

PROTOKÓŁ
z kontroli polityki kadrowej, przebieg konkursów,
pod kątem celowości i kompetencji w Starostwie Powiatowym w Otwocku,
w okresie od 2011 r. do dnia kontroli

Zespół Kontrolny w składzie:

Krzysztof Szczegielniak – Przewodniczący Zespołu,

Zdzisław Zych – Członek Zespołu,

Kazimierz Ciorga – Członek Zespołu,

Dariusz Sokół – Członek Zespołu

przeprowadził kontrolę polityki kadrowej, przebieg konkursów, pod kątem celowości i kompetencji w Starostwie Powiatowym w Otwocku, w okresie od 2011 r. do dnia kontroli.

Kontrola wynika z rocznego planu kontroli uchwalonego Uchwałą Nr 88/XII/16 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 26 stycznia 2016 r.

Zespół dokonał analizy zatrudnienia w Starostwie Powiatowym w Otwocku na podstawie:

- 1) Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Otwocku uchwalonego:
 - a) Uchwałą Nr 198/XXXII/09 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 30 czerwca 2009 r.,
 - b) Uchwałą Nr 91/XII/11 Rady Powiatu w Otwocku z dnia 27 października 2011 r.,
 - c) Uchwałą Nr CLXXVIII/67/16 Zarządu Powiatu w Otwocku z dnia 24 lutego 2016 r.,
- 2) aktualnego schematu organizacyjnego,
- 3) Zarządzenia Nr 13/2012 Starosty Otwockiego z dnia 7 lutego 2012 roku w sprawie Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska oraz stanowiska pomocnicze i obsługi w Starostwie Powiatowym w Otwocku,
- 4) Zarządzenia Nr 29/2014 Starosty Otwockiego z dnia 29 kwietnia 2014 zmieniającego Zarządzenie Nr 13/2012 Starosty Otwockiego z dnia 7 lutego 2012 roku w sprawie Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska oraz stanowiska pomocnicze i obsługi w Starostwie Powiatowym w Otwocku,
- 5) otrzymanych materiałów, o które wystąpił do Starosty Przewodniczący Komisji Rewizyjnej w trzech pismach z 12.10.2016 r., z 29.11.2016 r. oraz z 15.12.2016 r.:
 - a) wykazy pracowników Starostwa Powiatowego w Otwocku wg stanu na 1 stycznia i 31 grudnia 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 oraz 1 stycznia i 30 września 2016 r.,
 - b) dokumentacja dot. liczby postępowań na wolne stanowiska kierownicze i urzędnicze w latach 2011 – 2016,
 - c) ogłoszenia o naborze i protokoły z naboru na wolne stanowiska kierownicze i urzędnicze w latach 2011 – 2016,
 - d) wnioski kierowników komórek organizacyjnych wnoszących o zatrudnienie osób spełniających wymagania wskazane w ogłoszeniu o naborze,
 - e) wykaz pracowników, których przeniesiono służbowo oraz pracowników objętych awansem wewnętrznym,
 - f) wykaz pracowników na dzień 15.12.2016 r.

Zespół kontrolny na podstawie analizy ww. dokumentów stwierdza, co następuje:

1. Według obowiązującego Regulaminu Organizacyjnego w Starostwie funkcjonuje 8 wydziałów i 2 samodzielne biura. W skład kierownictwa wydziałów i biur wchodzi:
 - geodeta powiatowy,
 - 6 dyrektorów,
 - 4 zastępców dyrektorów,
 - 3 kierowników
 - 1 główny księgowy.

2. Stan zatrudnienia, według danych przekazanych przez Starostę, przedstawiał się następująco:

Rok	Liczba etatów na 1 stycznia	Liczba etatów na 31 grudnia
2011	134,764	127,635
2012	127,635	145,91
2013	143,78	141,03
2014	141,66	143,35
2015	143,35	144,20
2016	144,70	144,70 (30 września)
2016	144,70	141,20 (15 grudnia)

3. W Starostwie przeprowadzono w latach 2011 – 2016, łącznie 34 nabory na stanowiska urzędnicze i 9 na kierownicze:

2011		2012		2013		2014		2015		2016 (do 30.09)	
urzęd.	kierown.	urzęd.	kierown.	urzęd.	kierown.	urzęd.	kierown.	urzęd.	kierown.	urzęd.	kierown.
10	2	5	-	6	1	5	-	2	5	6	1

Z przekazanej dokumentacji wynika, że wszystkich naborów dokonano po przeprowadzeniu procedur konkursowych. Postępowania konkursowe przeprowadzały Komisje konkursowe powołane każdorazowo Zarządzeniami Starosty.

