



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-06-01/2013

P/13/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@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 Zielonej Górze
Kontroler	Mariusz Mizerski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84898 z dnia 3.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Sulęciniu, ul. Lipowa 18, 69-200 Sulęcín
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dariusz Ejchart, Starosta Sulęciński (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W Starostwie opracowano procedury naboru na wolne stanowiska urzędnicze w postaci regulaminu wprowadzonego zarządzeniem Starosty. Dokument ten określa zasady przeprowadzania naboru i jego dokumentowania, a przyjęte kryteria oceny kandydatów spełniały wymogi określone w ustawie o pracownikach samorządowych i były adekwatne do zadań wykonywanych na stanowiskach urzędniczych objętych naborami. W przypadku każdego naboru spełniono obowiązek publikacji ogłoszenia oraz informacji o wynikach postępowania. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie braków w dokumentowaniu przebiegu naborów i jednostkowego powierzenia wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Za dobrą praktykę uznać należy składanie oświadczeń przez członków komisji rekrutacyjnej, m.in. o braku pokrewieństwa z uczestnikami konkursu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia, w tym przyjęć na stanowiska urzędnicze

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30.06.2013 r. w Starostwie na stanowiskach urzędniczych zatrudnionych było 46 osób. W okresie od 1.01.2011 r. do czasu zakończenia kontroli

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

na stanowiskach urzędniczych, w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, zatrudniono 10 osób.

(dowód: akta kontroli str. 4-6)

2. Sposób przeprowadzania naborów

2.1. Upublicznianie informacji o naborach

Opis stanu faktycznego

W odniesieniu do każdego z naborów opublikowano na tablicy ogłoszeń Starostwa oraz w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) ogłoszenie o naborze oraz informację o wyniku naboru, zgodnie z wymogiem art. 13 i art. 15 ustawy z dnia 31 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych².

Termin do składania dokumentów aplikacyjnych, stosownie do art. 13 ust. 3 ww. ustawy, nie był krótszy niż 10 dni od momentu publikacji ogłoszenia.

Spośród 10 ogłoszeń o naborze, cztery zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 13 ust. 2 ustawy.

Informacje o wynikach naborów, zgodnie z wymogiem art. 15 ust. 1 ustawy, zostały niezwłocznie opublikowane na tablicy ogłoszeń oraz w BIP i pozostawały dostępne przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Informacje te, z wyłączeniem dwóch przypadków, zawierały elementy określone w art. 15 ust. 2 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 7-18, 43-44, 53)

Ustalone nieprawidłowości

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

- 1) w ogłoszeniach o naborze na stanowisko: do spraw kadr i archiwum zakładowego, do spraw melioracji i dróg, do spraw obsługi sekretariatu, koordynatora głównego projektu „Duet doskonały” i specjalisty do spraw rozliczania finansowego projektu „Duet doskonały” nie podano informacji o warunkach pracy na tych stanowiskach, przez co nie dopełniono obowiązku zawartego w art. 13 ust. 2 pkt. 4a ww. ustawy,
- 2) w ogłoszeniu o naborze na stanowisko do spraw współpracy międzynarodowej nie określono wymagań dodatkowych związanych z tym stanowiskiem, stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy,
- 3) w informacjach o wynikach naboru na stanowisko do spraw melioracji i dróg oraz stanowisko do spraw obsługi sekretariatu nie określono stanowiska urzędniczego, na które przeprowadzany był nabór, naruszając tym samym przepis art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 19-29, 30-31, 32-33)

Starosta odnosząc się do sprawy ujętej w pkt. 1) wyjaśnił, że zapis wynikający z ustawy jest bardzo ogólny i nie doprecyzowuje szczegółowo jakie dokładnie informacje powinny zostać ujęte w ogłoszeniu o naborze. W tym zakresie były wątpliwości polegające na tym, że stanowiska urzędnicze, na które w Starostwie przeprowadzane są nabory, z uwagi na specyfikę jednostki, są tylko i wyłącznie stanowiskami pracy biurowej przy komputerze. Wszystkie osoby, które brały udział w naborze zawsze były zorientowane na czym polegają warunki pracy na stanowisku urzędniczym. Dodał ponadto, że w kolejnych naborach będzie stosowany zapis ustawy w tym zakresie.

² Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

Odnosnie pozostałych dwóch nieprawidłowości wyjaśnił, że wynikały one z braku staranności i przeoczenia przy sporządzaniu wspomnianych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 34-38)

2.2. Kryteria wyboru kandydatów

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 26/07 Starosty Sulęcińskiego z dnia 31.07.2007 r. wprowadzono *Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Sulęciniu*. Dokument ten określa ogólne zasady postępowania rekrutacyjnego i wyboru kandydata, tj.: powołanie komisji rekrutacyjnej, ocenę ofert, sporządzenie dokumentacji i upublicznienie wyników naboru. Zgodnie z § 13 Regulaminu po przeprowadzeniu dyskusji nad wynikami rozmowy kwalifikacyjnej, każdy z członków komisji rekrutacyjnej ocenia kandydatów przyznając każdemu z nich punkty w skali od 1 do 5, przy czym 1 pkt oznacza, iż kandydat nie spełnia oczekiwań, a 5 pkt, że spełnia je w pełni. Wyboru dokonuje Starosta biorąc pod uwagę osoby, które zdobyły co najmniej 50% łącznej liczby możliwych do zdobycia punktów (§ 15).

(dowód: akta kontroli str. 39-41)

Ustalone w Regulaminie kryteria wyboru kandydatów były zgodne z wymogami określonymi w art. 5 i art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wskazanymi w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³, a także były adekwatne do zadań wykonywanych na danym stanowisku pracy.

Ustalone nieprawidłowości

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

2.3. Przebieg naborów i ich dokumentowanie

Opis stanu faktycznego

Każdorazowo po opublikowaniu ogłoszenia o naborze Starosta Sulęciński zarządzeniem wewnętrznym powoływał komisję rekrutacyjną do przeprowadzenia naboru. W skład komisji wchodził Sekretarz Powiatu oraz osoby nadzorujące i merytorycznie odpowiedzialne za zakres zadań na stanowisku, na które prowadzony był nabór.

Członkowie komisji rekrutacyjnej składali oświadczenie o znajomości regulaminu naboru oraz o braku pokrewieństwa, jak również stosunku prawnego lub faktycznego z osobami, których dotyczy postępowanie konkursowe.

Każdy z członków komisji sporządzał kartę oceny ofert, w której przyznawał odpowiednią ilość punktów (1-5) każdemu kandydatowi. Na podstawie tych kart sporządzano zbiorczą kartę oceny ofert z wyszczególnieniem kandydata lub kandydatów, którzy uzyskali największą ilość punktów.

Postępowania prowadzone były według zasad określonych w *Regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Sulęciniu*.

Dokumentacja dotycząca naborów przechowywana jest w Starostwie zgodnie z wymogami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie

³ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych⁴.

(dowód: akta kontroli str. 42-53)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- 1) Na okres od 20.08.2012 r. do 19.10.2012 r. zawarto umowę cywilnoprawną z osobą nie będącą pracownikiem Starostwa, powierzając jej typowe czynności urzędnicze należące do obowiązków Skarbnika Powiatu (Naczelnika Wydziału Finansowego). Z dniem 14.10.2012 r. za porozumieniem stron rozwiązano umowę zlecenia i zawarto umowę o pracę na czas usprawiedliwionej nieobecności Skarbnika Powiatu.

Zdaniem NIK, powierzenie wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umowy cywilnoprawnej – choć w tym przypadku racjonalne i zasadne, gdyż umożliwiało płynne wdrożenie nowego pracownika do obowiązków Skarbnika – nastąpiło wbrew postanowieniom art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, gdzie nie przewidziano takiej formy realizacji czynności urzędniczych.

