



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura NIK w Zielonej Górze

LZG-4101-06-04/2013

P/13/192

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zielonej Górze

Kontrolerzy

1. Beata Jakubowska, główny specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 87313 z dnia 3 lipca 2013 r.

2. Anna Huziej, specjalista kontroli państwowej,
upoważnienie do kontroli nr 87312 z dnia 3 lipca 2013 r.

Jednostka
kontrolowana

Starostwo Powiatowe w Krośnie Odrzańskim, ul. Piastów 10B,
66-600 Krosno Odrzańskie, REGON 970778197, dalej: *Starostwo*.

Kierownik jednostki
kontrolowanej

Robert Pawłowski, Starosta Krośnieński od 19 marca 2012 r.
W okresie od 1 grudnia 2006 r. do 18 marca 2012 r. Starostą Krośnieńskim był Jacek Hoffmann.

[Dowód: akta kontroli str. 1-7]

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie¹ ocenia działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Ocenę powyższą uzasadnia w szczególności:

- 1) Powierzenie wykonywania czynności urzędniczych dwóm osobom nie będącym pracownikami Starostwa na podstawie umów cywilnoprawnych.
- 2) Przeprowadzenie trzech naborów w warunkach nie dochowania równości szans, tj. w przypadku naboru na stanowisko:
 - ds. gospodarki nieruchomościami stwierdzono nieuzasadnione zawężenie wymogów w zakresie wykształcenia w stosunku do zadań wykonywanych na tym stanowisku, w wyniku czego kandydat, który legitymował się wykształceniem kierunkowym został odrzucony, a wybrano i zatrudniono osobę nie posiadającą adekwatnych do stanowiska kwalifikacji, choć zgodnych z wymogami określonymi w ogłoszeniu;
 - ds. zasobu geodezyjnego i kartograficznego ogłoszenie było niezgodne z opisem stanowiska pracy, zrezygnowano bowiem z zakładanego w tym dokumencie rocznego doświadczenia zawodowego oraz obligatoryjnej umiejętności obsługi programów geodezyjnych, co było sprzeczne z art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych². Skutkiem tego zatrudniono osobę, która wprawdzie spełniała wymagania określone w ogłoszeniu, jednak nie legitymowała się odpowiednim doświadczeniem oraz wykształceniem adekwatnym dla tego stanowiska, pomimo iż do konkursu przystąpiły dwie inne osoby, które takie doświadczenie i wykształcenie posiadały, a dodatkowo deklarowały

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

² Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

umiejętności w zakresie obsługi programów geodezyjnych wskazanych w ogłoszeniu;

-informatyka sformułowano wobec kandydatów niezbędny wymóg posiadania stażu w administracji publicznej, który – zdaniem NIK – nie był konieczny do podjęcia pracy na tym stanowisku. Jednocześnie w przypadku pozostałych naborów posiadanie takiego stażu nie było określane jako niezbędne. Następnie, w toku konkursu, pomimo iż od kandydatów wymagano specjalistycznej wiedzy i umiejętności, komisja, w której składzie nie zasiadała żadna osoba z wykształceniem informatycznym, nie sprawdziła spełnienia tego wymogu, choć kandydat (następnie zatrudniony) nie przedłożył dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganych umiejętności.

- 3) Wprawdzie Starostwo zapewniło jawność procesom rekrutacji, jednak w przypadku każdego z naborów nie zamieszczono w ogłoszeniu bądź w informacji o wyniku naboru kompletnych danych.

Należy podkreślić, że powyżej opisane nieprawidłowości stwierdzono, pomimo iż w 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli również negatywnie oceniła działalność Starostwa w przedmiotowym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stan zatrudnienia, w tym przyjęć na stanowiska urzędnicze

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2013 r. w Starostwie na stanowiskach urzędniczych zatrudnione były 74 osoby³.

[Dowód: akta kontroli str. 65-68]

W okresie od 1 stycznia 2011 r. do 1 sierpnia 2013 r. na wolne stanowiska urzędnicze zatrudnionych zostało sześć osób⁴. We wszystkich przypadkach zatrudnienie nastąpiło w wyniku zastosowania procedury naboru, określonego w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych (art. 11-23). Szczegółowy opis sposobu przeprowadzenia naborów zawarto w punkcie 2 wystąpienia pokontrolnego.