Zespół zauważa, że nie do każdej komisji powoływany jest Sekretarz Powiatu. Skoro wykonanie zarządzeń w sprawie powołania komisji konkursowych ds. przeprowadzenia naboru Starosta powierza w Zarządzeniach Sekretarzowi Powiatu, to logicznym jest w ocenie zespołu, że Sekretarz powinien uczestniczyć w składzie komisji. Ponadto zapis § 13 pkt 4 Regulaminu Organizacyjnego daje Sekretarzowi kompetencje w zakresie prowadzenia nadzoru nad realizacją obowiązków kadry kierowniczej, to w opinii zespołu powinien on brać w tym naborze udział.

Zespół analizując stan zatrudnienia w latach 2011 - 2016 (Tabela I) zauważa dużą przypadkowość w zwiększaniu lub zmniejszaniu liczby pracowników w niektórych komórkach organizacyjnych, np. :

- Wydział Administracyjny 2011 r. – **25,5 et.**, w 2012 – **24**, w 2013 i 2014 – **23**, a w 2015 i 2016 – **25** etatów,
- Wydział Organizacyjny i Spraw Społecznych w 2011 r. – **7,5 et.**, w 2012 i 2013 – **14,25**, w 2014 – **14,1**, a w 2015 – **15,7** etatu, 2016 (30.09) – **15,7** etatu, 2016 (15.12) – **19,7** etatu,
- Wydział Architektury i Budownictwa w 2011 r. – **12 et.**, w 2012 – **10,5**, w 2013 – **12**, a od 2014 do 2016 – **11**.

Powyższe dane świadczą o tym, że Starosta nie ma ustalonego planu zatrudnienia i zatrudnia pracowników doraźnie.

4. Członkowie zespołu poddali analizie wszystkie protokoły z postępowań konkursowych i stwierdzili:

- 1) znaczący wzrost liczby etatów w roku 2012 w stosunku do roku 2011 (o 18,275 et.). Zmiana Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego spowodowała co prawda, że pracownicy Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej weszli w skład Starostwa, ale to tylko 8,15 etatu,
- 2) brak w większości ogłoszeń o naborze dat ich ogłoszenia, co utrudniało sprawdzenie chronologii etapów postępowania,
- 3) rozbieżności w dokumentacji z naboru na Dyrektora Wydziału Administracji, Inwestycji i Zamówień Publicznych w 2015 r. Według zapisów § 1 Zarządzenia Nr 21/2015 Starosty Otwockiego z dnia 31 marca 2015 r. w sprawie powołania komisji ds. przeprowadzenia naboru na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze Dyrektora Wydziału Administracji, Inwestycji i Zamówień Publicznych nabór został **ogłoszony**

23 marca 2015 r. W ogłoszeniu o naborze termin składania dokumentów aplikacyjnych ustalono na dzień **7 kwietnia 2015 r.**, a w protokole z przeprowadzenia naboru wynika, że test kwalifikacyjny przeprowadzono **10 marca 2015 r.**, a rozmowę kwalifikacyjną **13 marca 2015 r.**