- 2) Komisja rekrutacyjna nie zawsze przestrzegała, ustalonej w ogłoszeniach o naborze, zasady weryfikacji dokumentacji składanej przez aplikantów pod kątem potwierdzenia jej własnoręcznym podpisem, nie stosując w tym względzie jednolitej praktyki.

W przypadku naborów na: stanowisko do spraw kadr i archiwum zakładowego oraz specjalistę do spraw rozliczania finansowego projektu „Duet doskonały”, odrzuciła dwóch kandydatów, którzy nie złożyli podpisu na załączonych kserokopiach dokumentów m.in. dowodu osobistego, dyplomu, zaświadczeniach i świadectwach pracy.

Natomiast w przypadku naborów na: koordynatora głównego projektu „Duet doskonały” i stanowisko do spraw ochrony środowiska, dopuszczono do następnego etapu trzech kandydatów, którzy nie złożyli podpisów na wspomnianych dokumentach.

- 3) W toku naboru na stanowisko do spraw obsługi sekretariatu wyłoniono 17 a nie pięciu najlepszych kandydatów, do czego zobowiązuje art. 13a ust. 1 ustawy. Ponadto w protokole z naboru przedstawiono Staroście do akceptacji 17 kandydatów zamiast pięciu, jak wynika z treści art. 14 ust. 2 pkt. 1 ustawy. Aplikantów tych zaprezentowano w kolejności losowej bez zachowania pierwszeństwa osób, które uzyskały najwięcej punktów, np. A.S. i K.R., które zostały najlepiej ocenione (15 pkt.) umieszczono na 15 i 16 pozycji.
- 4) Podczas naboru na stanowisko do spraw współpracy międzynarodowej odrzucono oferty trzech kandydatów nie uzasadniając w protokole tej decyzji. W protokole brak jest również uzasadnienia wyboru zwycięskiej kandydatury, do podania którego zobowiązuje art. 14 ust. 2 pkt 4 ustawy.
- 5) W przypadku naborów na stanowisko do spraw obsługi sekretariatu i stanowisko w Wydziale Budownictwa brak jest dowodów weryfikujących znajomość języka obcego. Wymóg znajomości języka obcego określono w ogłoszeniach o naborze w wymaganiach dodatkowych.

⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

(dowód: akta kontroli str. 54-63, 64-76, 77-82, 83-86, 7, 9)

W złożonych wyjaśnieniach Starosta stwierdził, że:

Ad. 1 Zawarł umowę zlecenia ponieważ w tym okresie Skarbnik Powiatu, pełniący również funkcję Naczelnika Wydziału Finansowego, była w okresie poprzedzającym długotrwałą usprawiedliwioną nieobecność w pracy, a żaden pracownik wydziału nie był merytorycznie przygotowany do jej zastąpienia, ani nie posiadał wiedzy z zakresu budżetu państwa, która pozwoliłaby na powierzenie mu obowiązków. Zleceniobiorca posiadał odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie zawodowe w zakresie finansów jednostek samorządu terytorialnego.

Ad. 2 Bardzo często komisje rekrutacyjne miały wątpliwości jak formalnie ocenić złożone dokumenty, ponieważ kandydaci, którzy składali oferty, mimo zapisów w ogłoszeniu o naborze, nie dopełniali tych czynności. Wówczas to – zdaniem Starosty – komisja rekrutacyjna powinna odrzucić z przyczyn formalnych wszystkich kandydatów, często z dobrymi kwalifikacjami zawodowymi. Aby tego uniknąć komisja podejmowała decyzję o dopuszczeniu tych kandydatów do dalszego etapu postępowania kwalifikacyjnego. W trakcie kontroli Starosta postanowił, że zrezygnuje z ww. wymogu w kolejnych naborach.

