



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG-4101-06-02/2013
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 84899 z dnia 3.06.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich, ul. Ks. St. Wyszyńskiego 7, 66-500 Strzelce Krajeńskie
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Bajko, Starosta Strzelecko-Drezdenecki (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie¹ ocenia działalność Starostwa w zbadanym zakresie.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. stanowiska urzędnicze w Starostwie obsadzone były w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, zgodnie z ustawą z 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Starostwo w tym czasie w drodze naborów obsadziło dwa stanowiska.

Najwyższa Izba Kontroli nie ma uwag do sposobu przeprowadzenia naboru na stanowisko geodety powiatowego. W tym przypadku kryteria wyboru kandydata były właściwe i adekwatne do zadań realizowanych na tym stanowisku pracy, a spełnienie tych warunków było rzetelnie zweryfikowane przez komisję rekrutacyjną.

Natomiast sposób przeprowadzenia naboru na stanowisko referenta ds. ewidencji gruntów i budynków, zdaniem NIK, nie w pełni dawał gwarancję wyboru najlepszego kandydata. Przyjęty w tym naborze tryb weryfikacji predyspozycji kandydatów w niewystarczającym stopniu odnosił się do wiedzy merytorycznej przydatnej na tym stanowisku.

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 na stanowiskach urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru zatrudniono dwie osoby.

(dowód: akta kontroli str. 4-8)

Nabór przeprowadzono na następujące stanowiska urzędnicze:

- geodeta powiatowy (stanowisko kierownicze) – kwiecień/maj 2011 r.

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

- referent do spraw ewidencji gruntów i budynków w Wydziale Geodezji, Kartografii i Katastru – czerwiec/lipiec 2012 r.

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, zwanej dalej „ustawą”.

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

W każdym przypadku ogłoszenie o naborze oraz informacja o wyniku naboru zawierały elementy, o których mowa odpowiednio w art. 13 ust. 2 oraz art. 15 ust. 2 ustawy. Opublikowana w BIP informacja o wynikach naboru na stanowisko ds. ewidencji gruntów i budynków nie zawierała uzasadnienia dokonanego wyboru.

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

(dowód: akta kontroli str. 9-17)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Ogłoszona w BIP w dniu 17.07.2012 r. informacja o wynikach naboru na stanowisko do spraw ewidencji gruntów i budynków nie zawierała uzasadnienia dokonanego wyboru, przez co nie dopełniono obowiązku zawartego w art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy.

Sekretarz Powiatu Ewa Śpiwak wyjaśniła, że powyższe nastąpiło w wyniku błędu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 14, 18-20)

2.2. Kryteria wyboru kandydatów

Opis stanu faktycznego

Zarządzeniem nr 14/09 Starosty Strzelecko-Drezdeneckiego z dnia 13.05.2009 r. wprowadzono *Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Strzelcach Krajeńskich*. Dokument ten określa zasady zatrudniania na stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze i precyzuje następujące zagadnienia: podjęcie decyzji o rozpoczęciu procedury rekrutacyjnej, powołanie komisji rekrutacyjnej, etapy naboru, ogłoszenie o naborze, przyjmowanie dokumentów aplikacyjnych, zasady wstępnej selekcji kandydatów (analizy dokumentów aplikacyjnych), prowadzenie rozmowy kwalifikacyjnej, ogłoszenie wyników, sporządzenie protokołu i informacji z przeprowadzonego naboru oraz sposób postępowania z dokumentacją aplikacyjną.

Zarządzeniem nr 33/2011 z 19.12.2011 r. zmieniono ww. regulamin m.in. w zakresie wprowadzenia do ogłoszenia o naborze informacji o warunkach pracy na danym stanowisku i wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 21-27)

² Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

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 Starosta, Wicestarosta lub Sekretarz Powiatu oraz naczelnik wydziału nadzorujący i merytorycznie odpowiedzialny za zakres zadań na stanowisku, na które prowadzany był nabór.

Postępowania prowadzone były według zasad określonych w *Regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Strzelcach Krajeńskich*.

