

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DELEGATURA w ZIELONEJ GÓRZE

LZG-410-19/2009

Nr ewid. 148/2010/P/09/190/LZG

Informacja
o wynikach kontroli
naboru pracowników
na stanowiska urzędnicze
w jednostkach samorządu terytorialnego

Z i e l o n a G ó r a w r z e s i e ń 2 0 1 0 r .

Misja *Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej*

Wizja *Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa*

Informacja o wynikach kontroli naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

R o m a n F u r t a k
Dyrektor Delegatury

Akceptuję:

J a c e k K o ś c i e l n i a k

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Zatwierdzam:

J a c e k J e z i e r s k i

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, września 2010 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
tel. 22 444 50 00
www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI:

1. WPROWADZENIE	4
1.1. NUMER I TEMAT KONTROLI.....	4
1.2. CEL KONTROLI.....	4
1.3. UZASADNIENIE PODJĘCIA KONTROLI.....	4
1.4. GŁÓWNE ZAGADNIENIA OBJĘTE KONTROLĄ.....	5
1.5. TERMIN PRZEPROWADZENIA KONTROLI ORAZ KONTROLOWANE JEDNOSTKI.....	5
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI	6
2.1. OCENA OGÓLNA KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	6
2.2. UWAGI KOŃCOWE I WNIOSKI	7
3. SZCZEGÓŁOWE USTALENIA KONTROLI	10
3.1. Pomijanie procedury otwartego i konkurencyjnego naboru	10
3.2. Formułowanie nieobiektywnych kryteriów	11
3.3. Nierówne traktowanie kandydatów	13
3.4. Zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych	15
3.5. Zatrudnianie osób niespełniających wymogów	17
3.6. Opóźnianie obsadzania stanowisk kierowniczych.....	18
3.7. Nierzetelna weryfikacja kandydatów	19
3.8. Nierzetelne wykonywanie czynności kancelaryjnych	22
3.9. Uchybienia formalne	23
3.10. Nieprecyzyjne regulacje wewnętrzne	26
4. INFORMACJE DODATKOWE O PRZEPROWADZONEJ KONTROLI.....	27
4.1. ZASADY DOBORU JEDNOSTEK DO KONTROLI.....	27
4.2. POSTĘPOWANIE KONTROLNE I DZIAŁANIA PODJĘTE PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI.....	27
5. ZAŁĄCZNIKI	29
ZAŁĄCZNIK NR 1. WYKAZ SKONTROLOWANYCH JEDNOSTEK	29
ZAŁĄCZNIK NR 2. LISTA OSÓB ZAJMUJĄCYCH KIEROWNICZE STANOWISKA, ODPOWIEDZIALNYCH ZA KONTROLOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ	31
ZAŁĄCZNIK NR 3. ANALIZA STANU PRAWNEGO DOTYCZĄCEGO KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI.....	34
ZAŁĄCZNIK NR 4. WYKAZ ORGANÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI.....	40

1. Wprowadzenie

1.1. Numer i temat kontroli

P/09/190 „Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego” .

1.2. Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny organizacji naboru oraz przestrzegania ustawowych i wewnętrznych procedur określających tryb naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego, a także sprawdzenie, czy nabór prowadzony był z zachowaniem zasady równości szans oraz w sposób ograniczający ryzyko wystąpienia korupcji.

1.3. Uzasadnienie podjęcia kontroli

Sprawne i skuteczne załatwianie przez administrację spraw wspólnoty lokalnej wymaga od pracowników organów jednostek samorządu terytorialnego wysokich kompetencji oraz rozległej wiedzy. Instrumentem zapewniającym wybór najlepiej przygotowanych kandydatów do służby publicznej w samorządzie terytorialnym jest m.in. otwarty i konkurencyjny nabór, unormowany w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych¹.

W 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła sposób prowadzenia naborów w 21 jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego² oraz lubuskiego³. Ujawniono liczne przykłady obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych z pominięciem procedury naboru, formułowanie kryteriów wyboru kandydatów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, zatrudnianie osób niespełniających normatywnych wymogów w zakresie stażu pracy i wykształcenia,

¹ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458

² S/08/004 *Nabór na stanowiska urzędnicze w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego* (nr ewid. 154/2008/S/08/004/LWA)

³ P/08/166 *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego* (nr ewid. 154a/2008/P/08/166/LZG)

długotrwałe zwlekanie z przeprowadzeniem naborów na stanowiska urzędnicze, a także niezgodne z prawem lub nierzetelne wykonywanie czynności kancelaryjnych dotyczących naborów. We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono uchybienia o charakterze formalnym, dotyczące niepełnej treści ogłoszeń o naborze i niewłaściwego trybu ich publikacji.

Ponieważ środowiska samorządowe jako przyczynę wielu nieprawidłowości wskazywały nadmierną rygorystyczność przepisów i w celu umożliwienia efektywniejszego zarządzania zasobami kadrowymi postulowały większą elastyczność zasad naboru, od 1 stycznia 2009 r. zmodyfikowano procedurę obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej. Nowe przepisy m.in. usankcjonowały tzw. nabór wewnętrzny, tj. możliwość obsadzania wolnych stanowisk osobami już zatrudnionymi w urzędzie, bez potrzeby wszczynania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. Wprowadziły także łagodniejsze kryteria stażowe wobec osób kandydujących na stanowiska urzędnicze.

1.4. Główne zagadnienia objęte kontrolą

Przedmiotem kontroli był sposób prowadzenia naborów na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego w 2009 r. W szczególności kontrolą objęto zakres przyjęć na stanowiska urzędnicze, sposób upubliczniania informacji o naborach, kryteria wyboru kandydatów oraz przebieg i dokumentowanie naborów.

1.5. Termin przeprowadzenia kontroli oraz kontrolowane jednostki

Kontrolę prowadzono w okresie od 28 września 2009 r. do 1 kwietnia 2010 r. w 45 jednostkach samorządu terytorialnego (15 starostwach powiatowych oraz 30 urzędach gmin), zlokalizowanych na terenie 8 województw (dolnośląskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, podlaskiego, pomorskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego). Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴, z uwzględnieniem kryteriów legalności, rzetelności i gospodarności określonych w art. 5 ust. 2 tej ustawy.

⁴ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ocena ogólna kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła naruszenie ustawowych i wewnętrznych procedur naboru na stanowiska urzędnicze w 34 jednostkach spośród 45 skontrolowanych (75%), w tym negatywnie oceniono 4 jednostki⁵, w których naruszenia obowiązujących procedur miały wpływ na wyniki organizowanych naborów. Bez zastrzeżeń oceniono sposób prowadzenia naborów w 11 jednostkach, w tym w 9 gminach⁶ oraz 2 powiatach⁷.

Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli polegały głównie na:

- ignorowaniu ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, co stwierdzono w 4 jednostkach (opis, str. 10-11);
- obchodzeniu przepisów nakładających obowiązek stosowania konkurencyjnej procedury naboru, co stwierdzono w 9 jednostkach; polegało to na zatrudnianiu na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy (opis, str. 15-16) oraz zwlekaniu z przeprowadzeniem naboru (opis, str. 18);
- stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru, a w rzeczywistości sterowaniu przebiegiem konkursów, by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów. Odbywało się to poprzez ustalanie kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach, za to odpowiadających kwalifikacjom preferowanych osób, wybiórcze stosowanie przyjętych zasad oraz nierówne traktowanie kandydatów. Takie przypadki ujawniono w 17 skontrolowanych jednostkach (opis, str. 11-14; 19-22);
- nierzetelnym wykonywaniu czynności kancelaryjnych dotyczących naborów, a także niedochowaniu terminów publikacji ogłoszeń o naborach lub o ich wynikach, odstępstwach od obowiązkowej treści tych informacji,

⁵ Urząd Miejski w Gnieźnie i w Nysie, Urząd Gminy Lipnica, Starostwo Powiatowe w Namysłowie

⁶ Bardo, Głuszycza, Łomża, Nidzica, Nowy Tomyśl, Olsztynek, Poddębice, Radomsko, Wałbrzych

⁷ Dzierżoniów, Sztum

niedostosowaniu regulacji wewnętrznych do nowych przepisów prawnych. Takie formalne uchybienia stwierdzono w 31 jednostkach (opis, str. 22-26).

Z kontroli wynika, że sposób przeprowadzania naborów nie stwarzał równych szans wszystkim ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru najlepszych kandydatów. Ponadto ujawnione w toku kontroli przykłady braku czytelnych i niezmiennych kryteriów oceniania kandydatów, nierównego ich traktowania oraz lekceważenia obowiązujących procedur stwarzały w procesach naboru na stanowiska urzędnicze ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych.

2.2. Uwagi końcowe i wnioski

1. Nieprzestrzeganie ustawowych i wewnętrznych procedur naboru na stanowiska urzędnicze uzasadniane było przez pracodawców samorządowych względami ekonomicznymi, nieznaną regulacji prawnych bądź nieracjonalnością narzuconych procedur. W takich sytuacjach obowiązujące procedury traktowano jako wymóg formalny, uciążliwy i utrudniający obsadzanie wolnych stanowisk urzędniczych według woli pracodawcy.

Przyczyną naruszania procedur było także niewłaściwe przygotowanie naboru, w tym pospieszny i nieprzemyślany opis cech i umiejętności, jakimi powinien legitymować się kandydat, często przypadkowy lub zbyt szczegółowy, eliminujący dobrych kandydatów, co prowadziło do odchodzenia w trakcie postępowania konkursowego od wcześniej przyjętych kryteriów i zastępowania ich nowymi.

