



Nr ewid. 184/2013/P/13/192/LZG

Informacja o wynikach kontroli

**NABÓR PRACOWNIKÓW
NA STANOWISKA URZĘDNICZE
W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

MISJA

Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJA

Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Zielonej Górze:
Zbysław Dobrowolski



Zatwierdzam:
Marian Cichosz



Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 16.07. 2014

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI	4
2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI.....	5
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	5
2.2. Uwagi i wnioski.....	6
3. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	8
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	8
3.2. Istotne ustalenia kontroli	9
4. INFORMACJE DODATKOWE	17
4.1. Przygotowanie kontroli	17
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	18
5. ZAŁĄCZNIKI	20

Tytuł i numer kontroli

Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego (P/13/192).

Cel kontroli

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości obsadzania w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej, a w szczególności oceny organizacji naboru, przestrzegania procedur określających tryb naboru, a także oceny, czy nabór był prowadzony z zachowaniem zasady równości szans.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2013 r.

Zakres przedmiotowy kontroli

Głównymi zagadnieniami objętymi tematyką kontroli były: sposób prowadzenia naborów, w tym przede wszystkim upublicznianie informacji o naborach, kryteria wyboru kandydatów, przebieg naborów oraz ich dokumentowanie.

Zakres podmiotowy kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od czerwca do września 2013 r. na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy o NIK¹, z uwzględnieniem kryteriów określonych w art. 5 ust. 2 ww. ustawy, tj. legalności, gospodarności i rzetelności. Kontrolę przeprowadzono w 27 jednostkach samorządu terytorialnego położonych na terenie sześciu województw (lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, pomorskiego i wielkopolskiego).

Kontrolę podjęto z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, jako **kontrolę sprawdzającą**. W latach 2008–2010 NIK prowadziła kontrole o tej tematyce, łącznie w 66 jednostkach samorządu terytorialnego. Mając na względzie znaczną skalę i zakres stwierdzonych nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli uznała za konieczne sprawdzenie sposobu realizacji wniosków pokontrolnych.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.).

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², sposób obsadzania w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej.

Należy podkreślić, iż wolne stanowiska urzędnicze objęte badaniem, poza nielicznymi wyjątkami, były obsadzane przy zastosowaniu procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, a popełniane błędy na ogół nie miały wpływu na jego wynik. Kontrolowane podmioty zapewniły jawność procesu rekrutacji, spełniając m.in. obowiązek publikacji ogłoszeń oraz informacji o wynikach naborów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zdecydowana większość przyjętych kryteriów oceny kandydatów była adekwatna do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach i odpowiadała wymogom określonym przepisami prawa, a ich spełnianie było weryfikowane przez komisje rekrutacyjne. Bez zastrzeżeń oceniono sposób prowadzenia naborów w 9 spośród 27 jednostek samorządu terytorialnego, zwanych dalej „j.s.t.”, (33,3%). Działalność 16 j.s.t. (59,3%) oceniono pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, zaś 2 jednostki, z uwagi na istotne naruszenia ustawowych i wewnętrznych procedur naboru na stanowiska urzędnicze, oceniono negatywnie (7,4%). Nieprawidłowości ujawnione w toku kontroli polegały głównie na:

- nieprzestrzeganiu obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, co stwierdzono w 3 (11,1%) jednostkach (opis, str. 9-10);
- nierównym traktowaniu kandydatów, wybiórczym stosowaniu przyjętych zasad oraz formułowaniu kryteriów niejednoznacznych lub nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach. Takie przypadki ujawniono w 7 (25,9%) skontrolowanych jednostkach (opis, str. 10-11);
- powierzaniu wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych, co miało miejsce w 6 (22,2%) j.s.t. (opis, str. 11-12);
- zatrudnianiu osób niespełniających wymogów określonych przepisami prawa lub sformułowanych w ogłoszeniach o naborze. Sytuacje takie ujawniono w 4 (14,8%) kontrolowanych jednostkach (opis, str. 12);
- nierzetelnej weryfikacji kandydatów, co stwierdzono w 6 (22,2%) j.s.t. (opis, str. 12-13);
- uchybieniach o charakterze formalnym, polegających m.in. na niewłaściwym sporządzeniu protokołów z naboru, niekompletności ogłoszeń o naborach lub informacji o ich wynikach, a także niedochowaniu terminów publikacji tych dokumentów, które odnotowano w 19 (70,4%) jednostkach objętych kontrolą (opis, str. 13-15);
- niedostosowaniu regulacji wewnętrznych 2 kontrolowanych jednostek (7,4%) do przepisów powszechnie obowiązującego prawa (opis, str. 15-16).

W porównaniu do ustaleń kontroli NIK przeprowadzonych w poprzednich latach nastąpiła poprawa w zakresie przestrzegania ustawowych i wewnętrznych procedur naboru pracowników na stanowiska urzędnicze w j.s.t.³, jednakże w 9 powiatach i gminach nie w pełni zrealizowano sformułowane wnioski pokontrolne:

- w 3 j.s.t. (Urząd Miejski w Gnieźnie, Starostwo Powiatowe w Prudniku, Urząd Miasta Zielona Góra) ponownie stwierdzono przypadki (łącznie 7) nieprzestrzegania obowiązku przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru;

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna; pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości; negatywna.

³ Odsetek jednostek ocenionych negatywnie w następstwie kontroli NIK zmalał z 24,1% do 7,4%.

- w 1 j.s.t. (Urząd Miasta Zielona Góra) ponownie odnotowano przypadek polegający na formułowaniu kryteriów nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzonym stanowisku pracy;
- w 1 j.s.t. (Urząd Miejski w Nysie) nadal stosowano praktykę powierzania wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych (łącznie 130 umów);
- w 6 j.s.t. (starostwa powiatowe w Kaliszu, Krośnie Odrzańskim oraz Prudniku, urzędy miejskie w Gnieźnie, Kędzierzynie-Koźlu oraz Kostrzynie nad Odrą) ponownie wystąpiły nieprawidłowości o charakterze formalnym, zaś
- w 1 j.s.t. (Urząd Gminy w Lipnicy) regulacje wewnętrzne były w dalszym ciągu niedostosowane do powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

Przyczyny wystąpienia ww. nieprawidłowości zostały przedstawione w pkt. 3.2. *Istotne ustalenia kontroli.*

2.2 Uwagi i wnioski

1. Kontrola NIK wykazała, iż sposób prowadzenia naborów nie we wszystkich przypadkach zapewniał równe szanse ubiegającym się o zatrudnienie w administracji samorządowej i nie gwarantował wyboru kandydatów najlepiej przygotowanych do pełnienia służby publicznej, a stwierdzone przykłady braku czytelnych i niezmiennych kryteriów oceniania kandydatów, niewłaściwego doboru kryteriów oraz nierzetelnego stosowania obowiązujących procedur pociągały za sobą ryzyko wystąpienia zachowań korupcyjnych przy obsadzaniu stanowisk urzędniczych, polegających na stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru. W rzeczywistości sterowano jego przebiegiem, tak by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów. Podkreślenia wymaga dobra praktyka, polegająca na podejmowaniu przez jeden ze skontrolowanych samorządów działań zmierzających do zagwarantowania obiektywizmu osób decydujących o obsadzie stanowisk urzędniczych, czego wyrazem jest składanie przez członków komisji rekrutacyjnych oświadczeń o braku pokrewieństwa z uczestnikami konkursu, jak również stosunków faktycznych i prawnych z osobami, których dotyczyło postępowanie konkursowe⁴.

2. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na praktykę polegającą na powierzaniu przez kierowników jednostek wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych. Taka praktyka skutkuje tym, że zadania o charakterze publicznym realizowane są przez osoby, których umiejętności, doświadczenie zawodowe i wiedza teoretyczna nie zostały poddane weryfikacji w trybie konkursowym. Ponadto zleceniobiorców nie dotyczą regulacje prawne w zakresie oceny okresowej pracownika, obowiązku składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, oświadczeń majątkowych, których stosowanie pozwoliłoby zapewnić w większym stopniu zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych, o czym stanowi art. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych⁵, zwanej dalej „ustawą”.

Powyższa praktyka powoduje zatrudnianie w gminach osób, którym np. nie przysługuje prawo do urlopu zdrowotnego lub wypoczynkowego oraz których nie chronią przepisy gwarantujące trwałość zatrudnienia, mimo iż wykonują takie same obowiązki jak pracownicy samorządowi, często w miejscu i godzinach pracy urzędu oraz pod nadzorem tych samych przełożonych.

Przejawem nieprzestrzegania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru było również powierzanie czynności urzędniczych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi, co stwierdzono w jednej kontrolowanej jednostce.

⁴ Taką praktykę odnotowano w powiecie sulcińskim.