(dowód: akta kontroli str. 28-30)

2.3.1. Podczas naboru na stanowisko geodety powiatowego ofertę złożył tylko jeden kandydat spełniający wymagania określone w ogłoszeniu o naborze.

(dowód: akta kontroli str. 31-37)

2.3.2. W ogłoszeniu o naborze na stanowisko do spraw ewidencji gruntów i budynków ustalono następujące wymagania niezbędne:

- obywatelstwo polskie,
- posiadanie pełnej zdolności do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych,
- niekaralność prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- nieposzlakowana opinia,
- wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym,

oraz dodatkowe, m.in:

- wykształcenie wyższe związane z geodezją lub administracją,
- doświadczenie w pracy na stanowisku urzędniczym lub odbyty staż,
- umiejętność obsługi komputera w zakresie systemów EWMAPA, EWOPIS, WORD i EXCEL,
- znajomość zagadnień związanych z administracją samorządową, w szczególności:
 - ustawą o samorządzie powiatowym wraz z aktami wykonawczymi,
 - ustawą Kodeks postępowania administracyjnego wraz z aktami wykonawczymi,
- znajomość zagadnień związanych z geodezją i kartografią, w szczególności:
 - ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne wraz z aktami wykonawczymi,
 - rozporządzeniem Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa w sprawie ewidencji gruntów i budynków,
 - rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie klasyfikacji gruntów,
 - ustawą o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego,
 - ustawą o gospodarce nieruchomościami,
 - ustawą o księgach wieczystych i hipotece,
 - ustawą Kodeks cywilny.

Określono również następujący zakres wykonywanych zadań na stanowisku:

- prowadzenie ewidencji gruntów, budynków i lokali,
- udostępnianie danych z ewidencji gruntów do realizacji opracowań geodezyjnych i operatów szacunkowych,
- udostępnianie danych osobowych ze zbiorów ewidencji gruntów i budynków oraz sporządzanie wyrysów i wypisów z ewidencji gruntów i budynków,
- prowadzenie rejestru cen i wartości nieruchomości,
- prowadzenie systemu Integrującej Platformy Elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 12, 38-40)

Na stanowisko to oferty złożyło 11 kandydatów (wszyscy spełniali wymagania formalne określone w ogłoszeniu o naborze), przy czym do rozmowy kwalifikacyjnej przystąpiło 6 osób.

Skład komisji rekrutacyjnej, powołanej zarządzeniem Starosty nr 19/2012 z dnia 3.07.2012 r., był następujący: Sekretarz Powiatu (przewodnicząca komisji), Naczelnik Wydziału Geodezji, Naczelnik Wydziału Organizacyjnego oraz pracownik do spraw kadr.

Ewa Śpiwak Sekretarz Powiatu zapytana dlaczego w ogłoszeniu o naborze na wspomniane stanowisko referenta wymagano od kandydatów znajomości specjalistycznego oprogramowania geodezyjnego EWOPIS i EWMAPA, wyjaśniła, że znajomość ww. oprogramowania umieszczono w wymaganiach dodatkowych, co nie jest warunkiem niezbędnym, warunkującym zatrudnienie. Stanowi to umiejętność dodatkową, którą pracodawca mógłby wykorzystać w przypadku konieczności udzielania informacji bieżących klientom urzędu, często kierującym się w pierwszej kolejności do ewidencji gruntów i budynków. Udzielenie prostych i niezbędnych informacji odbywałoby się zatem bez angażowania innych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 41-45, 18-20)

Niezbędne wymagania na to stanowisko wykazano w pkt. 2.3.2. Zdaniem NIK przyjęte przez Starostwo ogólne wymagania jakie musi spełnić kandydat stanowią podstawowe kryterium warunkujące przystąpienie kandydata do konkursu, a dopiero w wymaganiach dodatkowych określono profil pożądanego kandydata.

Należy nadmienić, że od kandydata na kierownicze stanowisko geodety powiatowego nie wymagano wiedzy o Starostwie Powiatowym oraz znajomości przepisów, w tym administracyjnych, wykazanych w ogłoszeniu o naborze na stanowisko do spraw ewidencji gruntów i budynków.