2. Ustawa o pracownikach samorządowych określa zamknięty katalog podstaw zatrudnienia pracowników samorządowych, którymi są wybór, powołanie oraz umowa o pracę. Pracodawcy samorządowi ignorując te przepisy, łamali jedną z fundamentalnych zasad prawa pracy, jaką jest równe prawo pracowników z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków.

Zlecenie wykonywania czynności urzędniczych w formie umów cywilnoprawnych pozwalało pracodawcom unikać stosowania wielu procedur obowiązujących wobec pracowników etatowych. Równocześnie tworzyło upośledzoną w swych prawach

kategorię osób, którym np. nie przysługiwało prawo do urlopu zdrowotnego lub wypoczynkowego oraz których nie chroniły przepisy gwarantujące trwałość zatrudnienia, mimo iż wykonywały takie same obowiązki jak pracownicy samorządowi, w miejscu i godzinach pracy urzędu oraz pod nadzorem tych samych przełożonych. Należy również pamiętać, że kwoty wypłaconych wynagrodzeń z tytułu wykonywanych umów cywilnoprawnych są w inny sposób opodatkowane niż wynagrodzenie ze stosunku pracy. To samo dotyczy sposobu naliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Skala tego zjawiska zwiększyła się w stosunku do ujawnionej przez NIK w kontroli przeprowadzonej w 2008 r.

3. Usankcjonowanie w aktualnie obowiązującej ustawie o pracownikach samorządowych tzw. naboru wewnętrznego (możliwość awansowania urzędników bez konieczności prowadzenia naboru) jest rozwiązaniem racjonalnym, gdyż umożliwia elastyczne zarządzanie kadrami przez pracodawców samorządowych. Jednak obecne brzmienie art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, definiującego pojęcie wolnego stanowiska urzędniczego, jest na tyle nieprecyzyjne, że może prowadzić do niejednolitego stosowania prawa, w tym awansowania na stanowiska urzędnicze pracowników samorządowych innych niż urzędnicy, bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru.

Przepis ten wyłącza z zakresu wolnych stanowisk urzędniczych, do których obsadzenia wymagane jest postępowanie w sprawie naboru, m.in. stanowiska, na które został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki. Pojęcie pracownika samorządowego jest szerokie i obejmuje poza stanowiskami urzędniczymi także stanowiska doradców, asystentów oraz pracowników pomocniczych i obsługi. Zatem bez naruszenia ustawy można obecnie zatrudnić osobę na stanowisku np. gońca i po krótkim czasie, bez procedury naboru, przenieść ją na stanowisko urzędnicze (jeżeli będzie spełniała formalne wymogi kwalifikacyjne), bo posiadać już będzie status pracownika samorządowego. Co ciekawe, w przypadku przeniesienia pracownika z innej jednostki samorządowej ustawa wymaga, aby przenoszony pracownik był zatrudniony na stanowisku urzędniczym lub nawet kierowniczym stanowisku urzędniczym.

Powstała niejednoznaczność wykorzystywana jest przez jednostki samorządowe do obsadzania na stanowiskach urzędniczych osób, których umiejętności

i przygotowanie zawodowe nie zostały zweryfikowane w trybie konkursowym. Kontrola NIK wykazała, że taki przypadek wystąpił w Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu, w którym dwa stanowiska podinspektorów w Wydziale Komunikacji i Transportu obsadzono osobami uprzednio zatrudnionymi na stanowiskach pomocniczych.

*
* *

Oprócz wniosków mających na celu usunięcie nieprawidłowości w naborach na stanowiska urzędnicze, ujawnionych w kontrolowanych jednostkach samorządowych i przedstawionych w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników tych jednostek (opis, str. 27-28), ustalenia kontroli uzasadniają:

- rozważenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą w celu zmiany art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych w sposób eliminujący możliwość zatrudnienia na stanowisku urzędniczym osób bez uprzedniej weryfikacji ich umiejętności i przygotowania zawodowego w otwartej i konkurencyjnej procedurze. Postulowana zmiana powinna polegać na wskazaniu, że wolnym stanowiskiem urzędniczym (w tym kierowniczym) jest stanowisko, na które nie został przeniesiony inny urzędnik danej lub innej jednostki samorządowej, posiadający wymagane na danym stanowisku kwalifikacje, a nie – jak to jest obecnie – inny pracownik samorządowy danej jednostki.**

3. Szczegółowe ustalenia kontroli

W okresie objętym kontrolą w badanych jednostkach samorządu terytorialnego obsadzono w drodze otwartych i konkurencyjnych naborów łącznie 345 wolnych stanowisk urzędniczych. Liczba przeprowadzonych naborów w poszczególnych jednostkach wahała się od 2 do 34. Badaniami kontrolnymi objęto sposób obsadzenia wszystkich stanowisk urzędniczych.

3.1. Pomijanie procedury otwartego i konkurencyjnego naboru

W 4 spośród 45 skontrolowanych jednostek (9%) stwierdzono obsadzanie wolnych stanowisk urzędniczych z pominięciem otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w ustawie o pracownikach samorządowych. Nielegalnie, tj. z pominięciem obowiązującej procedury naboru, zatrudniono łącznie 24 osoby.

W poszczególnych jednostkach samorządowych liczba urzędników zatrudnionych z całkowitym pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru wynosiła:

Urząd Miasta Bochnia – 13 osób,

Urząd Miejski w Gnieźnie – 7 osób,

Urząd Miasta Zduńska Wola – 3 osoby,

Starostwo Powiatowe w Słupcy – 1 osoba.

- w **Urzędzie Miasta Bochnia** na stanowiskach urzędniczych w różnych komórkach organizacyjnych urzędu, bez wymaganej prawem procedury, zatrudniono 11 osób (na 3 lub 6 miesięcy). Osoby te przed ich zatrudnieniem odbywały w urzędzie staż dla bezrobotnych, a w umowach z Powiatowym Urzędem Pracy w Bochni miasto zobowiązało się do zatrudnienia bezrobotnych po zakończeniu stażu. Ponadto na podstawie umowy z PUP zorganizowano dwa interwencyjne miejsca pracy o charakterze urzędniczym na okres jednego roku, po upływie którego urząd zobowiązał się do zatrudnienia osób bezrobotnych w ramach umowy o pracę w pełnym wymiarze czasu pracy na czas określony trzech miesięcy.
- Zawarcie umów z powiatowymi urzędami pracy, w których zobowiązano się do zatrudnienia bezrobotnych po upływie stażu, poprzedziło obsadzenie stanowisk urzędniczych (po dwóch młodszych referentów) również w **Urzędzie Miasta Zduńska**

Wola oraz **Urządzie Miejskim w Gnieźnie**. Dodatkowo w urzędzie w Gnieźnie nie zastosowano otwartego i konkurencyjnego naboru przy obsadzaniu stanowiska w Referacie Ochrony Środowiska, zatrudniając osobę, która wcześniej związana była z urzędem umową na zastępstwo pracownika długotrwale nieobecnego w pracy, oraz kolejnych dwóch stanowisk w Wydziale Gospodarowania Lokalami, obsadzając je osobami, które bez powodzenia uczestniczyły w innych naborach.

- W **Starostwie Powiatowym w Słupcy** oraz w **Urzędzie Miasta Zduńska Wola** wystąpiły przypadki powierzania osobom zatrudnianym na zastępstwo innych zakresów obowiązków niż mieli pracownicy, których te osoby miały zastępować. Na przykład w Zduńskiej Woli na czas zastępstwa inspektor zatrudnionej w Dziale Informatyki Wydziału Administracyjno-Gospodarczego zatrudniono podinspektora w Biurze Audytu, Kontroli i Nadzoru Właścicielskiego. Takie działanie oznaczało zatrudnienie pracownika na stanowisku urzędniczym z pominięciem otwartego i konkurencyjnego naboru.

Niestosowanie ustawowych procedur dotyczących naboru uzasadniane było m.in. koniecznością honorowania postanowień umów zawartych z powiatowymi urzędami pracy, stosownie do których osoba bezrobotna po zakończeniu stażu miała być zatrudniana w urzędzie na czas określony lub nieokreślony (Prezydent Miasta Zduńska Wola, Prezydent Miasta Gniezna, Burmistrz Miasta Bochnia), wieloletnim doświadczeniem zawodowym kandydata, uprzednim zatrudnieniem na czas usprawiedliwionej nieobecności innego pracownika, trudną sytuacją kadrową oraz „zasadami racjonalności” (Prezydent Miasta Gniezna), a także względami ekonomicznymi (Burmistrz Miasta Bochnia).