- 4) rozbieżności w dokumentacji z naboru na Powiatowego Rzecznika Konsumentów w 2015 r. Według zapisów § 1 Zarządzenia Nr 54/2015 Starosty Otwockiego z dnia 19 października 2015 r. w sprawie powołania komisji ds. przeprowadzenia naboru na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze Powiatowego Rzecznika Konsumentów nabór został **ogłoszony 6 października 2015 r.**, a w ogłoszeniu o naborze termin składania dokumentów aplikacyjnych ustalono na dzień **28 września 2015 r.**
 - 5) w jednym protokole (nabór na Referenta w Wydziale Komunikacji i Transportu w 2015 r.) brak wskazania osoby wyłonionej przez komisję konkursową oraz brak podpisów członków komisji konkursowej,
 - 6) w protokole z naboru na Kierownika Samodzielnego Biura Kultury i Promocji w komisji wskazano osobę, której nie ma w Zarządzeniu Nr 35/2015 Starosty Otwockiego z dnia 3 lipca 2015 r. w sprawie powołania komisji ds. przeprowadzenia naboru na wolne kierownicze stanowisko urzędnicze Kierownika Samodzielnego Biura Kultury i Promocji,
 - 7) w protokole z naboru na Zastępcę Dyrektora w Wydziale Organizacyjnym i Spraw Społecznych w 2015 roku spośród 5 kandydatów wybrano osobę, która otrzymała 0 pkt z analizy przedłożonych przez kandydatów dokumentów pod kątem spełniania przez nich wymogów dodatkowych. Według zapisu w § 10 ust 1 *Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska oraz stanowiska pomocnicze i obsługi w Starostwie Powiatowym w Otwocku* analiza ww. dokumentów powinna wskazać kandydata z najwyższymi kwalifikacjami oraz doświadczeniem zawodowym,
 - 8) w naborze na inspektora w Biurze Gospodarowania Mieniem Skarbu Państwa i Powiatu w Wydziale Gospodarki Nieruchomościami w 2013 r. złamano zapis § 12 ust 2 *Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska oraz stanowiska pomocnicze i obsługi w Starostwie Powiatowym w Otwocku*. Wynika z niego, że do rozmowy kwalifikacyjnej dopuszcza się kandydatów, którzy uzyskali ponad połowę punktów w teście kwalifikacyjnym. W postępowaniu tym nie dopuszczono 7 osób, które spełniały wymogi Regulaminu,
 - 9) w protokole z naboru na specjalistę ds. bezpieczeństwa i higieny pracy brak daty przeprowadzenia postępowania,
5. Zespół przeanalizował także wnioski kierowników komórek organizacyjnych o zatrudnienie pracownika.
- W jednym przypadku brak wniosku kierownika komórki o ogłoszenie naboru (dot. Głównego Specjalisty w Wydz. Architektury).
- W wielu przypadkach Zespół stwierdził na wniosku kierownika komórki organizacyjnej brak podpisu/pieczęci kierownika komórki, brak akceptacji członka Zarządu nadzorującego pracę komórki, brak podpisu/pieczęci kierownika komórki kadrowej lub brak podpisu/pieczęci Głównego Księgowego Starostwa, co stanowi naruszenie wymogów określonych w § 3 *Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska oraz stanowiska pomocnicze i obsługi w Starostwie Powiatowym w Otwocku*.
6. Zapoznano się także z Regulaminami Organizacyjnymi Starostwa. Dokładnej analizie poddano aktualny Regulamin wraz z obowiązującym schematem organizacyjnym. Zespół zauważył błędy m.in. w nazwach komórek organizacyjnych w samym regulaminie oraz rozbieżności pomiędzy Regulaminem, a schematem organizacyjnym.