Odnosnie powyższej kwestii Starosta stwierdził, że stanowisko geodety powiatowego trudno porównywać ze stanowiskiem referenta, bezpośrednio realizującym procedury administracyjne, choćby ze względu na fakt narzucenia wymogów ustawowych co do wykształcenia i kwalifikacji geodety powiatowego. Zakres zadań realizowanych przez geodetę powiatowego jest określony w ustawie i zgoła odmienny od typowych zadań administracyjnych. Sam fakt trudności pozyskania osoby spełniającej wymagane ustawą kryteria dla geodety powiatowego, potwierdzony przez ograniczoną liczbę kandydatów determinuje kryteria konkursowe.

(dowód: akta kontroli str. 60-62)

Z kandydatami przeprowadzono rozmowę kwalifikacyjną obejmującą następujące zagadnienia:

- predyspozycje i umiejętności kandydata gwarantujące prawidłowe wykonywanie powierzonych obowiązków,
- posiadana wiedza na temat jednostki samorządu terytorialnego, w której kandydat ubiega się o stanowisko,
- obowiązki i zakres odpowiedzialności na stanowiskach zajmowanych poprzednio przez kandydata.

W każdym z ww. obszarów kandydat mógł uzyskać maksymalnie 5 punktów.

(dowód: akta kontroli str. 41-45)

Podczas naboru na ww. stanowisko, w wyniku rozmowy kwalifikacyjnej wyłoniono, a następnie zatrudniono na stanowisku referenta ds. ewidencji gruntów i budynków

osobę, uprzednio odbywającą w Starostwie staż³, która legitymowała się dwuletnim doświadczeniem zawodowym (2 lata stażu m.in. w Wydziale Geodezji Kartografii i Katastru) i wyższym wykształceniem administracyjnym (licencjat). Kandydatowi temu przyznano 15 punktów.

Dwóch innych kandydatów miało ukończone studia z zakresu geodezji, gospodarki nieruchomościami i gospodarki przestrzennej. Ponadto jeden z nich posiadał jedenaście doświadczenie w pracy geodety i uprawnienia zawodowe. Jak wynika z karty głosowania komisji rekrutacyjnej z dn. 13.07.2012 r. osobom tym przyznano odpowiednio po 14 i 12 punktów. Najmniejszą liczbę punktów wspomniani kandydaci uzyskali w kategorii posiadanej wiedzy o Starostwie Powiatowym – odpowiednio 4 i 2 punkty, uzyskując jednocześnie maksymalną liczbę punktów w pozostałych obszarach.

Wśród 16 pytań sprawdzających, znalazły się zagadnienia nieodnoszące się ściśle do zakresu obowiązków referenta ds. ewidencji gruntów i budynków, jak np. dotyczące liczby radnych w radzie powiatu strzelecko-drezdeneckiego.

Starosta zapytany, czy w związku z branżową specyfiką tego stanowiska, posiadana przez kandydatów wiedza na temat Starostwa Powiatowego powinna ostatecznie decydować o wyborze kandydata i rozstrzygającej liczbie przyznanych punktów wyjaśnił, że członkowie komisji samodzielnie podejmowali decyzję w kwestii oceny kandydata, a pytania przedstawiane kandydatom nie dotyczyły wiedzy o Starostwie tylko procedur administracyjnych, które są podstawą działania urzędu.

(dowód: akta kontroli str. 41-59, 60-62)