3.2. Formułowanie nieobiektywnych kryteriów

W 3 jednostkach samorządu terytorialnego (7% skontrolowanych) w procedurze naboru odnotowano formułowanie kryteriów preferujących konkretnego kandydata lub kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach. I tak:

- **Urząd Miasta Skierniewice** określał wymagania na niektóre stanowiska w sposób zwiększający szanse wyboru preferowanych kandydatów. W trzech przypadkach zatrudnienie pracowników wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru poprzedzone było wykonywaniem przez nich pracy na tych stanowiskach na podstawie

umów zawartych na zastępstwo. Określone w ogłoszeniach kryteria naboru były zbieżne z posiadanymi kwalifikacjami oraz doświadczeniem zawodowym tych osób. Fakt, że wymienione wymagania spełniały osoby już zatrudnione w urzędzie, które z sukcesem zakończyły procedurę naboru, rodziło uzasadnione podejrzenie o dobranie kryteriów wyboru „pod konkretnych kandydatów”, tj. o brak obiektywizmu ze strony urzędu i chęć zwiększenia szans wybranych osób. I tak:

- w przypadku stanowiska naczelnika w jednym z wydziałów w ogłoszeniu o naborze nie sformułowano m.in. wymogu posiadania stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, podczas gdy taki wymóg stosowano wobec kandydatów na niższe stanowiska urzędnicze. W efekcie stanowisko obsadzono osobą zatrudnioną w urzędzie na zastępstwo, która nie legitymowała się doświadczeniem zawodowym w jednostkach samorządu terytorialnego;
- przy naborze na wolne stanowisko w Wydziale Promocji i Współpracy z Zagranicą preferowano wykształcenie dziennikarskie lub wykształcenie w zakresie filologii polskiej oraz posiadanie doświadczenia w pracy dziennikarskiej. Pomimo prowadzonej współpracy z sześcioma europejskimi miastami partnerskimi nie zastosowano wobec kandydata wymogu znajomości języka obcego. Wyłoniony w naborze pracownik posiadał preferowane wykształcenie (filologia polska) oraz doświadczenie dziennikarskie, jednocześnie nie legitymował się znajomością języka obcego;
- w ogłoszeniu na stanowisko podinspektora w innym z wydziałów, wymagano od kandydata wykształcenia wyższego z tytułem magistra i co najmniej rocznego stażu pracy w administracji samorządowej, chociaż przepisy dopuszczają posiadanie na tym stanowisku średniego wykształcenia. Wyłoniony kandydat, będący jednocześnie pracownikiem urzędu zatrudnionym na zastępstwo, spełniał wszystkie wymogi.
- **W Starostwie Powiatowym w Kaliszu** w ogłoszeniu o naborze jako niezbędne wymagania wskazano znajomość standardów audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych, a także „posiadanie certyfikatu potwierdzającego zdobycie umiejętności audytora wewnętrznego II stopnia oraz wpisu na krajową listę kontrolerów/audytorów wewnętrznych”. Wymagany „certyfikat” i „wpis” nie były obiektywnymi wyznacznikami znajomości standardów

audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w jednostkach sektora finansów publicznych. Certyfikat, jaki wskazano w tym ogłoszeniu, jest wydawany przez niepubliczny Polski Instytut Kontroli Wewnętrznej Sp. z o.o. w Warszawie (prowadzący także wspomnianą krajową listę kontrolerów/audytorów wewnętrznych) i uprawnia do realizacji audytu wewnętrznego wyłącznie w niepublicznym sektorze gospodarki. Wymóg ten spełniała tylko jedna z dwu kandydatek ubiegających się o to stanowisko. Druga z kandydatek, która nie znalazła uznania w oczach komisji rekrutacyjnej, legitymowała się zaświadczeniem Ministra Finansów o złożeniu z wynikiem pozytywnym egzaminu na audytora wewnętrznego i w odróżnieniu od kandydatki rekomendowanej przez komisję, także doświadczeniem na podobnym stanowisku w jednostce samorządu terytorialnego.

- W **Urzędzie Gminy Lipnica** w ogłoszeniu o naborze na stanowisko referenta ds. wodno - kanalizacyjnych określono jako niezbędne posiadanie przez kandydata wykształcenia kierunkowego w zakresie inżynierii środowiska. Tym samym w sposób nieuzasadniony ograniczono konkurencyjność naboru, gdyż pozbawiono osoby legitymujące się pokrewnym wykształceniem, na przykład o kierunku inżynieria sanitarna czy technologie ochrony środowiska, możliwości skutecznego ubiegania się o to stanowisko. Tymczasem na każdym z tych kierunków można uzyskać wiedzę odpowiednią do pracy na ww. stanowisku.

3.3. Nierówne traktowanie kandydatów

W 4 urzędach (9% skontrolowanych) ujawniono przykłady nierównego traktowania osób startujących w naborach. I tak:

- W naborze na jedno z kierowniczych stanowisk urzędniczych w **Starostwie Powiatowym w Prudniku** nie wyłoniono zwycięzcy, pomimo że uczestniczyły w nim trzy osoby spełniające wymogi formalne, a jedna z kandydatek – jak stwierdził przewodniczący komisji konkursowej – *wykazała w 70% zadowolające odpowiedzi*. W tym samym dniu powierzono pełnienie obowiązków na tym stanowisku osobie, która nie brała udziału w naborze, uzasadniając to „faktem częstego stosowania takiego rozwiązania przez władze poprzedniej kadencji”. Należy odnotować, że osoba, której powierzono pełnienie obowiązków, nie spełniała wymagań kwalifikacyjnych w zakresie stażu pracy.

- W **Starostwie Powiatowym w Namysłowie** w wyniku naboru na stanowisko urzędnicze zatrudniony został kandydat, który nie spełniał kryteriów w zakresie wykształcenia. W ogłoszeniu wskazano, że niezbędne jest posiadanie przez kandydata wykształcenia wyższego o kierunku europeistyka oraz ukończenie studiów podyplomowych w zakresie funduszy europejskich (dodatkowe kryterium). Wyłoniony kandydat, pomimo niespełnienia ww. kryteriów, uzyskał o 0,5 pkt więcej niż jego konkurent spełniający wszystkie kryteria. Na podkreślenie zasługuje fakt, że wybrany kandydat odbywał uprzednio staż w starostwie, a jego opiekunem zawodowym była osoba, która opracowała test weryfikujący przydatność kandydatów na wspomnianym stanowisku, a jednocześnie pełniła funkcję członka komisji rekrutacyjnej.
- W **Starostwie Powiatowym w Kaliszu** nabór na stanowisko konsultanta Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w punkcie informacyjnym nie został rozstrzygnięty, gdyż na ogłoszenie odpowiedział tylko jeden kandydat spełniający warunki uczestnictwa w naborze. Komisja rekrutacyjna postanowiła nie rekomendować tego kandydata ze względu – jak zapisano w protokóle z posiedzenia – *na brak możliwości sprawdzenia w trybie konkursowym*. W innych naborach zorganizowanych przez starostwo fakt zgłoszenia się tylko jednego kandydata spełniającego warunki stawiane w ogłoszeniu nie stanowił przeszkody w udzieleniu przez komisję rekrutacyjną pozytywnej rekomendacji.
- W **Starostwie Powiatowym w Ostródzie** na stanowisku urzędniczym w Wydziale Oświaty, Kultury i Sportu zatrudniono osobę bez doświadczenia zawodowego w zakresie realizacji zadań z dziedziny kultury i sportu, tj. niespełniającą wymogu określonego jako niezbędny w ogłoszeniu o naborze. Jednocześnie została odrzucona oferta kandydata, który spełniał ten wymóg. W przypadku innych postępowań prowadzonych w starostwie, oferty kandydatów niespełniających wymogów sformułowanych w ogłoszeniu były odrzucane. Wicestarosta Ostródzki, zapytany o przyczyny zatrudnienia osoby niespełniającej wymogów, wskazał na jej aktywność na innych polach.

3.4. Zatrudnianie na podstawie umów cywilnoprawnych

W 7 skontrolowanych urzędach (16%) ujawniono praktykę zatrudniania na stanowiska urzędnicze na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy.

W dwóch starostwach powiatowych (**Belchatów** i **Namysłów**) oraz w pięciu urzędach miejskich (**Białystok**, **Nysa**, **Opole**, **Skierniewice** i **Zduńska Wola**) zawarto łącznie z 23 osobami umowy zlecenia lub o dzieło w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy. Zleceniobiorcy wykonywali zadania będące przedmiotem umowy w siedzibie urzędu, w godzinach jego pracy i pod nadzorem przełożonego, a za wykonywaną pracę otrzymywali comiesięczne wynagrodzenie. Warunki, w jakich realizowane były umowy świadczą, że w istocie nawiązano stosunek pracy, o którym mowa w art. 22 § 1 Kodeksu pracy⁸. Stanowiło to naruszenie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, określonego w przepisie art. 22 § 1² Kodeksu pracy, a także przepisu art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, który zawiera zamknięty katalog podstaw zatrudniania pracowników samorządowych.

W ramach umów cywilnoprawnych zleceniobiorcy wykonywali typowe czynności urzędnicze, np. opracowywali projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, sporządzali sprawozdania z wydatków i dochodów oraz wnioski o zmianach w planach finansowych jednostek budżetowych, nadzorowali realizację projektów oświatowych, prowadzili obsługę kasy, dokonywali wszelkich operacji pieniężnych, sporządzali raporty, odprowadzali środki finansowe do banku, wprowadzali dane do Systemu Gospodarowania Mieniem na podstawie zawartych umów notarialnych przenoszących prawo użytkowania wieczystego gruntu, archiwizowali dokumentację, wprowadzali i weryfikowali dane dotyczące wieczystego użytkowania gruntów i sprzedaży mienia gminnego, ewidencjonowali oraz windykowali należności podatkowe, weryfikowali księgi inwentarzowe oraz prowadzili nadzór nad gospodarką leśną. Powyższe zadania były przypisane do kompetencji odpowiednich komórek organizacyjnych urzędu lub starostwa.

⁸ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

Zawieranie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, kierownicy jednostek kontrolowanych tłumaczyli przede wszystkim czasowym spiętrzeniem zadań oraz brakami kadrowymi.

