



Warszawa, dnia 22 września 2008 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
DELEGATURA W WARSZAWIE

ul. Filtrowa 57, 00-950 Warszawa

tel. 444-57-72

fax. 444-57-62

TEKST UJEDNOLICONY

LWA-41130-8-2008

Pani
Hanna Gronkiewicz-Waltz
Prezydent
Miasta Stołecznego Warszawy

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹ zwanej dalej ustawą o NIK, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie przeprowadziła kontrolę w Urzędzie m. st. Warszawy (zwanym dalej „Urzędem”) na temat naboru na stanowiska urzędnicze w jednostkach samorządu terytorialnego województwa mazowieckiego w latach 2006-2007 oraz I kwartale 2008 r.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 czerwca 2008 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Pani Prezydent niniejsze wystąpienie pokontrolne.

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia obsadę stanowisk urzędniczych w Urzędzie oraz stanowisk kierowników miejskich jednostek organizacyjnych w latach 2006-2007 i w I kwartale 2008 r., z uwagi na naruszanie zasady otwartego i konkurencyjnego naboru, określonej w art. 3a ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych² oraz nieprzestrzeganie przepisów, dotyczących wymogów w zakresie wykształcenia i stażu pracy osób zatrudnianych na stanowiskach urzędniczych.

Kontrolą objęto:

- obsadę 199 stanowisk kierowniczych bez przeprowadzenia naboru,
- 100 naborów przeprowadzonych na stanowiska w biurach Urzędu i jednostkach organizacyjnych m. st. Warszawy (10,2% przeprowadzonych ogółem), w tym -74 na stanowiska kierownicze.

1. Zasada otwartości naboru na wolne stanowiska urzędnicze - w ocenie NIK - została ograniczona - poprzez powierzenie pełnienia obowiązków na stanowiskach oraz poprzez obsadzenie ich pracownikami, zatrudnionymi dotychczas na innych stanowiskach w Urzędzie („awanse”), pomimo że ustawa o pracownikach samorządowych nie przewiduje takiego trybu obsady stanowisk.

a) Wg stanu na 31 marca 2008 r. na kierowniczych stanowiskach urzędniczych w 38 biurach Urzędu było zatrudnionych 191 osób, nadto 186 osób pełniło obowiązki dyrektorów, zastępców dyrektorów i naczelników, w tym:

- 20 osób pełniących obowiązki dyrektora biura (52,6% ogółu dyrektorów),
- 34 p.o. zastępców dyrektora biura (50,7%),
- 132 p.o. naczelników w biurach (48,5%),

Od 1 stycznia 2006 r. do 31 marca 2008 r. liczba osób pełniących obowiązki na stanowiskach kierowniczych w biurach Urzędu wzrosła z 37 (10,3% ogółu zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych) do 186 (49,3%). Liczba osób pełniących obowiązki powyżej 3 miesięcy wynosiła 168 (w tym 8 osób ponad 3 lata).

Urząd w kontrolowanym okresie na ww. stanowiska kierownicze ogłosił 16 naborów, przy czym żaden nie dotyczył stanowiska dyrektora biura ani też stanowisk obsadzonych przez osoby pełniące obowiązki ponad 3 lata.

Trzydzieści wolnych stanowisk kierowniczych (12 w Urzędzie i 1 – w jednostce organizacyjnej m.st.Warszawy) obsadzonych zostało poprzez powierzenie obowiązków osobom, które nie posiadały 2-letniego stażu pracy wymaganego od

² Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.

pracowników zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych postanowieniami art. 3 ust. 4 pkt 1 ustawy o pracownikach samorządowych. W trakcie pełnienia obowiązków przez ww. osoby ogłoszono nabory na inne stanowiska (niekierownicze), do których przystąpili pełniący obowiązki, po czym po wybraniu i zatrudnieniu tych osób na stanowiskach niekierowniczych powierzono im ponownie pełnienie obowiązków na stanowiskach kierowniczych.