[Dowód: akta kontroli str. 57-72]

Stwierdzono dwa przypadki wykonywania czynności urzędniczych na podstawie umów cywilnoprawnych, tj.:

- a) S.P. był zatrudniony w Starostwie w okresie od 1 listopada 1999 r. do 31 marca 2007 r. m.in. na stanowisku zastępcy, a następnie naczelnika Wydziału Budownictwa, Gospodarki, Ochrony Środowiska i Rolnictwa. Jednocześnie, w tym czasie był zatrudniony w charakterze geologa powiatowego.

W strukturze organizacyjnej Starostwa, wynikającej z regulaminu organizacyjnego, przewidywano stanowisko geologa powiatowego, jednak od kwietnia 2007 r. Starostwo nie zatrudniało na umowę o pracę geologa powiatowego.

³ W tym Starosta i dwóch Wicestarostów.

⁴ Na stanowiskach: informatyk, ds. realizacji projektu, ewidencji gruntów i budynków, gospodarki nieruchomościami, inwestycji, zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

Od grudnia 2007 do stycznia 2013 r. Starostwo corocznie zawierało umowę zlecenia na *świadczenie usług polegających na przygotowaniu rozstrzygnięć w sprawach należących do kompetencji Starosty Krośnieńskiego jako organu administracji geologicznej działającego przy pomocy geologa powiatowego*. W umowach przewidziano zlecenie m.in. następujących zadań: przygotowanie projektu decyzji o pozwoleniu wodnoprawnym z przeprowadzeniem rozprawy administracyjnej, uzgadnianie decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, prowadzenie postępowań i przygotowanie projektów decyzji ustalających opłatę eksploatacyjną, w przypadku stwierdzenia wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji lub z rażącym naruszeniem jej warunków, wydawanie opinii dotyczących raportów z monitoringu jakości wód podziemnych, przygotowywanie projektów koncesji (...), analizowanie dokumentacji geologicznych i przygotowywanie rozstrzygnięć w sprawie ich przyjęcia i in.

[Dowód: akta kontroli str. 74-88, 113]

b) W latach 2011-2013 Starostwo corocznie zawierało umowy zlecenia z B.Ł. na *świadczenie usług polegających na pełnieniu nadzoru nad gospodarką leśną*, formułując w umowie obowiązek realizacji przez zleceniobiorcę szeregu zadań wynikających z ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach⁵ oraz rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 24 lutego 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad cechowania drewna, wzorów urządzeń do cechowania i zasad ich stosowania oraz wzoru dokumentu stwierdzającego legalność pozyskania drewna⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 89-97]

Umowy cywilnoprawne z S.P. i B.Ł. do 2012 r. zawierał były Starosta J. Hoffmann. W 2013 roku umowy zlecenia z S.P. i B.Ł. zawarł Starosta R. Pawłowski.

[Dowód: akta kontroli str. 74-86, 89-97, 99-106]

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownicy samorządowi są zatrudniani na podstawie: wyboru, powołania, umowy o pracę.

Starosta R. Pawłowski wyjaśnił, że obaj zleceniobiorcy wykonywali tylko prace pomocnicze związane z przygotowaniem projektów rozstrzygnięć-decyzji, które przygotowywali i podpisywali z upoważnienia Starosty pracownicy zatrudnieni na podstawie umowy o pracę. W jego ocenie zlecone prace nie były świadczone w warunkach art. 22 § 1 Kodeksu pracy, nie były bowiem pracami wykonywanymi pod kierownictwem pracodawcy, ponadto nie były wykonywane w miejscu i czasie wyznaczonym przez pracodawcę.

[Dowód: akta kontroli str. 120-121]

Były Starosta J. Hoffman, w odniesieniu do A.K., wyjaśnił: *Z A.K. zawarto umowy zlecenia, ponieważ według mnie charakter tych umów nie spełniał przesłanek art. 22 §1 kodeksu pracy. Osoba ta nie pracowała pod moim kierownictwem oraz ani czas, ani miejsce wykonania zleceń nie były przeze mnie wyznaczone. Poza tym, każda z umów zlecała wykonywanie innych czynności temu zleceniobiorcy*. W odniesieniu do S.P. i B.Ł. wyjaśnił, że osoby te nie wykonywały pracy w warunkach art. 22 § 1 Kp, jedynie przygotowywały propozycje rozstrzygnięć, a decyzje wydawane były z upoważnienia Starosty przez pracowników Starostwa.

⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 12, poz. 59 ze zm.

⁶ Dz. U. z 1998 r. Nr 36, poz. 201 ze zm.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 39]

Nie stwierdzono przypadków obsadzenia na stanowiskach urzędniczych osób uprzednio zatrudnionych w Starostwie na stanowiskach pomocniczych.

[Dowód: akta kontroli str. 57-71]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Wbrew art. 4 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, zawierającemu zamknięty katalog form zatrudniania pracowników samorządowych, oraz wbrew przepisom rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych⁷, w którym w załączniku nr 3 w tabeli IV ustawodawca wprost wymienił stanowiska, na które stosunek pracy nawiązuje się na podstawie umowy o pracę – gdzie wskazano stanowisko m.in. geologa powiatowego – jako kierownicze stanowisko urzędnicze (tab. B, poz. 6) oraz informatyka (tab. F, poz. 4 i 5), powierzono wykonywanie czynności urzędniczych trzem ww. osobom na podstawie umów cywilnoprawnych.

Skutkiem powyższego było m.in. ominięcie przez Starostwo procedury otwartego i konkurencyjnego naboru⁸ na stanowisko urzędnicze oraz uchylenie się od obowiązków jakie na pracodawcę nakłada Kodeks pracy wobec pracowników (np. w zakresie urlopów, okresu wypowiedzenia, zaliczenia stażu pracy do różnego rodzaju świadczeń). Ponadto, zleceniobiorców nie dotyczą przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, np. 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 o pracownikach samorządowych.

2. Sposób przeprowadzania naborów

Opis stanu
faktycznego

2.1. Upublicznienie informacji o naborach

Proces rekrutacji był jawny, bowiem każdorazowo zarówno ogłoszenia, jak i informacje o wynikach naboru były publikowane w BIP i na tablicy ogłoszeń Starostwa, co było zgodne z przepisami art. 13 ust. 1 i 15 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, a ustalony termin na składanie dokumentów aplikacyjnych spełniał wymogi określone w art. 13 ust. 3 cyt. ustawy.

Spośród sześciu ogłoszeń o naborach i sześciu informacji o wynikach naboru, trzy ogłoszenia⁹ i wszystkie informacje nie zawierały wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 13 ust. 2 pkt 4a i 4b i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych. W ogłoszeniach brak było informacji o warunkach pracy na danym stanowisku, czy też spełnianym wskaźniku zatrudniania osób niepełnosprawnych, a w informacjach o wynikach naboru brak było wskazania nazwy i adresu jednostki.

Ponadto, w przypadku jednego ogłoszenia (dot. stanowiska ds. realizacji projektu *Wspólne drogi...*) nie wskazano, które wymagania są niezbędne, a które dodatkowe, do czego zobowiązywał art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych,

⁷ Dz. U. z 2009 r. Nr 50, poz. 398 ze zm.

⁸ W przypadku stanowiska informatyka, procedura odbyła się w 02- 03.2012 r.

⁹ Dotyczy stanowiska ds.: gospodarki nieruchomościami, informatyka i zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

a w pozostałych pięciu - wymagania w stosunku do kandydatów zostały opisane poprzez użycie określeń: *wskazany* lub *preferowany*.

[Dowód: akta kontroli str. 9-27]

Sekretarz Powiatu Z. Kościukiewicz, wyjaśnił, że w przypadku naboru na stanowisko ds. realizacji projektu wszystkie wymagania były niezbędne, nie było wymagań dodatkowych. Brak w ogłoszeniach i informacjach o wyniku naboru elementów wymaganych przepisami ustawy o pracownikach samorządowych, stosownie do wyjaśnień Sekretarza, był wynikiem niedopatrzenia.