- **Burmistrz Nysy** uzasadniła zawieranie umów cywilnoprawnych koniecznością realizacji dodatkowych zadań, których zakres i rozmiar był trudny do przewidzenia oraz brakiem pracowników posiadających stosowne uprawnienia zawodowe. Przedmiotem umów było opracowanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym samym czasie na stanowisku naczelnika Wydziału Gospodarki Przestrzennej istniał wakat. Nabór na zwolnione stanowisko ogłoszony został dopiero pół roku po rozwiązaniu stosunku pracy z poprzednim naczelnikiem wydziału. W ramach naboru osoba świadcząca pracę na podstawie zlecenia zgłosiła swoją ofertę, która spełniała wszystkie wymogi. Komisja rekrutacyjna postanowiła jednak nie przeprowadzać rozmowy kwalifikacyjnej, lecz zawrzeć z oferentką kolejną umowę zlecenia na okres 3 miesięcy. Następną umowę zlecenia zawarto na dalsze 5 miesięcy. Do czasu zakończenia kontroli NIK nie ogłoszono kolejnego naboru na nieobsadzone stanowisko.
- w **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** negatywnie oceniono zawarcie 28 umów cywilnoprawnych. W ramach tych umów czterem osobom zlecono wykonywanie prac przy zbiorach danych osobowych⁹ (16 umów), nie udzielając im upoważnienia do przetwarzania tych danych, wymaganego art. 37 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych¹⁰. Ponadto z dwiema osobami zwarto sześć umów zleceń (dwu i sześciomiesięcznych), mimo że osoby te wykonywały nieprzerwanie (jedna przez 18 miesięcy, a druga przez 6 miesięcy, w tym przez okres odpowiednio 8 i 3 miesięcy podpisywały listy obecności) zadania pod kierownictwem dyrektora Departamentu Edukacji, Kultury i Sportu, w miejscu i czasie przez niego wyznaczonym i za wynagrodzeniem.

⁹ Ewidencja podatników podatków i opłat lokalnych, podatku rolnego i leśnego, ewidencja gruntów, rejestr decyzji budowlanych i ewidencji pomocy finansowej osobom uczącym się.

¹⁰ Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.

3.5. *Zatrudnianie osób niespełniających wymogów*

W 4 jednostkach samorządu terytorialnego objętych kontrolą (9%) na stanowiskach urzędniczych zatrudniono osoby niespełniające normatywnych wymogów w zakresie stażu pracy bądź ochrony informacji niejawnych. I tak:

- w **Urzędzie Miasta Reda** zatrudniono na stanowisku młodszego referenta ds. zarządzania kryzysowego i ochrony informacji niejawnych osobę, która nie posiadała odpowiedniego przeszkolenia oraz poświadczenia bezpieczeństwa. Było to możliwe, gdyż zastosowano kryteria naboru nieadekwatne do zadań realizowanych na tym stanowisku. Działaniem takim burmistrz, odpowiedzialny za ochronę informacji niejawnych w Urzędzie¹¹, naruszył art. 3, w związku z art. 18 ust. 5 ustawy o ochronie informacji niejawnych, który stanowi, że pracownikiem pionu ochrony w jednostce organizacyjnej może być osoba, która posiada odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa, wydane po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego, oraz która odbyła przeszkolenie w zakresie ochrony informacji niejawnych.
- W **Urzędzie Gminy Lipnica** na stanowisku Sekretarza Gminy zatrudniono osobę nieposiadającą co najmniej dwuletniego stażu pracy na urzędniczym stanowisku kierowniczym, tym samym naruszono art. 5 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Natomiast na stanowisku referenta zatrudniono osobę, która wykazała się niespełną 8-miesięcznym stażem pracy, zamiast wymaganym przez prawo dwuletnim doświadczeniem zawodowym¹².
- W **Starostwie Powiatowym w Namysłowie** osoba zatrudniona na stanowisku referenta nie posiadała potwierdzonego dwuletniego stażu pracy.
- **Starostwo Powiatowe w Prudniku** obsadziło wolne kierownicze stanowisko urzędnicze osobą niespełniającą wymagań kwalifikacyjnych, gdyż mogła się ona wykazać tylko półtorarocznym stażem pracy w pomocy społecznej, a przepisy prawa wymagają, by osoba zatrudniona na takim stanowisku legitymowała się co najmniej trzyletnim stażem pracy w opiece społecznej¹³.

¹¹ Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 22 stycznia 1999 r. o ochronie informacji niejawnych (Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1631 ze zm.)

¹² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 146, poz. 1223 ze zm.), obowiązujące do 31 marca 2009 r.

¹³ Art. 122 ust. 1 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 ze zm.)

W **Urzędzie Miasta Bochnia** w wyniku naboru na stanowiska referentów zatrudniono osoby spełniające kryterium posiadania co najmniej dwuletniego stażu zawodowego, ale w ogłoszeniach sformułowano wymóg tylko jednorocznego stażu pracy. Wymóg posiadania co najmniej dwuletniego stażu pracy pomięto w ogłoszeniach o naborze na stanowiska referentów w **Urzędzie Miejskim w Gnieźnie** oraz **Urzędzie Miejskim w Białymstoku**. Ponadto w Urzędzie Miejskim w Białymstoku w ogłoszeniu na stanowisko specjalisty zrezygnowano z wymaganego przepisami prawa trzyletniego stażu pracy.

3.6. Opóźnianie obsadzania stanowisk kierowniczych

W 2 jednostkach kontrolowanych stwierdzono opóźnianie działań zmierzających do obsadzenia stanowisk kierowniczych osobami wyłonionymi w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. I tak:

- **Starosta Siemiatycki** zamiast wszcząć procedurę naboru, powierzył pełnienie obowiązków zastępcy geodety powiatowego jednemu z pracowników starostwa. Podkreślić należy, że przez trzy i pół roku był wakat na tym stanowisku.
- W **Urzędzie Miasta Skierniewice** opóźniono działania zmierzające do obsadzenia w drodze naboru trzech stanowisk kierowniczych: rzecznika prasowego, naczelnika Wydziału Finansowego i kierownika Biura Rady Miasta. W pierwszym przypadku okres pełnienia obowiązków przekroczył dwa lata, w drugim trwał ponad półtora roku, a w trzecim ponad rok. Stwierdzone w tym względzie nieprawidłowości zostały w toku kontroli usunięte poprzez ogłoszenie naboru na stanowisko rzecznika prasowego, a w dwóch pozostałych przypadkach - poprzez awansowanie pracowników urzędu posiadających wymagane kwalifikacje.

Instytucja powierzenia pełnienia obowiązków nie jest przewidziana w przepisach prawa dotyczących pracowników samorządowych, a jedynie została ukształtowana przez praktykę. Z założenia ma charakter krótkotrwały i przejściowy, zatem nie powinna być nadużywana. Konieczność zapewnienia prawidłowej organizacji pracy w chwili powstania wakat na stanowisku kierowniczym uzasadnia powierzenie pełnienia obowiązków, jednak powinno temu towarzyszyć rozpisanie konkursu, będącego jedynym przewidzianym prawem instrumentem zapewniającym wybór najlepiej przygotowanych kandydatów do służby publicznej w samorządzie terytorialnym.

3.7. Nierzetelna weryfikacja kandydatów

W 13 jednostkach (29%) nierzetelnie weryfikowano spełnianie przez kandydatów kryteriów sformułowanych w ogłoszeniach o naborze lub świadomie ignorowano niektóre wymogi warunkujące powodzenie kandydata w procedurze naboru.

W 4 starostwach powiatowych oraz 5 urzędach gmin nie dochowano należytej staranności przy weryfikowaniu dokumentów aplikacyjnych kandydatów na urzędników, o czym świadczą następujące przykłady:

- **w Starostwie Powiatowym w Belchatowie** w odniesieniu do 4 ze 138 ofert niewłaściwie zweryfikowano i oceniono zawarte w nich dokumenty. Kandydatom na stanowiska urzędnicze obniżono liczbę punktów z uwagi na niedostarczenie wymaganych dokumentów, chociaż dokumenty te były załączone do ofert. W 3 przypadkach błędy te nie miały wpływu na ostateczny wynik naborów, natomiast w jednym naborze przesądziły o niezakwalifikowaniu kandydata do dalszego etapu. Spośród 23 badanych naborów, w 3 przypadkach zatrudniono kandydatów, pomimo nieudokumentowania przez nich posiadania specjalistycznej wiedzy i umiejętności;
- **w Starostwie Powiatowym w Chrzanowie** stwierdzono braki w dokumentowaniu przebiegu 5 spośród 8 naborów. W aktach nie było dokumentów umożliwiających weryfikację spełniania przez wybranych kandydatów wszystkich kryteriów pozwalających na uznanie ich za najlepszych. W toku procedury konkursowej nie weryfikowano części wymogów podstawowych i nie oceniano niektórych wymogów dodatkowych, które zgodnie z ogłoszeniami o wolnych stanowiskach urzędniczych musieli spełniać kandydaci. Zastrzeżenia budzi także brak możliwości sprawdzenia zasadności decyzji komisji o wyborze kandydatów na 6 spośród 8 stanowisk objętych naborami w 2009 r. Kwalifikacje merytoryczne tych kandydatów weryfikowane były bowiem jedynie w oparciu o nieprotokołowane odpowiedzi na pytania ustne komisji;
- **Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu** kierowało zapytania do Krajowego Rejestru Karnego o niekaralność niektórych pracowników ze zwłoką wynoszącą nawet 7 miesięcy (licząc od daty zatrudnienia). W Urzędzie Miejskim w Białymstoku od 21 nowo zatrudnionych pracowników nie żądano zaświadczeń o niekaralności; uczyniono to dopiero w trakcie kontroli NIK;

- w **Starostwie Powiatowym w Prudniku** w przypadku 7 kandydatów na stanowiska urzędnicze, wobec których sformułowano wymagania dotyczące umiejętności obsługi urządzeń technicznych lub programów komputerowych, komisja konkursowa nie udokumentowała faktu zweryfikowania tych umiejętności (np. w drodze testu lub sprawdzianu);
- w **Urzędzie Miasta Kędzierzyn-Koźle** wątpliwości budził sposób weryfikacji przez komisję rekrutacyjną szczególnych umiejętności kandydatów ubiegających się o zatrudnienie na stanowiskach ds. gospodarki wodnej i ochrony przeciwpowodziowej oraz ds. dzierżaw, nazewnictwa ulic, numeracji nieruchomości i zarządu gruntami. Podczas rozmowy kwalifikacyjnej kandydatom zadano jedynie pytanie z prośbą o potwierdzenie lub zaprzeczenie faktu posiadania takich umiejętności; również komisje rekrutacyjne działające w **Urzędzie Miasta Nowy Targ** oraz **Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański** uznawały fakt posiadania wiedzy specjalistycznej na podstawie deklaracji składanych przez kandydatów, bez żądania stosownych certyfikatów, czy praktycznego sprawdzenia wiedzy i umiejętności kandydatów;
- w **Urzędzie Gminy Kobylnica** oceny kandydatów dokonywano wspólnie, całym składem komisji rekrutacyjnej; nie ustalono przy tym zasad liczenia punktów oraz gradacji pożądanych cech, jakimi powinien legitymować się kandydat. Przyjęcie takich rozwiązań pociągało za sobą ryzyko błędnej weryfikacji przygotowania kandydatów.

