



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu**

Opole, dnia 17 lutego 2010 r.

**Pan
Ryszard Zembaczyński
Prezydent Miasta Opola**

**P/09/190
LOP-410-14-06/2009**

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 Opolu przeprowadziła w Urzędzie Miasta Opola, zwanym dalej Urzędem, kontrolę naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w 2009 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 29 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, przekazuje Panu Prezydentowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Urzędu w zakresie spraw objętych kontrolą, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

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

Powyższą ocenę ogólną uzasadniają następujące ustalenia kontroli i wynikające z nich oceny częściowe:

W 2009 r. Urząd prowadził ogółem 47 naborów, w tym 46 na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie oraz 1 nabór na stanowisko kierownika miejskiej jednostki organizacyjnej, tj. komendanta Straży Miejskiej w Opolu. Do dnia kontroli NIK zakończonych zostało 45 z 46 naborów na stanowiska urzędnicze w Urzędzie i nabór na stanowisko komendanta Straży Miejskiej.

1. NIK pozytywnie ocenia wprowadzenie procedur dotyczących naboru pracowników w Urzędzie i kierowników miejskich jednostek organizacyjnych.

Zagadnienia dotyczące procedur naboru pracowników były przedmiotem regulacji wewnętrznych w postaci regulaminów naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na stanowiska kierownicze w Urzędzie i na wolne stanowiska kierowników miejskich jednostek organizacyjnych, ustalonych zarządzeniami Prezydenta Miasta Opola nr I-0152-52/06 z 18.04.2006 r. (ze zmianami), dalej *regulamin naboru z 18.04.2006 r.* (obowiązujący do 1.03.2009 r.) oraz nr OR.I-0152-454/09 z 2.03.2009 r. (ze zmianami), dalej *regulamin naboru z 2.03.2009 r.* W regulaminach tych ujęto postanowienia dotyczące m.in. ogłaszania i prowadzenia naborów, wyłaniania kandydatów do zatrudnienia oraz publikowania informacji o wynikach przeprowadzonych naborów. Przestrzeganie zasad określonych w ww. regulaminach pozwalało na spełnianie postanowień obowiązujących przepisów prawa, w tym m.in. art. 13 - 15 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych² (dalej *ustawa o pracownikach samorządowych*).

2. Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Urząd obowiązków dotyczących przeprowadzenia naborów, ich dokumentowania oraz przechowywania dokumentacji, pomimo nieprawidłowości w upublicznianiu niektórych informacji o naborach.

W 2009 r. Urząd prawidłowo zrealizował obowiązki określone w ustawie *o pracownikach samorządowych* i w regulaminach naboru:

- a) każdorazowo powoływano komisję rekrutacyjną przeprowadzającą nabór na wolne stanowisko urzędnicze,
- b) z każdego naboru sporządzano wymagany przepisami art. 14 ust. 1 ustawy *o pracownikach samorządowych* protokół zawierający wszystkie informacje o naborze

² Dz.U. Nr 223, poz. 1458

zgodnie z wymaganiami art. 14 ust. 2 ustawy o *pracownikach samorządowych* oraz regulaminów w sprawie naborów,

- c) kryteria wyboru kandydatów zawarte w ogłoszeniach o naborze odpowiadały zakresom zadań wykonywanych na stanowiskach objętych naborem, jak też obejmowały wymogi określone art. 6 ustawy o *pracownikach samorządowych*,
- d) jednolite zasady selekcji kandydatów były przestrzegane przez członków komisji rekrutacyjnych - nie stwierdzono nieprawidłowości przy kwalifikowaniu kandydatów do udziału w naborze na wolne stanowisko urzędnicze,
- e) komisje rekrutacyjne rekomendowały Prezydentowi do zatrudnienia tylko tych kandydatów, którzy spełniali kryteria naboru i uzyskali najlepsze wyniki w wyniku przejścia procedury naboru,
- f) dokumentacja z naborów przeprowadzonych w 2009 r. była przechowywana w Referacie Kadr Wydziału Organizacyjnego Urzędu zgodnie z wymogiem określonym § 34 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1999 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych³; akta sprawy były prawidłowo opisane i zawierały kompletne materiały dotyczące wszystkich kandydatów ubiegających się o pracę.

Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości w zakresie przestrzegania w Urzędzie procedur określonych w ustawie o *pracownikach samorządowych* i regulaminach naboru dotyczyły publikowania ogłoszeń o naborze na wolne stanowiska urzędnicze i informacji o wynikach naboru:

- Urząd nie zapewnił na stronach *Biuletynu Informacji Publicznej* stałego dostępu do 46 ogłoszeń o naborach (spośród 47) publikowanych w 2009 r., jak też informacji o czasie ich zamieszczenia i okresu udostępnienia, gdyż nie były one widoczne na stronach BIP Urzędu. Nieprawidłowość ta wynikała z błędu aplikacji użytej do tworzenia podmiotowej strony *BIP* Urzędu. Z tego samego powodu nie były też widoczne jako opublikowane na stronach BIP Urzędu informacje o 37 wynikach naboru (spośród 46 zakończonych w 2009 r.).

W myśl postanowień § 11 ust. 1 pkt 5 lit. c) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie *Biuletynu Informacji Publicznej*⁴ strona podmiotowa *BIP* powinna zawierać menu przedmiotowe umożliwiające odnalezienie informacji publicznych przeznaczonych do publikacji w BIP na podstawie przepisów odrębnych,

³ Dz. U. z 1999 r. Nr 112, poz. 1319 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 10, poz. 68

- Obowiązek określony w art. 15 ust. 1 ustawy *o pracownikach samorządowych* w 2009 r. nie został zrealizowany w Urzędzie w odniesieniu do 1 spośród 46 zakończonych naborów, gdyż nie opublikowano w BIP informacji o wyniku naboru na stanowisko inspektora ds. instalacji sanitarnych (nabór nr OR.III.1110-1/9/09),

- Informacja o wyniku naboru na stanowisko specjalisty ds. sportu została opublikowana w BIP po 16 dniach, a więc z pewną zwłoką, podczas gdy powinna być ona upubliczniona niezwłocznie, o czym stanowi art. 15 ust. 1 ustawy *o pracownikach samorządowych*.

Stwierdzono, że w dokumentacjach naborów przeprowadzonych w 2009 r. brak było informacji świadczącej o umieszczeniu ogłoszeń o naborze na tablicy informacyjnej Urzędu, np. w formie notatki służbowej. Świadczy to także o nierealizowaniu postanowień § 3 zarządzenia wewnętrznego nr OR.I-0147-4/06 Naczelnika Wydziału Organizacyjnego Urzędu z dnia 12.06.2006 r. (zatwierdzonego przez Prezydenta w dniu 12.06.2006 r.), w myśl których na wniosek każdego pracownika wydziału, w sytuacjach wymagających **utrwalenia** informacji, opisanego zdarzenia lub zanotowania ustaleń mających wpływ na wykonywanie obowiązków w przyszłości sporządzane są notatki służbowe na odpowiednich dokumentach lub na osobnej karcie. Notatka winna być opatrzona datą sporządzenia oraz autoryzowana przez osobę ją sporządzającą.

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego wyjaśniając przyczyny nieegzekwowania od pracowników Referatu Kadr realizacji postanowień § 3 ww. zarządzenia w odniesieniu do ogłoszeń o naborze i informacji o wynikach naboru stwierdziła, że przepisy ustawy *o pracownikach samorządowych* (art. 13 ust. 1 i art. 15 ust. 1) oraz regulaminu naboru Urzędu nie nakładały obowiązku dokumentowania faktu wywieszenia ogłoszeń o naborze, jak też informacji o jego wyniku. Natomiast uregulowania wewnętrzne określone w ww. zarządzeniu mogłyby dotyczyć faktu wywieszenia ogłoszeń o naborze i informacji o wynikach naboru, gdyby wystąpiły z tym jakieś problemy. W ocenie NIK powyższa interpretacja uregulowań dotyczących dokumentowania wykonywanych czynności urzędniczych doprowadziła do powstania przedmiotowej nieprawidłowości. Faktem jest, że przepisy ustawy *o pracownikach samorządowych* oraz zapisy regulaminów w naborów nie nakazują przedstawienia dowodu na wywieszenie informacji o naborze na wolne stanowisko urzędnicze i informacji o wynikach naboru. Ww. przepisami uregulowano kwestię okresów wywieszania przedmiotowych informacji. Nie można wymagać od ustawodawcy, by w akcie prawnym jakim jest ustawa, określał wszystkie formy czynności niezbędnych dla realizacji jej postanowień. W tym zakresie obowiązuje swoboda interpretacji i realizacji przez podmioty realizujące postanowienia ustaw - ograniczana przez ustawodawcę jedynie w przypadku wskazania

