



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO – 4101-09-04/2013

P/13/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@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 Łodzi.
Kontroler	Jacek Tworkowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 86012 z dnia 1 lipca 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Bełchatowie, 97-400 Bełchatów, ul. Pabianicka 17/19, zwane w dalszej części „Starostwem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Szczepan Chrzęst, Starosta. (dowód: akta kontroli str. 3)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie¹ realizację przez Starostwo naboru na stanowiska urzędnicze w Starostwie, w okresie od 1 stycznia 2011 r. do zakończenia czynności kontrolnych (tj. 3 września 2013 r.).

Powyższą ocenę uzasadnia prawidłowa organizacja naborów na stanowiska urzędnicze oraz przestrzeganie ustawowych i wewnętrznych zasad, określających tryb ich przeprowadzania, co zapewniło wybór najlepiej przygotowanych kandydatów do służby publicznej, z zachowaniem równości szans kandydatów. Kryteria wyboru kandydatów były właściwe i adekwatne do zadań realizowanych na danym stanowisku pracy.

Uwagi kontroli odnosiły się do braku udokumentowania ustaleń Komisji Rekrutacyjnych w zakresie trybu i metod jej pracy oraz przeprowadzanych rozmów kwalifikacyjnych, co jednak nie miało wpływu na wyniki postępowań.

W ocenie ogólnej uwzględniono również zrealizowanie przez Starostwo wszystkich wniosków pokontrolnych, sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym NIK w styczniu 2010 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia, w tym przyjęć na stanowiska urzędnicze.

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie, wg stanu na 30 czerwca 2013 r., na stanowiskach urzędniczych zatrudnionych było łącznie 186 osób.

(dowód: akta kontroli str. 4)

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

W badanym okresie na wolnych stanowiskach urzędniczych zatrudniono w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru 8 osób. Ponadto, w 11 przypadkach, stanowiska urzędnicze zostały obsadzone bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, osobami uprzednio zatrudnionymi w Starostwie na stanowiskach pomocniczych. We wszystkich przypadkach zakres wykonywanej pracy na stanowisku urzędniczym był taki sam, jak na poprzednim stanowisku pomocy administracyjnej lub powierzonej innej pracy. Umowy o pracę z tymi osobami były zawierane po upływie od 13 dni do 20 miesięcy, od czasu zatrudnienia danej osoby na stanowisku pomocniczym².

(dowód: akta kontroli str.4 i 22-26)

W kontrolowanym okresie trzy osoby (okresy ich pracy nie nakładały się na siebie) wykonywały czynności urzędnicze na podstawie zawartych umów cywilnoprawnych. Ich zakres obejmował stałą obsługę prawną powiatu bełchatowskiego, w czasie i zakresie uzgodnionym ze Zleceniodawcą.

(dowód: akta kontroli str. 6-20)

2. Sposób przeprowadzania naborów.

2.1. Upublicznianie informacji o naborach.

Opis stanu
faktycznego

O każdym z 9 przeprowadzonych naborów Starostwo opublikowało ogłoszenie o naborze, zgodnie z art. 13 ust. 1 ups oraz informację o wynikach naboru, stosownie do postanowień art. 15 ups. Termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniach o naborze od dnia opublikowania tego ogłoszenia w Biuletynie Informacji Publicznej (dalej „BIP”) nie był krótszy niż 10 dni i był zgodny z terminem określonym w art. 13 ust.3 ups.

Ogłoszenia o naborze, jak i informacje o wynikach naboru, zawierały wszystkie elementy, o których mowa odpowiednio w art. 13 ust. 2 oraz w art. 15 ust. 2 ups.

Informacje o wynikach naboru były publikowane niezwłocznie po przeprowadzonym naborze i pozostawały dostępne przez okres co najmniej 3 miesięcy (zgodnie z art. 15 ust. 1).

(dowód: akta kontroli str. 55-56)

2.2. Kryteria wyboru kandydatów.

Opis stanu
faktycznego

Przy wyborze kandydatów na stanowiska urzędnicze kierowano się przepisami ustawy o pracownikach samorządowych oraz zasadami ujętymi w „*Procedurze naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym wolne kierownicze stanowiska urzędnicze w Starostwie Powiatowym w Bełchatowie*.”³.