W kilku przypadkach całkowicie odstąpiono od niektórych wymogów postawionych kandydatom w ogłoszeniu o naborze. I tak:

- **Starostwo Powiatowe w Namysłowie** wskazało w ogłoszeniu o naborze na stanowisko podinspektora w Wydziale Dróg Publicznych - jako warunek niezbędny - posiadanie wykształcenia wyższego o specjalności budownictwo lub pokrewnej, a w wyniku naboru zatrudniono osobę z wykształceniem wyższym o specjalności inżynieria środowiska;
- **Urząd Miejski w Białymstoku** zatrudnił na stanowisku zastępcy dyrektora Biura Zarządzania Kryzysowego – kierownika Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego osobę, która zamiast wymaganego w ogłoszeniu o naborze wykształcenia wyższego z zarządzania kryzysowego, wojskowości, bezpieczeństwa narodowego lub ochrony przeciwpożarowej była magistrem pedagogiki kulturalno-oświatowej i ukończyła roczny kurs oficerski Wojsk Ochrony Pogranicza. Komisja

rekrutacyjna rekomendowała tę osobę, mimo że pięciu innych kandydatów spełniało wszystkie stawiane wymagania. Podobnie na stanowisko podinspektora ds. przygotowania inwestycji w Departamencie Inwestycji tego urzędu zatrudniono osobę, która nie miała wykształcenia wyższego z zakresu budownictwa lądowego (wskazanego w ogłoszeniu o naborze), a jedynie wykształcenie wyższe o kierunku inżynieria środowiska. Komisja rekomendowała tę osobę spośród trzech kandydatów, w tym jednej spełniającej wszystkie wymagania;

- w przypadku naboru na jedno ze stanowisk w **Urzędzie Miasta Kędzierzyn-Koźle** za niezbędne uznano wykształcenie „wyższe fakultatywnie z zakresu prawa, administracji, pracy socjalnej lub o profilu zawodowym umożliwiającym wykonywanie zadań na stanowisku objętym naborem”. Tymczasem do rozmowy kwalifikacyjnej zaproszono także osoby z wykształceniem wyższym o kierunkach: filologia polska, germanistyka, lingwistyka stosowana, zarządzanie i inżynieria produkcji oraz inżynieria środowiska;
- w naborze na stanowisko podinspektora w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami w **Urzędzie Miejskim w Nysie** wymagano od kandydata m.in. wykształcenia wyższego o profilu geodezja, administracja publiczna w Polsce i UE. Natomiast spośród trójki kandydatów, którzy przystąpili do naboru, komisja rekrutacyjna wybrała ofertę osoby, która legitymowała się wykształceniem wyższym magisterskim o kierunku pedagogika. Na taki wybór mógł wpłynąć fakt, że osoba ta bezpośrednio przed ogłoszeniem naboru pracowała przez 14 miesięcy w ww. wydziale na podstawie sześciu umów zlecenia. Z kolei w ogłoszeniu o naborze na stanowisko podinspektora w Wydziale Administracyjno-Organizacyjnym wskazano jako warunek zatrudnienia posiadanie wykształcenia wyższego administracyjnego o profilu administracja publiczna, a w wymaganiach dodatkowych – 3-letniego doświadczenia zawodowego przy wykonywaniu podobnych czynności, w tym roku pracy w urzędach administracji samorządowej na pokrewnych stanowiskach. Powyższych wymagań nie spełniał żaden z kandydatów, a wybrano osobę z wykształceniem wyższym pedagogicznym, o kierunku animacja społeczno-kulturalna, wcześniej pracującą w ww. wydziale na podstawie umowy zlecenia.

W **Urzędzie Miasta i Gminy Wieliczka** oraz **Starostwie Powiatowym w Kaliszu** odrzucono oferty kandydatów, co uzasadniono niespełnieniem kryteriów, których nie wymieniono w ogłoszeniach o wolnych stanowiskach urzędniczych. I tak:

- w **UMiG Wieliczka** wybór kandydata na stanowisko podinspektora został uzasadniony m.in. tym, że pozostali kandydaci nie spełniali wymogów, gdyż „nie pracowali w administracji publicznej”, pomimo że wymogu pracy w administracji publicznej nie określono w ogłoszeniu o naborze; nie wybrano także osoby na stanowisko kierownika Urzędu Stanu Cywilnego, uzasadniając to brakiem u kandydatów „dostatecznego doświadczenia zawodowego w pracy w Urzędzie Stanu Cywilnego”, chociaż w ogłoszeniu o naborze wymagań takich nie stawiano;
- w **Starostwie Powiatowym w Kaliszu** w naborze na stanowisko w Wydziale Architektury i Budownictwa, do którego zgłosiły się trzy osoby spełniające wymagania formalne określone w ogłoszeniu, w protokole z naboru stwierdzono, że żaden kandydat nie daje rękojmi prawidłowego wykonywania obowiązków służbowych ze względu na brak odpowiedniej praktyki w administracji publicznej. W ogłoszeniu o naborze nie określono jednak żadnych wymagań w tym zakresie.

3.8. Nierzetelne wykonywanie czynności kancelaryjnych

W 16 jednostkach (36% skontrolowanych) niezgodnie z prawem lub nierzetelnie wykonywano czynności kancelaryjne dotyczące naborów. W starostwach powiatowych w **Namysławie i Ostródzie** oraz w urzędach miejskich w **Białymstoku, Brzegu, Gdowie, Gnieźnie, Nidzicy, Nysie i Zduńskiej Woli** brakowało części ofert kandydatów, którzy bez powodzenia startowali w naborze. Oferty te zostały zniszczone, odesłane pocztą albo odebrane osobiście przez kandydatów. Takie rozwiązanie stało w sprzeczności z rozporządzeniami Prezesa Rady Ministrów: z dnia 18 grudnia 1998 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu¹⁴ oraz z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych¹⁵, zgodnie z którymi dokumentacja ta stanowiła akta sprawy i winna być przechowywana przez okres 2 lat.

W dwóch starostwach powiatowych (**Chrzanów, Ostróda**) oraz w pięciu urzędach gmin (**Bartoszyce, Brzeg, Gdów, Opole, Reda**) nie stosowano zasady pisemności postępowania, w wyniku czego nie udokumentowano faktu publikacji na tablicy informacyjnej w jednostce ogłoszeń o wolnych stanowiskach urzędniczych lub informacji o wynikach naborów.

¹⁴ Dz. U. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

¹⁵ Dz. U. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

Ponadto w **Urzędzie Miejskim w Suwałkach** w odniesieniu do jednego naboru nie dysponowano dowodem potwierdzającym opublikowanie w Biuletynie Zamówień Publicznych informacji o jego wynikach.

W **Urzędzie Gminy Lipnica** oraz w **Urzędzie Miasta Reda** pisma dotyczące naboru pracowników nie były oznaczane w prawidłowy sposób¹⁶. Z kolei w **Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim** brakowało ewidencji dokumentów składanych przez kandydatów w związku z ogłoszeniem naboru na określone stanowiska, zaś sama dokumentacja dotycząca naborów przechowywana była bez odpowiedniego oznaczenia numeracją rzeczowego wykazu akt¹⁷.

3.9. Uchybienia formalne

W 25 skontrolowanych urzędach (56%) odnotowano uchybienia o charakterze formalnym. Dotyczyły one przede wszystkim niepełnej treści ogłoszeń oraz niewłaściwego trybu ich publikacji. W 3 urzędach nie zapewniono niezbędnego czasu (co najmniej 10 dni) pomiędzy upublicznieniem ogłoszenia o naborze w BIP, a terminem złożenia aplikacji, co stanowiło naruszenie art. 13 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz skutkowało ograniczeniem zasady otwartości naborów. Obowiązującym terminom uchybiono w **Starostwie Powiatowym w Kaliszu** (3 przypadki), w **Urzędzie Miasta Piła** oraz w **Urzędzie Gminy Pruszcz Gdański** (po 1 przypadku).

Urząd Miasta Opola nie zapewnił na stronach BIP stałego dostępu do 46 ogłoszeń o naborach (spośród 47) publikowanych w 2009 r., jak też informacji o czasie ich zamieszczenia i okresu udostępnienia. Nieprawidłowość ta wynikała z błędu aplikacji użytej do tworzenia strony BIP w urzędzie. Z tego samego powodu nie były też widoczne na stronach BIP informacje o 37 wynikach naboru (spośród 46 zakończonych w 2009 r.)¹⁸.