⁵ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

3. Nowelizacja uregulowań dotyczących naboru w samorządzie terytorialnym, która weszła w życie 1 września 2013 r., polegająca na zmianie definicji „wolnego stanowiska urzędniczego”, stanowiła realizację wniosku *de lege ferenda* zgłoszonego w 2010 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli⁶. Dotychczasowe brzmienie art. 12 ust. 1 ustawy było na tyle nieprecyzyjne, że mogło prowadzić do niejednolitego stosowania prawa, w tym awansowania na stanowiska urzędnicze pracowników samorządowych innych niż urzędnicy, bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. Zasadność przyjęcia nowych rozwiązań prawnych potwierdzają wyniki niniejszej kontroli NIK, gdyż w jej wyniku ujawniono 5 przypadków awansowania pracowników samorządowych zatrudnionych na stanowiskach pomocniczych i obsługi na stanowisko urzędnicze, bez uprzedniego otwartego i konkurencyjnego naboru⁷, co miało miejsce jeszcze przed wejściem w życie ww. nowelizacji.
4. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości wskazują na konieczność wzmocnienia kontroli wewnętrznej przez kierowników skontrolowanych jednostek nad prawidłowym przebiegiem procesu zatrudniania pracowników samorządowych na stanowiskach urzędniczych oraz zapewnienia skuteczniejszych mechanizmów nadzorczych nad działalnością osób, którym powierzono wybór kandydatów do pracy w administracji samorządowej.

⁶ Informacja o wynikach kontroli nr P/09/190 *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego* (nr ewid. 148/2010/P/09/190/LZG).

⁷ Sytuacje takie miały miejsce w starostwach powiatowych w Chrzanowie i Oświęcimiu.

3.1 Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

Zasada równego dostępu do służby publicznej została zagwarantowana w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁸. Środkiem jej realizacji jest m.in. otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej, unormowany przepisami ustawy o pracownikach samorządowych.

Instytucja otwartego i konkurencyjnego naboru na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej, obecna w polskim prawodawstwie od 2005 r., od początku swego funkcjonowania spotykała się z krytycznymi opiniami części środowisk samorządowych, które postulowały przyjęcie mniej rygorystycznych regulacji. W odpowiedzi na głosy tych środowisk w 2009 r. zmodyfikowano procedurę obsadzania wolnych stanowisk urzędniczych w administracji samorządowej. Przyjęte wówczas rozwiązania m.in. usankcjonowały tzw. awans wewnętrzny, tj. możliwość obsadzania wolnych stanowisk osobami już zatrudnionymi w urzędzie, bez potrzeby wszczynania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru. Wprowadzono także łagodniejsze kryteria stażowe wobec osób kandydujących na stanowiska urzędnicze.

Kolejna nowelizacja uregulowań dotyczących naboru w samorządzie terytorialnym weszła w życie 1 września 2013 r. i polegała na zmianie definicji „wolnego stanowiska urzędniczego”. Począwszy od tej daty „wolne stanowisko urzędnicze” to stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony **pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym**⁹, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik. Przyjęcie powyższych rozwiązań jest korzystne, gdyż w ten sposób ograniczona zostanie możliwość niestosowania przepisów nakładających obowiązek przeprowadzania otwartej i konkurencyjnej procedury naboru.

Ze zmianą definicji „wolnego stanowiska urzędniczego” związana była nowelizacja art. 20 ustawy, którego stosowanie budziło wątpliwości interpretacyjne w odniesieniu do zakresu podmiotowego pracowników samorządowych, którzy mogą zostać objęci „awansem wewnętrznym”. Mając na uwadze powyższe, doprecyzowano instytucję „awansu wewnętrznego” wskazując, że może on nastąpić tylko w ramach jednej z trzech grup stanowisk, o których stanowi art. 4 ust. 2 ustawy, tj. stanowisk urzędniczych (w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych), stanowisk doradców i asystentów, bądź stanowisk pomocniczych i obsługi.

U podstaw nieprzestrzegania obowiązku naboru na stanowiska urzędnicze przez niektóre samorządy leżą przesłanki o charakterze ekonomicznym i organizacyjnym. Częstym zjawiskiem jest powierzanie wykonywania typowych czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych. Zlecanie wykonywania czynności urzędniczych w takiej formie pozwala pracodawcom unikać stosowania wielu procedur obowiązujących wobec pracowników etatowych oraz zmniejszyć wydatki bieżące związane z zatrudnieniem. Należy pamiętać, że kwoty wypłaconych wynagrodzeń z tytułu wykonywanych umów cywilnoprawnych są w inny sposób opodatkowane niż wynagrodzenie ze stosunku pracy. To samo dotyczy sposobu naliczania wysokości składek na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne.

Szczegółowa charakterystyka stanu prawnego dotyczącego kontrolowanej działalności została omówiona w załączniku nr 2 do niniejszej informacji o wynikach kontroli.

⁸ Art. 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁹ W poprzednim brzmieniu: „pracownik samorządowy”.

3.2 Istotne ustalenia kontroli

W okresie objętym kontrolą w badanych jednostkach samorządu terytorialnego obsadzono w drodze otwartych i konkurencyjnych naborów łącznie 256 wolnych stanowisk urzędniczych, z czego kontrolą objęto zatrudnienie 237 osób (92,6%). Liczba przeprowadzonych naborów w poszczególnych jednostkach wahała się od 2 do 25.

Nieprzestrzeganie obowiązku przeprowadzania otwartego i konkurencyjnego naboru

W 3 spośród 27 kontrolowanych jednostek samorządu terytorialnego (11,1%) stwierdzono nielegalne działanie, polegające na obsadzaniu wolnych stanowisk urzędniczych z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, tj. wbrew art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych. Łącznie zatrudniono w ten sposób 7 osób, z czego w:

- Urzędzie Miasta Zielona Góra – 4 osoby,
- Starostwie Powiatowym w Prudniku – 2 osoby,
- Urzędzie Miejskim w Gnieźnie – 1 osobę.
- **W Urzędzie Miasta Zielona Góra**, z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, zatrudniono 4 osoby na podstawie umów o pracę zawartych do czasu rozstrzygnięcia naboru na poszczególne stanowiska, przy czym w trzech przypadkach nie wszczęto procedury naboru, mimo że od momentu ich zawarcia minęło od 15 do 23 miesięcy¹⁰, zaś w jednym przypadku – w wyniku naboru przeprowadzonego po upływie prawie 3 miesięcy od momentu zawarcia umowy – zatrudniono osobę, która uprzednio świadczyła pracę na podstawie umowy sformułowanej w wyżej opisany sposób.
- Obsadzenie stanowisk urzędniczych bez przeprowadzenia naboru ujawniono również w **Starostwie Powiatowym w Prudniku**, gdzie na podstawie umowy zawartej z powiatowym urzędem pracy Starosta zatrudnił w ramach prac interwencyjnych 2 osoby na stanowisku urzędniczym młodszego referenta. Najwyższa Izba Kontroli nie kwestionuje legalności umów zawieranych przez pracodawców samorządowych z powiatowymi urzędami pracy, na podstawie których zatrudniane są osoby na stanowiskach pomocniczych i obsługi. Za nielegalne NIK uważa natomiast zatrudnianie w ramach ww. umów osób na stanowiskach urzędniczych, tj. tak jak miało to miejsce w wyżej opisanym przykładzie, gdyż stanowi to pominięcie procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, o którym mowa w art. 11 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.
- Z kolei w **Urzędzie Miejskim w Gnieźnie** zatrudniono na stanowisku urzędniczym pracownika jednostki organizacyjnej Urzędu, w której był on zatrudniony na stanowisku pomocy administracyjnej (wchodzącym w skład katalogu stanowisk pomocniczych i obsługi). W porozumieniu zawartym pomiędzy jednostkami jako podstawę przeniesienia pracownika wskazano art. 22 ustawy. Powyższy przepis dotyczy jednak tylko stanowisk urzędniczych, wobec czego przeniesienie pomiędzy jednostkami pracownika ze stanowiska pomocniczego i obsługi na stanowisko urzędnicze należy uznać za nielegalne.

Nieprzestrzeganiem obowiązku przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru była wieloletnia praktyka powierzania w **Urzędzie Miasta w Zielonej Górze** czynności urzędniczych pracownikom zatrudnianym na stanowiskach pomocniczych i obsługi. W okresie objętym kontrolą zidentyfikowano 16 tego typu przypadków, przy czym realizację czynności urzędniczych powierzono 9 pracownikom pomocy administracyjnej i 7 zatrudnionym w ramach prac interwencyjnych.

Pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi, a zatem bez naboru rozumianego jako ocena formalnych kwalifikacji i weryfikacja rzeczywistej wiedzy kandydatów, powierzano czynności urzędnicze polegające przykładowo na: prowadzeniu spraw w zakresie udzielania, zmiany i cofnięcia licencji na wykonywanie krajowego transportu drogowego, naliczaniu opłat i kar, ocenie operatów szacunkowych pod względem zgodności z przepisami prawa, wydawaniu/unieważnianiu dowodów osobistych, obsłudze budżetu jednostek podległych

¹⁰ Według stanu na wrzesień 2013 r.

czy wystawianiu upomnień i wezwań do zapłaty należności z tytułu umów cywilnoprawnych. O urzędniczym charakterze powierzanych czynności świadczył ponadto fakt, iż zakresy obowiązków tych osób były tożsame bądź podobne do wykonywanych przez pracowników zatrudnionych na stanowiskach urzędniczych.