Obsadzanie stanowisk kierowniczych poprzez powierzanie pełnienia obowiązków stosowane było również w wydziałach dla dzielnic m. st. Warszawy. Pracą wydziałów dla dzielnic wg stanu na 31 marca 2008 r. kierowało 368 osób, w tym 100 (27,2%) osób pełniących obowiązki.

b) w latach 2006 – I kw. 2008 r. w biurach Urzędu i w wydziałach dla dzielnic dokonywano naboru na stanowiska urzędnicze od mł. referenta do gł. specjalisty poprzez obsadzanie ich pracownikami już zatrudnionymi w Urzędzie (awanse), np.: w okresie od 1 stycznia 2008 r. do 31 marca 2008 r. w biurach i delegaturach Urzędu awansowano 24 osoby. Ponadto 6 osób awansowano na stanowiska kierownicze.

NIK nie negując prawa każdego pracodawcy do optymalnego ukształtowania składu załogi, zdolnej do efektywnego realizowania celów stojących przed pracodawcą, stoi na stanowisku, że działania pracodawcy w tym zakresie winny być zgodne z przepisami prawa. Ustawa o pracownikach samorządowych reguluje tryb obsady wolnych stanowisk urzędniczych poprzez otwarty i konkurencyjny nabór. Rekrutacja wewnętrzna (awanse) - w ocenie NIK - takim naborem nie była.

2. W latach 2006-2007 i w I kw. 2008 r. przeprowadzono 1886 naborów na stanowiska w Urzędzie oraz w 18 urzędach dzielnic i w miejskich jednostkach organizacyjnych, z czego Biuro Kadr i Szkoleń Urzędu (BKIS) przeprowadziło 985 naborów. Kontrolą objęto 100 naborów (10,2%) przeprowadzonych przez BKIS.

W 63 naborach (63%) – w ocenie NIK - nastąpiło ograniczenie zasady konkurencyjności naboru, określonej w art. 3a ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, poprzez:

- a) ustalenie jako warunku zatrudnienia dłuższego stażu pracy, niż określony dla danych stanowisk w tabeli Nr VI Załącznika Nr 3 do rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych

i urzędach marszałkowskich³ (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wynagradzania”):

- w 3 na 15 ogłoszeń o naborach na stanowiska dyrektorów biur Urzędu ustalono jako kryterium konieczne: w biurze Architektury i Planowania Przestrzennego minimum 10-letni staż pracy, w biurze Działalności Gospodarczej i Zezwoleń - minimum 5-letni staż pracy na stanowiskach urzędniczych w administracji samorządowej, w biurze Zamówień Publicznych - minimum 8-letnie doświadczenie zawodowe w administracji publicznej na stanowiskach związanych z prowadzeniem procedur udzielania zamówień publicznych, podczas gdy w ww. załączniku do rozporządzenia w sprawie wynagradzania (tabela Nr VI) wymagany staż pracy ogółem na stanowisko dyrektora wynosi 5-lat,

- w 22 na 26 ogłoszeń o naborach na stanowiska zastępców dyrektorów biur i w 19 na 22 zbadane ogłoszenia o naborze na stanowiska naczelników w biurach ustalono minimum 5-letni staż pracy, podczas gdy w ww. ww. załączniku do rozporządzenia w sprawie wynagradzania (tabela Nr VI) wymagany staż pracy ogółem na ww. stanowiska wynosi 4 lata,

b) nieokreślenie stanowiska w 23 na 26 skontrolowanych ogłoszeń o naborze na stanowiska urzędnicze niekierownicze – zgodnie z wykazem stanowisk zawartych w ww. załączniku do rozporządzenia w sprawie wynagradzania (tabela Nr VI), przy jednoczesnym ustaleniu wymogów w zakresie wykształcenia i stażu pracy wyższych niż minimalne określone dla urzędników samorządowych, co eliminowało z naboru kandydatów, którzy spełniali minimalne wymogi kwalifikacyjne.

c) kierowanie się - przy formułowaniu w ogłoszeniach kryteriów naboru (staż pracy, wykształcenie, doświadczenie) - kwalifikacjami posiadanymi przez pracowników już zatrudnionych w Urzędzie (głównie pełniących obowiązki), co preferowało tych pracowników w postępowaniu kwalifikacyjnym, np.:

- od kandydatów na stanowisko dyrektora Biura Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (BBiZK) Urząd nie wymagał znajomości języka obcego i obsługi komputera. Wybrana kandydatka (p.o. dyrektora BBiZK) zadeklarowała podstawową znajomość obsługi komputera i nie złożyła informacji o znajomości języków obcych. Tymczasem dobra znajomość

³ Dz. U. Nr 146, poz. 1223 ze zm.

obsługi komputera była kryterium pożądanym w 14 naborach na stanowiska dyrektorów biur, dobra znajomość języka obcego - w 13 na 15 ogłoszonych naborów.;

- od kandydatów na stanowisko dyrektora Biura Polityki Społecznej (BPS) Urząd nie wymagał wykształcenia wyższego kierunkowego w zakresie polityki społecznej. Wybrany kandydat (p.o. dyrektora BPS) nie przedstawił dokumentów potwierdzających wykształcenie z zakresu polityki społecznej. Zgodnie z opisem stanowiska było to kryterium konieczne. Wykształcenie kierunkowe było kryterium wyboru kandydata w 13 na 15 naborów na stanowiska dyrektorów (konieczne - w 5, pożądane w - 8 naborach),

- od kandydatów na stanowisko ds. zapewnienia funkcji reprezentacyjnych Prezydenta w Gabinetie Prezydenta (GP), jako kryterium konieczne Urząd wymagał m.in. wykształcenia wyższego o kierunku nauki polityczne i dobrej znajomości j. angielskiego, a jako kryterium pożądane m.in. dobrej znajomości języka francuskiego i doświadczenia w pracy w administracji publicznej (bez określenia okresu). Wybrany kandydat (p.o. z-cy dyr. GP) posiadał dyplom mgr nauk politycznych Uniwersytetu Warszawskiego (2007 r.), certyfikat z języka angielskiego, zdany egzamin z języka francuskiego i od 27 grudnia 2006 r. pełnił obowiązki rzecznika prasowego w Urzędzie,

- od kandydatów na stanowisko ds. koordynowania kontaktów Prezydenta z Radą w GP, Urząd wymagał m.in. jako kryterium konieczne - wykształcenia wyższego o kierunku prawo, minimum 2-letniego stażu pracy i minimum 6-miesięcznego doświadczenia w pracy w administracji publicznej. Wybrany kandydat (p.o. z-cy dyr. GP) spełniał dokładnie te kryteria,

- od kandydatów na stanowisko radcy prawnego w Gabinetie Prezydenta jako kryterium pożądane Urząd wymagał m.in. doświadczenia zawodowego co najmniej 12 - letniego, w tym co najmniej 8 lat na stanowisku radcy prawnego. Wybrana kandydatka (p.o. dyr. Biura Prawnego) w dniu ogłoszenia naboru miała 12,5 lat stażu pracy, w tym 8 lat jako radca prawny,

- od kandydatów na stanowisko ds. transportu w Gabinetie Prezydenta Urząd wymagał jako kryterium pożądane m.in. minimum 9-cio miesięcznego doświadczenia w administracji publicznej. Wybrany kandydat (p. o. dyrektora Zakładu Transportu Miejskiego) pracował w administracji publicznej (w Urzędzie) od 2007 r.

3. Wszystkie objęte kontrolą nabory przeprowadzone zostały z zastosowaniem procedury określonej w art. 3a pkt 4 – 3d ustawy o pracownikach samorządowych oraz w regulaminach przeprowadzania naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie m.st. Warszawy:

- od 29 sierpnia 2005 r. do 18 lutego 2007 r., ustalonego zarządzeniem Nr 2724/2005 Prezydenta m.st. Warszawy z 29 sierpnia 2005 r. (ze zm.),
- od 19 lutego 2007 r., ustalonego zarządzeniem Nr 152/07 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 19 lutego 2007 r. (ze zm.).