7. Zespół zauważa rozdzielenie w schemacie organizacyjnym zadań Wydziału Organizacyjnego i Spraw Społecznych pomiędzy kompetencje Sekretarza, a Dyrektora Wydziału. W ocenie zespołu zakres obowiązków jednego wydziału powinien podlegać pod jedno stanowisko kierownicze. Rozdzielenie zadań powoduje mniejszy nadzór nad przeprowadzaniem naborów, co powoduje, że w dokumentacji pojawia się wiele błędów.
8. Analizując zatrudnienie na stanowiskach obsługowych zespół zauważa duże zatrudnienie na stanowiskach dozorców oraz dodatkowe zatrudnienie w 2015 roku konserwatora. Zespół stoi na stanowisku, że niecelowe jest zatrudnianie dodatkowego etatu konserwatora oraz tańsze dla budżetu powiatu będzie skorzystanie z monitoringu elektronicznego w budynkach Starostwa.
9. Zespół dokonał także analizy przeniesień służbowych i awansów wewnętrznych. W latach 2011 – 2016 przeniesiono służbowo 25 pracowników.
Awansem wewnętrznym objęto 84 pracowników, w tym 7 awansów ze stanowisk urzędniczych na kierownicze. Niezrozumiałe jest w ocenie zespołu ogłaszanie konkursu na stanowisko zastępcy dyrektora Wydziału Organizacyjnego i Spraw Społecznych, a za 3 miesiące awansowanie tego samego pracownika na stanowisko dyrektora.
10. W odpowiedzi na wniosek Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej z 29.11.2016 r. o uzupełnienie dokumentów oraz wyjaśnienia wątpliwości, Starosta przedstawił pismo, w którym:
 - 1) przekazał Komisji dwa Regulaminy Organizacyjne Starostwa. Komisja nie wносиła o dostarczenie regulaminów (są dostępne w BIP Starostwa), a o schematy organizacyjne. Nie przedłożono Komisji schematów organizacyjnych ze wskazaniem liczby etatów przypisanych do każdej komórki organizacyjnej. Odpowiedź, że *dostarczono liczbę przypisanych (planowanych) etatów wraz z wykazem osób zatrudnionych w piśmie z 24.10.2016 r.* jest nieprawdziwa. We wskazanym wykazie znajduje się aktualny stan zatrudnienia, zmieniający się dowolnie w każdym roku (TABELA I), a nie docelowy, wynikający z potrzeb,
 - 2) nie wyjaśnił różnicy pomiędzy danymi zawartymi w tabeli zatrudnienia na dzień 30.09.2016 r. Podana w tabeli łączna liczba etatów wynosi 144,7. Suma liczby etatów w poszczególnych komórkach daje 137,2 etatów. W odpowiedzi zamiast próby udowadniania czegoś, czego nie ma (na wskazanej str. 3 załącznika nie ma Wydziału Organizacyjnego i Spraw Społecznych), wystarczyło jeszcze raz przeliczyć stan zatrudnienia i poprawić błędy liczbowe np. na stronie 2. Komisja w swoim pytaniu nie wskazywała żadnych „4 brakujących etatów” przywołanych w odpowiedzi oraz nie pytała o materiały do celów statystycznych, tylko o faktyczne zatrudnienie na dzień 30.09.2016 r.
11. W odpowiedzi na wniosek Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej z 15.12.2016 r. o uzupełnienie dokumentów oraz wyjaśnienia wątpliwości, Starosta przedstawił:
 - 1) wykaz pracowników wg stanu na 15.12.2016 r. Wynika z niego, że w Starostwie nie ma zatrudnionego pracownika ds. audytu wewnętrznego oraz pracownika ds. kontroli. Brak pracownika ds. audytu stanowi naruszenie zasad określonych w art. 274 ust 3 oraz art. 278 u. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).
 - 2) informacje o zatrudnieniu pracowników na umowy zlecenia. W odpowiedzi podano informację, że na umowę zlecenie zatrudniano osobę do realizacji Planu Kontroli oraz osoby do pracy w kancelariach Starostwa.
Zdaniem komisji zlecanie kontroli wewnętrznej osobie nie będącej pracownikiem starostwa może stanowić naruszenie zasad bezpieczeństwa informacji.



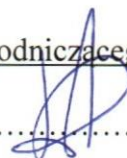
Zatrudnianie na umowy zlecenia dodatkowych osób w kancelariach Starostwa jest w ocenie komisji niecelowe i niegospodarne, wobec zatrudnionych tam 5 etatów, wspomaganych przez pracowników w ramach robót publicznych i staży.

WNIOSKI:

1. Dokonać zmian w schemacie organizacyjnym Starostwa Powiatowego poprzez dopasowanie nazewnictwa komórek zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym oraz umiejscowienie w schemacie wymienionej w Regulaminie „Służby Bezpieczeństwa i Higieny Pracy”.
2. Dokonać zmian w Regulaminie Organizacyjnym Starostwa Powiatowego polegających na ujednoliceniu nazw wydziałów.
3. Powoływać w skład komisji konkursowych Sekretarza Powiatu, zwłaszcza w przypadku konkursów na stanowiska kierownicze.
4. Ogłoszenia o naborze każdorazowo opatrywać datą.
5. Przestrzegać zapisów Regulaminu naboru na wolne stanowiska urzędnicze, w tym kierownicze stanowiska oraz stanowiska pomocnicze i obsługi w Starostwie Powiatowym w Otwocku.
6. Wprowadzić większy nadzór nad komórką organizującą nabory, w celu uniknięcia błędów w dokumentacji.
7. Wprowadzić monitoring elektroniczny w budynkach Starostwa, zmniejszając zatrudnienie na stanowiskach dozorców.
8. Zatrudnić w trybie pilnym pracownika ds. audytu wewnętrznego oraz pracownika ds. kontroli.

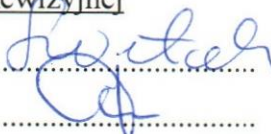
Poinformowano Przewodniczącego Zarządu o możliwości wniesienia umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do zawartych w protokole ustaleń, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania protokołu.

Podpis Przewodniczącego Zarządu



Podpisy członków Komisji Rewizyjnej

Szostak Mariusz



Ciorga Kazimierz



Goliński Janusz



Kudlicki Piotr



Sokół Dariusz



Szczegielniak Krzysztof



Więckowska Bogumiła



Zych Zdzisław



Otwock, 11 stycznia 2017 r.