Zatrudnianie pracowników wykonujących czynności urzędnicze bez zastosowania procedury otwartego i konkurencyjnego naboru uzasadniane było w szczególności: koniecznością terminowej realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych (Prezydent Miasta Gniezna, Prezydent Miasta Zielona Góra), dużym doświadczeniem zawodowym pracowników pomocniczych i obsługi (Prezydent Miasta Zielona Góra) oraz możliwością ubiegania się o refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy (Starosta Prudnicki).

Odnosić należy, iż we wszystkich ww. jednostkach podczas kontroli przeprowadzonych w tożsamym zakresie w latach 2008 i 2009, stwierdzono nieprawidłowości polegające między innymi na obsadzaniu stanowisk urzędniczych bez zastosowania ustawowo wymaganych procedur naboru.

Nierówne traktowanie kandydatów oraz formułowanie kryteriów niejednoznacznych lub nieadekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach

W 7 spośród 27 kontrolowanych jednostek¹¹ (25,9%) ujawniono przykłady nierównego traktowania kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze oraz formułowania niejednoznacznych lub nieadekwatnych kryteriów naboru, o czym świadczą poniższe przykłady.

- W **Urzędzie Miejskim w Nysie**, w toku trzech naborów nie dopuszczono do kolejnych etapów postępowań osób legitymujących się wykształceniem na kierunkach takich samych lub zbliżonych do tych, jakimi wykazali się kandydaci zaakceptowani przez komisje rekrutacyjne. I tak na przykład: spośród dwóch kandydatek, które zdobyły wykształcenie wyższe na kierunku zarządzanie i marketing, na tej samej uczelni oraz wydziale, tj. na Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu Wydział Gospodarki Narodowej, tylko wykształcenie jednej zostało uznane jako spełniające wymagania formalne. Należy zaznaczyć, iż w powyższych przypadkach nie było innych okoliczności powodujących konieczność wykluczenia kandydatów z postępowań konkursowych.
- W **Urzędzie Miejskim w Gnieźnie** oraz **Starostwie Powiatowym w Sulęcinie** również ujawniono brak równego traktowania kandydatów podczas niektórych postępowań rekrutacyjnych¹². I tak, w pierwszym z ww. urzędów niejednolicie traktowano fakt braku dokumentów potwierdzających niekaralność i korzystanie z pełni praw obywatelskich przez kandydatów, odrzucając podczas dwóch naborów oferty niezawierające takich dokumentów, podczas gdy w toku trzech innych naborów brak wymaganych zaświadczeń o niekaralności nie skutkował odrzuceniem kandydatur. Natomiast w Starostwie Sulęcińskim nie stosowano jednolitej praktyki w przypadku braku podpisu aplikantów na załączanych dokumentach, w niektórych przypadkach odrzucając oferty z brakami, w innych kwalifikując je do dalszego etapu rekrutacji.
- Z kolei w **Starostwie Powiatowym w Krośnie Odrzańskim**, w przypadku naboru na stanowiska ds. gospodarki nieruchomościami oraz informatyka, wymagania stawiane kandydatom były nie w pełni adekwatne do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach pracy:
 - na stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami wymagano od kandydatów wykształcenia technicznego lub prawniczego. W wyniku powyższego zatrudniono osobę z wykształceniem wyższym, kierunek inżynieria środowiska, specjalność zaopatrzenie w wodę i unieszkodliwianie odpadów, natomiast z przyczyn formalnych odrzucono ofertę kandydatki, która legitymowała się wykształceniem wyższym, kierunek administracja, specjalność gospodarowanie nieruchomościami;
 - na stanowisko informatyka sformułowano wymóg posiadania stażu w administracji publicznej, który w ocenie Izby, nie był konieczny do podjęcia pracy na tym stanowisku, a zatem adekwatny do zadań realizowanych na przedmiotowym stanowisku. Zaznaczyć należy, iż w przypadku pozostałych naborów na stanowiska urzędnicze posiadanie takiego stażu nie było określane jako niezbędne.

¹¹ Starostwa powiatowe w Krośnie Odrzańskim, Sulęcinie i Tomaszowie Mazowieckim oraz urzędy miasta w Gnieźnie, Nysie, Rzepinie i Zielonej Górze.

¹² W Gnieźnie w 3 naborach na 5 przeprowadzonych, zaś w Sulęcinie – w 2 przypadkach na 10 naborów.

- *Formułowanie nieadekwatnych do obsadzanych stanowisk kryteriów naboru miało również miejsce w **Urzędzie Miasta Zielona Góra**, w którym od kandydatów na stanowisko zastępcy naczelnika w Wydziale Przedsiębiorczości i Działalności Gospodarczej oczekiwano wykształcenia wyższego inżynierskiego, podczas gdy zakres zadań na tym stanowisku nie uzasadniał, aby kandydaci legitymowali się takim właśnie wykształceniem. Odnosić należy, iż także podczas kontroli urzędu przeprowadzonej w 2008 r. w tożsamym temacie, NIK zidentyfikowała przypadki nierównego traktowania kandydatów.*
- *Uwagi pod kątem sposobu formułowania wymagań Izba skierowała także pod adresem **Urzędu Miejskiego w Rzepinie**, w którym w dwóch ogłoszeniach o naborze w opisie wymagań niezbędnych w zakresie kierunku wykształcenia oraz stażu pracy użyto wyrażenia „preferowane”, które w powyższym kontekście mogło być interpretowane niejednoznacznie i w związku z tym wprowadzać w błąd osoby zainteresowane naborem co do nieodzowności spełnienia wymagań na dane stanowisko.*

Powierzanie wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych

W 6 (22,2%) skontrolowanych urzędach (**starostwa powiatowe w Krośnie Odrzańskim i Sulęcinie, urzędy miejskie w Kędzierzynie-Koźlu, Nysie i Redzie oraz Urząd Gminy Kobylnica**) ujawniono praktykę powierzania wykonywania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych.

W ramach umów cywilnoprawnych zleceniobiorcy lub wykonujący dzieło realizowali czynności urzędnicze, np. pełnienie nadzoru nad gospodarką leśną, prowadzenie postępowań i przygotowywanie projektów decyzji ustalających opłatę eksploatacyjną w przypadku stwierdzenia wydobywania kopalin bez wymaganej koncesji, przygotowywanie projektów koncesji, analizowanie dokumentacji geologicznej i przygotowywanie rozstrzygnięć w sprawie ich przyjęcia, czynności dotyczące realizacji zadań związanych ze zwrotem podatku akcyzowego zawartego w cenie oleju napędowego, realizacja zadań z zakresu świadczeń rodzinnych, opracowywanie informacji z wykonania budżetu przez j.s.t., udział w kontrolach finansowych, sporządzanie sprawozdań finansowych j.s.t., sporządzanie i przedkładanie projektów uchwał rady i zarządu powiatu, przygotowywanie okresowych analiz, ocen i bieżących informacji o sytuacji finansowej i zgłaszanie w tym zakresie propozycji.

Czynności powyższe były zlecane pracownikom samorządowym zatrudnionym na stanowiskach urzędniczych, jak również osobom niezatrudnionym w urzędach lub starostwach.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli powierzanie w powyższych przypadkach czynności urzędniczych w ramach umów cywilnoprawnych następowało wbrew art. 4 ust. 1 ustawy, zawierającemu zamknięty katalog form zatrudniania pracowników samorządowych¹³.

Długotrwałe powierzanie wykonywania czynności urzędniczych w ramach umów zleceń i o dzieło, szczególnie w warunkach, o których mowa w art. 22 §1 Kodeksu pracy¹⁴, zwanym dalej „K.p.”, (wykonywanie pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę), stanowi ominięcie procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, a co za tym idzie zignorowanie przez pracodawców samorządowych obowiązków jakie nakłada Kodeks pracy wobec pracowników (np. w zakresie urlopów, okresu wypowiedzenia, zaliczenia stażu pracy do różnego rodzaju świadczeń).

Zawieranie umów cywilnoprawnych, których przedmiotem było zlecenie realizacji czynności urzędniczych, kierownicy jednostek kontrolowanych tłumaczyli przede wszystkim chęcią obniżenia kosztów funkcjonowania administracji (Burmistrz Miasta Reda, Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle), brakami kadrowymi (Starosta Sulęciński), potrzebą dodatkowego wynagrodzenia pracowników

¹³ Tożsame stanowisko w dniu 5.08.2009 r. wyraził Departament Prawny Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (<http://www.rp.pl/artysty/345232.html>).

¹⁴ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

samorządowych (Wójt Gminy Kobylnica), nieprzypisaniem niektórych zadań do zakresów obowiązków pracowników (Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle, Burmistrz Nysy), niewielką wagą powierzanych spraw (Starosta Krośnieński) oraz względami gospodarności (Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle), które stosownie do uregulowań ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁵ umożliwiają optymalny dobór metod i środków służących realizacji zakładanych celów oraz pozwalają na zawieranie umów, których przedmiotem są usługi, dostawy oraz roboty budowlane (art. 44 ww. ustawy).

Zatrudnianie osób niespełniających wymogów określonych przepisami prawa lub sformułowanych w ogłoszeniu o naborze

W 4 kontrolowanych jednostkach (14,8%) na stanowiskach urzędniczych zatrudniano osoby, które nie spełniały wymagań w zakresie stażu pracy, wykształcenia oraz umiejętności specjalistycznych.