[Dowód: akta kontroli str. 33-35]

W trzech przypadkach procedura naboru została wszczęta na podstawie wniosku o przyjęcie nowego pracownika oraz opisu stanowiska pracy sporządzonego stosownie do art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych oraz wymaganego Regulaminem naboru¹⁰, a w przypadku pozostałych trzech - takiego wniosku i opisu nie sporządzono. Stwierdzono ponadto, że w dwóch przypadkach nie wystąpiły rozbieżności pomiędzy opisem stanowiska, a ogłoszeniem w zakresie wymagań dotyczących kandydatów, natomiast w jednym przypadku¹¹ takie rozbieżności wystąpiły, tj. w ogłoszeniu nie podano wymagań dotyczących doświadczenia zawodowego (minimum 1 rok pracy w wykonawstwie geodezyjnym), wynikającego z opisu stanowiska pracy, a obsługę programów geodezyjnych wskazano jako umiejętność preferowaną, podczas gdy zgodnie z opisem stanowiska pracy była ona obligatoryjna.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17, 26-31]

W myśl art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, ogłoszenie o naborze powinno zawierać określenie wymagań związanych ze stanowiskiem, zgodnie z opisem danego stanowiska.

J.Hoffmann - były Starosta, odnośnie braku wniosków i opisów wyjaśnił, że stanowisko ds. realizacji projektu *Wspólne drogi...* było ściśle związane z realizacją wyżej wymienionego projektu i nie było ujęte w strukturze organizacyjnej Starostwa Powiatowego. *W związku z tym, że osoba zatrudniona na tym stanowisku miała podlegać bezpośrednio pode mnie, byłoby niezręcznością, abym występował z wnioskiem do samego siebie.*

Nabory na dwa pozostałe stanowiska zostały wszczęte na podstawie ustnych wniosków, a niedopatrzeniem Starosty było niedopilnowanie pracowników by złożyli wnioski w formie pisemnej, zgodnie z Regulaminem naboru.

[Dowód: akta kontroli str. 38, 40-47]

W tej samej sprawie – Sekretarz Powiatu wyjaśnił, że w sytuacji braku opisów stanowiska pracy, wymogi w stosunku do kandydatów (w przypadku dwóch naborów) zostały określone ustnie przez bezpośrednich przełożonych, a w przypadku jednego naboru wymagania te określił Starosta.

[Dowód: akta kontroli str. 33-34]

Starosta R. Pawłowski, odnośnie rozbieżności pomiędzy opisem stanowiska i ogłoszeniem wyjaśnił, że określenie w ogłoszeniu dodatkowych warunków, które nie

¹⁰ Wprowadzonym zarządzeniem Starosty numer 22/2009 z dnia 11 maja 2009 r.

¹¹ Stanowisko ds. zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

wynikają z obowiązujących przepisów może rodzić podejrzenie o stronnictwo, dlatego wymóg ten określono jako preferowany.

[Dowód: akta kontroli str. 48-52]

2.2. Kryteria wyboru kandydatów

W Regulaminie naboru na stanowiska urzędnicze nie opisano zasad oceniania kandydatów do pracy w Urzędzie oraz nie określono kryteriów decyzji negatywnych i pozytywnych. Ustawodawca nie przewidział obowiązku wprowadzenia w jednostce wewnętrznych uregulowań w zakresie przeprowadzania naborów na stanowiska urzędnicze.

[Dowód: akta kontroli str. 42-47]

Sekretarz Powiatu¹² wyjaśnił, że komisje każdorazowo rekomendowały do zatrudnienia osobę, która uzyskała najwyższą liczbę punktów podczas rozmowy kwalifikacyjnej.

[Dowód: akta kontroli str. 8, 33]

Zgodnie z ww. powołanym punktem każdy członek komisji przydzielał podczas rozmowy kandydatowi punkty w skali od 0 do 10.

