



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-10-01/2013

P/13/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków

T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44

lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/192 – Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Zbigniew Polak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83914 z dnia 2.07.2013 r. 2. Krzysztof Kempa, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 83915 z dnia 2.07.2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu, ul. Wyspiańskiego 10, 32-602 Oświęcim (dalej: „Starostwo”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Józef Krawczyk, Starosta Oświęcimski od 2 grudnia 2010 r. (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ obsadzanie stanowisk urzędniczych w Starostwie w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru.

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 samorządowych² (dalej: ustawa o pracownikach samorządowych). Prawidłowo zorganizowano nabór na stanowiska urzędnicze i przestrzegano ustawowe oraz wewnętrzne procedury określające tryb naboru. Kryteria wyboru kandydatów były właściwe i adekwatne do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy. Spełnienie tych warunków było rzetelnie zweryfikowane przez komisję rekrutacyjną. Nabór prowadzony był z zachowaniem zasady równości szans, w sposób ograniczający ryzyko wystąpienia korupcji. W pełni zrealizowano zalecenia pokontrolne NIK z 2009 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia, w tym przyjęć na stanowiska urzędnicze

Opis stanu
faktycznego

Na stanowiskach urzędniczych w Starostwie według stanu na 30 czerwca 2013 r. zatrudnionych było 149 osób.

Od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. w Starostwie przeprowadzono 9 postępowań w drodze konkurencyjnego i otwartego naboru na stanowiska urzędnicze, z czego jedno postępowanie (nabór na stanowisko audytora wewnętrznego) nie zostało rozstrzygnięte z uwagi na brak zgłoszeń. W wyniku pozostałych 8 postępowań na stanowiska urzędnicze zatrudniono 9 pracowników, w tym jednego na stanowisku kierowniczym (Naczelnik Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Dróg), a pozostałych na stanowiskach radcy prawnego, referenta prawnego w Wydziale Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami, podinspektorów w Biurze Spraw Obronnych i Zarządzania Kryzysowego oraz w 3 Wydziałach: Finansowym, Architektury i Budownictwa, Promocji, Kultury i Sportu (3 osoby).

Nie stwierdzono przypadku zatrudnienia pracowników bez zastosowania procedur naboru.

(dowód: akta kontroli str. 23-26 i 62)

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

² Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

W badanym okresie dwie osoby wykonywały czynności urzędnicze na podstawie umów zlecenia obsługi prawnej. Starosta 3 umowami zlecił dwóm radcom prawnym (wspólnicy Kancelarii Prawnej) na okres od 1 stycznia 2009 r. do 31 grudnia 2013 r. wykonanie usług w zakresie udzielania porad prawnych, wydawania opinii prawnych oraz wyjaśnień w zakresie stosowania praw, udziału w procesie tworzenia aktów prawnych przez organy Powiatu, uzgadnianie umów, opiniowanie projektów decyzji administracyjnych, opiniowanie spraw kadrowych, występowanie w charakterze pełnomocnika w postępowaniu sądowym, egzekucyjnym i administracyjnym, udział w posiedzeniach Rady Powiatu.

Radcy prawni zatrudnieni na podstawie ww. umów cywilnoprawnych realizowali typowe zadania urzędnicze, które dla stanowiska Radcy Prawnego określa Regulamin organizacyjny Starostwa.

(dowód: akta kontroli str. 50-60)

W wyniku naboru ogłoszonego przez Starostę 2 stycznia 2012 r., od 1 marca 2012 r. na podstawie umowy o pracę zatrudniono w Starostwie radcę prawnego na pełnym etacie.

W wyjaśnieniu Józef Krawczyk Starosta podał, że zadaniem radców prawnych zatrudnionych w ramach stosunku pracy jest bieżąca obsługa prawna komórek organizacyjnych Starostwa. Umowa cywilnoprawna z kancelarią prawną została zawarta w celu realizacji zadań o znacznym stopniu skomplikowania, gdzie wymagane są szeroka wiedza i doświadczenie z różnych dziedzin prawa. Zakres tej umowy obejmuje również obsługę Wydziału Inwestycji, Rozwoju i Dróg, aby wykorzystać doświadczenie kancelarii w obsłudze zlikwidowanego Zarządu Dróg Powiatowych, którego zadania włączono do tego wydziału.

(dowód: akta kontroli str. 30 i 69-70)

Bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych obsadzono 2 stanowiska urzędnicze osobami uprzednio zatrudnionymi w Starostwie na stanowiskach pomocniczych w pełnym wymiarze czasu pracy.

Dotyczyło to następujących stanowisk, w przypadku których od zatrudnienia pracownika na stanowisku pomocy administracyjnej do jego przeniesienia na stanowisko urzędnicze upłynęło:

- podinspektor w Wydziale Komunikacji i Transportu – 9 miesięcy,
- podinspektor w Wydziale Geodezji, Kartografii i Gospodarki Nieruchomościami – 13 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 23)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

2. Sposób przeprowadzania naborów

2.1. Upublicznianie informacji o naborach

Opis stanu
faktycznego

Ogłoszenia o każdym z 9 naborów pracowników na stanowiska urzędnicze oraz informacje o wynikach naboru opublikowano w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP) i na tablicy ogłoszeń Starostwa, zgodnie z art. 13 i 15 ustawy o pracownikach samorządowych.

Określony w ogłoszeniach termin do składania dokumentów nie był krótszy niż 10 dni od momentu publikacji w BIP (art. 13 ust. 3 ustawy o pracownikach samorządowych).

(dowód: akta kontroli str. 24-29 i 62)

Wszystkie 9 ogłoszeń o naborze oraz informacji o wynikach naboru zawierały elementy o których mowa w art. 13 ust. 2 oraz art. 15 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W szczególności ustalono, że ogłoszenia o naborze zawierały nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe, a 8 ogłoszeń w 2012 r. i w I półroczu 2013 r. zawierało obowiązujące od 26 listopada 2011 r.³ informacje o warunkach pracy na danym stanowisku i wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia.

³ Pkt. 4a i 4b w art. 13 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych obowiązuje od 26 listopada 2011 r. na podstawie ustawy z 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o służbie cywilnej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011 r. Nr 201, poz. 1183)

Informacje o wynikach naboru zawierały nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, imię i nazwisko kandydata, miejsce jego zamieszkania w rozumieniu kodeksu cywilnego, oraz uzasadnienie dokonanego wyboru.

(dowód: akta kontroli str. 24-29, 62, 65)

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, informacje o wynikach naboru na wolne stanowiska urzędnicze upowszechniono niezwłocznie po przeprowadzonych naborach przez umieszczenie na tablicy informacyjnej Starostwa oraz opublikowano w BIP przez okres co najmniej 3 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 65)

2.2. Kryteria wyboru kandydatów

Opis stanu
faktycznego

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 czerwca 2013 r. w Starostwie obowiązywał Regulamin naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie w Oświęcimiu (dalej: Regulamin naboru), który Starosta wprowadził Zarządzeniem nr 5/2009 z 29 stycznia 2009 r. i uzupełnił Zarządzeniem nr 2/2010 z 28 stycznia 2010 r. w części dotyczącej zadań komisji egzaminacyjnej (nastąpiło to w wyniku wystąpienia pokontrolnego NIK Delegatura w Krakowie z 28 grudnia 2009 r. po kontroli naboru na stanowiska urzędnicze w 2009 r.) oraz nr 39/2010 z 12 października 2010 r., 49/2011 z 5 grudnia 2011 r. i nr 47/2012 z 21 grudnia 2012 r.

W Regulaminie naboru opisano kryteria oceniania kandydatów do pracy pod względem charakteru i profilu wykształcenia, doświadczenia zawodowego i posiadanych umiejętności, z uwzględnieniem wymogów art. 6 ustawy o pracownikach samorządowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-16, 64, 69-70)

We wszystkich ogłoszeniach o naborze poinformowano kandydatów o wymogach niezbędnych i dodatkowych do podjęcia pracy na danym stanowisku. Wymagania niezbędne wskazane w ogłoszeniach były konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku. Jako wymagania niezbędne określono wykształcenie wyższe o kierunku zgodnym ze stanowiskiem, stan zdrowia pozwalający na zatrudnienie na danym stanowisku, niekaralność za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, korzystanie z pełni praw publicznych oraz nieposzlakowana opinia. Dodatkowymi wymaganiami były m.in. znajomość niektórych ustaw i rozporządzeń oraz prawa miejscowego, umiejętności zawodowe, postawa etyczna, praca w zespole, zaangażowanie.

(dowód: akta kontroli str. 24, 27 i 63-64)

Zgodnie z Regulaminem naboru komisje powołane przez Starostę do prowadzenia postępowań w zakresie naboru na stanowiska urzędnicze, stosowały jednolite zasady selekcji kandydatów, uwzględniające sformułowane wobec nich wymogi.

W każdym protokole jako metody naboru określono ogłoszenie o naborze w BIP i na tablicy ogłoszeń, a jako techniki naboru określono test kompetencyjny i rozmowę kwalifikacyjną.

Każdorazowo do protokołu załączono kopie ogłoszeń o naborze, kopie dokumentów aplikacyjnych oraz wyniki testu i rozmowy kwalifikacyjnej podpisane przez wszystkich członków komisji. W każdym protokole stwierdzono, że wybrano kandydatów uszeregowanych wg poziomu spełniania przez nich kryteriów tj. spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

Kandydaci wyłonieni w drodze naboru, spełniali kryteria w zakresie posiadania obywatelstwa polskiego, niekaralności prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe, korzystania w pełni z praw publicznych i braku przeciwwskazań zdrowotnych do zatrudnienia na stanowisku, posiadania kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku. Dodatkowe wymogi dotyczące m.in. znajomości przepisów związanych z zakresem zadań na danym stanowisku komisja prowadząca nabór sprawdzała w formie testu. Kandydaci dostarczyli dokumenty (dyplomy ukończenia szkół, uczelni, studiów podyplomowych, zaświadczenia o praktyce zawodowej w poprzednich miejscach pracy i wpisie na listę radców prawnych), które potwierdziły kwalifikacje zgodne z wymogami ogłoszeń naboru. Poziom wykształcenia ww. osób i ich staż

pracy odpowiadały wymogom określonym dla tych stanowisk pracy w Regulaminie wynagradzania pracowników Starostwa⁴ oraz w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁵ i w ustawie z 6 lipca 1982 r. o radcach prawnych.⁶

(dowód: akta kontroli str. 62-63, 69)

2.3. Przebieg naborów

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z protokołami posiedzeń komisji, kwalifikacje kandydatów, którzy spełnili wymogi formalne określone w ogłoszeniach o naborze weryfikowane były przez komisję poprzez testy i rozmowy kwalifikacyjne. Pytania testowe związane były z charakterem zadań na danym stanowisku. Kandydatów z największą ilością punktów komisja zakwalifikowała do spotkań ze Starostą w sprawie ich zatrudnienia.

Rozstrzygnięcia komisji o zakwalifikowaniu kandydatów do spotkań ze Starostą w sprawie ich zatrudnienia, uzasadniono w protokołach w sposób zapewniający ich sprawdzalność.

(dowód: akta kontroli str. 64-65)

2.4. Dokumentowanie przebiegu naborów

Opis stanu
faktycznego

Komisje powołane przez Starostę do przeprowadzenia 9 naborów na stanowiska urzędnicze udokumentowały przebieg naborów w protokołach (podpisanych przez wszystkich członków komisji), które obejmowały wstępną selekcję kandydatów wg dokumentów aplikacyjnych i ich kwalifikację końcową w oparciu o wyniki testu i rozmowy kwalifikacyjnej. Protokoły zawierały dane wymagane w art. 14 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

Dokumentacja z naborów przechowywana była w Wydziale Organizacyjno-Administracyjnym, gdzie znajduje się również cała dokumentacja pracownicza, w tym umowy o pracę i zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str. 65)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Starostwa w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naboru

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Starostwa (Uchwała Rady Powiatu nr XLVI/2010 z 21 kwietnia 2010 r. ze zmianami) za prowadzenie spraw związanych z naborem pracowników na wolne stanowiska urzędnicze odpowiedzialny był Wydział Organizacyjno-Administracyjny. Zgodnie z Regulaminem naboru na wolne stanowiska urzędnicze, decyzję o rozpoczęciu procedury naboru podejmuje Starosta w oparciu o informację naczelnika wydziału lub kierownika biura. Do wniosku o wszczęcie naboru dołączano opis stanowiska pracy. Wyrażona na wniosku zgoda Starosty i akceptacja projektu opisu stanowiska rozpoczynała procedurę naboru.

(dowód: akta kontroli str. 32 i 63)

Czynności pracowników podczas procedury naboru dokumentowano w protokołach komisji, ustalonych przez Starostę odrębnie do każdego naboru z wyznaczeniem przez Starostę przewodniczącego komisji (zazwyczaj Sekretarz Powiatu, Wicestarosta lub etatowy Członek Zarządu) i jej sekretarza (inspektora Wydziału Organizacyjno-Administracyjnego). Komisja działała do czasu zakończenia procedury naboru. Obieg dokumentów w ramach procedury naboru (wstępna selekcja kandydatów przez komisję poprzez analizę złożonych dokumentów aplikacyjnych i selekcja końcowa w formie testu i rozmowy kwalifikacyjnej) umożliwiał ujawnienie i wyeliminowanie ewentualnych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 65)

W badanym okresie do Starostwa nie doręczono skarg w związku z przeprowadzaniem naboru pracowników na stanowiska urzędnicze oraz nie przeprowadzono w nim kontroli zewnętrznych. Zagadnienia naboru pracowników były jednym z elementów audytu

⁴ Zarządzenie Starosty Nr 24/2009 z 15 czerwca 2009 r. oraz Nr 42/2012 z 5 grudnia 2012 r.

⁵ Dz. U. Nr 50, poz. 398 ze zm.

⁶ Dz. U. z 2010 r. Nr 10, poz. 65

wewnętrznego, który w IV kwartale 2011 r. dotyczył zarządzania kadrami w Starostwie. W sprawozdaniu z audytu stwierdzono, że Regulamin naboru spełnia wymogi określone w ustawie o pracownikach samorządowych, ale jego treść i dokumentacja procesu naboru wymagała dopracowania w rozumieniu standardów kontroli zarządczej. Zalecenia dotyczyły m.in. uściślenia lub uzupełnienia niektórych zapisów w Regulaminie naboru, w tym określenia zasad normujących ruchy kadrowe, przewidziane w art. 12 ustawy o pracownikach samorządowych takich jak przeniesienia zewnętrzne pracowników oraz przeniesienia, awanse lub nabory w strukturach starostwa, wskazania w ogłoszeniu o naborze przedziału kwotowego proponowanego wynagrodzenia, określenia rodzaju i sposobu udokumentowania poszczególnych etapów prac komisji ds. naboru, określenia zasad przygotowania i przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej oraz informacji o ogólnej ilości pytań testowych, oraz skali i systemie stosowanych ocen. Sprawozdanie zostało doręczone Staroście w dniu 26 stycznia 2012 r. Zalecenia te zostały wykorzystane przez Starostwo.

(dowód: akta kontroli str. 6-16 i 66-67,69-70)

Ustalone
nieprawidłowości

W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

4. Realizacja wniosków pokontrolnych NIK

Opis stanu
faktycznego

Działalność Starostwa w zakresie naboru na stanowiska urzędnicze w 2009 r. w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 28 grudnia 2009 r. oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych uchybień.

Przedstawiając oceny i uwagi dotyczące uchybień, Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 2 wnioski pokontrolne dotyczące:

- uzupełnienia Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym stanowiska kierownicze o zapisy regulujące postępowanie w przypadku uzyskania w wyniku testu i rozmowy kwalifikacyjnej przez dwóch lub więcej kandydatów – jednakowej liczby punktów,
- podjęcia działań w celu dostosowania Statutu Starostwa do obowiązujących regulacji prawnych.

W odpowiedzi na wystąpienie z 11 stycznia 2010 r. Starosta podał, że do 31 stycznia 2010 r. w Regulaminie naboru na stanowiska urzędnicze w Starostwie wprowadzony zostanie odpowiedni zapis regulujący sposób postępowania w przypadku uzyskania w wyniku testu i rozmowy kwalifikacyjnej przez dwóch lub więcej kandydatów jednakowej liczby punktów, a w dniu 11 stycznia 2010 r. został przygotowany projekt uchwały Rady Powiatu w sprawie zmian w Statucie Starostwa w zakresie dostosowania do zmian wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych.

Kontrola wykazała, że ww. zalecenia pokontrolne NIK zostały zrealizowane. W szczególności ustalono, że:

- w Regulaminie naboru na wolne stanowiska urzędnicze (zarządzenie nr 5/2009 Starosty z dnia 29 stycznia 2009 r.) wprowadzono zarządzeniem nr 2/2010 Starosty z dnia 28 stycznia 2010 r. zmiany, tj. cyt. „Po przeprowadzonej rozmowie kwalifikacyjnej Komisja przeprowadzająca nabór wybiera kandydata, który w selekcji końcowej uzyskał najwyższą liczbę punktów z rozmowy kwalifikacyjnej. W przypadku jednakowej ilości punktów uzyskanych przez dwóch kandydatów lub więcej kandydatów o wyborze decyduje Przewodniczący Komisji.”.
- Zapis powyższy obowiązywał do 20 grudnia 2012 r. Od 21 grudnia 2012 r. ostatnie zdanie wyżej cytowanego zapisu otrzymało brzmienie: cyt. „W przypadku uzyskania przez dwóch lub więcej kandydatów takiej samej liczby punktów o ostatecznym wyborze kandydata decyduje Starosta Oświęcimski.”;
- w Statucie Starostwa (Uchwała Rady Powiatu z 20 września 2006 r.) w związku ze zmianą w ustawie o pracownikach samorządowych Uchwałą nr XLIV/309/2010 z 3 lutego 2010 r. Rada Powiatu zmieniła brzmienie § 8, tj. cyt. „Prawa i obowiązki pracowników Starostwa

określają przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, Regulamin pracy ustalony przez Starostę zarządzeniem oraz inne obowiązujące w tym zakresie przepisy.”.

(dowód: akta kontroli str. 71)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Urzędu w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

Kraków, dnia

lipca 2013 r.

Kontrolerzy

Zbigniew Polak
Specjalista k.p

Krzysztof Kempa
Specjalista k.p.