- W przypadku **Urzędu Miejskiego w Kędzierzynie-Koźlu i Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim** określone w ogłoszeniach o naborze wymagania nie wynikały z przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁶, bądź z opisu stanowiska. I tak, w ogłoszeniu o naborze na stanowisko referenta ds. transportu w mieście Kędzierzyn-Koźle nie zawarto wymagania dotyczącego posiadania przez kandydatów 2-letniego stażu pracy, które wynika z cyt. wyżej rozporządzenia (kategoria IX zaszerogowania w tabeli IV części F pozycji 10 załącznika nr 3 do cyt. wyżej rozporządzenia). Natomiast w przypadku powiatu krosnieńskiego, mimo że w opisie stanowiska ds. zasobu geodezyjnego zawarto wymóg posiadania przez kandydatów minimum rocznego doświadczenia w wykonawstwie geodezyjnym oraz obsługi programów geodezyjnych, nie znalazło to odzwierciedlenia w ogłoszeniu o naborze na to stanowisko. W wyniku powyższego zatrudniona została osoba niespełniająca kryteriów wskazanych w opisie stanowiska. Podkreślić również należy, że do ww. konkursów przystąpiły również osoby, które nie tylko spełniały wymagania formalne, ale również wykazały się też stosownym doświadczeniem i wykształceniem.
- **Starostwo Powiatowe w Kaliszu** wymagało od kandydatów na stanowisku inspektora ds. prowadzenia i obsługi zasobu geodezyjnego i kartograficznego wyższego wykształcenia w tym zakresie. Tymczasem do postępowania rekrutacyjnego dopuszczono i ostatecznie wybrano osobę, która nie legitymowała się wyższym wykształceniem geodezyjnym, lecz była dopiero w trakcie studiów.
- Z kolei **Urząd Miejski w Rzepinie** w ogłoszeniu o naborze na stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami wymagał między innymi co najmniej trzyletniego stażu pracy w administracji samorządowej lub rządowej. W wyniku przeprowadzonego postępowania rekrutacyjnego zatrudniono osobę niespełniającą tego kryterium, choć legitymującą się kwalifikacjami zawodowymi pozwalającymi na właściwe wykonywanie obowiązków na powyższym stanowisku.

Uzasadniając zatrudnienie na stanowiskach urzędniczych kandydatów niespełniających wymogów, powoływano się między innymi na fakt, iż wybrana osoba zdecydowanie najlepiej wypadła w trakcie rekrutacji, otrzymując najwyższą liczbę punktów (Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim, Urząd Miejski w Kędzierzynie-Koźlu, Urząd Miejski w Rzepinie) lub przedłożyła zaświadczenie o odbywaniu studiów na wymaganym kierunku (Starostwo Powiatowe w Kaliszu).

Nierzetelna weryfikacja kandydatów

W 6 kontrolowanych jednostkach¹⁷ (22,2%) nierzetelnie weryfikowano spełnianie przez kandydatów kryteriów sformułowanych w ogłoszeniach o naborze, a także wynikających z ustawy o pracownikach samorządowych.

¹⁵ Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹⁶ Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.

¹⁷ Starostwa powiatowe w Kaliszu, Krośnie Odrzańskim, Słupcy, Strzelcach Krajeńskich i Sulęcinie oraz Urząd Miejski w Gnieźnie.

Zgodnie z art. 6 ust. 3 pkt 2 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym może być osoba, która nie była skazana prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe.

- Tymczasem w **Starostwie Powiatowym w Słupcy** o zaświadczenie o niekaralności zatrudnionych pracowników występowano z opóźnieniem sięgającym w skrajnych przypadkach nawet do 105 i 195 dni od momentu zatrudnienia. Z kolei **Urząd Miejski w Gnieźnie** nie posiadał dokumentów pracownika zatrudnionego z pominięciem procedury naboru, potwierdzających spełnienie wymagań określonych w art. 6 ust. 1 pkt 2 oraz ust. 3 pkt 2 ustawy, w zakresie odpowiednio pełnej zdolności do czynności prawnych oraz niekaralności. Potwierdzenie niekaralności zatrudnionego pracownika z Krajowego Rejestru Karnego nastąpiło dopiero 27 dni po jego zatrudnieniu (Prezydent Gniezna wystąpił o ww. zaświadczenie 14 dni od dnia zatrudnienia), zaś oświadczenie o zdolności do czynności prawnych oraz korzystaniu z pełni praw publicznych nie zostało złożone do czasu przeprowadzenia kontroli, mimo iż pracownika zatrudniono w 2012 r.
- W **starostwach powiatowych w Krośnie Odrzańskim i Sulęcinie** komisje rekrutacyjne zaniechały weryfikacji specjalistycznej wiedzy i umiejętności, których wymagano od kandydatów aplikujących na wakujące stanowisko, odpowiednio informatyka i w wydziale budownictwa. W starostwie krośnieńskim osoba, którą zatrudniono w wyniku naboru nie przedłożyła dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganych umiejętności (w szczególności tworzenia stron internetowych oraz konfigurowania i administrowania określonymi systemami operacyjnymi), a komisja nie sprawdziła spełnienia tego wymogu, bowiem w jej skład nie weszła żadna osoba z wykształceniem lub stosownym doświadczeniem informatycznym. Natomiast w starostwie sulęcińskim nie weryfikowano znajomości języka obcego, którego wymagano w ogłoszeniu na wolne stanowisko urzędnicze, poprzestając na oświadczeniu złożonym przez kandydata.
- Również w **Starostwie Powiatowym w Strzelcach Krajeńskich** sposób weryfikacji kandydatów na stanowisko ds. ewidencji gruntów i budynków nie dawał pewności wyboru kandydata najlepiej przygotowanego pod względem merytorycznym. W trakcie procedury naboru znaczną liczbę punktów, bo aż jedną trzecią, można było uzyskać za wiedzę o starostwie (między innymi za odpowiedź na pytanie o liczbę radnych powiatu strzelecko-drezdeneckiego). Zagadnienia te okazały się decydujące i zaważyły o wyborze na ww. stanowisko osoby z wyższym wykształceniem administracyjnym (licencjat) z 2-letnim stażem w Starostwie, przy jednoczesnym odrzuceniu kandydatur legitymujących się studiami z zakresu geodezji, gospodarki nieruchomościami i gospodarki przestrzennej (w przypadku 2 kandydatów) oraz wieloletnim doświadczeniem w pracy geodety i uprawnieniami zawodowymi (w przypadku 1 kandydata).
- Nierzetelna weryfikacja kandydatów znalazła także swój wyraz w niejednolitym postępowaniu **Starostwa Powiatowego w Kaliszu** przy ocenie spełnienia wymogów formalnych złożonych ofert, polegającym na odrzucaniu ofert pomimo zaopatrzenia przedkładanych przez kandydatów dokumentów klauzulą zgody na przetwarzanie danych osobowych lub podpisem kandydata (8 przypadków), przy jednoczesnym kwalifikowaniu do dalszego etapu ofert, które nie zawierały przedmiotowej klauzuli czy podpisu aplikanta.

Nierzetelną weryfikację kandydatów uzasadniano między innymi brakiem regulacji w zakresie terminu występowania o zaświadczenia o niekaralności (Starostwo Powiatowe w Słupcy), przeoczeniem (Urząd Miejski w Gnieźnie), chęcią zapewnienia otwartości i konkurencyjności naborów oraz odstąpieniem od weryfikacji znajomości języka obcego z powodu mniejszego znaczenia tej umiejętności od innych kwalifikacji wymaganych na danym stanowisku (Starostwo Powiatowe w Sulęcinie).

Uchybienia o charakterze formalnym

Najliczniejszą grupę wśród nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie niniejszej kontroli stanowiły uchybienia o charakterze formalnym, polegające m.in. na niewłaściwym sporządzeniu protokołów z naboru, niekompletności ogłoszeń o naborach lub informacji o ich wynikach, czy też niedochowaniu terminów publikacji tych dokumentów, które odnotowano w 19 spośród 27 jednostek objętych kontrolą (70,4%).

Najczęściej powtarzającą się (12 kontrolowanych jednostek¹⁸) nieprawidłowością była publikacja ogłoszeń o naborze z pominięciem informacji o warunkach pracy na danym stanowisku oraz informacji o wskaźniku zatrudnienia osób niepełnosprawnych, czego wymagał przepis art. 13 ust. 2 pkt 4a i 4b ustawy o pracownikach samorządowych, który wszedł w życie z dniem 26 listopada 2011 r. Wystąpienie powyższych uchybień tłumaczone było przez przedstawicieli samorządów przede wszystkim przeoczeniem zmian stanu prawnego lub wskaźnikiem zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce na poziomie powyżej 6%, w związku z czym nie zachodziła możliwość skorzystania przez kandydatów z orzeczoną niepełnosprawnością z uprawnienia wynikającego z art. 13a ust. 2 ustawy.