[Dowód: akta kontroli str. 45]

W przypadku trzech spośród sześciu przeprowadzonych naborów wymogi kwalifikacyjne stawiane kandydatom odpowiadały wymogom spełnianym przez pracowników zajmujących podobne stanowiska w Starostwie lub osoby, które stanowiska zwolniły. Jeden nabór dotyczył stanowiska, które nie było dotychczas zajmowane w Urzędzie przez inną osobę. Odnośnie naboru na stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami stwierdzono, że wymogi kwalifikacyjne nie były podobne do wymogów spełnianych przez pracowników Urzędu lub osoby, która stanowisko zwolniła i zostały nieuzasadnienie zawężone, bowiem od kandydatów na to stanowisko wymagano wykształcenia technicznego lub prawniczego. W wyniku takiego sformułowania wymogów w stosunku do osób ubiegających się o to stanowisko zatrudniono osobę z wykształceniem wyższym, kierunek inżynieria środowiska – specjalność: zaopatrzenie w wodę i unieszkodliwianie odpadów, a odrzucono kandydatkę, która legitymowała się wykształceniem wyższym, kierunek administracja, specjalność gospodarowanie nieruchomościami. Zadania wykonywane na tym stanowisku wskazane w ogłoszeniu dotyczyły m.in. prowadzenia postępowań scaleniowych lub wymiennych, wywłaszczania nieruchomości, regulacji stanów prawnych nieruchomości, prowadzenie gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, przygotowywanie dokumentów do rozpatrywania przez sądy powszechne spraw z zakresu gospodarki nieruchomościami, a tym samym osoba z wykształceniem kierunkowym gospodarka nieruchomościami posiadała kwalifikacje do wykonywania tych zadań. Jednakże z uwagi na wymagania w zakresie wykształcenia określone przez Starostę została odrzucona z powodu nie spełniania wymogów formalnych.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17, 22-23, 26-27]

Były Starosta Powiatu J.Hoffmann wyjaśnił, że wykształcenie wymagane od kandydatów na to stanowisko było zgodne z wnioskiem i opisem stanowiska pracy

¹² Wykonanie zarządzenia starosty w sprawie ustalenia naboru na wolne stanowiska urzędnicze powierzono sekretarzowi, który każdorazowo był członkiem komisji do przeprowadzenia naboru.

złożonymi przez Naczelnika Wydziału Geodezji, Kartografii i Gospodarki Gruntami. Biorąc pod uwagę doświadczenie ww. osoby starosta uznał, iż naczelnik najlepiej wie jakie wykształcenie jest najbardziej przydatne na tym stanowisku pracy, ponieważ zna specyfikę pracy na poszczególnych stanowiskach w kierowanym przez siebie wydziale.

[Dowód: akta kontroli str. 37-40]

W przypadku naboru na stanowisko informatyka sformułowano niezbędny wymóg posiadania stażu w administracji publicznej. Stosownie do rozporządzenia w sprawie wynagradzania pracowników (...) od kandydatów na stanowisko informatyka wymagany jest trzyletni staż pracy bez wskazania podmiotu, w którym trwało zatrudnienie. W świetle powyższego, zdaniem NIK staż pracy w administracji publicznej nie był konieczny do podjęcia pracy na tym stanowisku. Określenie tego wymogu, jako niezbędny, stanowiło nieuzasadnione zawężenie potencjalnym kandydatom możliwości ubiegania się o zatrudnienie na tym stanowisku.

Należy zaznaczyć, że w rozumieniu art. 13 ust.2a ustawy o pracownikach samorządowych wymagania niezbędne to wymagania konieczne do podjęcia pracy na danym stanowisku.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17, 19-27]

J.Hoffmann wyjaśnił, że praca informatyka w Starostwie Powiatowym, to również praca administracyjna, a dodatkowo wiąże się z dostępem do wszystkich danych z programów komputerowych Starostwa, a więc z dostępem do informacji. Taki staż pracy, według naczelnika wydziału, któremu podlega informatyk był bardzo pomocny i przydatny. Przychylając się do wniosku naczelnika w ogłoszeniu o naborze na wyżej wymienione stanowisko określono wymóg stażu pracy w administracji.

[Dowód: akta kontroli str. 37-40]

2.3.Przebieg naborów

Nabory były przeprowadzane przez Komisję powoływaną każdorazowo zarządzeniem Starosty. W przypadku 5 naborów w skład komisji była powoływana osoba posiadająca stosowne doświadczenia, a w przypadku naboru na stanowisko informatyka w składzie komisji nie było żadnej osoby z wykształceniem informatycznym.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17]

J.Hoffmann, który powołał komisję wyjaśnił, że jej członkiem był przełożony i nadzorujący pracę informatyków naczelnik Wydziału Organizacyjnego, który posiadał rozległą wiedzę w tym zakresie.