Ogłoszenia o wolnych stanowiskach urzędniczych opublikowane w 4 skontrolowanych jednostkach nie zawierały pełnej treści:

- w **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** w 9 przypadkach oraz w **Starostwie Powiatowym w Kaliszu** w 8 przypadkach w opisie wymagań niezbędnych nie

¹⁶ § 18 instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin

¹⁷ § 6 instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu.

¹⁸ W myśl postanowień § 11 ust. 1 pkt 5 lit. c) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 10, poz. 68) strona podmiotowa BIP powinna zawierać menu przedmiotowe umożliwiające odnalezienie informacji publicznych przeznaczonych do publikacji w BIP na podstawie przepisów odrębnych.

wskazano wymagań, które powinna spełniać osoba ubiegająca się o zatrudnienie w urzędzie w zakresie obywatelstwa, zdolności do czynności prawnych oraz korzystania z pełni praw publicznych¹⁹;

- **Starostwo Powiatowe w Chrzanowie**, formułując w 8 ogłoszeniach wymagania stawiane kandydatom, nie sprecyzowało, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe²⁰;
- w **Starostwie Powiatowym w Kaliszu** oraz w **Urzędzie Gminy Kobylnica**, odpowiednio w 16 i 3 ogłoszeniach nie wskazano adresu urzędu²¹.

W 13 urzędach stwierdzono nieupowszechnienie lub nieprawidłowe publikowanie informacji o wynikach naborów. Stosownie do art. 15 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, informacje te winny być upowszechniane niezwłocznie po przeprowadzonym naborze i być dostępne w BIP przez okres co najmniej 3 miesięcy. Zgodnie z art. 15 ust. 2 ustawy, informacja ta powinna zawierać m.in. nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska urzędniczego, imię i nazwisko wybranego kandydata, jego miejsce zamieszkania oraz uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nierozstrzygnięcia naboru na stanowisko, tymczasem:

- w **Starostwie Powiatowym w Łęborku** oraz w **Urzędzie Miejskim w Białymstoku** nie opublikowano po jednej informacji o wyniku naboru;
- w **Urzędzie Gminy Kobylnica** strony internetowe z informacjami o wynikach naboru wygasły w każdym przypadku (przeprowadzono 3 postępowania) przed upływem 3 miesięcy od daty jego przeprowadzenia;
- w **Starostwie Powiatowym w Tomaszowie Mazowieckim** oraz urzędach miejskich w **Gnieźnie, Radomsku, Skierniewicach, Suwałkach oraz Zduńskiej Woli** odnotowano łącznie 12 przypadków nieuzasadnionej zwłoki w publikacji informacji o naborze, która wyniosła od 6 do 47 dni;
- w informacjach o wynikach naborów publikowanych przez starostwa powiatowe w **Kaliszu, Łęborku i Oświęcimiu** oraz urzędy gmin w **Kobylnicy i Stawigudzie** nie wskazano adresu jednostki, zaś w jednej informacji opublikowanej przez **Urząd**

¹⁹ Art. 6 ust. 1 pkt 1-2 ustawy o pracownikach samorządowych

²⁰ Art. 13 ust. 2 pkt 3 ww. ustawy

²¹ Art. 13 ust. 2 pkt 1 ww. ustawy

Miasta i Gminy Wieliczka zabrakło określenia miejsca zamieszkania wybranego kandydata.

W 12 kontrolowanych jednostkach stwierdzono brak protokołów z przeprowadzonych naborów (w **Urzędzie Miasta Piła** oraz **Urzędzie Miasta i Gminy Wieliczka** nie sporządzono po jednym protokole) lub niepełną ich treść (starostwa powiatowe w **Bartoszczach i Ostródzie**, urzędy gminy lub miasta w **Bochni, Jarocinie, Kędzierzynie Koźlu, Kobylnicy, Lipnicy, Nowym Targu, Pruszczu Gdańskim, Redzie, Wieliczce i Zduńskiej Woli**), co naruszało przepisy art. 14 ustawy o pracownikach samorządowych, zobowiązujące do sporządzenia protokołu z przeprowadzonego naboru i określające dane jakie powinny być każdorazowo w nich zawarte.

Wadami obarczone były łącznie 44 protokoły z przeprowadzonych naborów, gdyż nie zawierały wymaganych przepisami prawa informacji, m.in. brakowało w nich danych na temat zastosowanych metod i technik naboru lub były one niepełne, nie ujęto w nich miejsca zamieszkania kandydatów, liczby zgłoszonych ofert na dane stanowisko oraz uzasadnienia dokonanego wyboru. W części protokołów zamiast miejsca zamieszkania (miejscowość), podawano dokładny adresy kandydatów, a także niewłaściwie ich uszeregowano, tj. inaczej niż zależnie od stopnia spełnienia kryteriów, począwszy od najlepszego kandydata.

Jako przykład dobrej praktyki urzędniczej należy wskazać umieszczenie na stronach internetowych **Urzędu Miasta Reda** linków do portalu, na którym przedstawiono informacje instruktażowe dla kandydatów na stanowiska urzędnicze, dotyczące sposobu pisania i treści kwestionariusza osobowego, przygotowania się do rozmowy kwalifikacyjnej oraz trybu dostarczania dokumentów. W ten sposób zminimalizowano ryzyko popełnienia przez kandydatów błędów w trakcie ubiegania się o stanowisko.

3.10. Nieprecyzyjne regulacje wewnętrzne

W większości jednostek opracowano wewnętrzne procedury naboru na wolne stanowiska urzędnicze²², pomimo że przepisy prawa nie nakładały na j.s.t. takiego obowiązku. W kilku przypadkach przyjęte regulacje wewnętrzne w sposób nieprecyzyjny, bądź niepełny określały stosowane metody i techniki naboru. I tak:

- regulamin naborów obowiązujący w **Urzędzie Gminy w Gdowie** oraz **Urzędzie Miasta i Gminy Wieliczka** nie zawierał czytelnych kryteriów dokumentowania oceny kandydatów w czasie ich wstępnej selekcji (analiza ofert) oraz nie określał sposobu i zakresu dokumentowania tej oceny przez poszczególnych członków komisji;
- w **Urzędzie Miasta Nowy Targ** odnotowano brak jasno określonych pozytywnych i negatywnych kryteriów decyzji wyboru kandydatów, a także sposobu punktacji przeprowadzonych testów;
- regulamin przyjęty w **Starostwie Powiatowym w Chrzanowie** nie określał w precyzyjny sposób obowiązków poszczególnych członków komisji rekrutacyjnej;
- w procedurach stosowanych w **Starostwie Powiatowym w Oświęcimiu** brakowało zapisów regulujących sposób postępowania w przypadku uzyskania przez dwie lub większą liczbę osób w wyniku testu i rozmowy kwalifikacyjnej jednakowej liczby punktów.

Stosownie do art. 58 ustawy o pracownikach samorządowych, starostwa powiatowe oraz urzędy gmin w terminie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do 30 czerwca 2009 r., miały obowiązek dostosować swoje statuty oraz regulaminy do nowych przepisów.

Stwierdzono, że do czasu kontroli NIK obowiązek ten nie został zrealizowany przez 7 jednostek samorządu terytorialnego: Starostwo Powiatowe w Namysłowie, Starostwo Powiatowe w Siemiatyczach, Urząd Gminy Kobylnica, Urząd Miasta Radomsko, Urząd Miasta Reda, Urząd Gminy Stawiguda oraz Urząd Miasta i Gminy Wieliczka.

Wszystkie te jednostki wprowadziły stosowne zmiany w regulacjach wewnętrznych w czasie kontroli NIK, ewentualnie zobowiązały się do ich wprowadzenia po zakończeniu kontroli.

²² W 41 spośród 45 skontrolowanych; jedynie w starostwach powiatowych w Bartoszycach i Ostródzie oraz urzędach miast Skierniewice i Zduńska Wola brak było wewnętrznych procedur naboru

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Zasady doboru jednostek do kontroli

Wyboru jednostek do kontroli dokonano kierując się przede wszystkim największą liczbą nowo zatrudnionych urzędników. W tym celu zasięgano informacji w urzędach, a także wykorzystano informacje o naborach na stanowiska urzędnicze publikowane na stronach Biuletynu Informacji Publicznej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Po zakończeniu kontroli NIK wystosowała 45 wystąpień pokontrolnych, w których sformułowała łącznie 111 wniosków. W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano m.in. o:

- obsadzanie wolnych stanowisk urzędniczych w drodze otwartych i konkurencyjnych naborów;
- przeprowadzanie naborów zgodnie z zasadą konkurencyjności, poprzez stosowanie obiektywnych i adekwatnych do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy kryteriów wyboru kandydatów;
- zaniechanie stosowania umów cywilnoprawnych przy powierzaniu czynności urzędniczych w warunkach określonych dla stosunku pracy;
- formułowanie treści wymagań zawartych w ogłoszeniach o naborze w sposób pozwalający kandydatom do pracy jednoznacznie zinterpretować oczekiwania w nich zawarte;
- rzetelne weryfikowanie przez komisję rekrutacyjną wymaganych od kandydatów umiejętności, zwłaszcza w odniesieniu do wiedzy szczególnie pożądanej lub specjalistycznej;
- zatrudnianie urzędników na stanowiskach odpowiadających ich stażowi pracy;
- terminową publikację ogłoszeń o wynikach naborów;
- ujmowanie w ogłoszeniach o wynikach naboru wszystkich wymaganych prawem informacji;

- przechowywanie dokumentacji naborów zgodnie z wymogami instrukcji kancelaryjnej;
- dostosowanie wewnętrznych procedur określających tryb naboru na stanowiska urzędnicze do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

Do żadnego z protokołów kontroli nie zgłoszono zastrzeżeń. Natomiast zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zgłosili Burmistrz Nysy, Wójt Gminy Pruszczyk Gdański oraz Wójt Gminy Lipnica. Zastrzeżenia zostały rozpatrzone, a podjęte rozstrzygnięcia uwzględnione przy ocenie kontrolowanej działalności.