Ponadto, w 8 spośród 27 kontrolowanych jednostek stwierdzono inne nieprawidłowości dotyczące treści ogłoszeń o naborze lub sposobu ich publikacji:

- *niewłaściwe określenie wymagań na wolne stanowisko urzędnicze, polegające na wskazaniu w ogłoszeniu o naborze stażu pracy w wymiarze krótszym niż przewidziano to w ww. rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. (**Starostwo Powiatowe w Kaliszu, urzędy miasta w Kędzierzynie-Koźlu i w Zduńskiej Woli**) oraz braku wymogu w ogłoszeniu o naborze kierunkowego wykształcenia wyższego, w sytuacji gdy zgodnie z cyt. wyżej rozporządzeniem na stanowisko geologa powiatowego wymagane jest wykształcenie wyższe geologiczne (**Starostwo Powiatowe w Kaliszu**);*
- *wyznaczenie za krótkich terminów do składania dokumentów (**starostwa w Kaliszu, Prudniku i Słupcy**), co następowało wbrew art. 13 ust. 3 ustawy, zgodnie z którym nie może być on krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania ogłoszenia w BIP;*
- *niekompletna treść ogłoszenia o naborze (**starostwa w Sulęcinie i Tomaszowie Mazowieckim**);*
- *zamieszczanie ogłoszeń o naborze jedynie w BIP, podczas gdy zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy publikuje się je także na tablicy informacyjnej w jednostce, w której prowadzony jest nabór (**Urząd Miasta Kostrzyn nad Odrą**).*

W 8 jednostkach samorządu terytorialnego nieprawidłowo dokumentowano przebieg naborów w protokołach, o których stanowi art. 14 ustawy:

- *w **Urzędzie Gminy w Pruszczu Gdańskim** w 2 przypadkach nie sporządzono protokołów z przeprowadzonych naborów;*
- *w przypadku 5 jednostek¹⁹ sporządzone protokoły nie zawierały wszystkich elementów wymaganych w art. 14 ust. 2 ustawy, np. uzasadnienia dokonanego wyboru czy liczby nadesłanych ofert;*
- *w przypadku **Starostwa Powiatowego w Kaliszu i Urzędu Miejskiego w Gnieźnie** stwierdzono zbyt ogólnie sformułowane uzasadnienia, co uniemożliwiało sprawdzalność motywów podejmowanych decyzji; podobną konsekwencję mógł powodować odnotowany w **Starostwie Powiatowym w Bełchatowie** brak opisu metod i trybu prac komisji rekrutacyjnych oraz przebiegu rozmów kwalifikacyjnych.*

Nieprawidłowości w powyższym zakresie uzasadniano między innymi przeoczeniem lub przekonaniem, iż sporządzane dokumenty zawierają wszystkie wymagane elementy (urzędy miasta w Gnieźnie i Bochni), utrwaloną praktyką (Starostwo Powiatowe w Bełchatowie), pozostawieniem staroście możliwości podjęcia ostatecznej decyzji o zatrudnieniu wybranej osoby spośród uszeregowanych przez komisję kandydatów (Starostwo Powiatowe w Kaliszu) oraz podjęciem przez wójta decyzji o nieprzeprowadzaniu naboru po terminie składania ofert w sytuacji, gdy wolę objęcia stanowiska zgłosił pracownik urzędu (Urząd Gminy Pruszcz Gdański).

¹⁸ Starostwa powiatowe w Chrzanowie, Krośnie Odrzańskim, Namysłowie, Słupcy i Sulęcinie; urzędy miasta w Gnieźnie, Kostrzynie nad Odrą, Redzie, Skierniewicach, Zduńskiej Woli i Zielonej Górze; Urząd Gminy w Pruszczu Gdańskim.

¹⁹ Starostwa powiatowe w Prudniku, Sulęcinie; urzędy miejskie w Bochni, Gnieźnie i Kostrzynie nad Odrą.

W 10 kontrolowanych jednostkach²⁰ stwierdzono uchybienia w zakresie informacji o wynikach naborów. Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy, niezwłocznie po przeprowadzonym naborze informacja o jego wyniku upowszechniana jest przez umieszczenie na tablicy informacyjnej w jednostce, w której był przeprowadzony nabór, oraz opublikowanie w BIP przez okres co najmniej 3 miesięcy.

- I tak np. w **Urzędzie Miasta Kostrzyn nad Odrą** zaniechano w wyniku przeoczenia upowszechnienia informacji o naborach poprzez zamieszczanie ich na tablicy informacyjnej²¹, natomiast w **Urzędzie Miasta w Zduńskiej Woli** opublikowano jedną²² informację przez okres krótszy niż wymagane 3 miesiące. W przypadku 3 kontrolowanych jednostek (**Starostwo Powiatowe w Słupcy, Urząd Miejski w Kędzierzynie-Koźlu i Urząd Gminy Pruszcz Gdański**) informacje o wynikach naboru publikowano z opóźnieniem sięgającym nawet 39 dni. Upowszechnianie przedmiotowych informacji z opóźnieniem tłumaczone było brakiem konkretnych terminów ustawowych bądź przeoczeniem.

W 5 przypadkach²³ sporządzone informacje z przeprowadzonych naborów nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisem art. 15 ust. 2 ustawy. Uchybienia stwierdzone w powyższym zakresie dotyczyły między innymi braku uzasadnienia wyboru danego kandydata (art. 15 ust. 2 pkt 4 ustawy), braku określenia stanowiska (art. 15 ust. 2 pkt 2 ustawy), czy też braku miejsca zamieszkania wybranego kandydata (art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy). Nieprawidłowości w powyższym zakresie tłumaczone były na ogół przeoczeniem.

Uchybieniem formalnym o odmiennym charakterze było dwukrotne awansowanie na czas określony w 2012 r. przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle, na podstawie art. 7 pkt 1, w związku z art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownika MOSiR w Kędzierzynie-Koźlu na stanowisko dyrektora tej gminnej jednostki organizacyjnej. Powyższe działania miały miejsce w związku nierozstrzygnięciem dwóch naborów na stanowisko dyrektora MOSiR. Zaznaczyć należy, że instytucję czasowego powierzenia pracownikowi samorządowemu wykonywania innej pracy niż określona w umowie o pracę, przewiduje art. 21 ustawy, z kolei stosownie do art. 20 tej ustawy, pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (awans wewnętrzny). W powyższym przepisie ustawodawca nie przewidział zatem przeniesienia na wyższe stanowisko na czas określony.

Odnosić należy, iż w 6 kontrolowanych jednostkach²⁴, które zostały objęte kontrolą w 2009 r. w tożsamym temacie, stwierdzono nieprawidłowości o charakterze formalnym, co oznacza brak bądź niepełne wykonanie wniosków pokontrolnych.

Niedostosowanie regulacji wewnętrznych do powszechnie obowiązujących przepisów prawa

W niemal wszystkich kontrolowanych jednostkach, tj. w 22 (81,5%), wprowadzono wewnętrzne procedury naboru na wolne stanowiska urzędnicze, pomimo że przepisy prawa nie nakładały takiego obowiązku. W przypadku 2 jednostek samorządu terytorialnego (7,4%), tj.

- w **Urzędzie Gminy w Lipnicy** oraz w **Urzędzie Miasta Kostrzyn nad Odrą** stwierdzono brak aktualizacji uregulowań wewnętrznych do znowelizowanych przepisów ustawy o pracownikach samorządowych, które zostały wprowadzone w życie z dniem 26 listopada 2011 r. i dotyczyły między innymi treści ogłoszeń o wolnym stanowisku urzędniczym oraz protokołów z przeprowadzonych naborów.

²⁰ Starostwa powiatowe w Kaliszu, Krośnie Odrzańskim, Słupcy, Strzelcach Krajeńskich i Sulęcinie; urzędy miejskie w Kędzierzynie-Koźlu, Kostrzynie nad Odrą, Zduńskiej Woli, Redzie oraz Urząd Gminy w Pruszczu Gdańskim.

²¹ Dotyczyło to wszystkich 13 ogłoszeń o naborach.

²² Na 16 przeprowadzonych naborów.

²³ Starostwa powiatowe w Kaliszu, Krośnie Odrzańskim, Strzelcach Krajeńskich i Sulęcinie oraz Urząd Miasta w Redzie.

²⁴ Starostwa powiatowe w Kaliszu, Krośnie Odrzańskim i Prudniku oraz urzędy miejskie w Gnieźnie, Kędzierzynie-Koźlu, Kostrzynie nad Odrą.

Pomimo niedostosowania w Urzędzie Gminy w Lipnicy postanowień regulaminu naborów do obowiązujących przepisów, w zakresie w jakim wnioskowała NIK po kontroli przeprowadzonej w 2009 r. w tożsamym temacie, dokumenty związane z naborami (ogłoszenia, protokoły i informacje) spełniały wszystkie wymogi wynikające z ustawy o pracownikach samorządowych. Natomiast w przypadku Urzędu Miasta Kostrzyn nad Odrą brak aktualizacji regulaminu naboru przyczynił się do powstania nieprawidłowości w zakresie treści ogłoszeń o wolnych stanowiskach urzędniczych (vide str. 15 niniejszej informacji).