[Dowód: akta kontroli str. 37, 40]

Naczelnik Wydziału Organizacyjnego posiadał wykształcenie wyższe prawnicze oraz z zakresu zarządzania i marketingu.

[Dowód: akta kontroli str. 12, 16]

Od kandydatów na stanowiska informatyka wymagano specjalistycznej wiedzy i umiejętności¹³. Kandydat na to stanowisko spełniający wymogi formalne, następnie zatrudniony, nie przedłożył dokumentów potwierdzających posiadanie wymaganych umiejętności, a komisja nie sprawdziła spełniania tego wymogu.

¹³ Od kandydatów na stanowisko informatyka wymagano umiejętność tworzenia stron internetowych oraz konfiguracji i administracji systemami operacyjnymi Linux, Microsoft 2003 Server oraz Microsoft 2008 Server.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13, 24-25]

Sekretarz Z. Kościukiewicz wyjaśnił, że tylko jedna osoba spełniała warunki formalne wymagane na stanowisko informatyka. Osoba ta pracowała w Starostwie w ramach umowy na zastępstwo i komisja wiedziała, że posiada ona wymagane umiejętności.

[Dowód: akta kontroli str. 35]

Starosta każdorazowo zaakceptował wybór komisji ds. naboru i zatrudnił osobę przedstawioną mu przez komisję jako najlepszą. W każdym przypadku była to osoba, która spełniała warunki określone w ogłoszeniu o naborze i uzyskała największą liczbę punktów podczas rozmowy kwalifikacyjnej.

W przypadku naboru na stanowisko ds. zasobu geodezyjnego i kartograficznego komisja rekomendowała osobę nie posiadającą doświadczenia oraz wykształcenia adekwatnego do stanowiska, na które ogłoszono nabór, podczas gdy do konkursu przystąpiły również dwie osoby, które nie tylko spełniły wymagania formalne, ale wykazały się też stosownym doświadczeniem i wykształceniem. Na stanowisku tym zatrudniono osobę z wykształceniem wyższym, kierunek politologia, specjalność administracja samorządowa, bez doświadczenia w zakresie geodezji i kartografii, podczas gdy dokumenty aplikacyjne złożyły osoby posiadające wykształcenie i doświadczenie w tym zakresie oraz deklarowały umiejętności w zakresie obsługi programów geodezyjnych wskazanych w ogłoszeniu. Wybór dokonany został na podstawie rozmowy kwalifikacyjnej, której elementem była autoprezentacja oraz odpowiedź na pytania dotyczące zasobu geodezyjnego, struktury samorządu w Polsce oraz zadań powiatu.

W myśl wymogów określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych¹⁴, dla stanowiska młodszego referenta jako minimalne przewiduje się wykształcenie średnie, z zastrzeżeniem, że ma być to wykształcenie średnie o profilu ogólnym lub zawodowym umożliwiające wykonywanie zadań na stanowisku, a w odniesieniu do stanowisk urzędniczych i kierowniczych stanowisk urzędniczych stosownie do opisu stanowiska.

W opisie przedmiotowego stanowiska¹⁵ zawarto wymóg posiadania przez kandydatów minimum rocznego doświadczenia w wykonawstwie geodezyjnym oraz obsługi programów geodezyjnych. Zatrudniona osoba nie spełniała tych kryteriów.

[Dowód: akta kontroli str. 10-18]

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikiem samorządowym może być osoba, która posiada kwalifikacje zawodowe wymagane do wykonywania pracy na określonym stanowisku.

Z. Kościukiewicz, wchodzący w skład komisji do przeprowadzenia naboru wyjaśnił, że *kandydatka spełniała wymogi formalne stawiane przez organizatora konkursu, a w rozmowie kwalifikacyjnej uzyskała najwyższą liczbę punktów. W ocenie Sekretarza wykształcenie kandydatki o specjalności administracja samorządowa jest jak najbardziej przydatnym wykształceniem do pracy urzędnika.*

[Dowód: akta kontroli str. 35-36]

¹⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 398 ze zm.