W otrzymanych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne kierownicy kontrolowanych jednostek poinformowali, że wszystkie wnioski zostały przyjęte do realizacji, a przedstawione w wystąpieniach uwagi i oceny były przedmiotem analizy i zostały wykorzystane przez adresatów w celu wyeliminowania uchybień w działalności kierowanych przez nich jednostek.

Z uwagi na zlecenie w Urzędzie Miejskim w Białymstoku czterem osobom wykonywania prac przy użyciu zbiorów danych osobowych, bez udzielenia im upoważnienia do ich przetwarzania, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Ponadto, w związku z ujawnionymi wykroczeniami przeciwko prawom pracowniczym, polegającymi na zawieraniu umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, NIK skierowała także zawiadomienie do Państwowej Inspekcji Pracy.

5. Załączniki

Załącznik nr 1 - Wykaz skontrolowanych jednostek

Starostwa powiatowe	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
1) w Bartoszycach	Pozytywna z uchybieniami
2) w Bełchatowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
3) w Bielsku Podlaskim	Pozytywna z uchybieniami
4) w Chrzanowie	Pozytywna z nieprawidłowościami
5) w Dzierżonowie	Pozytywna
6) w Kaliszu	Pozytywna z nieprawidłowościami
7) w Łęborgu	Pozytywna z uchybieniami
8) w Namysłowie	Negatywna
9) w Prudniku	Pozytywna z nieprawidłowościami
10) w Ostródzie	Pozytywna z nieprawidłowościami
11) w Oświęcimiu	Pozytywna z uchybieniami
12) w Siemiatyczach	Pozytywna z uchybieniami
13) w Słupcy	Pozytywna z nieprawidłowościami
14) w Sztumie	Pozytywna
15) w Tomaszowie Mazowieckim	Pozytywna z nieprawidłowościami

Urzędy miejskie	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
1) w Białymstoku	Pozytywna z nieprawidłowościami
2) w Bochni	Pozytywna z nieprawidłowościami
3) w Brzegu	Pozytywna z uchybieniami
4) w Głuszycy	Pozytywna
5) w Gnieźnie	Negatywna
6) w Jarocinie	Pozytywna z uchybieniami
7) w Kędzierzynie-Koźlu	Pozytywna z uchybieniami

8) w Łomży	Pozytywna
9) w Nidzicy	Pozytywna
10) w Nowym Targu	Pozytywna z nieprawidłowościami
11) w Nowym Tomysłu	Pozytywna
12) w Nysie	Negatywna
13) w Olsztynku	Pozytywna
14) w Opolu	Pozytywna z nieprawidłowościami
15) w Pile	Pozytywna z uchybieniami
16) w Poddębicach	Pozytywna
17) w Radomsku	Pozytywna
18) w Redzie	Pozytywna z nieprawidłowościami
19) w Skierniewicach	Pozytywna z nieprawidłowościami
20) w Suwałkach	Pozytywna uchybieniami
21) w Wałbrzychu	Pozytywna
22) w Zduńskiej Woli	Pozytywna z nieprawidłowościami

Urzędy gminy oraz miasta i gminy	Ocena sformułowana w wystąpieniu pokontrolnym
1) w Bardzie	Pozytywna
2) w Gdowie	Pozytywna z uchybieniami
3) w Kobylnicy	Pozytywna z nieprawidłowościami
4) w Lipnicy	Negatywna
5) w Pruszczu Gdańskim	Pozytywna z nieprawidłowościami
6) w Stawigudzie	Pozytywna z uchybieniami
7) w Suszu	Pozytywna z uchybieniami
8) w Wieliczce	Pozytywna z nieprawidłowościami

Załącznik nr 2 - Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

- 1. Starosta Bartoszycki:**
 - Jan Zbigniew Nadolny od 27.11.2006 r.
- 2. Starosta Belchatowski:**
 - Jarosław Brózda od 6.12.2006 r.
- 3. Starosta Bielski:**
 - Sławomir Jerzy Snarski od 16.11.2002 r.
- 4. Starosta Chrzanowski:**
 - Janusz Szczęśniak od 24.11.2006 r.
- 5. Starosta Dzierżoniowski:**
 - Janusz Guzdek od 27.11.2006 r.
- 6. Starosta Kaliski:**
 - Krzysztof Nosal od 27.11.2006 r.
- 7. Starosta Lęborski:**
 - Ryszard Wenta od 24.11.2006 r.
- 8. Starostwa Namysłowski:**
 - Michał Ilnicki od 20.12.2006 r.
- 9. Starosta Prudnicki:**
 - Radosław Roszkowski od 8.12.2006 r.
- 10. Starosta Ostródzki:**
 - Włodzimierz Brodiuk od 27.11.2006 r.
- 11. Starosta Oświęcimski:**
 - Józef Kała od 27.11.2006 r.
- 12. Starosta Siemiatycki:**
 - Jan Zalewski od 22.03.2002 r.
- 13. Starosta Słupecki:**
 - Mariusz Roga od 1.12.2006 r.
- 14. Starosta Powiatu Sztumskiego:**
 - Piotr Stec od 27.11.2006 r.

- 15. Starosta Tomaszowski:**
– Piotr Kagankiewicz od 1.12.2006 r.
- 16. Burmistrz Miasta i Gminy Bardo:**
– Krzysztof Żegański od 29.11.2006 r.
- 17. Prezydent Miasta Białegostoku:**
– Tadeusz Truskolaski od 5.12.2006 r.
- 18. Burmistrz Miasta Bochnia:**
– Bogdan Kosturkiewicz od 26.11.2006 r.
- 19. Burmistrz Miasta Brzeg:**
– Wojciech Huczyński od 12.11.2002 r.
- 20. Wójt Gminy Gdów:**
– Zbigniew Wojas od 10.11.2002 r.
- 21. Burmistrz Miasta Głuszycy:**
– Wojciech Durak od 26.11.2006 r.
- 22. Prezydent Miasta Gniezna:**
– Jacek Kowalski od 5.12.2006 r.
- 23. Burmistrz Jarocina:**
– Adam Pawlicki od 27.11.2002
- 24. Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle:**
– Wiesław Fąfara od 26.11.2006 r.
- 25. Wójt Gminy Kobylnica:**
– Leszek Jerzy Kuliński od 3.11.1998 r.
- 26. Wójt Gminy Lipnica:**
– Rafał Narloch od 27.11.2006 r.
- 27. Prezydent Miasta Łomża:**
– Jerzy Brzeziński od 10.11.2002 r.
- 28. Burmistrz Nidzicy:**
– Dariusz Szypulski od 26.11.2006 r.
- 29. Burmistrz Miasta Nowy Targ:**
– Marek Fryźlewicz od 6.11.1996 r.
- 30. Burmistrz Nowego Tomysła:**
– Henryk Helwing od 21.11.1994 r.

-
- 31. Burmistrz Nysy:**
– Jolanta Barska od 15.12.2006 r.
- 32. Burmistrz Olsztynka:**
– Mirosław Stegienko od 12.11.2006 r.
- 33. Prezydent Miasta Opola:**
– Ryszard Zembaczyński od 27.11.2006 r.
- 34. Prezydent Miasta Pily:**
– Zbigniew Kosmatka od 19.12.2006 r.
- 35. Burmistrz Poddębic:**
– Piotr Sęczkowski od 6.12.2006 r.
- 36. Wójt Gminy Pruszcz Gdański:**
– Magdalena Kołodziejczyk od 10.11.2002 r.
- 37. Prezydent Miasta Radomska:**
– Anna Maria Milczanowska od 1.12.2006 r.
- 38. Burmistrz Miasta Reda:**
– Krzysztof Krzemiński od 26.11.2006 r.
- 39. Prezydent Miasta Skierniewice:**
– Leszek Trębski od 1.12.2006 r.
- 40. Wójt Gminy Stawiguda:**
– Teodory Jerzy Marcinkiewicz od 12.07.1994 r.
- 41. Burmistrz Gminy i Miasta Susz:**
– Jan Sadowski od 4.06.2001 r.
- 42. Prezydent Miasta Suwałk:**
– Józef Gajewski od 14.11.2002 r.
- 43. Prezydent Miasta Wałbrzycha:**
– Piotr Kruczkowski od 12.11.2006 r.
- 44. Burmistrz Miasta i Gminy Wieliczka:**
– Artur Kozioł od 26.11.2006 r.
- 45. Prezydent Miasta Zduńska Wola:**
– Piotr Niedźwiecki od 29.04.2009 r. do chwili obecnej
– Janusz Ratajczyk od 21.10.2008 r. do 29.04.2009 r.

Załącznik nr 3 - Analiza stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności

1. Zasada równego dostępu do służby publicznej została zagwarantowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²³. Środkiem jej realizacji jest m.in. otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej, unormowany przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁴, zwanej dalej „ustawą”.

Ustawa określa m.in.:

- 1) kategorię stanowisk, których obsadzenie następuje w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru;
- 2) sposób i tryb upublicznienia informacji o naborze i jego wynikach;
- 3) dokumentowanie przebiegu prowadzonego naboru.

Ad. 1) Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny (art. 11 ust. 1 ustawy). Obowiązkiem naboru objęte są jedynie stanowiska urzędnicze obsadzane na podstawie umowy o pracę.

