasadnienie decyzji o odrzuceniu ofert. Pisemne odpowiedzi zostały udzielone niezwłocznie. Sprawę ww. naboru, który również nie został rozstrzygnięty, przedstawiono w pkt 2.3 niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 53-73, 74-77, 402-433)

Sekretarz Miasta W.K. wyjaśnił, że *nadzór nad działaniami Wydziału Or w zakresie naborów na wolne stanowiska urzędnicze sprawował m.in. poprzez: wyrażanie opinii i stanowiska w zakresie zgłaszanych potrzeb o zatrudnieniu składanych pisemnie i ustnie przez zastępców Prezydenta lub kierowników, w tym dotyczących ustalenia treści ogłoszeń o naborze, udział w komisjach do przeprowadzenia naborów na podstawie zarządzenia Prezydenta Miasta, przygotowywanie pytań testowych z zakresu funkcjonowania administracji samorządowej i budownictwa, nadzór nad sporządzaniem dokumentacji z przebiegu prac komisji przez Wydział Or, w tym zamieszczanie w BIP zaakceptowanych przez Prezydenta Miasta ogłoszeń o wynikach naboru.*

(dowód: akta kontroli str. 47, 197)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli w wyniku poprzedniej kontroli dotyczącej naboru pracowników na stanowiska urzędnicze, przeprowadzonej w Urzędzie w 2009 r.³⁵, wnioskowała do Prezydenta Miasta o *1/ formułowanie treści wymagań zawartych w ogłoszeniach o naborze w sposób pozwalający kandydatom do pracy jednoznacznie zinterpretować oczekiwania w nich zawarte oraz o 2/ rzetelne weryfikowanie przez komisję ds. naboru wymaganych umiejętności od kandydatów w odniesieniu do wiedzy szczególnie pożądanej lub specjalistycznej.* Obecna kontrola ujawniła, iż w dalszym ciągu w Urzędzie występują przypadki nieprzestrzegania wymogów ustawowych oraz procedury wewnętrznej przy obsadzaniu wolnych stanowisk urzędniczych, które omówiono w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 35-39)

³⁵ Wystąpienie pokontrolne P/09/190; LOP-410-14-05/2009 z dnia 6 stycznia 2010 r.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, NIK na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁶, wnosi o:

1. Zaniechanie powierzania pracownikom Urzędu w formie umów cywilnoprawnych czynności urzędniczych, w sytuacji gdy powinny być one wykonywane w ramach zawartych umów o pracę.
2. Przeprowadzanie naborów na wolne stanowiska urzędnicze zgodnie z przepisami *ups* oraz uregulowaniami wewnętrznymi.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

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.

Opole, dnia 20 grudnia 2013 r.

Kontroler
Damian Mielcarek
Specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

Iwona Zymań


.....
podpis

³⁶ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.