Stwierdzono następujące nieprawidłowości, mające charakter proceduralny:

a) w 33 naborach (na 54 nabory przeprowadzone wg regulaminu z 2007 r.) - analizy formalnej dokumentów złożonych przez kandydatów na stanowiska kierownicze, dokonali pracownicy BKiS, pomimo że wg § 11 ust. 1 regulaminu, dokumenty złożone przez kandydatów winny być analizowane przez komisję,

b) w 65 na 77 naborów - tekst ogłoszenia o naborze opublikowano w terminie od 4 do 2,5 miesiąca od daty wpływu decyzji o rozpoczęciu naboru do BKiS, pomimo że wg § 3 ust. 4 ww. regulaminu z 2007 r., ogłoszenie o naborze umieszcza się w BIP oraz na tablicy informacyjnej Urzędu, nie później niż w ciągu trzech dni od dnia podjęcia decyzji o rozpoczęciu naboru,

c) w 23 na 77 naborów - listy kandydatów, którzy spełniali wymagania formalne, upowszechniono w terminie od 5 do 12 dni roboczych, pomimo iż stosownie do postanowień § 11 ust. 4 ww. regulaminu, termin ten wynosi do czterech dni po upływie terminu składania dokumentów,

d) protokoły naborów na stanowiska urzędnicze nie były podpisane przez osobę z biura merytorycznego, pomimo iż stosownie do postanowień § 21 regulaminu naboru z 19 lutego 2007 r. rozmowę kwalifikacyjną przeprowadzają pracownicy komórki kadrowej oraz pracownik pełniący funkcję kierowniczą w podstawowej komórce organizacyjnej, do której prowadzony jest nabór, a wg § 22 po zakończeniu postępowania rekrutacyjnego uczestnicy rozmowy kwalifikacyjnej sporządzają oraz podpisują protokół z przeprowadzonego naboru.

4. Uwagi NIK dotyczą braku przejrzystości procedury naboru w zakresie:

a) udziału aktualnych i ewentualnych przyszłych podwładnych w komisjach kwalifikacyjnych w naborach, do których przystępują osoby pełniące obowiązki

dyrektora lub zastępcy dyrektora (np.: nabory na stanowiska: dyrektora Urzędu Stanu Cywilnego, dyrektora Biura Drogownictwa i Komunikacji, stanowisko ds. nadzoru w Biurze Nadzoru Właścicielskiego, stanowisko ds. koordynowania kontaktów Prezydenta z kombatanami w Gabinetzie Prezydenta),

b) sporządzanie opisu stanowisk przez pełniących obowiązki kandydatów na dane stanowisko, co miało miejsce w przypadku 4 naborów, w wyniku których zatrudnieni zostali autorzy opisów,

c) brak dokumentowania pytań dla kandydatów i przebiegu rozmów kwalifikacyjnych, co nie pozwala na ocenę prawidłowości i obiektywności postępowania i rozpoznanie w rzetelny sposób ewentualnych skarg uczestników naboru,

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

1. Zatrudnianie na stanowiskach urzędniczych osób wybranych w wyniku otwartego i konkurencyjnego naboru.
2. Zamieszczanie w ogłoszeniach o naborze na stanowiska urzędnicze wymogów zgodnych z zawartymi w ustawie o pracownikach samorządowych i przepisach wykonawczych.
3. Przestrzeganie procedur określonych w „Regulaminie przeprowadzania naboru kandydatów na wolne stanowiska urzędnicze w Urzędzie m.st. Warszawy, ustalonym zarządzeniem nr 152/07 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 19 lutego 2007 r.” (ze zm.), w zakresie obowiązków komisji kwalifikacyjnej i terminów publikacji ogłoszeń w BIP.
4. Rozważenie zasadności zawarcia w ww. Regulaminie uregulowań dotyczących wyłączenia ze składu komisji rekrutacyjnej podwładnych w przypadku naboru na stanowisko kierownicze oraz pisemnego dokumentowania przebiegu rozmów kwalifikacyjnych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK zwraca się do Pani Prezydent o przedstawienie w terminie 21 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o podjętych działaniach na rzecz realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

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

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