Odnosnie wyboru i zatrudnienia osoby, która legitymowała się słabszym doświadczeniem i brakiem kierunkowego wykształcenia Starosta wyjaśnił, że wybór kandydata z wykształceniem administracyjnym wydaje się w tym przypadku bardziej zasadny, albowiem stanowisko objęte konkursem nie jest ściśle związane z charakterystycznymi pracami geodezyjnymi a pracą administracyjną, tj. wprowadzaniem danych, znajomością procedur administracyjnych i dokumentów. Posiadanie uprawnień geodezyjnych czy też długoletnie doświadczenie geodezyjne na tym stanowisku jest zbędne. Uprawnienia geodezyjne nie stanowiły w tym przypadku o przewadze kandydata. Postępowanie konkursowe ma doprowadzić do zatrudnienia osoby o adekwatnych umiejętnościach i predyspozycjach do zajmowania danego stanowiska, a nie ocenie, które wykształcenie: wyższe administracyjne czy wyższe geodezyjne jest lepsze. Ma ono być adekwatne do realizowanych zadań. Z tych też względów w ogłoszeniu konkursowym określono wykształcenie preferowane: administracyjne lub geodezyjne. Ponadto nie sama kwestia wykształcenia i stażu stanowi o ocenie kandydata. Komisja oceniała również predyspozycje kandydata do pracy z klientami urzędu, co w tym przypadku jest istotnym elementem pracy. Bez wątplenia dodatkowym atutem wybranej kandydatki była znajomość zadań realizowanych na danym stanowisku, jednakże taka jest też intencja „stażu” finansowanego przez państwo, z którego korzystała kandydatka. Ta forma praktyki ma bowiem przygotowywać przyszłych pracowników i dać im większe szanse na pozyskanie zatrudnienia. W tym przypadku trzeba zatem przyznać, iż wskazany „staż” jako instrument wykorzystywany przez urzędy pracy został właściwie wykorzystany i przyniósł oczekiwane rezultaty. Ponadto Starosta zwrócił uwagę na aspekty społeczne – zwycięska kandydatka, w przeciwieństwie do osoby aplikującej, która miała uprawnienia geodety, była osobą bezrobotną.

(dowód: akta kontroli str. 60-62)

³ Staż w następujących okresach: 1.10.2008 r. - 30.09.2009 r., 1.03.2010 r. - 31.08.2010 r., 8.09.2010 r. - 7.03.2011 r.

Uwaga dotycząca
kontrolowanej
działalności

Najwyższa Izba Kontroli, w zasadniczej części przychylając się do stanowiska Starosty, zwraca jednak uwagę, iż w ww. naborze zagadnienia odnoszące się do informacji o Starostwie Powiatowym stanowiły aż jedną trzecią możliwych do uzyskania punktów i ostatecznie zdecydowały o wyborze kandydata. Zdaniem NIK kandydat powinien być wybrany przede wszystkim na podstawie kryteriów ściśle odnoszących się do wiedzy związanej ze stanowiskiem pracy. Mając powyższe na względzie, zdaniem NIK, sposób przeprowadzenia przedmiotowego naboru nie dawał pewności wyboru kandydata najlepiej przygotowanego pod względem merytorycznym.

2.3.3. W przypadku każdego naboru sporządzono protokół, który zawierał dane wymagane w art. 14 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Po przeprowadzeniu naboru na stanowisko do spraw ewidencji gruntów i budynków wysłano do wszystkich uczestników konkursu zawiadomienie o wynikach naboru.

(dowód: akta kontroli str. 31-32, 41-43, 74)

Dokumentacja dotycząca naborów przechowywana jest w Starostwie zgodnie z wymogami 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 zakładowych⁴.

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naborów

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z przygotowaniem i prowadzeniem naborów na stanowiska urzędnicze wykonuje Naczelnik Wydziału Organizacyjnego, jednakże w jego zakresie czynności formalnie nie określono tych obowiązków. Nadzór nad Wydziałem Organizacyjnym sprawuje Sekretarz Powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 75-76)

Regulamin organizacyjny Starostwa Powiatowego wprowadzony uchwałą Rady Powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego nr VII/47/2007 z dnia 27.04.2007 r. nie reguluje kwestii przeprowadzania naborów 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 jednostce ustanowiona jest ogólna procedura kontroli wewnętrznej w postaci *Regulaminu kontroli wewnętrznej w Starostwie Powiatowym w Strzelcach Krajeńskich i jednostkach organizacyjnych powiatu Strzelecko-Drezdeneckiego*.

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. 18-20)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁵ 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.

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
główny specjalista kontroli państwowej

Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

.....
podpis

⁵ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.