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Czynności kontrolne przeprowadzono łącznie w 27 jednostkach samorządu terytorialnego: po 6 w województwie lubuskim (starostwa powiatowe w Krośnie Odrzańskim, w Strzelcach Krajeńskich i w Sulęcinie, urzędy miejskie w Kostrzynie nad Odrą, w Rzepinie i w Zielonej Górze) oraz małopolskim (starostwa powiatowe w Chrzanowie i Oświęcimiu, urzędy miejskie w Bochni i w Nowym Targu, Urząd Miasta i Gminy Wieliczka, Urząd Gminy w Gdowie), po 4 w województwach łódzkim (starostwa powiatowe w Bełchatowie i w Tomaszowie Mazowieckim, urzędy miejskie w Skierniewicach i w Zduńskiej Woli), opolskim (starostwa powiatowe w Namysłowie i w Prudniku, urzędy miejskie w Kędzierzynie-Koźlu i Nysie), pomorskim (Urząd Miasta Reda, urzędy gminy w Kobylnicy, w Lipnicy i w Pruszczu Gdańskim) oraz 3 w województwie wielkopolskim (starostwa powiatowe w Kaliszu i w Słupcy, Urząd Miejski w Gnieźnie).

Jednostki objęte kontrolą zostały wybrane spośród j.s.t. skontrolowanych przez NIK w latach 2008–2010 (kontrole P/08/166 oraz P/09/190), w których odnotowano najpoważniejsze nieprawidłowości w zakresie przestrzegania procedur otwartego i konkurencyjnego naboru.

W kontroli, stosownie do wcześniejszych założeń, uczestniczyło sześć Delegatur NIK: w Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Opolu, Poznaniu oraz Zielonej Górze. Delegatura w Zielonej Górze, jako jednostka koordynująca kontrolę, opracowała informację o jej wynikach.

W latach 2008–2010 Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła sposób prowadzenia naborów w 66 jednostkach samorządu terytorialnego, zlokalizowanych na terenie 10 województw²⁵. Nieprawidłowości ujawnione w toku tych kontroli polegały m.in. na nieprzestrzeganiu ustawowego obowiązku obsadzania stanowisk urzędniczych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, niestosowaniu przepisów o konkurencyjnej procedurze naboru, co skutkowało zatrudnianiem na podstawie umów cywilnoprawnych w warunkach, w których powinien zostać nawiązany stosunek pracy, bądź nieuzasadnionym zwlekaniem z przeprowadzeniem naboru; stwarzaniu pozorów stosowania otwartego i konkurencyjnego naboru, a w rzeczywistości sterowaniu przebiegiem konkursów, by zwiększyć szanse konkretnych kandydatów; nierzetelnym wykonywaniu czynności kancelaryjnych dotyczących naborów.

W drugim półroczu 2012 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła na terenie ośmiu województw kompleksową kontrolę łącznie w 45 j.s.t. w zakresie wdrażania przepisów ustawy o pracownikach samorządowych²⁶, której jednym z celów była ocena realizacji zadań w zakresie przestrzegania trybów nawiązywania stosunku pracy z pracownikami samorządowymi. Kontrola potwierdziła fakt występowania nieprawidłowości polegających m.in. na zatrudnianiu osób niespełniających niezbędnych wymagań, nieprzestrzeganiu terminów publikacji ogłoszeń o naborze i informacji o jego wynikach, a także zamieszczaniu niekompletnych danych w ogłoszeniach. Ponadto ujawniono przykłady nierzetelnego wywiązywania się z obowiązków dokonywania ocen okresowych pracowników, niedotrzymywania terminów składania przez pracowników oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej oraz nieprzestrzegania zasad nagradzania pracowników.

²⁵ S/08/004 *Nabór na stanowiska urzędnicze w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego* (nr ewid. 154/2008/S/08/004/LWA);

P/08/166 *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa lubuskiego* (nr ewid. 154a/2008/P/08/166/LZG);

P/09/190 *Nabór pracowników na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego* (nr ewid. 148/2010/P/09/190/LZG).

²⁶ P/12/190 *Realizacja zadań pracodawcy w odniesieniu do pracowników jednostek samorządu terytorialnego* (nr ewid. 49/2013/P12190/KAP).

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W wyniku przeprowadzonych kontroli NIK wystosowała 27 wystąpień pokontrolnych²⁷, w których sformułowano łącznie 40 wniosków. W wystąpieniach pokontrolnych wnioskowano m.in. o:

- ✓ obsadzanie wolnych stanowisk urzędniczych w drodze otwartych i konkurencyjnych naborów;
- ✓ zaniechanie powierzania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych oraz powierzania czynności urzędniczych pracownikom zatrudnionym na stanowiskach pomocniczych i obsługi;
- ✓ przeprowadzanie naborów na wolne stanowiska urzędnicze w sposób niebudzący wątpliwości co do bezstronności i obiektywizmu osób podejmujących decyzje;
- ✓ formułowanie wobec kandydatów na stanowiska urzędnicze wymagań adekwatnych do zadań realizowanych na obsadzanych stanowiskach;
- ✓ wyeliminowanie przypadków stosowania niejednorodnych zasad oceny spełniania wymagań przez kandydatów;
- ✓ zawieranie w ogłoszeniach o naborach oraz w informacjach o wyniku naboru wszystkich elementów wymaganych przepisami ustawy o pracownikach samorządowych;
- ✓ uzasadnianie rozstrzygnięć w sposób gwarantujący sprawdzalność motywów decyzji;
- ✓ dostosowanie regulacji wewnętrznych do przepisów ustawy o pracownikach samorządowych.

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych zgłosili Starosta Krośnieński oraz Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Starosty Krośnieńskiego Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła m.in. przeprowadzenie trzech naborów w warunkach niedochowania równości szans oraz powierzenie wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych trzem osobom nie będącym pracownikami starostwa, którym zlecono wykonywanie zadań przypisanych geologowi powiatowemu, a także polegających na pełnieniu nadzoru nad gospodarką leśną oraz na realizacji niektórych zadań informatycznych.

Starosta Krośnieński w złożonych zastrzeżeniach zakwestionował ocenę NIK dotyczącą powierzenia wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych wszystkim trzem zleceniobiorcom oraz ocenę przeprowadzenia naboru na jedno ze stanowisk w warunkach niedochowania równości szans ze względu na niezgodność ogłoszenia o naborze z opisem stanowiska pracy. Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła częściowo jedno z zastrzeżeń, uznając, iż zadania informatyczne powierzone zleceniobiorcy nie miały charakteru czynności urzędniczych. W pozostałych sprawach zastrzeżenia oddalono. Częściowe uwzględnienie zgłoszonych zastrzeżeń nie spowodowało zmiany negatywnej oceny ogólnej kontrolowanej działalności Starostwa Powiatowego w Krośnie Odrzańskim, ani nie pociągało za sobą konieczności modyfikacji sformułowanych w wystąpieniu wniosków pokontrolnych.

Z kolei Prezydent Miasta Kędzierzyn-Koźle wniósł 7 zastrzeżeń do treści wystąpienia pokontrolnego, które dotyczyły m.in.: ocen i uwag odnoszących się do powierzania wykonywania czynności urzędniczych w ramach umów cywilnoprawnych, zatrudniania na zastępstwo w związku z usprawiedliwioną nieobecnością pracownika samorządowego, sposobu awansowania niektórych pracowników samorządowych, treści jednego z ogłoszeń o naborze oraz sposobu formułowania niektórych kryteriów udziału w naborze.

²⁷ Teksty wystąpień pokontrolnych skierowanych do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek zostały zamieszczone na stronie internetowej BIP Najwyższej Izby Kontroli: <http://bip.nik.gov.pl/>.

Najwyższa Izba Kontroli uwzględniła jedno z zastrzeżeń zgłoszonych przez Prezydenta Miasta Kędzierzyn-Koźle w całości, kolejne zaś w części. W wyniku uwzględnienia zastrzeżenia, uchylono uwagę, która odnosiła się do zatrudnienia na zastępstwo dwóch osób na stanowiskach dyrektorów gminnych jednostek organizacyjnych, uznając jako niezasadne stanowisko wyrażone w pierwotnej wersji wystąpienia pokontrolnego, jakoby zatrudnienie na zastępstwo kierowników tych jednostek, w sytuacji ich późniejszego ubiegania się o te stanowiska w drodze konkursu, umożliwiło im zapoznanie się z funkcjonowaniem tych jednostek oraz mogło mieć wpływ na wynik konkursów.

Ponadto, uwzględniając w części kolejne zastrzeżenie, NIK podzieliła pogląd Prezydenta o dopuszczalności podwyższenia w ogłoszeniach o naborze niezbędnych wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do wymagań minimalnych, wskazanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego lub regulacjach wewnętrznych jednostki kontrolowanej. Częściowe uwzględnienie zastrzeżeń nie spowodowało zmiany oceny ogólnej kontrolowanej działalności Miasta Kędzierzyn-Koźle (ocena pozytywna, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości); nie wystąpiła też konieczność modyfikacji wniosków pokontrolnych sformułowanych w wystąpieniu.

Opis nieprawidłowości zawarty pkt. 3.2. *Istotne ustalenia kontroli* niniejszej informacji pokontrolnej uwzględnia treść rozstrzygnięć podjętych przez Najwyższą Izbę Kontroli w wyniku złożonych zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych.