¹⁵ Obecni i poprzedni pracownicy na stanowiskach dot. zasobu geodezyjnego posiadali wykształcenie wyższe, adekwatne do realizowanych zadań (inżynier geodezji i kartografii oraz inżynier inżynierii środowiska lub średnie geodezyjne).

R.Pawłowski - Starosta, który zatwierdził wybór komisji wyjaśnił, że zgadzał się z rekomendacją komisji, której członkowie posiadają doświadczenie w pracy w samorządzie.

[Dowód: akta kontroli str. 48-50]

W uzasadnieniach wyboru kandydatów komisja wskazywała m.in., że kandydat uzyskał najwyższą liczbę punktów, posiada kwalifikacje do zatrudnienia na obsadzonym stanowisku, wykazał się znajomością zagadnień wchodzących w zakres zadań ww. stanowiska, gwarantuje rzetelne wykonywanie zadań.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17]

2.4. Dokumentowanie przebiegu naborów

Przebieg naborów każdorazowo był dokumentowany protokołem, którego treść spełniała wymogi przepisu art. 14 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.

W Starostwie przechowywana była cała dokumentacja dotycząca naborów zgodnie z przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresów działania archiwów zakładowych¹⁶.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W trzech ogłoszeniach o naborach i wszystkich sześciu informacjach o wyniku naboru brakowało informacji wymaganych przepisami art. 13 ust. 2 pkt 4a i b i art. 15 ust. 2 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

Ponadto, w przypadku naboru na stanowisko ds. realizacji projektu *Wspólne drogi...* nie wskazano w ogłoszeniu, które wymagania są niezbędne, a które dodatkowe, do czego zobowiązywał art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17, 19-31]

2. W przypadku trzech¹⁷ z sześciu wolnych stanowisk pracy wszczęcie procedury naboru nie zostało poprzedzone wnioskiem o przyjęcie nowego pracownika i sporządzeniem opisu stanowiska pracy, co było niezgodne z postanowieniami rozdziału I punkt 1-3 regulaminu naboru oraz art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17, 42-47]

3. W przypadku naboru na stanowisko młodszego referenta ds. zasobu geodezyjno-kartograficznego wymagania związane ze stanowiskiem zawarte w ogłoszeniu, wbrew art. 13 ust. 2 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych, były niezgodne z opisem stanowiska pracy.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14, 26-31]

4. Wymogi w zakresie wykształcenia stawiane kandydatom na stanowisko ds. gospodarki nieruchomościami zostały w sposób nieuzasadniony zawężone w stosunku do zadań wykonywanych na tym stanowisku. W wyniku takiego

¹⁶ Dz. U. Nr 14, poz. 67.

¹⁷ Stanowisko ds. realizacji projektu *Wspólne drogi – kompleksowy program integracji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych*, stanowisko ds. inwestycji w Wydziale Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, informatyk.

sformułowania wymogów w stosunku do osób ubiegających się o to stanowisko zatrudniono osobę z wykształceniem wyższym, kierunek inżynieria środowiska – specjalność: zaopatrzenie w wodę i unieszkodliwianie odpadów, a odrzucono kandydatkę, która legitymowała się wykształceniem wyższym, kierunek administracja, specjalność gospodarowanie nieruchomościami, które w ocenie NIK bardziej predystynowały do wykonywania zadań na tym stanowisku.

[Dowód: akta kontroli str. 11-12, 15-16]

5. Od kandydatów na stanowisko informatyka wymagano posiadania stażu w administracji publicznej, podczas gdy – zdaniem NIK – nie był on konieczny do podjęcia pracy na tym stanowisku.

[Dowód: akta kontroli str. 12-13, 24-25]

6. W wyniku przeprowadzonego naboru na stanowisko ds. zasobu geodezyjnego i kartograficznego zatrudniono osobę, która nie spełniała warunków określonych w opisie stanowiska pracy, a tym samym nie spełniła wymogu określonego w art. 6 ust. 1 pkt 3 ustawy o pracownikach samorządowych.

[Dowód: akta kontroli str. 13-14, 16-17]

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Określanie w ogłoszeniu o wolnym stanowisku urzędniczym wymagań związanych ze stanowiskiem, z wyraźnym wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe, w myśl art. 13 ust. 2a ustawy o pracownikach samorządowych, pozwoliłoby wyeliminować ewentualne wątpliwości kandydatów w zakresie spełniania ustalonych przez Starostwo kryteriów.