podmiotu zobowiązanego do wydania przepisów wykonawczych do uregulowań określonych ustawą. W przedmiotowym zakresie takich uregulowań nie zawarto, gdyż wchodzi one do podstawowych obowiązków rzetelnego wykonywania czynności urzędniczych. Sposób ich wykonywania dla pracowników Wydziału Organizacyjnego został określony w zaakceptowanym przez Prezydenta zarządzeniu wewnętrznym nr OR.I-0147-4/06 Naczelnika Wydziału Organizacyjnego Urzędu z dnia 12.06.2006 r. Ustalenia kontroli NIK wskazują na brak rzetelności w bieżącym realizowaniu jego postanowień przy wykonywaniu zadań związanych z ogłaszaniem naboru na wolne stanowisko urzędnicze i informacji o wynikach naboru, na tablicach informacyjnych Urzędu. Jednocześnie stwierdzono, że w czasie kontroli NIK na tablicy informacyjnej umieszczone było aktualne ogłoszenie o naborze na 1 stanowisko urzędnicze (w Wydziale Budżetu) oraz 5 aktualnych informacji o wynikach naborów z okresu listopad 2009 r. - styczeń 2010 r.

3. NIK negatywnie ocenia zlecenie osobom fizycznym wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych.

W 2009 r. wykonywanie czynności urzędniczych powierzane było osobom fizycznym na podstawie umów zleceń. Stwierdzono, że z 4 osobami zawarto po kilka umów zleceń na wykonywanie czynności urzędniczych o takim samym lub podobnym zakresie na łączny okres wynoszący od 17 do 30 miesięcy bez przerwy (ewidencja oraz windykacja należności podatkowych i z majątku Gminy przez okres 17 miesięcy; weryfikacja ksiąg inwentarzowych przez okres 27 miesięcy; porządkowanie akt ewidencyjnych kierowców przez okres 17 miesięcy z 6-dniową przerwą; obsługa prawna Wydziału Świadczeń Socjalnych przez okres 30 miesięcy). Naczelnicy wydziałów oraz Prezydent wyjaśnili, że zlecenie czynności urzędniczych osobom fizycznym na podstawie umów cywilnoprawnych wynikało (m.in.) *z konieczności realizacji okresowych zadań, związanych ze spiętrzeniem obowiązków przy jednoczesnej konieczności realizowania podstawowych, bieżących zadań wydziałów, potrzebą zastąpienia nieobecnych pracowników, w sytuacjach kiedy nie zachodzą przesłanki do zawarcia umów na zastępstwo, potrzeby wykorzystania fachowej wiedzy zleceniobiorcy lub jego doświadczenia.* W ocenie NIK, podane w wyjaśnieniach przyczyny zlecenia czynności urzędniczych osobom fizycznym na podstawie umów cywilnoprawnych, w ww. przypadkach nie uzasadniają odstępiania od zasad naboru pracowników na stanowiska urzędnicze określonych w ustawie o pracownikach samorządowych.

Przedstawiając oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Opolu wnosi o:

- 1. Zamieszczanie na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Urzędu Miasta Opola wszystkich informacji wymaganych ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, przy spełnieniu warunków określonych rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.***
- 2. Rzetelne dokumentowanie realizacji postanowień art. 13 ust. 1 i art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych dotyczących umieszczania informacji o naborach na tablicach informacyjnych Urzędu Miasta Opola.***
- 3. Niezawieranie umów cywilno-prawnych na wykonywanie czynności urzędniczych, za wyjątkiem czynności o charakterze doraźnym lub wymagających zastosowania specjalistycznej wiedzy lub umiejętności.***

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Prezydenta w terminie 15 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 Najwyższej Izby Kontroli w Opolu 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 którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej Komisji NIK.