(dowód: akta kontroli str. 27-40 i 41-54)

Dla każdego z przeprowadzonych w badanym okresie naborów, zgodnie z art. 13 ust. 2 pkt 3 ups, zostały określone jasne i przejrzyste zasady wyboru, a kandydaci

² Po 2 przypadki, gdy czas, jaki upłynął od zawarcia umowy z pracownikiem na stanowisku pomocniczym do zawarcia umowy na stanowisku urzędniczym wyniósł: 2 miesiące, 3 – 3,5 miesiąca, 4 – 5 miesięcy; 3 przypadki gdy wyniósł 7 – 9 miesięcy; po jednym przypadku gdy ten czas wyniósł 13 dni oraz 20 miesięcy;

³ W okresie objętym kontrolą wszystkie nabory na wolne stanowiska urzędnicze zostały przeprowadzone według procedury określonej w załączniku Nr 1 do Zarządzenia Nr 143/09 Starosty Bełchatowskiego z 18 listopada 2009 r. Procedura ta zawierała m.in. cele procedury, jej zakres, zasady planowania zatrudnienia i tryb rozpoczęcia procedury rekrutacyjnej na wolne stanowisko urzędnicze, powołanie i zasady działania Komisji Rekrutacyjnej, etapy naboru (ogłoszenie o naborze, przyjmowanie dokumentów aplikacyjnych, wstępna weryfikacja kandydatów – analiza dokumentów, weryfikacja końcowa, w tym testy i rozmowy kwalifikacyjne, ogłoszenie wyników, sporządzenie protokołu z naboru), zatrudnienie kandydata do pracy, upowszechnienie informacji o wyniku naboru oraz sposób postępowania z dokumentami aplikacyjnymi.

do pracy zostali poinformowani m.in. o wykształceniu, umiejętnościach i doświadczeniu koniecznych do pracy na danym stanowisku. Wymogi kwalifikacyjne określone dla każdego z przeprowadzonych naborów odpowiadały wymogom określonym dla podobnych stanowisk w Starostwie.

Wszyscy kandydaci, zatrudnieni w drodze naborów spełniali kryteria określone w ups, wymagania niezbędne oraz wymagania dodatkowe, które były weryfikowane przez Komisję Rekrutacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 131)

W dokumentacji z naborów brak było dokumentów potwierdzających sprawdzanie przez Komisję posiadania przez kandydatów poświadczenia bezpieczeństwa, upoważniającego do dostępu do informacji niejawnych, a dla 4 naborów⁴ nie było dokumentów, odnoszących się do zweryfikowania umiejętności obsługi komputera i programów komputerowych. Starosta Belchatowski wyjaśnił, że wiedza kandydatów z zakresu obsługi komputerów i znajomości określonych programów informatycznych była weryfikowana w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej przez Sekretarza, który posiada wykształcenie informatyczne, a w przypadku naboru nr 07/2011, wiedzę z zakresu geodezyjnych programów obliczeniowych zweryfikował Geodeta Powiatowy.

Z wyjaśnień Starosty wynika ponadto, że brak udokumentowania sprawdzania przez Komisję posiadania poświadczenia bezpieczeństwa, upoważniającego do dostępu do informacji niejawnych, nie rzutowało na ostateczny wynik naboru.

2.3. Przebieg naborów.

Opis stanu
faktycznego

Komisje Rekrutacyjne przeprowadzały nabory według zasad określonych w obowiązujących wewnętrznych uregulowaniach.

Specjalistyczną wiedzę kandydatów, w zakresie podanym w ogłoszeniach o naborze, weryfikowano na podstawie testów i rozmów przy 5 oraz tylko rozmów kwalifikacyjnych przy 4 naborach. W przypadku jednego naboru (08/2011) od kandydatów wymagano znajomości języka obcego (j. niemieckiego lub angielskiego). W teście przygotowanym przez Naczelnika Wydziału Promocji i Rozwoju Powiatu w Starostwie, polecono kandydatom przetłumaczenie tekstu z języka polskiego na j. niemiecki lub angielski. Zadanie to wykonywali kandydaci, którzy spełnili wymogi formalne (5 osób), a ich znajomość języków obcych (...) została zweryfikowana przez członków Komisji Rekrutacyjnej – Naczelnika Wydziału Edukacji, Kultury i Sportu w zakresie języka niemieckiego oraz – Naczelnika Wydziału Promocji i Rozwoju Powiatu w zakresie języka angielskiego, którzy posiadali biegłą znajomość tych języków.

(dowód: akta kontroli str. 60-78 i 131)

Art. 14 ust. 1 pkt 1 ups stanowił, że z przeprowadzonego naboru kandydatów sporządza się protokół, który powinien zawierać m.in. imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, uszeregowanych wg poziomu spełniania przez nich wymagań, określonych w ogłoszeniu o naborze.

Na 9 naborów, w 8 przypadkach Komisja Rekrutacyjna wyłoniła i przedstawiła w protokołach z naborów nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania. W jednym przypadku (nabór nr 5/2011) Komisja wyłoniła

⁴ Nr 01/2011, 05/2011, 06/2011 i 07/2011

i przedstawiła w protokole 6 kandydatów, z tym, że ostatniemu z nich nie określono liczby uzyskanych punktów z rozmowy kwalifikacyjnej i łącznej liczby punktów.

Starosta wyjaśnił, że „w protokole końcowym z naboru nr 05/2011 wystąpiła omyłka nieumyślna i niezamierzona – umieszczono 6 kandydatów, a nie 5, jak mówi Regulamin.”

(dowód: akta kontroli str. 79-87 i 131)

W przypadku wszystkich zbadanych 9 naborów, zatrudniono 8 kandydatów, którzy spełnili wszystkie określone dla danego stanowiska wymagania i uznani zostali za najlepszych kandydatów na dane stanowisko, a rozstrzygnięcia o wyborze były uzasadniane.

W jednym przypadku (nabór 04/2011) Komisja Rekrutacyjna, po przeprowadzeniu wszystkich etapów naboru, stwierdziła, że mimo spełnienia przez kandydatów wymogów niezbędnych, zawartych w ogłoszeniu o naborze, nie spełnili oni oczekiwań Komisji i nabór nie został rozstrzygnięty.

(dowód: akta kontroli str. 79-87 i 98)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z §10.2 Procedury naboru⁵, Komisje Rekrutacyjne przystępując do pracy, ustalały tryb pracy oraz metodę wyłaniania kandydatów (test, test i rozmowa kwalifikacyjna, rozmowa kwalifikacyjna), ale nie dokumentowały tych ustaleń.

(dowód: akta kontroli str. 30, 57-59 i 98)

Brak udokumentowania ww. ustaleń, Starosta wyjaśnił następująco: „(...) Od czasu wejścia w życie procedury naboru, tj. od 18.11.2009 r. (...) utrwaliła się w Starostwie niepisana praktyka stosowania przy dużej liczbie kandydatów metody w postaci testu i rozmowy kwalifikacyjnej, a przy zgłoszeniu się kilku kandydatów stosuje się tylko rozmowę kwalifikacyjną.

(dowód: akta kontroli str. 131)

2.4. Dokumentowanie przebiegu naborów.

Opis stanu
faktycznego

W Starostwie przechowywana była (zgodnie z instrukcją kancelaryjną, o której mowa w rozporządzeniu 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 zakładowych⁶) dokumentacja, związana z naborami pracowników na stanowiska urzędnicze, przeprowadzonymi w okresie objętym kontrolą. Starosta wyjaśnił, że Starostwo nie posiada własnej instrukcji kancelaryjnej, a opiera się na ww. rozporządzeniu. Na dokumentację tę składały się m.in.: ogłoszenia o naborze na wolne stanowiska urzędnicze, oferty kandydatów w poszczególnych naborach wraz z dokumentami tych osób, zarządzenia Starosty w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnych, listy kandydatów na wolne stanowiska, zawierające informacje o spełnieniu przez nich wymogów formalnych, wymagań niezbędnych oraz dodatkowych, listy osób spełniających wymagania zawarte w ogłoszeniu o naborze i zakwalifikowanych przez Komisję do następnego etapu, testy kandydatów (jeśli były przeprowadzone), listy osób zakwalifikowanych na rozmowy kwalifikacyjne, karty indywidualnej oceny kandydatów z punktową oceną każdego członka Komisji, zestawienia zbiorcze ocen za poszczególne etapy naboru dla każdego kandydata, zakwalifikowanego na

⁵ zał. do Zarządzenia Nr 143/09 Starosty Belchatowskiego z dnia 18 listopada 2009 r.,

⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 67,

rozmowę kwalifikacyjną, protokoły z przeprowadzonych naborów, informacje o wynikach naborów, a także akta osobowe kandydatów zatrudnionych w wyniku naboru. Dokumenty kandydatów, którzy po naborach nie zostali zatrudnieni, przechowywane były w archiwum Starostwa zgodnie z instrukcją kancelaryjną. W badanym okresie dla wszystkich 9 przeprowadzonych naborów sporządzono, zgodnie z art. 14 ust.1 ups, protokoły z prac komisji, które zawierały dane wymagane art. 14 ust 2 tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 57-87)

Opis stanu
faktycznego

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naborów.

3.1. Nadzór nad aktualizacją i przebiegiem procedury naboru na wolne stanowiska urzędnicze w Starostwie sprawował Sekretarz Powiatu, a procedurę realizowała Komisja Rekrutacyjna.

Zgodnie z procedurą, w przypadku powstania konieczności zatrudnienia nowego pracownika na wolne stanowisko urzędnicze w Starostwie, Naczelnik wydziału składa do Sekretarza Powiatu wniosek w tej sprawie, w terminie pozwalającym na uniknięcie zakłóceń w pracy wydziału, zawierający m.in. uzasadnienie. Sekretarz przeprowadza analizę stanowisk pracy i stanu zatrudnienia i jej wyniki przedkłada Staroście, który podejmuje ostateczną decyzję o wszczęciu i przeprowadzeniu naboru. W przypadku dotyczącym zatrudnienia pracownika na stanowisku Naczelnika wniosek do Starosty składa Sekretarz.

Komisję Rekrutacyjną w drodze zarządzenia powołuje Starosta a w jej skład, zgodnie z procedurą, mogą wchodzić: Starosta lub Wicestarosta, członek Zarządu, Sekretarz Powiatu, naczelnik wnioskujący o zatrudnienie.

Obsługę techniczną Komisji Rekrutacyjnej prowadzi pracownik ds. osobowych – Sekretarz Komisji, bez prawa głosu.

Projekt zarządzenia w sprawie powołania Komisji Rekrutacyjnej dla danego naboru przygotowuje pracownik ds. osobowych (niezwłocznie po podjęciu przez Starostę decyzji o rozpoczęciu procedury naboru).

Starosta może powołać w skład Komisji dodatkowo specjalistów ze względu na posiadaną przez nich wiedzę w zakresie kompetencji profesjonalnych lub merytorycznych, wymaganych na danym stanowisku.

Prace Komisji są prowadzone, gdy w posiedzeniu bierze udział co najmniej 2/3 jej składu. Przystępując do pracy, Komisja powinna ustalić tryb swojej pracy oraz metodę wylaniania kandydatów, uwzględniając jedną z następujących technik: test, test i rozmowa kwalifikacyjna, rozmowa kwalifikacyjna. Komisja działa do czasu zakończenia procedury naboru.

(dowód: akta kontroli str. 27-30)

3.2. W badanym okresie w Starostwie nie prowadzono kontroli przestrzegania procedur przy zatrudnianiu pracowników. Obszar ten nie został uwzględniony w planach pracy Zespołu ds. Kontroli Powiatu i Audytu Wewnętrznego.

W okresie tym do Starostwa wpłynęło łącznie 25 skarg, z których żadna nie dotyczyła przeprowadzania naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w Starostwie.

(dowód: akta kontroli str. 99-126 -127)

3.3. W IV kwartale 2009 r. NIK – Delegatura w Łodzi przeprowadziła kontrolę w Starostwie w zakresie naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w 2009 r. W wyniku tej kontroli NIK, w wystąpieniu pokontrolnym z 27 stycznia 2010 r. wnosila o:

- zaniechanie stosowania umów cywilnoprawnych przy powierzaniu czynności urzędniczych w warunkach określonych dla stosunku pracy,
- przestrzeganie warunków dodatkowych, określonych dla kandydatów na stanowiska urzędnicze w ogłoszeniach o naborze,
- podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nierzetelnego weryfikowania dokumentów przez Komisję Rekrutacyjną.

Przeprowadzona kontrola wykazała, że ww. wnioski NIK zostały zrealizowane.

(Dowód: akta kontroli str. 137)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁷, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

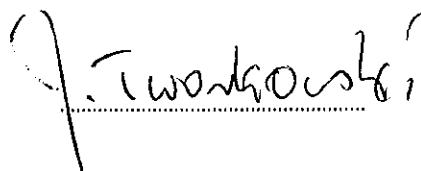
Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

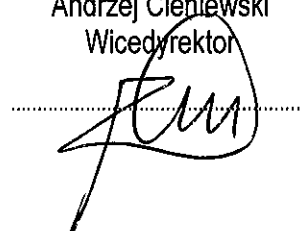
Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Łodzi.

Łódź, dnia 13 września 2013 r.

Kontroler
Jacek Tworkowski
główny specjalista kontroli państwowej



Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
Z upoważnienia p.o. Dyrektora
Andrzej Cieniewski
Wicedyrektor



⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm., zwana dalej „ustawą o NIK”.