Wykaz skontrolowanych podmiotów, osób będących kierownikami tych podmiotów, ocen ogólnych kontrolowanej działalności oraz kontrolnych jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły kontrole

Lp.	Kontrolowana jednostka	Osoba kierująca kontrolowaną jednostką w trakcie przeprowadzania kontroli	Ocena ogólna kontrolowanej jednostki*	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę
1.	Urząd Miasta w Redzie	Krzysztof Krzemiński, Burmistrz	PN	Delegatura w Gdańsku
2.	Urząd Gminy Kobylnica	Leszek Kuliński, Wójt	P	
3.	Urząd Gminy w Lipnicy	Andrzej Lemańczyk, Wójt	P	
4.	Urząd Gminy Pruszcz Gdański	Magdalena Kołodziejczak, Wójt	PN	
5.	Starostwo Powiatowe w Chrzanowie	Adam Potocki, Starosta	PN	Delegatura w Krakowie
6.	Starostwo Powiatowe w Oświęcimiu	Józef Krawczyk, Starosta	P	
7.	Urząd Miasta Bochnia	Stefan Kolawiński, Burmistrz	P	
8.	Urząd Miasta Nowy Targ	Marek Fryźlewicz, Burmistrz	P	
9.	Urząd Miasta i Gminy w Wieliczce	Artur Kozioł, Burmistrz	P	
10.	Urząd Gminy w Gdowie	Zbigniew Wojaś, Wójt	PN	
11.	Starostwo Powiatowe w Bełchatowie	Szczepan Chrzęst, Starosta	P	Delegatura w Łodzi
12.	Starostwo Powiatowe w Tomaszowie Mazowieckim	Piotr Kagankiewicz, Starosta	PN	
13.	Urząd Miasta Skierniewice	Leszek Trębski, Prezydent	PN	
14.	Urząd Miasta w Zduńskiej Woli	Piotr Niedźwiecki, Prezydent	PN	
15.	Starostwo Powiatowe w Namysłowie	Julian Kruszyński, Starosta	P	Delegatura w Opolu
16.	Starostwo Powiatowe w Prudniku	Radosław Roszkowski, Starosta	PN	
17.	Urząd Miasta Kędzierzyn-Koźle	Tomasz Wantuła, Prezydent	PN	
18.	Urząd Miejski w Nysie	Jolanta Barska, Burmistrz	PN	
19.	Starostwo Powiatowe w Kaliszu	Krzysztof Nosal, Starosta	PN	Delegatura w Poznaniu
20.	Starostwo Powiatowe w Słupcy	Mariusz Roga, Starosta	PN	
21.	Urząd Miejski w Gnieźnie	Jacek Kowalski, Prezydent	PN	
22.	Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim	Robert Pawłowski, Starosta	N	Delegatura w Zielonej Górze
23.	Starostwo Powiatowe w Strzelcach Krajeńskich	Andrzej Bajko, Starosta	P	
24.	Starostwo Powiatowe w Sulęcinie	Dariusz Ejchart, Starosta	PN	
25.	Urząd Miasta Kostrzyn nad Odrą	Andrzej Kunt, Burmistrz	PN	
26.	Urząd Miejski w Rzepinie	Andrzej Skałuba, Burmistrz	PN	
27.	Urząd Miasta Zielona Góra	Janusz Kubicki, Prezydent	N	

*Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna (P), pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości (PN), negatywna (N).

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

1. Otwarty i konkurencyjny nabór na stanowiska urzędnicze w administracji samorządowej unormowany został przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych²⁸.

Ustawa określa m.in.:

- 1) kategorię stanowisk, których obsadzenie następuje w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru;
- 2) sposób i tryb upublicznienia informacji o naborze i jego wynikach;
- 3) dokumentowanie przebiegu prowadzonego naboru.

Ad 1) Nabór kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze, w tym na kierownicze stanowiska urzędnicze, jest otwarty i konkurencyjny (art. 11 ust. 1 ustawy). Obowiązkiem naboru objęte są jedynie stanowiska urzędnicze obsadzane na podstawie umowy o pracę.

W art. 12 ust. 1 ustawy zdefiniowano pojęcie wolnego stanowiska urzędniczego (w tym wolnego kierowniczego stanowiska urzędniczego) jako stanowiska, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony **pracownik samorządowy** danej jednostki lub na które nie został przeniesiony inny pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

Z dniem 1 września 2013 r. powyższa definicja zmieniła się. Począwszy od tej daty „wolne stanowisko urzędnicze” to stanowisko, na które, zgodnie z przepisami ustawy albo w drodze porozumienia, nie został przeniesiony **pracownik samorządowy zatrudniony na stanowisku urzędniczym**, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, posiadający kwalifikacje wymagane na danym stanowisku lub nie został przeprowadzony na to stanowisko nabór albo na którym mimo przeprowadzonego naboru nie został zatrudniony pracownik.

Otwarty i konkurencyjny nabór nie znajduje zastosowania w następujących sytuacjach:

- ✓ gdy następuje przywrócenie do pracy pracownika, z którym pracodawca bezprawnie rozwiązał stosunek pracy za wypowiedzeniem (art. 45 Kodeksu pracy²⁹) lub bez wypowiedzenia (art. 56 K.p.), albo zatrudnienie pracownika, który został zwolniony z pracy bez wypowiedzenia z powodu usprawiedliwionej nieobecności w pracy przekraczającej okresy wskazane w art. 53 § 1 i 2 K.p. – jeżeli zgłosi swój powrót do pracy w okresie 6 miesięcy od dnia rozwiązania umowy o pracę, niezwłocznie po ustaniu przyczyny uzasadniającej zwolnienie (art. 53 § 5 K.p.);
- ✓ jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności (art. 25 § 1 K.p.; podobnie art. 12 ust. 2 ustawy);
- ✓ gdy w wyniku naboru zatrudniono pracownika na czas określony (w tym również w ramach służby przygotowawczej, o której mowa w art. 19 ustawy), a następnie wyrażono gotowość zatrudnienia tego samego pracownika na podstawie umowy na czas nieokreślony;

²⁸ Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

²⁹ Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).

- ✓ jeżeli w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru istnieje konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska, możliwe jest zatrudnienie na tym samym stanowisku innej osoby spośród nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, których komisja przedstawia kierownikowi jednostki (art. 15 ust. 3 w związku z art. 13a ust. 1 ustawy);
- ✓ w ramach tzw. awansu wewnętrznego, pracownik samorządowy, który wykazuje inicjatywę w pracy i sumiennie wykonuje swoje obowiązki, może zostać przeniesiony na wyższe stanowisko (art. 20 ust. 1 ustawy), przy czym może to nastąpić jedynie w ramach tej samej grupy stanowisk (art. 20 ust. 2 ustawy)³⁰;
- ✓ jeżeli wymagają tego potrzeby jednostki, pracownikowi samorządowemu można powierzyć, na okres do 3 miesięcy w roku kalendarzowym, wykonywanie innej pracy niż określona w umowie o pracę, zgodnej z jego kwalifikacjami (art. 21 ustawy);
- ✓ pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym, można na jego wniosek lub za jego zgodą przenieść do pracy w innej jednostce (w tym do starostwa powiatowego lub urzędu gminy), w tej samej lub innej miejscowości, w każdym czasie, jeżeli nie narusza to ważnego interesu jednostki, która dotychczas zatrudniała pracownika samorządowego, oraz przemawiają za tym ważne potrzeby po stronie jednostki przejmującej (art. 22 ust. 1 ustawy);
- ✓ w przypadku reorganizacji jednostki pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym, w tym kierowniczym stanowisku urzędniczym, można przenieść na inne stanowisko odpowiadające jego kwalifikacjom, jeżeli ze względu na likwidację zajmowanego przez niego stanowiska nie jest możliwe dalsze jego zatrudnienie na tym stanowisku (art. 23 ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 13a ustawy, jeżeli w jednostce wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³¹, w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia o naborze, jest niższy niż 6%, pierwszeństwo w zatrudnieniu na stanowiskach urzędniczych, z wyłączeniem kierowniczych stanowisk urzędniczych, przysługuje osobie niepełnosprawnej, o ile znalazła się w gronie osób rekomendowanych przez komisję.

Ad 2) Osobami odpowiedzialnymi za upowszechnienie informacji o wolnych stanowiskach urzędniczych są kierownicy jednostek (art. 11 ust. 2 ustawy), przy czym kierownik urzędu może upoważnić sekretarza do wykonywania w jego imieniu zadań, w szczególności z zakresu zapewnienia właściwej organizacji pracy urzędu oraz realizowania polityki zarządzania zasobami ludzkimi (art. 5 ust. 4 ustawy).

Informacja o przebiegu naboru kandydatów na wolne stanowisko urzędnicze umieszczana jest w Biuletynie Informacji Publicznej (o którym mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej³²) jednostki prowadzącej nabór.

W związku z każdym naborem w BIP należy umieścić 2 ogłoszenia: ogłoszenie o naborze (art. 13 ustawy) oraz informację o wyniku naboru (art. 15 ustawy).

³⁰ Dodanie ust. 2 do art. 20 ustawy było wynikiem zmiany ustawy z dnia 10.05.2012 r., która weszła w życie z dniem 1.09.2013 r.