Ad. 3 W wyniku naboru na stanowisko do spraw obsługi sekretariatu przedłożono kandydatury osób, które zgodnie z obowiązującym regulaminem naboru zdobyły co najmniej 50% łącznej liczby możliwych do zdobycia punktów.

Ad. 4 Oferty trzech osób nie spełniały wymagań niezbędnych i nie wykazywały znajomości z zakresu przygotowywania, zarządzania, rozliczania i monitorowania projektów finansowanych ze środków unijnych. Brak uzasadnienia odrzucenia tych ofert oraz uzasadnienia wyboru oferty najlepszej wynikał z braku staranności przy sporządzaniu protokołu.

Ad. 5 W przypadku naboru na stanowisko do spraw obsługi sekretariatu komisja miała przygotowane dwa teksty w języku niemieckim wraz z tłumaczeniem – tekst łatwiejszy (poziom podstawowy) i trudniejszy (poziom średniozaawansowany). Kandydaci, którzy twierdzili, że posiadają kwalifikacje w zakresie znajomości języka niemieckiego byli proszeni o przetłumaczenie ww. tekstów. W przypadku naboru na stanowisko w Wydziale Budownictwa, kandydat oświadczył, że zna język angielski na poziomie dobrym. Z uwagi na to, że na tym stanowisku znajomość języka miała dużo mniejsze znaczenie od innych kwalifikacji, komisja nie dokonywała weryfikacji znajomości języka obcego.

(dowód: akta kontroli str. 34-38)

W przypadku każdego naboru sporządzano dwa protokoły, dokumentując oddzielnie każdy z etapów postępowania. Dokumenty te łącznie zawierały elementy wymagane w art. 14 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych. Ustawa ta w art. 14 ust. 1 przewiduje sporządzenie tylko jednego dokumentu.

(dowód: akta kontroli str. 46-48, 77-86)

Starosta wyjaśnił, że wynika to z przyjętej praktyki, ponieważ postępowania odbywają się w różnych terminach. Najpierw komisja ocenia oferty od strony formalnej, następnie w innym terminie odbywają się rozmowy kwalifikacyjne z kandydatami (zdarza się, że czasami również w kilku terminach).

(dowód: akta kontroli str. 35, 37-38)

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naborów

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z prowadzeniem postępowania i dokumentacji dotyczącej naborów na stanowiska urzędnicze i kierownicze stanowiska urzędnicze przypisano w zakresie czynności samodzielnemu referentowi do spraw kadr i archiwum zakładowego. Nadzór nad tym pracownikiem sprawuje Sekretarz Powiatu, pełniący jednocześnie funkcję Naczelnika Wydziału Organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 87-92)

Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego wprowadzony uchwałami Rady Powiatu w Sulęcinie nr VI/36/11 z dnia 29.03.2011 r. i nr XXXIII/197/13 z dnia 25.06.2013 r. nie reguluje kwestii przeprowadzania naboru pracowników na stanowiska urzędnicze i nie przypisuje tych zadań wyodrębnionej komórce organizacyjnej.

W Starostwie nie wprowadzono odrębnych mechanizmów i procedur stanowiących element systemu kontroli wewnętrznej, dotyczących naboru pracowników na stanowiska urzędnicze.

W okresie objętym kontrolą w Starostwie nie prowadzono kontroli przestrzegania procedur przy zatrudnianiu pracowników.

Do Starostwa nie wpłynęły również skargi dotyczące przeprowadzania naboru pracowników na stanowiska urzędnicze.

(dowód: akta kontroli str. 93-94)

Ustalone nieprawidłowości

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

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższą ocenę i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK⁵, wnosi o:

- 1) prowadzenie i dokumentowanie naborów na stanowiska urzędnicze zgodnie z wymogami ustawy o pracownikach samorządowych,
- 2) powierzanie czynności urzędniczych w trybie przewidzianym w ww. ustawie.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie wy-
konania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, dnia 26 lipca 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Kontroler

Dyrektor

Mariusz Mizerski

Włodzimierz Stobrawa

główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis