



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia stycznia 2010 r.

**Pan
Leszek TRĘBSKI
Prezydent Skierniewic**

LLO-410-39-02/2009
P/09/190

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Miasta w Skierniewicach, zwanym dalej „Urzędem”, w zakresie prawidłowości realizacji zadań związanych z naborem pracowników na wolne stanowiska urzędnicze w okresie pierwszych trzech kwartałów 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 stycznia 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Urzędu w zakresie będącym przedmiotem kontroli, mimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia.

1. W Urzędzie, według stanu na koniec września 2009 r., zatrudnionych było 130 osób na stanowiskach urzędniczych w łącznym wymiarze 126,65 etatu, w tym 24 osoby na urzędniczych stanowiskach kierowniczych. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono dziewięć procedur naboru w trybie art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych², zwanej dalej „uops”, tj. w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, w wyniku których zatrudniono sześć osób. Ponadto zatrudniono dwie osoby na podstawie

¹ Dz. U. z 2007 r., Nr 231, poz. 1701 ze zm.

² Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458)

art. 12 ust. 2 tej ustawy, tj. na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego oraz jedną osobę w drodze przeniesienia pracownika samorządowego z innej jednostki na podstawie art. 22 ust. 1 uops.

2. Procedurę naboru na wolne stanowiska urzędnicze prowadzono na podstawie uops oraz rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych^{3,4}. Nie wprowadzono w tym przedmiocie w Urzędzie regulacji wewnętrznych. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stosowanie się przez Urząd do regulacji zawartych w przywołanych aktach prawnych. We wszystkich analizowanych przypadkach ogłoszenie o naborze umieszczono w Biuletynie Informacji Publicznej oraz na tablicy informacyjnej. Ogłoszenia o naborze zawierały wszystkie wymagane przepisami elementy. W każdym przypadku termin do złożenia dokumentów wynosił co najmniej 10 dni od dnia opublikowania ogłoszenia w BIP. Zawsze sporządzano protokół z przeprowadzonego naboru, a o wynikach postępowania zamieszczano informację, która była dostępna przez okres co najmniej trzech miesięcy. Tylko w trzech przypadkach opóźniono wydanie ogłoszeń o wynikach naboru, które ukazały się po 13, 8 i 6 dniach od jego przeprowadzenia, co stanowiło naruszenie art. 15 ust. 1 uops, zobowiązującego do niezwłocznego opublikowania informacji po przeprowadzonym naborze.
3. W Urzędzie nie wyznaczono stałego zespołu ds. rekrutacji. Nie istniała również żadna stała komisja konkursowa. Z uzyskanych od Naczelnika Wydziału Organizacyjnego wyjaśnień wynika, że: *„Skład komisji przeprowadzającej nabór na wolne stanowisko urzędnicze ustala każdorazowo Prezydent Miasta w formie ustnego polecenia wydanego naczelnikowi Wydziału Organizacyjnego.”*
Urząd posiadał pełną dokumentację aplikacyjną wszystkich osób, które zgłosiły swój akces do procedury naboru, w tym osób niespełniających wymagań formalnych, co jest zgodne z treścią załącznika nr 4 (pkt 1.11.111) do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów ws. instrukcji kancelaryjnej⁵, zgodnie z którym dokumentację związaną z naborem przechowuje się w Urzędzie według kategorii B-2, tj. 2 lata .
4. Ustalono, że w trzech przypadkach zatrudnienie pracowników wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru poprzedzone było wykonywaniem przez nich pracy na tych stanowiskach na podstawie umowy zawartej na zastępstwo. Dotyczyło to

³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i rzędach marszałkowskich (Dz. U. z 2005 r. Nr 146, poz. 1223 ze zm.)

⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 398)

⁵ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (Dz. U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1319 ze zm.)

stanowisk: naczelnika w Wydziale Spraw Społecznych, inspektora w Wydziale Promocji i Współpracy z Zagranicą oraz podinspektora w Wydziale Rozwoju Gospodarczego. Treść ogłoszeń dotyczących naboru na ww. stanowiska budzi wątpliwości co do oceny adekwatności zastosowanych kryteriów na dane stanowiska urzędnicze w sytuacji, gdy wyłonieni w drodze naboru kandydaci, uprzednio pracowali w Urzędzie. Ustalone w ogłoszeniach kryteria naboru zostały – w ocenie NIK - opracowane „pod konkretnych kandydatów”. Kryteria te bowiem, wykraczając poza ramy uregulowań prawnych, były zbieżne z posiadanymi kwalifikacjami i zawodowym doświadczeniem osób, które w trakcie kandydowania na dane stanowisko urzędnicze były w tym czasie na nim zatrudnione na zastępstwo. I tak:

- w przypadku stanowiska naczelnika w Wydziale Spraw Społecznych nie sformułowano w ogłoszeniu o naborze wymogu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 4 uops, zgodnie z którym od osoby kandydującej na kierownicze stanowisko urzędnicze wymaga się aby cyt. *„posiadała co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywała przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku.”* Ponadto zrezygnowano również z wymogu posiadania jakiegokolwiek stażu pracy w jednostkach samorządu terytorialnego, podczas gdy taki wymóg stosowano wobec kandydatów na niższe stanowiska urzędnicze,
- przy naborze na stanowisko inspektora w Wydziale Promocji i Współpracy z Zagranicą preferowano od kandydata wykształcenie dziennikarskie lub w zakresie filologii polskiej oraz posiadanie doświadczenia w pracy dziennikarskiej. Pomimo prowadzonej współpracy z sześcioma europejskimi miastami partnerskimi nie zastosowano wobec kandydata do pracy wymogu znajomości języka obcego,
- w ogłoszeniu na stanowisko podinspektora w Wydziale Rozwoju Gospodarczego, gdzie przepisy dopuszczają posiadanie średniego wykształcenia, wymagano od kandydata nie tylko wykształcenia wyższego, ale również tytułu magistra i co najmniej rocznego stażu pracy w administracji samorządowej. Ponadto uznano, iż preferowani będą kandydaci z wykształceniem prawniczym lub ekonomicznym.

Fakt, że wymienione wymagania spełniały osoby już zatrudnione w Urzędzie, które z sukcesem zakończyły procedurę naboru, rodzi podejrzenie o brak obiektywizmu ze strony Urzędu i chęć zwiększenia szans wybranym osobom. Urząd, ustalając kryteria wyboru kandydatów, mógł formułować wymagania wykraczające poza te, które zostały wskazane w uops oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, jednak pod warunkiem, że pozostawały one w ścisłym

związku z zadaniami realizowanymi na danym stanowisku pracy. Ustalanie kryteriów „pod konkretnych kandydatów” narusza zasady konkurencyjności i obiektywizmu naboru, wyrażone w uops.

W pozostałych przypadkach zastosowane kryteria wyboru kandydatów, dotyczące wykształcenia i kwalifikacji zawodowych, były adekwatne do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy.

5. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia opóźnianie działań zmierzających do obsadzenia stanowisk kierowniczych osobami wyłoniętymi w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Stwierdzono bowiem, że zamiast wszczynać procedury naboru, pracownikom Urzędu powierzano na długi czas pełnienie obowiązków. Dotyczyło to trzech stanowisk: rzecznika prasowego, naczelnika Wydziału Finansowego i kierownika Biura Rady Miasta. W pierwszym przypadku okres pełnienia obowiązków przekroczył 2 lata, w drugim - trwał ponad półtora roku, a w trzecim ponad rok. Ponadto osoba zatrudniona na stanowisku rzecznika prasowego nie spełniała wymogu formalnego - posiadania 5-letniego stażu pracy. W ocenie NIK, instytucja powierzenia pełnienia obowiązków z założenia ma charakter krótkotrwały oraz przejściowy i nie powinna być nadużywana. A zatem w chwili powstania wakatu na stanowisku kierowniczym powstaje konieczność zapewnienia prawidłowej organizacji pracy, która uzasadnia powierzenie pełnienia obowiązków. Powinno temu towarzyszyć ogłoszenie naboru, będącego wówczas jedynym przewidzianym prawem instrumentem zapewniającym wybór najlepiej przygotowanych kandydatów do służby publicznej w samorządzie terytorialnym. Stwierdzone w tym względzie nieprawidłowości zostały w toku kontroli usunięte, poprzez ogłoszenie naboru na stanowisko rzecznika prasowego oraz awansowanie w pozostałych dwóch przypadkach pracowników Urzędu spełniających wymagane kwalifikacje na podstawie art. 20 uops.
6. NIK ocenia krytycznie również praktykę powierzania obowiązków urzędniczych w ramach umów zlecenia. W okresie objętym kontrolą zawarto 5 takich umów. Ich zakres dotyczył m.in. prowadzenia spraw finansowo-księgowych Pracowniczej Kasy Zapomogowo-Pożyczkowej przy Urzędzie Miasta Skierniewice oraz sporządzania sprawozdań z wydatków i dochodów budżetowych placówek oświatowych, przekazywania dyspozycji finansowych przy realizacji wydatków na oświatę publiczną i niepubliczną oraz sporządzanie wniosków o zmiany w planach finansowych jednostek oświatowych prowadzonych przez Samorząd Miasta Skierniewice. Zleceniobiorcy wykonywali zadania będące przedmiotem umowy w siedzibie Urzędu, w godzinach jego

pracy i pod nadzorem naczelników wydziałów, w których świadczyli pracę. Warunki w jakich realizowane były umowy świadczą o tym, że strony tych umów w istocie nawiązały stosunek pracy, o którym mówi w art. 22 § 1 Kodeksu pracy⁶ - „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.” – W tych okolicznościach, przy zachowaniu ww. warunków wykonywania pracy, nie było dopuszczalne zastąpienie umowy o pracę umową cywilnoprawną. Zawarcie wskazanych umów cywilnoprawnych stanowiło zatem naruszenie zakazu zastępowania umów o pracę umowami cywilnoprawnymi, określonego nie tylko w przytoczonym przepisie Kodeksu pracy, ale także art. 4 ust. 1 pkt 1-3 uops, który zawiera zamknięty katalog podstaw prawnych (form) zatrudniania pracowników samorządowych.

7. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, iż w okresie objętym kontrolą Urząd nierzetelnie sporządzał sprawozdania Z-05 do Głównego Urzędu Statystycznego, zamieszczając w nich nieprawdziwe dane o wolnych stanowiskach pracy w Urzędzie. W sprawozdaniu kwartalnym Z-05 do GUS zawierającym stan na ostatni dzień kwartału, tj. 31 grudnia 2008 r. wykazano cztery wolne stanowiska pracy, a w trzech kolejnych sprawozdaniach Z-05 na koniec każdego kwartału w bieżącym roku tylko jeden wakat, podczas gdy w opisywanym okresie styczeń - wrzesień 2009 r. Urząd przeprowadził nabór na dziewięć wolnych stanowisk urzędniczych oraz dokonał jednego przeniesienia pracownika z innej jednostki na wolne stanowisko urzędnicze w Urzędzie.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- przeprowadzanie naborów zgodnie z zasadą konkurencyjności, poprzez stosowanie obiektywnych i adekwatnych do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy kryteriów wyboru kandydatów,
- niezwłoczne wszczynanie procedury naboru na wolne stanowisko urzędnicze - w przypadku zaniechania jego obsady w trybie awansu wewnętrznego lub przeniesienia,
- zaniechanie stosowania umów cywilnoprawnych przy powierzaniu czynności urzędniczych w warunkach określonych dla stosunku pracy,
- niezwłoczną publikację ogłoszeń o wynikach naboru,

⁶ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (t.j. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.)

- podjęcie działań o charakterze kontrolnym w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego sporządzania sprawozdań Z-05.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Prezydenta w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Prezydentowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.