³¹ Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.

³² Dz. U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198 ze zm.

Ogłoszenie o naborze na stanowisko urzędnicze musi być umieszczone także na tablicy informacyjnej w jednostce, w której prowadzony jest nabór. Ogłoszenie powinno zawierać: nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska, ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które są dodatkowe, wskazanie zakresu zadań wykonywanych na stanowisku, informację o warunkach pracy na danym stanowisku, informację, czy w miesiącu poprzedzającym datę upublicznienia ogłoszenia wskaźnik zatrudnienia osób niepełnosprawnych w jednostce, w rozumieniu przepisów o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, wynosi co najmniej 6%, wskazanie wymaganych dokumentów, określenie terminu i miejsca składania dokumentów.

Termin do składania dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze, nie może być krótszy niż 10 dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia w BIP.

Informację o wynikach naboru upowszechnia się poprzez publikację w BIP oraz umieszczenie na tablicy informacyjnej. Informacja ta powinna zostać upubliczniona niezwłocznie po przeprowadzonym naborze i być dostępna w BIP przez okres co najmniej 3 miesięcy.

Informacja o wynikach naboru powinna zawierać nazwę i adres jednostki, określenie stanowiska, na które był prowadzony nabór, imię i nazwisko wybranego kandydata oraz jego miejsce zamieszkania (wyłącznie nazwa miejscowości, bez dokładnego adresu), uzasadnienie dokonanego wyboru albo uzasadnienie nierozstrzygnięcia naboru.

Ad 3) Z każdego naboru sporządza się protokół (art. 14 ustawy), który powinien zawierać:

- ✓ określenie stanowiska, na które był przeprowadzany nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania w rozumieniu przepisów Kodeksu cywilnego nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów wraz ze wskazaniem kandydatów niepełnosprawnych o ile do przeprowadzanego naboru stosuje się przepis art. 13a ust. 2 ustawy, przedstawianych kierownikowi jednostki;
- ✓ liczbę nadesłanych ofert na stanowisko, w tym liczbę ofert spełniających wymagania formalne;
- ✓ informację o zastosowanych metodach i technikach naboru;
- ✓ uzasadnienie dokonanego wyboru;
- ✓ skład komisji przeprowadzającej nabór.

2. Ustawa określa wymagania, jakie powinien spełniać pracownik samorządowy zatrudniony na podstawie umowy o pracę na stanowisku urzędniczym oraz na kierowniczym stanowisku urzędniczym (art. 6 ust. 1, 3 i 4 ustawy).

Kandydat na stanowisko urzędnicze musi legitymować się obywatelstwem polskim³³, mieć pełną zdolność do czynności prawnych oraz korzystać z pełni praw publicznych, posiadać kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku, posiadać co najmniej wykształcenie średnie, nie być skazanym prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe oraz cieszyć się nieposzlakowaną opinią.

Od kandydata na kierownicze stanowisko urzędnicze żąda się dodatkowo co najmniej trzyletniego stażu pracy lub wykonywania przez co najmniej 3 lata działalności gospodarczej

³³ Osoba nieposiadająca obywatelstwa polskiego może zostać zatrudniona na stanowisku, na którym wykonywana praca nie polega na bezpośrednim lub pośrednim udziale w wykonywaniu władzy publicznej i funkcji mających na celu ochronę generalnych interesów państwa, jeżeli posiada znajomość języka polskiego potwierdzoną dokumentem określonym w przepisach o służbie cywilnej (art. 11 ust. 3 ustawy).

o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku oraz posiadania wykształcenia wyższego pierwszego lub drugiego stopnia (absolwenci studiów licencjackich, inżynierskich oraz magisterskich).

Do stanowisk urzędniczych, na których zatrudnienie następuje na podstawie umowy o pracę, zaliczyć należy również sekretarzy gmin i sekretarzy powiatów (art. 5 ust. 1 ustawy). Wobec tej kategorii pracowników sformułowano wymagania odmienne niż wobec pozostałych pracowników samorządowych; na stanowisku sekretarza może być zatrudniona osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w samorządzie terytorialnym, w tym co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w samorządzie terytorialnym lub osoba posiadająca co najmniej czteroletni staż pracy na stanowisku urzędniczym w samorządzie terytorialnym oraz co najmniej dwuletni staż pracy na kierowniczym stanowisku urzędniczym w innych jednostkach sektora finansów publicznych (art. 5 ust. 2 ustawy).

Dodatkowe kryteria, jakie winien spełniać kandydat na urzędnika samorządowego, określone zostały w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych³⁴.

W rozporządzeniu dodatkowo dokonano kategoryzacji pracowników samorządowych, z wyszczególnieniem m.in. stanowisk urzędniczych (w tym kierowniczych stanowisk urzędniczych).

Ustawa nie określa trybu wyboru kandydatów, pozostawiając w rękach pracodawcy decyzję co do sposobu naboru. Z treści ustawy (m.in. art. 13a ust. 1 oraz art. 14 ust. 2 pkt 5) wynika jedynie, że nabory powinny być przeprowadzane przez specjalnie powołaną do tego komisję. Zadaniem komisji jest wyłonienie nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe, których przedstawia kierownikowi jednostki celem zatrudnienia wybranego kandydata (art. 13a ust. 1 ustawy).

3. Stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 3 lit. g ww. ustawy o dostępie do informacji publicznej, udostępnieniu podlega informacja publiczna o naborze kandydatów na wolne stanowiska. Nieudostępnienie informacji publicznej jest występkiem opisanym w art. 23 tej ustawy.

4. Sposób przechowywania dokumentacji dotyczącej zapotrzebowania i naboru kandydatów do pracy został określony 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 zakładowych³⁵ oraz rozporządzeniu Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych³⁶.

5. Art. 4 ust. 1 ustawy określa zamknięty katalog podstaw (form) zatrudnienia pracowników samorządowych, którymi są wybór, powołanie oraz umowa o pracę³⁷.

Pracodawcy samorządowi ignorując ten przepis łamią jedną z fundamentalnych zasad prawa pracy, jaką jest równe prawo pracowników z tytułu jednakowego wypełniania takich samych obowiązków.

³⁴ Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.

³⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

³⁶ Dz. U. Nr 167, poz. 1375.

³⁷ Z kolei przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, wprost wymieniają stanowiska, na których stosunek pracy nawiązuje się na podstawie umowy o pracę.

Zastępowanie stosunku pracy umowami cywilnoprawnymi, w sytuacji gdy w tej formie powierzane jest wykonywanie czynności urzędniczych, stanowi ominięcie wyrażonego w ustawie (art. 11 ust. 1) obowiązku weryfikacji osób wykonujących zadania publiczne w drodze otwartych i konkurencyjnych naborów. Efektem takiego działania jest brak możliwości korzystania przez pracowników z szeregu uprawnień określonych przepisami Kodeksu pracy (np. w zakresie urlopów, okresu wypowiedzenia, zaliczenia stażu pracy do różnego rodzaju świadczeń). Dodatkowo, zleceniobiorców nie dotyczą przepisy odnoszące się do oceny okresowej pracownika, obowiązku składania oświadczeń o prowadzeniu działalności gospodarczej, oświadczeń majątkowych, których stosowanie pozwoliłoby zapewnić w większym stopniu zawodowe, rzetelne i bezstronne wykonywanie zadań publicznych, o czym stanowi art. 1 ustawy.

Zgodnie z art. 22 Kodeksu pracy, 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. Zatrudnienie w takich warunkach jest zatrudnieniem na podstawie stosunku pracy, bez względu na nazwę zawartej przez strony umowy.

6. W rozdziale 11 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy³⁸ przewidziano szereg instrumentów, z których mogą korzystać pracodawcy samorządowi poszukujący pracowników. Jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umów zawieranych z powiatowymi urzędami pracy mogą przyjmować osoby bezrobotne na staże lub zatrudniać je w ramach prac interwencyjnych. W umowach tych pracodawcy samorządowi często zobowiązują się do zatrudniania na czas określony w charakterze urzędników osób bezrobotnych uprzednio odbywających staże lub świadczących prace interwencyjne. Takie działania są sprzeczne z wyrażoną w ustawie zasadą otwartego i konkurencyjnego naboru. W powyższej sytuacji dopuszczalnym jest (bez uprzedniego przeprowadzenia naboru w rozumieniu ustawy) zatrudnianie osób bezrobotnych na stanowiskach innych niż urzędnicze, np. na stanowisku pomocy administracyjnej, należącym do katalogu stanowisk pomocniczych i obsługi.

³⁸ Dz. U. z 2013 r., poz. 674 ze zm.

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. Nr 112, poz. 1198 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2013, poz. 267).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1050 ze zm.).
7. Rozporządzenie 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 zakładowych (Dz. U. Nr 14, poz. 67).
8. Rozporządzenie Ministra Kultury z dnia 16 września 2002 r. w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych (Dz. U. Nr 167, poz. 1375).

Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
5. Rzecznik Praw Obywatelskich
6. Prezes Rady Ministrów
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej
10. Minister Administracji i Cyfryzacji
11. Wojewodowie: Lubuski, Łódzki, Małopolski, Opolski, Pomorski i Wielkopolski