2. Formułowanie wymogów w zakresie wykształcenia, uwzględniających profil zawodowy wolnego stanowiska urzędniczego przyczyniłoby się do wyboru kandydata, który w sposób optymalny zapewniłby wykonywanie zadań w myśl art. 1 ustawy o pracownikach samorządowych.

3. Powoływanie w skład komisji konkursowych osób posiadających wiedzę i doświadczenie adekwatne do wymaganych na stanowisku, na które Starostwo przeprowadza nabór, przyczyniłoby się do lepszej weryfikacji wymaganych i deklarowanych umiejętności kandydata.

3. Sprawowanie nadzoru nad organizacją i przebiegiem naboru

Opis stanu
faktycznego

Wykonanie zarządzenia z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie ustalenia regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze powierzono sekretarzowi. Ponadto, zadania w zakresie prowadzenia spraw związanych z naborem pracowników do pracy w Starostwie powierzono inspektorowi ds. kadr i BHP. Dodatkowo, każdorazowo w przypadku ogłaszania naboru Starosta powoływał komisję konkursową.

[Dowód: akta kontroli str. 10-17, 42-47, 122-126]

Czynności dokonywane przez komisje do przeprowadzenia naboru były dokumentowane poprzez informacje o liczbie punktów przyznanych kandydatom podczas rozmowy kwalifikacyjnej przez poszczególnych członków komisji, protokoły z przeprowadzonych naborów oraz informacje o wynikach naboru.

[Dowód: akta kontroli str. 17]

W Starostwie nie prowadzono kontroli przestrzegania procedur przy zatrudnianiu pracowników.

[Dowód: akta kontroli str. 127]

W 2008 r. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w Starostwie w tożsamym temacie. W wystąpieniu pokontrolnym z dnia 8 września 2008 r.¹⁸ negatywnie oceniono sposób prowadzenia w Starostwie naborów na stanowiska urzędnicze, z uwagi na: stwierdzone przypadki obsadzenia stanowisk bez zachowania procedury wymaganej ustawą o pracownikach samorządowych, zatrudnienie osoby nie rekomendowanej przez komisję rekrutacyjną w procesie naboru oraz nieprawidłowości dotyczące publikowania ogłoszeń o naborze oraz informacji o wynikach naboru. NIK wniosła m.in. o wszczęcie procedury naboru w każdym przypadku obsadzania stanowiska urzędniczego, obsadzanie stanowisk urzędniczych osobami posiadającymi najlepsze kwalifikacje.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne były Starosta Jacek Hoffmann poinformował m.in., że procedura naboru będzie wszczynana każdorazowo w przypadku obsadzania stanowisk urzędniczych oraz, że stanowiska urzędnicze będą obsadzone osobami posiadającymi najlepsze kwalifikacje.

[Dowód: akta kontroli str. 53-56]

Na działalność Starostwa nie wpłynęły skargi w związku z przeprowadzeniem naboru pracowników na stanowiska urzędnicze.

[Dowód: akta kontroli str. 127]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

IV. 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 Kontroli¹⁹, wnosi o:

1. Zaniechanie powierzania czynności urzędniczych w drodze umów cywilnoprawnych.
2. Zawieranie w ogłoszeniach o naborach i informacjach o wyniku naboru wszystkich elementów wymaganych przepisami art. 13 ust. 2 i 15 ust. 2 ustawy o pracownikach samorządowych.
3. Formułowanie wymagań w odniesieniu do kandydatów w sposób zapewniający otwartość naborów dla wszystkich osób spełniających wymogi określone w przepisach.
4. Wyłanianie i zatrudnianie kandydatów legitymujących się najlepszą wiedzą, wykształceniem i doświadczeniem, adekwatnym do stanowiska, na które ogłaszany jest nabór.

¹⁸ LZG-41015-9/2008, P/08/166

¹⁹ Dz. U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

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 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Zielonej Górze.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Zielona Góra, dnia listopada 2013 r.

Wicedyrektor
Delegatury NIK w Zielonej Górze
Andrzej Aleksandrowicz

.....
podpis