W art. 12 ust. 1 ustawy zdefiniowano pojęcie wolnego stanowiska urzędniczego (w tym wolnego kierowniczego stanowiska urzędniczego) jako stanowiska, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony pracownik samorządowy danej jednostki lub na które nie został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym, mimo przeprowadzonego naboru, nie został zatrudniony pracownik.

W szeregu sytuacjach otwarty i konkurencyjny nabór nie znajduje zastosowania:

- ✓ gdy przepisy prawa zobowiązują pracodawcę do restytucji stosunku pracy na danym stanowisku z konkretną osobą: przywrócenie do pracy pracownika, z którym pracodawca bezprawnie rozwiązał stosunek pracy za wypowiedzeniem (art. 45 Kodeksu pracy²⁵) lub bez wypowiedzenia (art. 56 K.p.), albo zatrudnienia pracownika, który został zwolniony z pracy bez wypowiedzenia z powodu usprawiedliwionej nieobecności w pracy przekraczającej okresy wskazane w art. 53 § 1 i 2 K.p. – jeżeli zgłosi swój powrót do

²³ Art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.)

²⁴ Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458

²⁵ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

pracy w okresie 6 miesięcy od dnia rozwiązania umowy o pracę, niezwłocznie po ustaniu przyczyny uzasadniającej zwolnienie (art. 53 § 5 K.p.);

- ✓ jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności (art. 25 § 1 K.p.; podobnie art. 12 ust. 2 ustawy);
- ✓ gdy w wyniku naboru zatrudniono pracownika na czas określony (w tym również w ramach służby przygotowawczej, o której mowa w art. 19 ustawy), a następnie wyrażono gotowość zatrudnienia tego samego pracownika na podstawie umowy na czas nieokreślony;
- ✓ jeżeli w okresie 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru zaistnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska, możliwe jest zatrudnienie na tym samym stanowisku kolejnej osoby spośród najlepszych kandydatów wymienionych w protokole tego naboru (art. 15 ust. 3 ustawy);
- ✓ w ramach tzw. awansu wewnętrznego, pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (art. 20 ustawy);
- ✓ 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 (art. 21 ustawy);
- ✓ pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, można na jego wniosek lub za jego zgodą przenieść do pracy w innej jednostce (w tym do starostwa powiatowego lub urzędu gminy), w tej samej lub innej miejscowości, w każdym czasie, jeżeli nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego, oraz przemawiają za tym ważne potrzeby po stronie jednostki przejmującej (art. 22 ust. 1 ustawy);
- ✓ w przypadku reorganizacji jednostki pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można przenieść na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli ze względu na likwidację zajmowanego przez niego stanowiska nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku (art. 23 ust. 1 ustawy).

Ad. 2) Osobami odpowiedzialnymi za upowszechnienie informacji o wolnych stanowiskach urzędniczych są kierownicy jednostek (art. 11 ust. 2 ustawy), przy czym kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi (art. 5 ust. 4 ustawy).

Informacja o przebiegu naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze umieszczana jest w Biuletynie Informacji Publicznej jednostki prowadzącej nabór, o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej²⁶.

W związku z każdym naborem w BIP należy umieścić 2 ogłoszenia: ogłoszenie o naborze (art. 13 ustawy) oraz informację o wyniku naboru (art. 15 ustawy).

Ogłoszenie o naborze na stanowisko urzędnicze musi być umieszczone także na tablicy informacyjnej w jednostce, w której prowadzony jest nabór. Ogłoszenie powinno zawierać: nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które są dodatkowe, wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku, wskazanie wymaganych dokumentów, określenie terminu i miejsca składania dokumentów. Termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w BIP.

Informację o wynikach naboru upowszechnia się poprzez publikację w BIP oraz umieszczenie na tablicy informacyjnej. Informacja ta powinna zostać upubliczniona niezwłocznie po przeprowadzonym naborze i być dostępna w BIP przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Informacja o wynikach naboru powinna zawierać nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, na które był prowadzony nabór, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania (wyłącznie nazwa miejscowości, bez dokładnego adresu), uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nierozstrzygnięcia naboru.

Ad. 3) Z każdego naboru sporządza się protokół (art. 14 ustawy), który powinien zawierać:

- ✓ określenie stanowiska, na które był prowadzony nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż 5 najlepszych kandydatów uszeregowanych według poziomu spełniania przez nich wymagań określonych w ogłoszeniu o naborze,
- ✓ liczbę nadesłanych ofert na stanowisko, w tym liczbę ofert spełniających wymagania formalne;
- ✓ informację o zastosowanych metodach i technikach naboru,
- ✓ uzasadnienie dokonanego wyboru,
- ✓ skład komisji przeprowadzającej nabór.

²⁶ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

2. Ustawa określa wymagania, jakie powinien spełniać pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym oraz na kierowniczym stanowisku urzędniczym (art. 6 ust. 1, 3 i 4 ustawy).

Kandydat na stanowisko urzędnicze musi legitymować się obywatelstwem polskim²⁷, mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystać z pełni praw publicznych, posiadać kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, posiadać co najmniej wykształcenie średnie, nie być skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią.

Od kandydata na kierownicze stanowisko urzędnicze żąda się dodatkowo co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku oraz posiadania wykształcenia wyższego pierwszego lub drugiego stopnia (absolwenci studiów licencjackich, inżynierskich oraz magisterskich).

Do stanowisk urzędniczych, na których zatrudnienie następuje na podstawie umowy o pracę, zaliczyć należy również sekretarzy gmin i sekretarzy powiatów (art. 5 ust. 1 ustawy). Wobec tej kategorii pracowników sformułowano wymagania odmienne niż wobec pozostałych pracowników samorządowych; na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w samorządzie terytorialnym, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w samorządzie terytorialnym lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w samorządzie terytorialnym oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy).

Dodatkowe kryteria, jakie winien spełniać kandydat na urzędnika samorządowego, określone zostały w rozporządzeniach Rady Ministrów:

- z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich²⁸ (uchylone z dniem 1.04.2009 r.),
- z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych²⁹ (obowiązujące od 1.04.2009 r.).

²⁷ Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej (art. 11 ust. 3 ustawy).

²⁸ Dz. U. z 2005 r. Nr 146, poz. 1223 ze zm.

W rozporządzeniach dodatkowo dokonano kategoryzacji pracowników samorządowych, z wyszczególnieniem m.in. stanowisk urzędniczych (w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych).

Ustawa nie określa trybu wyboru kandydatów, pozostawiając w rękach pracodawcy decyzję co do metod i technik naboru. Z treści art. 14 ust. 2 wynika jedynie, że nabory powinny być przeprowadzane przez specjalnie powołaną do tego komisję.

3. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g) ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³⁰, udostępnieniu podlega informacja publiczna o naborze kandydatów na wolne stanowiska. Nieudostępnienie informacji publicznej jest występkiem opisanym w art. 23 tej ustawy.

4. Sposób przechowywania oraz ochrony przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą dokumentacji dotyczącej naboru pracowników w starostwach powiatowych oraz urzędach gmin określają odpowiednio: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 grudnia 1998r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów powiatu³¹ oraz rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych³².

Stosownie do ww. aktów prawnych, dokumentacja dotycząca zapotrzebowania i naboru pracowników, m.in. w postaci ofert kandydatów, korespondencji z nimi oraz testów kwalifikacyjnych, powinna być przechowywana przez okres 2 lat.

5. Art. 4 ust. 1 ustawy określa zamknięty katalog podstaw (form) zatrudnienia pracowników samorządowych, którymi są wybór, powołanie oraz umowa o pracę.

Zgodnie z art. 22 Kodeksu pracy, przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę, a pracodawca – do zatrudniania pracownika za wynagrodzeniem. Zatrudnienie w takich warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

Pracodawca zawierający umowę cywilnoprawną w warunkach, w których powinna być zawarta umowa o pracę, podlega karze grzywny (art. 281 pkt 1 K.p.).

²⁹ Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 398 ze zm.

³⁰ Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

³¹ Dz. U. z 1998 r. Nr 160, poz. 1074 ze zm.

³² Dz. U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

6. Nowa ustawa o pracownikach samorządowych, modyfikująca procedurę obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej, weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 r. Ustawodawca zobowiązał jednostki samorządowe wymienione w art. 2 ww. ustawy, do dostosowania swoich statutów oraz regulaminów - w terminie 6 miesięcy - do zmian wynikających z ustawy (art. 58).

7. W rozdziale 11 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³³ przewidziano szereg instrumentów, z których mogą korzystać pracodawcy samorządowi poszukujący pracowników. Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umów zawieranych z powiatowymi urzędami pracy mogą przyjmować osoby bezrobotne na staże lub zatrudniać je w ramach prac interwencyjnych. W umowach tych pracodawcy samorządowi często zobowiązują się do zatrudniania na czas określony w charakterze urzędników osób bezrobotnych uprzednio odbywających staże lub świadczących prace interwencyjne. Takie działania są sprzeczne z wyrażoną w ustawie o pracownikach samorządowych zasadą otwartego i konkurencyjnego naboru. W powyższej sytuacji dopuszczalnym jest zatrudnianie osób bezrobotnych na stanowiska innych niż urzędnicze, np. na stanowisku pomocy administracyjnej, należącym do katalogu stanowisk pomocniczych i obsługi, a nie stanowisk urzędniczych.

³³ Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 ze zm.

Załącznik nr 4 - Wykaz organów, którym przekazano Informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Minister Sprawiedliwości
9. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumenta
10. Centralne Biuro Antykorupcyjne
11. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
12. Sejmowa Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
13. Senacka Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
14. Wojewodowie
15. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych