



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marian Banaś

KAP.410.006.05.2022

Dorota Cabańska
Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego
Główny Urząd Nadzoru Budowlanego
ul. Krucza 38/42
00-926 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

zmienione zgodnie z treścią uchwały nr 13/2023
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 22 marca 2023 r.

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, dalej: GUNB lub Urząd. ul. Krucza 38/42, 00-926 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dorota Cabańska, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 11 sierpnia 2020 r. ¹ W okresie objętym kontrolą funkcję Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego poprzednio pełnił Norbert Książek (od 26 marca 2018 r. do 10 sierpnia 2020 r.).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie.3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd.
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 28 listopada 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Administracji Publicznej
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Sebastian Krawczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/99/2022 z dnia 28 września 2022 r.2. Dariusz Komorowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KAP/98/2022 z dnia 28 września 2022 r.

(akta kontroli str. 1-4)

¹ W okresie do 24 czerwca 2022 r. p.o. Głównego Inspektora.

² Dz. U. z 2022 r. poz. 623, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania kontrolowanej jednostki w zakresie funkcjonowania służby cywilnej oraz realizacji wybranych do kontroli zadań.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W ocenie NIK, w GUNB zapewniono sprawne funkcjonowanie służby cywilnej. Na wolne miejsce ogłaszane były nabory, a ogłoszenia o naborach oraz ich wyniki publikowane były w miejscach ogólnodostępnych (tablice w GUNB) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej Urzędu i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów (dalej: BIP Urzędu oraz BIP KPRM) zgodnie z ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁴ (dalej: usc lub ustawa o służbie cywilnej). Do przeprowadzenia wszystkich poddanych badaniu naborów powoływana była komisja do spraw przeprowadzenia naboru. Przy każdym z naborów przeprowadzane były rozmowy kwalifikacyjne, po przeprowadzeniu których najlepsi kandydaci (nie więcej niż pięciu) przedstawiani byli dyrektorowi generalnemu do akceptacji. Opracowane zostały programy zarządzania zasobami ludzkimi zgodnie z wymogami ustawy o służbie cywilnej oraz zarządzeniami Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi⁵. Terminowo i zgodnie z przepisami usc sporządzane były pierwsze oceny w służbie cywilnej oraz oceny okresowe. Służba przygotowawcza prowadzona była zgodnie z regulacjami wewnętrznymi oraz przepisami ustawy o służbie cywilnej.

Szkolenia członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Urzędzie były realizowane zgodnie z opracowanymi planami szkoleń, a ich organizację powierzano podmiotom, które spełniały wymogi rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie organizacji szkoleń). Indywidualne programy rozwoju zawodowego sporządzane były zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej oraz uregulowaniami wewnętrznymi a także regularnie aktualizowane.

W kontrolowanej działalności stwierdzone zostały nieprawidłowości w realizacji wybranych zadań dotyczące nieterminowej odpowiedzi na pięć spośród 20 przebadanych skarg (spośród 5307, które łącznie wpłynęły do GUNB w okresie objętym kontrolą) oraz braku udokumentowania potwierdzenia złożenia sprawozdań z realizacji zadań określonych w usc do Szefa Służby Cywilnej (wraz ze sprawozdaniem z przeprowadzonych szkoleń oraz informacją o potrzebach szkoleniowych na dany rok) za 2019 r. i 2020 r. (w części A, B, C2 i E), przez co niemożliwa była ocena terminowości ich złożenia.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691.

⁵ Zarządzenia Szefa Służby Cywilnej w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej: nr 3 z dnia 30 maja 2012 r. (dalej: Standardy SSC 2012) oraz nr 6 z dnia 12 marca 2020 r., ze zm. (dalej: Standardy SSC 2020).

⁶ Dz. U. z 2015 r. poz. 960.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁷ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Nabór na wolne stanowiska w służbie cywilnej

1.1. Według stanu na koniec 2019 r. przeciętne zatrudnienie⁸ w GUNB (w przeliczeniu na pełnozatrudnionych) wyniosło 175,1 etatu, na koniec 2020 r. 173,1 etatu, a na koniec 2021 r. 188,4 etatu. W 2022 r. (na dzień 30 czerwca 2022 r.) przeciętne zatrudnienie wyniosło 189,4 etatu. Zatrudnienie, na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁹ (dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych) wg stanu na koniec 2019 r. i 2020 r. wyniosło odpowiednio 7,4 etatu (co stanowiło 4,2% ogółu) i 6,6 etatu (3,8%), a na koniec 2021 r. oraz na dzień 30 czerwca 2022 r. – 8,4 etatu (4,4%).

(akta kontroli str. 166-174, 207)

1.2. W okresie objętym kontrolą zatrudnienie¹⁰ i wynagrodzenie w korpusie służby cywilnej w Urzędzie kształtowało się w następujący sposób:

- na koniec 2019 r. zatrudnienie w korpusie służby cywilnej (dalej: ksc) wyniosło 164,8 etatu, w tym 151,8 wśród pracowników służby cywilnej oraz 13 - urzędników służby cywilnej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tym okresie wyniosło 7,5 tys. zł;
- na koniec 2020 r. zatrudnienie w ksc wyniosło 167,4 etatu (o 1,6% więcej w porównaniu z rokiem 2019), w tym 154,4 wśród pracowników służby cywilnej oraz 13 - urzędników służby cywilnej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tym okresie wyniosło 8,0 tys. zł i było o 0,5 tys. zł (6,7%) wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim;
- na koniec 2021 r. zatrudnienie w ksc wyniosło 186,5 etatu (o 11,4% więcej w porównaniu z rokiem 2020), w tym 173,0 wśród pracowników służby cywilnej oraz 13,5 - urzędników służby cywilnej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tym okresie wyniosło 8,2 tys. zł i było o 0,2 tys. zł (2,5%) wyższe w porównaniu z rokiem poprzednim;
- na dzień 30 czerwca 2022 r. zatrudnienie w ksc wyniosło 175,8 etatu, w tym 164,3 wśród pracowników służby cywilnej oraz 11,5 - urzędników służby cywilnej. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w tym okresie wyniosło 8,6 tys. zł.

(akta kontroli str. 207, 211)

Liczba stanowisk pracy zwolnionych w GUNB w wyniku rozwiązania (wygaśnięcia) stosunku pracy wynosiła w latach 2019 – 2022 (I półrocze): 13, 16, 25, i 14, w tym pracowników służby cywilnej: 13, 15, 25 i 13, a urzędników służby cywilnej po jednym w 2020 r. i 2022 r. (I półrocze), co stanowiło odpowiednio: 7,9%, 9,8%, 13,9% oraz 7,7% stanu zatrudnienia ogółem w ksc. Liczba obsadzonych stanowisk pracy w trakcie roku wynosiła: 14 w 2019 r. (w tym 13 obsadzonych przez pracowników s.c. i jednego urzędnika s.c.), 21 w 2020 r. (przez pracowników s.c.), 38 w 2021 r. (przez 36 pracowników s.c. i dwóch urzędników s.c.) oraz osiem w I połowie 2022 r. (przez pracowników s.c.).

(akta kontroli str. 211, 221-222)

⁷ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Według sprawozdania Rb-70 – o zatrudnieniu i wynagrodzeniach.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 537.

¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

1.3. W okresie objętym kontrolą w GUNB obowiązywały wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej wprowadzone zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 12 z dnia 18 października 2016 r.¹¹ oraz zarządzeniem nr 11 z dnia 30 września 2022 r. Przewidywały one m.in., że do każdego naboru powoływana jest komisja trzyosobowa, w skład której wchodził pracownik komórki kadrowej. Zgodnie z ww. zarządzeniami proces naboru składał się z weryfikacji złożonych dokumentów, testu wiedzy oraz rozmowy kwalifikacyjnej. W procedurach dopuszczono odstępnie od testu wiedzy na wniosek dyrektora komórki organizacyjnej. W procedurach wskazany został próg punktowy konieczny do przejścia do kolejnego etapu naboru. Z każdego naboru, zgodnie z zarządzeniami, sporządzany powinien być protokół. W końcowym etapie naboru przewidziane było przedstawienie przez komisję dyrektorowi generalnemu nie więcej niż pięciu kandydatów.

Obowiązujące w GUNB procedury nie przewidywały: zamieszczania w ogłoszeniach wysokości proponowanego wynagrodzenia oraz informacji o możliwości udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że informacje o proponowanym wynagrodzeniu są zawsze podawane podczas zapraszania do kolejnego etapu naboru. Ponadto, każda osoba, zainteresowana naborem, która zwróciła się o tę informację telefonicznie, była informowana o jego wysokości. Odnosząc się do udziału w naborze drogą elektroniczną wskazał, że kandydaci mają możliwość złożenia oferty za pomocą elektronicznych środków komunikacji (e-PUAP, e-mail) oraz, że rozmowy kwalifikacyjne przeprowadzane były on-line sporadycznie na prośbę kandydata, bądź ze względów organizacyjnych.

Ustalono, że procedury naboru nie zostały udostępnione na stronie internetowej Urzędu, natomiast w ogłoszeniach o naborach na wolne stanowiska w służbie cywilnej zamieszczana była informacja dla kandydatów, w której informowano m.in. o sposobie składania dokumentów (w tym drogą elektroniczną), przyjętej formie kontaktowania się z kandydatami, metodach naboru, zasadach niszczenia ofert oraz podawano numer telefonu i e-mail.

Powyższe procedury spełniały wymogi i zalecenia określone w Standardach SSC 2012 i 2020.

(akta kontroli str. 96-120)

1.4. W okresie objętym kontrolą w GUNB zostało przeprowadzonych łącznie 269 naborów na 294 stanowiska (w tym na 48 stanowisk zostały ogłoszone 44 nabory w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej). I tak:

- w 2019 r. ogłoszono 42 nabory na 43 stanowiska (w tym 12 naborów na 13 stanowisk w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej),
- w 2020 r. – 50 naborów na 57 stanowisk (w tym dziewięć naborów na 10 stanowisk w celu zastępstwa),
- w 2021 r. – 139 naborów na 155 stanowisk (w tym 20 naborów na 22 stanowiska w celu zastępstwa),
- do 30 czerwca 2022 r. – 38 naborów na 39 stanowisk (w tym trzy nabory na trzy stanowiska w celu zastępstwa).

Łącznie w odpowiedzi na ogłoszone nabory złożone zostały 963 oferty (w tym w 2019 r. – 178, 2020 r. – 264, 2021 r. – 432, a do 30 czerwca 2022 r. – 89), spośród nich 480 (w tym w kolejnych latach odpowiednio: 52, 111, 266 i 51) nie spełniało kryteriów formalnych. W 93 ogłoszonych naborach, tj. w 34,6% wszystkich naborów (w tym: w 2019 r. – 15 (35,7%), w 2020 r. – 26 (52%), w 2021 r. – 40 (28,7%), do 30

¹¹ Zarządzenie było zmieniane trzykrotnie: zarządzeniem nr 6 z dnia 24 maja 2018 r., nr 9 z dnia 12 lipca 2019 r. oraz nr 12 z 4 października 2019 r.

czerwca 2022 r. – 12 (31,6%) nabór zakończył się wyłonieniem kandydata. W 176 przypadkach nabory nie zostały rozstrzygnięte, co wynikało m.in.: z braku kandydatów oraz rezygnacji kandydatów z podjęcia zatrudnienia w GUNB.

(akta kontroli str. 209)

1.5. W wyniku szczegółowego badania 20 naborów¹² przeprowadzonych w latach 2019-2022 (I półrocze) ustalono, że zgodnie z art. 28 ust. 1 usc wszystkie ogłoszenia o naborach zostały opublikowane w miejscu powszechnie dostępnym w Urzędzie (tj. na tablicach ogłoszeń), w BIP Urzędu oraz w BIP KPRM. Ogłoszenia zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 usc, tj. m.in. nazwę i adres Urzędu, określenie stanowiska pracy, wymagania związane ze stanowiskiem pracy zgodnie z opisem danego stanowiska (ze wskazaniem, które z nich są niezbędne, a które dodatkowe), zakres zadań wykonywanych na stanowisku pracy, informację o warunkach pracy na danym stanowisku pracy, wskazanie wymaganych dokumentów oraz termin i miejsce składania dokumentów. We wszystkich objętych badaniem naborach, zgodnie z art. 28 ust. 3 usc., termin na złożenie dokumentów nie był krótszy niż 10 dni, a w przypadku ogłoszenia o naborze w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej – pięć dni, od dnia jego opublikowania.

(akta kontroli str. 345-377)

1.6. Do przeprowadzenia każdego z 20 objętych szczegółowym badaniem naborów została powołana trzyosobowa komisja konkursowa, w skład której wchodził przedstawiciel komórki ds. kadr oraz dwaj przedstawiciele (w tym dyrektor) departamentu, do którego prowadzony był nabór. Ww. komisje zostały powołane zgodnie z zasadami określonymi w wewnętrznych procedurach naboru do służby cywilnej. W każdym przypadku członkowie komisji złożyli oświadczenia dotyczące zagwarantowania zachowania w tajemnicy uzyskanych w trakcie naboru informacji o kandydatach. Komisje rozpatrywały wyłącznie oferty spełniające wymagania wskazane w ogłoszeniu o naborze. Z przeprowadzenia każdego naboru sporządzono protokół, który zawierał wszystkie elementy określone w art. 30 ust. 2 usc, tj. m.in. określenie stanowiska pracy, na które był przeprowadzany nabór, liczbę kandydatów oraz imiona, nazwiska i miejsca zamieszkania nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, liczbę nadesłanych ofert, w tym liczbę ofert niespełniających wymogów formalnych, informację o zastosowanych metodach i technikach naboru, uzasadnienie dokonanego wyboru oraz skład komisji przeprowadzającej nabór. Dyrektor Generalny poinformował, że w skład komisji konkursowych w kontrolowanym okresie nie wchodził przedstawiciele gabinetu politycznego, doradca lub asystent polityczny.

(akta kontroli str. 527-533, 535-696)

1.7. Po przeprowadzeniu każdego z 20 objętych badaniem naborów informacja o jego wyniku była upowszechniana niezwłocznie (tj. w terminie od 0 do 7 dni) poprzez umieszczenie jej w miejscu powszechnie dostępnym w Urzędzie (tj. na tablicach ogłoszeń), w BIP Urzędu oraz w BIP KPRM. W każdym przypadku Dyrektor zatrudnił na wolne stanowisko osobę wskazaną przez komisję konkursową.

Nie wystąpiły przypadki konieczności ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy, o których mowa w art. 33 usc. W jednym przypadku¹³ kandydat zrezygnował z zatrudnienia i podjęto decyzję o zatrudnieniu kolejnej osoby z listy sporządzonej przez komisję.

(akta kontroli str. 416-697)

¹² Nabory nr: 40440, 50782, 54312, 54318 i 56745 – z 2019 r.; 59673, 59771, 69165, 70359, 72282 – z 2020 r.; 74359, 77317, 79358, 81114, 86399 – z 2021 r. Doboru próby dokonano na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

¹³ Nabór numer 74359 z 11 lutego 2021 r.

1.8. Wg stanu na 31 grudnia 2019 r. w GUNB na wyższych stanowiskach w służbie cywilnej zatrudnionych było 17 osób. Na koniec 2020 r. i 2021 r. było to 18 osób, a na dzień 30 czerwca 2022 r. liczba osób zatrudnionych na wyższych stanowiskach wynosiła 15.

Zasady powoływania na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w GUNB zostały określone w zarządzeniu Dyrektora Generalnego¹⁴, w którym określono, m.in., że nabór składa się z czterech etapów¹⁵. Wskazane również zostały forma organizacji testu wiedzy oraz próg jego zaliczenia, a także sposób dokumentowania.

Spełnianie wymogów dokumentowano na formularzu pn. *Potwierdzenie spełniania wymogów na wyższe stanowisko w służbie cywilnej zgodnie z art. 53 ustawy z dnia 21 listopada 2008 o służbie cywilnej*, włączanym do akt osobowych. W jednym przypadku na stanowisko zastępcy dyrektora¹⁶ został ogłoszony konkurs, podczas którego komisja oceniała posiadanie przez kandydatów wskazanych kompetencji. W okresie objętym kontrolą w GUNB przeprowadzono 16 postępowań, w wyniku których na wyższe stanowiska w służbie cywilnej powołano 13 osób¹⁷, z czego w 2020 r. było to sześć powołań, a w 2021 r. i 2022 r. (do 30 czerwca) – po pięć powołań. Na 14 wyższych stanowisk w służbie cywilnej powołano pracowników lub urzędników służby cywilnej, a na dwa powołano osoby spoza korpusu służby cywilnej. Szczegółowe badanie wszystkich przeprowadzonych w tym okresie powołań na wyższe stanowiska¹⁸ wykazało, że wszystkie osoby powołane spełniały wymagania określone w art. 53 ust. 1 usc.

(akta kontroli str. 196, 223-236, 298-299, 1414-1428)

1.9. W okresie objętym kontrolą w GUNB nie stwierdzono przypadków zatrudniania ekspertów poza korpusem służby cywilnej na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej. Osoby zatrudnione w Urzędzie na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych zajmowały m.in. stanowiska: kierowcy, kserografistki, sekretarki. W toku kontroli ustalono również, że w okresie objętym kontrolą w GUNB na podstawie umowy o pracę zatrudnionych było trzech ekspertów¹⁹ do budowy w GUNB systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków i nadzoru nad nim.

(akta kontroli str. 239, 534)

1.10. Dyrektor Generalny zwrócił uwagę na sukcesywny spadek liczby kandydatów ubiegających się o zatrudnienie na wolnych stanowiskach w służbie cywilnej, co powoduje, że w odpowiedzi na ogłoszenie nie wpływa żadna oferta lub nikt nie bierze udziału w dalszych etapach naboru. Dotyczy to nie tylko naborów na stanowiska wyższe w hierarchii (tj. głównych i starszych specjalistów) czy starszych inspektorów nadzoru budowlanego, ale również naborów, na które nie jest wymagane ani duże doświadczenie, ani wyjątkowe kompetencje. Tendencja ta, w ocenie Dyrektora Generalnego budzi obawę co do możliwości pozyskania do pracy wartościowych pracowników, zwłaszcza takich, którzy mogliby wykonywać bardziej złożone

¹⁴ Zarządzenie nr 10 Dyrektora Generalnego Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego z dnia 23 lipca 2021 r. w sprawie przeprowadzania naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej na wyższe stanowiska w służbie cywilnej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego.

¹⁵ Ocena spełniania wymagań formalnych, test wiedzy, rozmowa kwalifikacyjna, w tym ocena kompetencji kierowniczych oraz ocena końcowa.

¹⁶ Zastępca dyrektora Departamentu Prawnego.

¹⁷ Jedna osoba została powołana trzy razy i trzy osoby po dwa razy.

¹⁸ Badaniu poddano dokumenty wszystkich osób powołanych na wyższe stanowiska w GUNB w okresie objętym kontrolą.

¹⁹ Ekspertów tych zatrudniono na podstawie kodeksu pracy i okres ich zatrudnienia wynosił od dwóch do pięciu miesięcy.

i skomplikowane zadania i w związku z powyższym istnieje ryzyko dla skutecznej i terminowej realizacji zadań.

Ponadto Dyrektor Generalny poinformował, że w toku naborów zaobserwowano oczekiwanie wśród kandydatów co do możliwości świadczenia pracy zdalnej. Pomimo, że stan epidemii COVID-19 powoli wygasa, to tendencja dla tego oczekiwania nadal jest bardzo silna.

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny nie zgłaszał do Szefa Służby Cywilnej uwag, spostrzeżeń i wniosków związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 300-301)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez GUNB zadań związanych z prowadzeniem naborów na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej. Obowiązujące w kontrolowanym okresie w Urzędzie wewnętrzne procedury naboru do służby cywilnej spełniały wymogi Standardów SSC 2012 i 2020. W GUNB zapewniono, aby ogłoszenia o naborach na wolne stanowiska pracy, jak i o ich wyniku były upowszechniane poprzez publikację w BIP Urzędu i BIP KPRM oraz w miejscach ogólnie dostępnych w Urzędzie. Terminy wyznaczone na składanie dokumentów w naborach były zgodne z art. 28 ust. 3 ustawy o służbie cywilnej. Sporządzano protokoły z naborów zawierające wszystkie informacje wymagane w art. 30 ust. 2 usc. Ogłoszenia o wynikach naboru publikowane były niezwłocznie, tj. od 0 do siedmiu dni po jego przeprowadzeniu co było zgodne z art. 31 ust. 1 usc.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w Urzędzie

Opis stanu
faktycznego

2.1. W okresie objętym kontrolą dwie osoby zostały wyznaczone na osoby zastępujące Dyrektora Generalnego GUNB²⁰. Kontrola wykazała, że Dyrektor Generalny niezwłocznie powiadamiał Szefa Służby Cywilnej o powołaniu każdej z zastępujących go osób.

W okresie pomiędzy 5 sierpnia a 6 września 2021 r. stanowisko dyrektora generalnego Urzędu pozostawało nieobsadzone. Jego obowiązki przez ten okres wykonywane były przez wyznaczone osoby zastępujące.

W związku z nieobsadzeniem stanowiska Dyrektora Generalnego i rezygnacją w dniu 13 sierpnia 2021 r. osoby go zastępującej, Szef Służby Cywilnej w porozumieniu z p.o. Głównego Inspektora na podstawie art. 25 ust. 8 usc wyznaczył na osobę zastępującą Dyrektora Generalnego od 14 sierpnia 2021 r. radcę w GUNB. Osoba ta do 6 września 2021 r., tj. do dnia powołania Dyrektora Generalnego, pełniła jego obowiązki²¹.

(akta kontroli str. 224-228)

2.2. W okresie objętym kontrolą w GUNB opracowane zostały dwa programy zarządzania zasobami ludzkimi: Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2018-2021 oraz Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi na lata 2022-2025.

Obowiązujące programy wskazywały m.in. na podstawowe znaczenie pracowników Urzędu dla prawidłowej realizacji jego działań i jako cel polityki kadrowej uznawały utrzymanie i pozyskiwanie do pracy w Urzędzie profesjonalnej kadry – pracowników o właściwych kwalifikacjach, wykonujących obowiązki na jak najwyższym poziomie, zawodowo i rzetelnie oraz w sposób bezstronny i politycznie neutralny. Wskazane również zostały zagrożenia w postaci m.in. niewystarczającej konkurencyjności

²⁰ Dyrektor Biura Organizacyjnego w GUNB – od 5 lutego 2016 do 13 sierpnia 2021 r. oraz dyrektor Biura Administracyjno-Finansowego od 15 września 2021 r. do nadal.

²¹ Od 6 do 15 września 2021 r. pełniła funkcję osoby zastępującej Dyrektora Generalnego.

Urzędu jako pracodawcy oraz zagrożenie korupcją. W Programach ponadto określone zostały: struktura organizacyjna, niezbędny stan zatrudnienia, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi w tym: dbałość o odpowiednie warunki pracy w Urzędzie, wspieranie rozwoju zawodowego, wzmacnianie kompetencji zarządczych oraz komunikacji wewnętrznej w Urzędzie, akty i procedury dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi, roczne cele i harmonogramy oraz monitoring i ewaluacja realizacji programów. W obu programach ujęto elementy wymagane w Standardach SSC 2012 i 2020.

(akta kontroli str. 700-725)

2.3. Odnosząc się do wewnętrznych zasad awansowania członków korpusu służby cywilnej Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie obowiązywały takie regulacje. Wskazał jednocześnie, że w tym zakresie stosowane są odpowiednio rekomendacje szefa Służby Cywilnej zawarte w Standardach SSC 2012 i 2020 dotyczące ustalania wysokości wynagrodzenia zasadniczego członka korpusu służby cywilnej.

(akta kontroli str. 240)

2.4. W GUNB w zakresie zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych obowiązywały m.in. zarządzenia w sprawie organizacji i zasad naboru, w sprawie organizacji służby przygotowawczej, w sprawie indywidualnego programu rozwoju zawodowego, a także procedury: przeprowadzania wywiadów wyjściowych, oraz planowania, organizacji i finansowania szkoleń. Dodatkowo, Dyrektor Generalny wyjaśnił, że wprowadzony został elektroniczny obieg wniosków urlopowych. W związku z epidemią COVID-19 wprowadzony został wzór polecenia pracy zdalnej. Powyższe zasady realizacji i obiegu dokumentów kadrowych były upowszechniane m.in.: na wewnętrznym dysku wspólnym Urzędu w zakładce *Zbiór wewnętrznych aktów prawnych*.

Zgodnie ze Standardami SSC 2012 i 2020 jednym z zaleceń²² było pozyskiwanie, badanie opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi. W okresie objętym kontrolą w GUNB nie były prowadzone badania opinii wśród pracowników.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że obowiązek przeprowadzenia takiego badania nie wynika z żadnych przepisów. Wskazał jednak, że w październiku 2018 r. została przeprowadzona ankieta satysfakcji pracowniczej, zaś w listopadzie 2018 r. anonimowa samoocena kultury uczciwości organizacji.

(akta kontroli str. 80-82, 88-120, 240-241)

2.5. W okresie objętym kontrolą z 43 osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej ²²²³ zostały skierowane do odbycia służby przygotowawczej, a 15 osób zostało zwolnionych z jej odbycia. Czas trwania służby przygotowawczej wynosił od 29 do 47 dni. Do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą przystąpiło łącznie 37 osób²⁴, z tego 32 to osoby zatrudnione w okresie objętym kontrolą²⁵.

Zasady odbywania służby przygotowawczej w GUNB zostały określone w zarządzeniu Dyrektora Generalnego nr 13 z dnia 14 listopada 2016 r. w sprawie organizacji służby przygotowawczej (dalej: zarządzenie DG nr 13).

Określono w nim wzory formularzy (arkusza służby, wniosku o zwolnienie ze służby przygotowawczej, zaświadczenia o ukończeniu służby), formę egzaminu wraz ze sposobem jego zdawania oraz tematyki służby przygotowawczej (sześć obszarów

²² Określonych odpowiednio w rozdz. II pkt 10 zarządzenia nr 3 i rozdz. II pkt 5 ppkt 6 zarządzenia nr 6.

²³ W 2020 r. - cztery osoby, w 2021 r. - 11 osób i w 2022 r. (do 30 czerwca) - 7 osób.

²⁴ Różnica pomiędzy ilością osób zatrudnionych po raz pierwszy w służbie cywilnej - 43, a przystępujących do egzaminu - 37, wynikała m.in.: z odejścia pracowników z GUNB przed przystąpieniem do egzaminu.

²⁵ Do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą w 2019 r. przystąpiło pięć osób zatrudnionych w 2018 r.

tematycznych²⁶). Poza jednym elementem, opisanym poniżej, ww. zarządzenie zawierało zalecenia określone w Standardach SSC 2012.

Jednym z elementów zalecanych w ww. zarządzeniu było określenie w zasadach organizacji służby przygotowawczej, zasad powoływania składu komisji egzaminacyjnej²⁷. W zarządzeniu DG nr 13 nie zostały one określone. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że zalecenia mają charakter fakultatywny, a zatem ich zawarcie w wewnętrznych regulacjach nie jest obligatoryjne. W związku z tym, że sprawdzenie testu egzaminacyjnego sprowadza się do podliczenia punktów i nie ma charakteru uznaniowego, w zarządzeniu nie przewidziano konieczności powoływania komisji. Dyrektor Generalny poinformował również, że czynności związane z organizacją służby przygotowawczej, w tym sprawdzenie testu egzaminacyjnego wykonują w GUNB pracownicy komórki kadrowej.

Badanie prawidłowości przeprowadzenia służby przygotowawczej przeprowadzono na próbie 37²⁸ osób, tj. wszystkich dopuszczonych do egzaminu kończącego służbę przygotowawczą w okresie objętym kontrolą. Badanie wykazało, że w każdym przypadku osoba skierowana do odbycia służby przygotowawczej miała określony jej zakres na podstawie opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownik był zatrudniony i w każdym przypadku służba kończyła się egzaminem. W 15 przypadkach do egzaminu przystąpiły osoby, które były zwolnione z odbywania służby przygotowawczej. Zwolnienie ze służby przygotowawczej wszystkich tych osób, zgodnie z art. 36 ust. 7 usc, było poprzedzone wnioskiem osoby kierującej komórką organizacyjną, w której zwolnieni pracownicy byli zatrudnieni. W każdym z objętych badaniem przypadków służba przygotowawcza zakończyła się w terminie określonym w 36 ust. 4 usc, tj. przed upływem ośmiu miesięcy od rozpoczęcia pracy. Egzamin zorganizowany został w formie przewidzianej w zarządzeniu DG nr 13²⁹.

(akta kontroli str. 88-95, 198, 941-946)

2.6. W okresie objętym kontrolą, 43 pracowników GUNB podlegało pierwszej ocenie w służbie cywilnej, z czego w 2019 r. – siedem osób, w 2020 r. – 13, w 2021 r. – 20 oraz trzy osoby w okresie do 30 czerwca 2022 r. Ocenie poddano 32 osoby³⁰, z których 27 uzyskało ocenę pozytywną, a pięć negatywną (jedna osoba w 2019 r. i po dwie w 2020 r. i 2021 r.). Z 26 osobami Dyrektor Generalny, na wniosek bezpośredniego przełożonego ocenianego pracownika, zawarł umowy na czas nieokreślony, a z sześcioma³¹ osobami umowy takie nie zostały zawarte.

Badanie prawidłowości dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej wykazało³², że we wszystkich przypadkach oceny poprzedzone były rozmowami oceniającymi, które przeprowadzane były zgodnie z § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej w sprawie pierwszej oceny³³ (dalej:

²⁶ Organizacja i funkcjonowanie administracji publicznej w tym GUNB, postępowanie administracyjne, skargi i wnioski, sądowa kontrola administracji; służba cywilna; dostęp do informacji publicznej oraz ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego; ochrona danych osobowych i informacji niejawnych; równe traktowanie; antykorupcja.

²⁷ Określonym w rozdz. III pkt 6 ppkt 2 lit. b) Standardów SSC 2020.

²⁸ W badanej próbie znalazło się 5 osób zatrudnionych pod koniec 2018 r. i zwolnionych z odbycia służby przygotowawczej, które zdały egzamin w 2019 r.

²⁹ Test jednokrotnego wyboru, składający się w części podstawowej z 30 pytań trwający 30 minut, a w części dodatkowej z pięciu pytań, trwający pięć minut. Do otrzymania wyniku pozytywnego konieczne było uzyskanie 60% punktów.

³⁰ Różnica pomiędzy liczbą osób podlegających pierwszej ocenie a liczbą osób, które otrzymały pierwszą ocenę wynika z odejść pracowników z GUNB przed otrzymaniem pierwszej oceny.

³¹ Jedna z osób, która otrzymała pierwszą ocenę w służbie cywilnej, wypowiedziała zawartą z nią umowę o pracę z GUNB.

³² Badanie przeprowadzone na próbie 20 arkuszy pierwszych ocen w służbie cywilnej wybranych na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

³³ Dz. U. poz. 1144.

rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny), tj. w ciągu 21 dni od nawiązania stosunku pracy. Zgodnie z § 4 ust. 2 ww. rozporządzenia przełożeni wyznaczali terminy na złożenie przez pracowników sprawozdań dotyczących realizowanych przez nich zadań, wpisywali do arkusza pierwszej oceny terminy przeprowadzenia rozmowy wstępnej i złożenia sprawozdania oraz okres, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena. Pierwsza ocena dokonywana była w terminie od 16 do 31 dni po złożeniu przez ocenianego sprawozdania z realizacji zadań. Stosownie do § 7 ww. rozporządzenia we wszystkich przypadkach bezpośredni przełożony pracownika przeprowadzał rozmowę oceniającą, wystawiał w arkuszu oceny częściowe oraz ocenę łączną i przyznawał ocenę pozytywną lub negatywną. We wszystkich objętych badaniem przypadkach oceny zostały dokonane w terminach wskazanych w arkuszach ocen, a tym samym w terminie określonym w art. 38 ust. 1 usc, tj. po upływie ośmiu miesięcy od nawiązania stosunku pracy i przed upływem miesiąca od zakończenia okresu na jaki została zawarta pierwsza umowa.

W każdym z 18 objętych badaniem przypadków przyznania oceny pozytywnej do arkusza oceny wpisane były wnioski dotyczące rozwoju zawodowego, a w przypadku dwóch przyznanych ocen negatywnych, w arkuszu oceny zawarte było jej uzasadnienie. Oceny negatywne wynikały z niezłożenia sprawozdania w terminie i z oceny łącznej niższej niż 5,0.

(akta kontroli str. 218-219, 727-791)

2.7. W okresie objętym kontrolą wg stanu na dzień 1 stycznia 2019 r., 2020 r., 2021 r. i 2022 r. (I półrocze) ocenie okresowej, o której mowa w art. 81 ust. 1 usc, podlegało odpowiednio 141, 145, 144 i 156 pracowników GUNB. Łącznie przeprowadzono 213 ocen członków służby cywilnej, w tym w 2019 r. – 67 ocen okresowych, wszystkie były pozytywne, w 2020 r. 52 oceny (wszystkie pozytywne), w 2021 r. 71 ocen (w tym 70 pozytywnych i jedna negatywna) oraz do 30 czerwca 2022 r. sporządzone zostały 23 oceny (wszystkie pozytywne)³⁴.

Badaniu prawidłowości dokonania oceny okresowej dla członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w GUNB poddano próbę³⁵ 22 ocen okresowych otrzymanych przez 13 pracowników. W toku badania ustalono, że oceny dokonywane były terminowo oraz przez właściwe osoby, tj. bezpośrednich przełożonych. Oceny dokonywane były na podstawie kryteriów odpowiednich do stanowiska pracy. Sporządzenie oceny było poprzedzone rozmową oceniającą. Każda z ocen była składową ocen częściowych. Oceny pozytywne oraz negatywne zostały sporządzone zgodnie z kryteriami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu dokonywania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej³⁶. Do oceny negatywnej zostało przedstawione uzasadnienie. W każdym objętym badaniem przypadku do arkusza oceny zostały wpisane wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju. Nie wystąpiły sytuacje zmiany terminu oceny okresowej w przypadkach, o których mowa w art. 81 ust. 8 usc.

W okresie objętym kontrolą w GUNB nie wystąpiły przypadki sporządzenia dwukrotnej, następującej po sobie negatywnej oceny okresowej członka korpusu służby cywilnej, skutkującej rozwiązaniem stosunku pracy.

W okresie objętym kontrolą w obowiązujących w GUNB Programach zarządzania zasobami ludzkimi określono, że Dyrektor Generalny przedstawiając kierownictwu Urzędu decyzję o podwyżce dla pracownika bierze pod uwagę m.in. wyniki ocen

³⁴ Różnica pomiędzy ilością osób podlegających ocenie a ilością przeprowadzonych ocen wynika z faktu, że oceny sporządzane są w trybie dwuletnim.

³⁵ Doboru próby dokonano na podstawie profesjonalnego osądu kontrolera.

³⁶ Dz. U. poz. 470.

okresowych. W Programach tych oraz w Zarządzeniu nr 5 Dyrektora Generalnego z dnia 2 lipca 2013 r. w sprawie przyznawania nagród pracownikom Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego (dalej: Zarządzenie DG 5/2013)³⁷, nie wskazano, aby oceny okresowe były brane pod uwagę przy wypłacaniu nagród.

(akta kontroli str. 214-217, 792-884)

2.8. W okresie objętym kontrolą z Urzędu odeszło łącznie 68 członków korpusu służby cywilnej z tego: w 2019 r. – 13 osób, w 2020 r. – 16 osób, w 2021 r. – 25 oraz do 30 czerwca 2022 r. – 14 osób, co stanowiło odpowiednio 7,9%, 9,8%, 13,9% oraz 7,7% ogółu zatrudnionych w służbie cywilnej.

Zgodnie z obowiązującą w GUNB *Procedurą przeprowadzania wywiadów wyjściowych z członkami korpusu służby cywilnej odchodzącymi z pracy w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego*³⁸ w każdym przypadku odejścia z Urzędu z pracownikami przeprowadzany był wywiad wyjściowy w formie ankiety. Przyczyny odejścia z pracy w GUNB, wskazywane przez pracowników w złożonych ankietach, związane były m.in. z niskim poziomem wynagrodzenia, brakami perspektyw rozwoju zawodowego oraz rodzajem wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 221-222, 921-927)

2.9. W 2019 r. wyższy stopień służbowy³⁹ (awans na stopnie II, III i IV) otrzymało trzech urzędników służby cywilnej pracujących w GUNB, a w 2021 r. dwóch urzędników (awans na stopnie: IV i V).

Badanie prawidłowości przyznawania stopni służbowych, przeprowadzone na próbie czterech awansów na wyższe stopnie służbowe⁴⁰, wykazało, że awanse na wyższe stopnie zostały otrzymane w związku z podwójną następującą po sobie pozytywną oceną okresową na jednym z dwóch najwyższych poziomów. Stopnie te były przyznawane terminowo, tj. w ciągu 30 dni od dnia zapoznania urzędnika z oceną okresową.

W okresie objętym kontrolą żaden pracownik służby cywilnej w GUNB nie ubiegał się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej, ani żaden nie uzyskał mianowania.

(akta kontroli str. 220, 885-920)

2.10. Zasady nagradzania pracowników w GUNB zostały określone w zarządzeniu DG 5/2013. W zarządzeniu tym zostały określone: zróżnicowane kryteria przyznawania nagród oraz ich wysokości, tryb ich przyznawania, w tym konsultacje z bezpośrednim przełożonym, tryb przyznawania nagród dla dyrektorów komórek organizacyjnych oraz zasady przyznawania nagród okresowych. Procedury określone w ww. zarządzeniu były zgodne z zaleceniami określonymi w Standardach SSC 2012.

W okresie objętym kontrolą na nagrody w GUNB wydatkowano łącznie kwotę 8 352,5 tys. zł. W 2019 r. było to 2 852,2 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 175,1 etatów, w tym trzy etaty dotyczące kierowniczych stanowisk państwowych („R”). Średnia wysokość nagrody wyniosła 16,3 tys. zł⁴¹, dla „R” 34,7 tys. zł. W 2020 r. – 1 991,1 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 173,1 etatów, w tym 2,9 etatów dotyczących kierowniczych stanowisk państwowych („R”). Średnia wysokość nagrody wyniosła 11,5 tys. zł, dla „R” nagród nie wypłacono. W 2021 r. – 2 214,8 tys. zł, przy przeciętnym zatrudnieniu 188,4 etatów, w tym 0,6 etatów dotyczących kierowniczych stanowisk państwowych („R”). Średnia wysokość nagrody wyniosła 11,8 tys. zł, dla „R” nagród nie wypłacono. Do 30 czerwca 2022 r. – 1 294,4 tys. zł, przy przeciętnym

³⁷ Zmienionym zarządzeniem nr 3 Dyrektora Generalnego z dnia 25 marca 2019 r..

³⁸ Wydaną przez Dyrektora Generalnego 25 marca 2016 r.

³⁹ Stopnie służbowe urzędników służby cywilnej określa rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych (...), Dz. U. z 2022 r. poz. 2024.

⁴⁰ Spośród pięciu pracowników, którzy w okresie objętym kontrolą otrzymali wyższy stopień służbowy jeden został przeniesiony do innego urzędu razem z aktami osobowymi.

⁴¹ Z wyłączeniem osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (tzw. R)

zatrudnieniu 189,4 etatów, w tym 0,04 etatów dotyczących kierowniczych stanowisk państwowych („R”). Średnia wysokość nagrody wyniosła 6,8 tys. zł, dla „R” nagród nie wypłacono.

Badaniem w zakresie prawidłowości wypłacania nagród zostało objętych pięć decyzji o przyznaniu nagród w 2022 r. (w tym jedna dla osoby zajmującej kierownicze stanowisko)⁴². Kontrola wykazała, że nagrody przyznane były zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniu DG 5/2013. W każdym przypadku sporządzane było uzasadnienie przyznania nagrody, a decyzje o ich przyznaniu podejmowane były przez właściwe osoby⁴³.

(akta kontroli str. 83-87, 929-940)

2.11. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny Urzędu złożył do Szefa Służby Cywilnej trzy sprawozdania z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej. Sprawozdania za rok 2021 (wszystkie części) oraz za rok 2020 (w części C1, D i F) zostały złożone w terminie określonym w art. 25 ust. 5 usc, tj. do końca stycznia⁴⁴.

W przypadku sprawozdania za rok 2019 r. oraz za rok 2020 r. (w części A, B, C2 i E), nie udokumentowano potwierdzenia ich złożenia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 975-1030)

2.12. W okresie objętym kontrolą wnioski o zgodę na dodatkowe zatrudnienie oraz zajęcia zarobkowe zostały złożone łącznie przez 45 osób, w tym: w 2019 r. – 12 osób (7,3% ogółu członków korpusu służby cywilnej), w 2020 r. – 11 osób (6,7%), w 2021 r. – 20 osób (11,1%) i dwie osoby do 30 czerwca 2022 r. Wszystkie złożone wnioski zostały zaakceptowane.

(akta kontroli str. 302)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W GUNB nie udokumentowano potwierdzenia złożenia sprawozdania do Szefa Służby Cywilnej za rok 2019 oraz sprawozdania za 2020 r. w części A (*Zatrudnienie i wynagrodzenia*), B (*Struktura zatrudnienia*), C1 (*Oceny i stopnie służbowe*) i E (*Informacja o potrzebach szkoleniowych Urzędu na bieżący rok oraz szkoleniach przeprowadzonych w roku poprzednim*).

Dyrektor Generalny poinformował, że pracownik, który wysyłał sprawozdanie i na którego skrzynkę pocztową powinno być przysłane potwierdzenie złożenia sprawozdania nie pracuje w Urzędzie od 29 lipca 2022 r., a jego skrzynka pocztowa jest nieaktywna. Wyjaśnił również, że sprawozdania dla Szefa Służby Cywilnej zostały sporządzone i przekazane za pośrednictwem funkcjonującej wówczas platformy elektronicznej Centrum Kompetencji Państwa (CKP). W instrukcji użytkownika modułu *Sprawozdania* znajdowała się informacja, że na dowolnym etapie pracy w systemie można przeglądać formularze uzupełnione w poprzednich okresach sprawozdawczych, które są dostępne w zakładce *Archiwum*. Istnienie takiej możliwości implikowało domniemanie, że funkcja ta będzie dostępna również w przyszłości.

Zdaniem NIK, pomimo odejścia z pracy pracownika, który był odpowiedzialny za przesyłanie sprawozdania do Szefa Służby Cywilnej, GUNB powinien posiadać zarchiwizowane potwierdzenia ich złożenia. Zgodnie bowiem z art. 25 ust. 4 pkt 1 usc

⁴² Nagroda przyznana 30 września 2022 r.

⁴³ W przypadku Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzję podjął Minister Rozwoju i Technologii (jako nadzorujący), w przypadku Dyrektora Generalnego decyzję podjął Główny Inspektor, w przypadku członków korpusu decyzje podejmowali Główny Inspektor i Dyrektor Generalny na podstawie wniosków złożonych przez dyrektorów departamentów.

⁴⁴ Sprawozdania zostały złożone odpowiednio 26 stycznia 2022 r. i 28 stycznia 2021 r.

Dyrektor Generalny urzędu zapewnia funkcjonowanie i ciągłość pracy urzędu, a także organizację pracy. W związku z tym organizacja pracy, która dopuszcza, że odejście z pracy pracownika wiąże się z utratą części dokumentacji jest niewłaściwa.

(akta kontroli str. 302, 975-1005)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie wykonywania zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. W okresie objętym kontrolą w GUNB wdrożono, zgodnie z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a) usc, programy zarządzania zasobami ludzkimi, które obowiązywały w całym okresie objętym kontrolą. Wyznaczone zostały osoby zastępujące Dyrektora Generalnego, o czym niezwłocznie informowany był Szef Służby Cywilnej. W przypadku braku osoby pełniącej funkcję dyrektora generalnego oraz osoby zastępującej, stosownie do art. 25 ust. 8 ustawy o służbie cywilnej, poinformowano Szefa Służby Cywilnej celem powołania przez niego osoby zastępującej. Prawdłowo i terminowo sporządzane były pierwsze oceny w służbie cywilnej. Terminowo i zgodnie z przepisami rozporządzenia w sprawie ocen okresowych oraz regulacji wewnętrznych sporządzane były oceny okresowe, z którymi zapoznawani byli oceniani pracownicy. W przypadku otrzymania przez urzędnika służby cywilnej dwukrotnej, pozytywnej następującej po sobie oceny okresowej, terminowo i zgodnie z art. 89 ust. 1 usc przyznawano wyższy stopień służbowy. Sprawozdania z realizacji zadań z zakresu ustawy o służbie cywilnej oraz informacje o potrzebach szkoleniowych Urzędu i przeprowadzonych szkoleniach, były terminowo składane do Szefa Służby Cywilnej jednakże, w przypadku sprawozdań za rok 2019 i za rok 2020 w części A, B, C1 i E nie udokumentowano potwierdzenia ich złożenia.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. Zasady planowania, finansowania i organizowania różnorodnych form i narzędzi podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników GUNB określono w *Procedurze planowania, organizowania i finansowania szkoleń członków korpusu służby cywilnej w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego*⁴⁵. W procedurze tej określono m.in., że szkolenia w służbie cywilnej prowadzone są na podstawie planu, który zawiera zestawienie szkoleń wewnętrznych i zewnętrznych w podziale na specjalistyczne i powszechne. Projekt planu na dany rok sporządzany był do 31 grudnia roku poprzedniego, na podstawie potrzeb szkoleniowych pracowników zgłaszanych do 15 listopada przez kierujących tymi komórkami oraz potrzeby szkoleniowe Urzędu wynikające z priorytetowych zadań na dany rok. Przy zgłaszaniu propozycji szkoleń do planu kierujący komórkami organizacyjnymi uwzględniali potrzebę rozwijania wiedzy i umiejętności pracowników w obszarach istotnych dla prawidłowego wykonywania zadań oraz określonych w indywidualnych programach rozwoju zawodowego (dalej: IPRZ).

W GUNB nie była prowadzona wyodrębniona ewidencja szkoleń realizowanych w ramach IPRZ. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że ewidencja szkoleń w ramach IPRZ nie była prowadzona, gdyż nie wynika to ani z wymogów ustawowych, ani sprawozdawczych. Dane dotyczące szkoleń realizowanych w tym trybie nie są wymagane w sprawozdaniu dla Szefa Służby Cywilnej. Dyrektor wskazał również, że w Urzędzie trwają prace nad nową procedurą planowania, organizowania i finansowania szkoleń, w której planowana jest modyfikacja zasad dotyczących planowania i sprawozdawczości, uwzględniająca również szkolenia organizowane w ramach IPRZ.

(akta kontroli str. 947-951)

⁴⁵ Wydanej przez Dyrektora Generalnego 12 lutego 2016 r.

3.2. W okresie objętym kontrolą zaplanowanych zostało łącznie 51 szkoleń powszechnych dla korpusu służby cywilnej, w tym: 10 w 2019 r., 13 szkoleń w 2020 r., po 14 w 2021 r. i w 2022 r. Zorganizowano łącznie 71 szkoleń, odpowiednio w poszczególnych latach: 17, 20, 26 oraz 8. W zakresie szkoleń specjalistycznych zaplanowano ich łącznie 21 (odpowiednio siedem, cztery, cztery i sześć), a zorganizowano 11 (siedem, dwa i dwa). W zorganizowanych przez GUNB szkoleniach łącznie uczestniczyło 3 284 członków korpusu służby cywilnej, w tym: w szkoleniach powszechnych 2 746 osób, a w szkoleniach specjalistycznych - 538⁴⁶. Dodatkowo, w okresie objętym kontrolą pracownicy uczestniczyli w szkoleniach organizowanych indywidualnie. Szkoleń takich zostało łącznie zorganizowanych 290, z tego: w 2019 r. – 96, w 2020 r. – 62, w 2021 r. – 104 i 28 – do 30 czerwca 2022 r. W szkoleniach tych uczestniczyło 778 osób, z tego: w 2019 r. – 241, w 2020 r. – 128, w 2021 r. – 262 i do 30 czerwca 2022 r. – 147 osób.

Tematyka szkoleń, w których uczestniczyli członkowie korpusu służby cywilnej dotyczyła m.in. ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁷, postępowania egzekucyjnego w administracji, praktycznego stosowania przepisów Prawa budowlanego⁴⁸, metodyki kontroli w administracji publicznej, wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych, planowania i zagospodarowania przestrzennego, obsługi młota Schmidta⁴⁹ czy wykorzystania baz danych obiektów topograficznych.

Kontrola wykazała, że realizacja szkoleń przebiegała zgodnie z planem oraz z potrzebami szkoleniowymi zawieranymi w informacjach przekazywanych do Szefa Służby Cywilnej.

Planowane i zrealizowane wydatki na szkolenia korpusu służby cywilnej w GUNB w poszczególnych latach wyniosły:

- w 2019 r. zaplanowano 83,0 tys. zł (plan po zmianach 106,7 tys. zł) i zrealizowano wydatki w kwocie 106,3 tys. zł. W przeliczeniu na jednego członka korpusu uczestniczącego w szkoleniu, koszt wyniósł 90,9 zł;
- w 2020 r. zaplanowano w kwocie 79 tys. zł (72,3 tys. zł po zmianach) i zrealizowano – 68,7 tys. zł. W przeliczeniu na jednego członka korpusu uczestniczącego w szkoleniu, koszt wyniósł 71,7 zł;
- w 2021 r. zaplanowano 133,0 tys. zł (po zmianach 235,0 tys. zł) i zrealizowano w kwocie 142,0 tys. zł. W przeliczeniu na jednego członka korpusu uczestniczącego w szkoleniu, koszt wyniósł 117,6 zł;
- w 2022 r. zaplanowano 200,0 tys. zł⁵⁰ i do 30 czerwca 2022 r. zrealizowano 14,3 tys. zł. W przeliczeniu na jednego członka korpusu uczestniczącego w szkoleniu, koszt wyniósł 158,6 zł.

(akta kontroli str. 952-974, 977-981, 992-994, 1024-1030)

3.3. W okresie objętym kontrolą GUNB nie organizował szkoleń wspólnie z innymi urzędami. Dodatkowo, w szkoleniach organizowanych w GUNB nie uczestniczyli członkowie ksc zatrudnieni w innych urzędach.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przedstawiciele innych urzędów/instytucji doraźnie prowadzili szkolenia dla pracowników Urzędu, na przykład w 2021 r. szkolenie antykorupcyjne prowadzone było przez przedstawicieli CBA, a szkolenie z bezpieczeństwa pożarowego budynków prowadzone było przez przedstawicieli Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

⁴⁶ Liczba uczestniczących w szkoleniach jest większa od liczby pracowników z racji uczestnictwa pracowników w więcej niż jednym szkoleniu.

⁴⁷ Dz. U. z 2022 r. poz. 1693 ze zm.

⁴⁸ Dz. U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm.

⁴⁹ Urządzenie do badania twardości oraz zdolności penetracji powierzchni.

⁵⁰ Plan wydatków na szkolenia do 30 czerwca 2022 r. nie podlegał zmianom.

3.4. Szczegółowe badanie 10 szkoleń zorganizowanych przez GUNB w okresie objętym kontrolą (po pięć powszechnych i specjalistycznych⁵¹), wykazało, że szkolenia organizowane były zgodnie z ustalonymi potrzebami szkoleniowymi, precyzyjnie określano cele oraz tematykę szkolenia i zatwierdzano programy tych szkoleń. W każdym przypadku szkolenie było oceniane⁵², na podstawie ankiet wypełnianych przez ich uczestników. Badane szkolenia były prowadzone przez podmioty spełniające kryteria określone w § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁵³ (dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń), tj. posiadali doświadczenie w prowadzeniu działalności szkoleniowej, przygotowali program szkolenia oraz zapewnili materiały szkoleniowe wraz z odpowiednią kadrą. Stwierdzono, że udział w kontrolowanych szkoleniach brały osoby, zgodnie z wnioskami dot. rozwoju zawodowego, określonymi w ich IPRZ.
(akta kontroli str. 1031-1033)

3.5. W okresie objętym kontrolą Dyrektor Generalny przekazywał Szefowi Służby Cywilnej wymagane na podstawie § 16 rozporządzenia w sprawie szkoleń informacje o potrzebach szkoleniowych Urzędu na dany rok oraz zestawienia dotyczące szkoleń przeprowadzonych w roku poprzednim. Dokumenty te zawierały dane dotyczące m.in.: uczestnictwa członków korpusu służby cywilnej oraz wydatków poniesionych na szkolenia. W toku kontroli ustalono, że informacja za rok 2021 została przesłana Szefowi Służby Cywilnej terminowo. Natomiast brak jest możliwości oceny terminowości złożenia ww. informacji za rok 2019 i 2020, ponieważ GUNB nie udokumentował potwierdzenia ich przesłania w ramach sprawozdań w zakresie części A, B, C1 i E (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości w obszarze 2*).

(akta kontroli str. 302, 977-981, 992-994, 975-1005, 1024-1030)

3.6. Zasady dotyczące sporządzania indywidualnych programów rozwoju zawodowego uregulowane były w zarządzeniu Dyrektora Generalnego nr 7 z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie ustalania i realizacji indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego (dalej: zarządzenie DG nr 7/2012). Określono w nim m.in., że indywidualne programy rozwoju zawodowego ustalane są dla każdego członka korpusu służby cywilnej zatrudnionego w GUNB. Program sporządzany był przez bezpośredniego przełożonego pracownika niezwłocznie po dokonaniu jego oceny okresowej na arkuszu stanowiącym załącznik do zarządzenia. Po zatwierdzeniu przez Dyrektora Generalnego był on przedstawiany pracownikowi do zapoznania. Realizacja IPRZ była na bieżąco monitorowana przez jego bezpośredniego przełożonego.

Szczegółowe badanie 30 IPRZ sporządzonych dla 17 członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w GUNB wykazało, że IPRZ sporządzane były zgodnie z zasadami określonymi w art. 25 ust. 10 usc i zarządzeniu DG nr 7/2012. Każdy program dotyczył osobnego członka korpusu. W programach zawierane były wnioski, plany i możliwości odnośnie rozwoju zawodowego (udział w szkoleniach, kierunki samokształcenia), wynikające z oceny okresowej. Aktualizacji programów dokonywano każdorazowo po sporządzeniu ocen okresowych. Wszystkie objęte badaniem IPRZ posiadały akceptację osoby kierującej komórką organizacyjną oraz

⁵¹ W GUNB nie jest prowadzona ewidencja szkoleń prowadzonych w ramach IPRZ, dlatego też niemożliwe było ich wyodrębnienie i dobranie do próby.

⁵² Oceny kształtowały się w przedziale od 4,2 do 5,0.

⁵³ Dz. U. poz. 960.

zatwierdzone zostały przez Dyrektora Generalnego. W każdym przypadku IPRZ zawierał plany oraz możliwości rozwoju zawodowego.

(akta kontroli str. 80-82, 1182-1267)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono innych nieprawidłowości poza nieprawidłowością polegającą na nie udokumentowaniu potwierdzenia przesłania sprawozdań za rok 2019 i 2020, w zakresie części A, B, C1 i E opisaną już w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości* w obszarze 2 niniejszego wystąpienia.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie realizację przez Urząd zadań związanych ze szkoleniami i IPRZ. Szkolenia w Urzędzie realizowane były na podstawie planu szkoleń, a ich organizacja powierzana była podmiotom spełniającym kryteria określone w rozporządzeniu w sprawie szkoleń. Indywidualne programy rozwoju zawodowego przygotowane były zgodnie z ustawą o służbie cywilnej, zawierały wszystkie informacje określone w zarządzeniu DG nr 7/2012 oraz aktualizowano je wraz z dokonywanymi co dwa lata ocenami okresowymi.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

4. Realizacja wybranych zadań przez Urząd

4.1. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że przy obecnym poziomie zatrudnienia realizuje wszystkie nałożone zadania efektywnie, skutecznie i terminowo, dostosowując jednocześnie zakres tych zadań do zasobów jakimi dysponuje. Nieliczne uchybienia w tym zakresie są wykazywane w corocznych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej. Podlegają one monitoringowi oraz działaniom zaradczym. Podstawowym problemem powodującym fluktuację pracowników oraz trudności z zapewnieniem wakatów jest niski poziom wynagrodzeń. Dodatkowe środki pozwoliłyby ustabilizować zatrudnienie oraz zapewniłyby większy komfort realizacji zadań. Ponadto, pozwoliłyby na zwiększenie skali wykonywanych zadań (np. w zakresie działalności kontrolnej) oraz podejmowanych inicjatyw, które nie dotyczą podstawowej działalności GUNB. Kierownictwo GUNB podejmuje działania mające na celu zwiększenie środków na wydatki osobowe. W ramach budżetu na 2023 r. udało się pozyskać dodatkowe fundusze w wysokości 1 mln zł. Ponadto w celu ograniczenia fluktuacji w departamencie kontrolnym przeznaczono dodatkowe środki na dodatki zadaniowe dla pracowników realizujących zadania kontrolne.

(akta kontroli str. 301-302)

4.2. Sposób organizacji rozpatrywania skarg i wniosków w Urzędzie regulowany był zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 4 z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg, wniosków i petycji w Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego⁵⁴ (dalej: zarządzenie DG nr 4/2017). Zgodnie z nimi przyjmowanie i rozpatrywanie skarg oraz wniosków, a także petycji należało do właściwości Departamentu Skarg i Wniosków (dalej: DSW). W kontrolowanym okresie rozpatrywaniem skarg i wniosków zajmowało się siedmiu pracowników⁵⁵.

W ocenie Dyrektora Generalnego *liczba pracowników zajmujących się skargami i wnioskami w DSW jest wystarczająca. Świadczy o tym przede wszystkim liczba skarg, w których doszło do naruszenia terminu ich załatwienia, która utrzymuje się na bardzo niskim poziomie (odpowiednio: w 2019 r. – 1, 2020 r. – 4, 2021 r. – 2, I półrocze 2022 r. -1).*

W okresie objętym kontrolą w GUNB zaewidencjonowano łącznie 5 307 skarg i wniosków, z tego: w 2019 r. – 1 592, w 2020 r. – 1 455, w 2021 r. – 1 571 oraz 689

⁵⁴ Zmienione zarządzeniem Dyrektora Generalnego nr 6 z dnia 24 maja 2019 r.

⁵⁵ Sześciu pracowników oraz koordynator.

– do 30 czerwca 2022 r.⁵⁶. Skargi i wnioski nie były przedmiotem wszczynanych postępowań kontrolnych w organach administracji architektoniczno-budowlanej.

Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w kontrolowanym okresie nie było potrzeby występowania przez DSW do Departamentu Inspekcji i Kontroli (dalej: DIK) o wszczęcie postępowań kontrolnych w stosunku do wskazanych w skargach organów administracji architektoniczno-budowlanej. Natomiast corocznie DSW przekazuje do DIK informacje na temat powtarzających się kwestii problemowych związanych ze skargami i wnioskami załatwianymi przez GUNB oraz wskazuje organy, których te sprawy najczęściej dotyczą, do wykorzystania w prowadzonej przez ten departament działalności kontrolnej.

Zgodnie z *Metodyką postępowania przy przygotowaniu i realizacji zadań kontrolnych*⁵⁷ przekazywane do DIK skargi i wnioski stanowiły wraz z informacjami pozyskanymi od innych komórek organizacyjnych w zakresie m.in. nieprawidłowości i uchybień stwierdzonych w działalności terenowych organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru, wynikami analiz oraz wynikami wcześniejszych kontroli, podstawę do identyfikacji ryzyk. Na analizie tych ryzyk oparte było planowanie działalności kontrolnej.

W 2019 r. średnia liczba skarg i wniosków do załatwienia przypadająca na jednego pracownika DSW wyniosła – 227,4, w 2020 r. – 207,8, w 2021 r. – 224,4, natomiast w okresie do 30 czerwca 2022 r. było to 98,4.

Zgodnie z rejestrami skarg wpływających do DSW w poszczególnych latach objętych kontrolą osiem skarg zostało załatwionych po terminie, z czego: w 2019 r. była to jedna skarga, w 2020 r. – cztery skargi., w 2021 r. - dwie skargi a do 30 czerwca 2022 r. – jedna skarga. Szczegółowe badanie próby skarg (w tym: pięciu z ośmiu załatwionych po terminie) wykazało, że przyczyny wynikały z pomyłek pracowników oraz z opóźnień w przekazywaniu skarg z innych departamentów⁵⁸ do DSW, szerzej o wynikach szczegółowego badania skarg w punkcie 4.3. wystąpienia.

W okresie epidemii COVID-19 nie zmieniono wewnętrznych uregulowań w ww. zakresie. Dyrektor Generalny poinformował, że od 15 marca 2020 r. wszyscy pracownicy zajmujący się rozpatrywaniem skarg i wniosków pracowali w systemie hybrydowym, tj. częściowo zdalnie i częściowo stacjonarnie – według ustalonych dla nich harmonogramów. Liczba dni pracy zdalnej w różnych okresach pandemii COVID-19, wynosiła od dwóch do czterech w tygodniu. Pracownicy zajmujący się skargami i wnioskami mieli (i nadal mają) zapewniony sprzęt oraz dostęp do baz danych.

(akta kontroli str. 121-126, 203-206, 251-252, 1268-1349)

4.3. Szczegółowym badaniem w zakresie terminowości załatwiania spraw objęto próbę 20 skarg⁵⁹, spośród 5307 otrzymanych przez Departament Skarg i Wniosków GUNB w latach 2019 – 2022 (I półrocze).

Kontrola wykazała, że zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały wszystkie elementy wymagane w art. 238 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁶⁰ (dalej: kpa). 15 z 20 spraw zostało rozpatrzonych bez zbędnej zwłoki. W dwóch przypadkach 30-dniowy termin załatwienia sprawy

⁵⁶ W okresie objętym kontrolą na PINB znajdujące się na terenie województw objętych szczegółową kontrolą JO NIK tj. mazowieckiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego wpłynęły łącznie odpowiednio: 240, 48, 45 i 62 skargi.

⁵⁷ Stanowiącą załącznik do *Programu Zapewnienia Jakości w Departamencie Inspekcji i Kontroli Budowlanej* (wewnętrzny dokument departamentu wprowadzony w lipcu 2022 r.).

⁵⁸ Z departamentów orzeczniczych (Departament Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej oraz Departament Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego).

⁵⁹ Dobranych celowo według profesjonalnego osądu kontrolera, w tym: pięć z ośmiu spraw załatwionych po terminie i wykazywanych w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej.

⁶⁰ Dz. U. z 2022 r. poz. 2000 ze zm.

został niedotrzymany, a w trzech przypadkach nie dochowano siedmiodniowego terminu na przekazanie sprawy do organu właściwego do jej rozpatrzenia (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*). Żadna ze skarg nie była przedmiotem prowadzonych kontroli. W 12 przypadkach sprawa została załatwiona poprzez przekazanie skargi zgodnie z właściwością w terminie od jednego do dziewięciu dni, w siedmiu przypadkach GUNB przeprowadził postępowanie wyjaśniające zakończone m.in.: przekazaniem sprawy zgodnie z właściwością, skierowaniem w trybie art. 231 kpa pisma do skarżącego o braku podstaw do podjęcia działań, a także umorzeniem postępowania z powodu braku interesu prawnego skarżącego. W jednym przypadku skarga została wycofana przez pełnomocnika skarżącego.

Dyrektor generalny wyjaśnił, że *celem rozpatrzenia skargi GUNB zwraca się do PINB oraz WINB o ustosunkowanie się do podnoszonych przez skarżącego zarzutów oraz przekazanie wyjaśnień – wraz z kserokopią dokumentów. Po ich analizie oceniana jest zasadność podniesionych w skardze zarzutów. W przypadku uznania zarzutów za zasadne, GUNB zwraca się do skarżonego organu o podjęcie niezbędnych działań mających na celu wyeliminowanie stwierdzonych nieprawidłowości.*

(akta kontroli str. 251-252, 1276-1349, 1429-1433)

4.4. Sposób przeprowadzania kontroli przez GUNB w organach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego uregulowany był *Metodyką postępowania przy przygotowywaniu i realizacji zadań kontrolnych.*

W okresie objętym kontrolą GUNB przeprowadził 22 kontrole organów nadzoru budowlanego⁶¹, z tego: w 2019 r. – sześć, w 2020 r. – pięć, w 2021 r. – siedem i do 30 czerwca 2022 r. – cztery. Natomiast w organach administracji architektoniczno-budowlanej przeprowadzono 24⁶² kontrole, z tego: w 2019 r. – pięć, w 2020 r. – osiem, w 2021 r. – siedem i w 2022 r. – cztery.

Zakres przeprowadzonych kontroli w organach nadzoru budowlanego obejmował m.in.: sprawdzenie realizacji zaleceń pokontrolnych, prawidłowość podejmowanych działań w sprawach indywidualnych, działalność w obszarach samowoli budowlanej oraz działalność w obszarach utrzymania obiektów budowlanych. Zakres kontroli w administracji architektoniczno-budowlanej obejmował m.in.: sprawdzenie zaleceń pokontrolnych, terminowość wydawania decyzji o pozwoleniach na budowę oraz rzetelność wprowadzania danych do rejestru, sprawowanie funkcji nadzoru i kontroli nad danymi wprowadzanymi do rejestru oraz prawidłowość przyjmowania zgłoszeń budowy lub wykonania innych robót budowlanych. Z analizy informacji na temat ilości przeprowadzanych kontroli wynika, że pandemia COVID-19 nie wpłynęła na zmniejszenie ilości przeprowadzanych kontroli łącznie (wzrost z 11 przeprowadzonych kontroli w 2019 r. do 13 w 2020 r.).

W 2019 r. i 2020 r. kontrole realizowane były przez 17 pracowników Departamentu Inspekcji i Kontroli. W 2021 r. kontrole przeprowadzało 15 pracowników, a do 30 czerwca 2022 r. – 13 pracowników DIK.

Dyrektor Generalny poinformował, że sporządzając okresowy plan kontroli, uwzględniane są ryzyka zewnętrzne i wewnętrzne mające wpływ na realizację zadań kontrolnych. W ramach tych ryzyk uwzględniane są również zasoby osobowe, jakimi Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego dysponuje w celu realizacji zadań kontrolnych, w odniesieniu do organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. W ocenie Dyrektora Generalnego *zwiększenie zasobów*

⁶¹ Z tego: trzy kontrole sprawdzające, 11 kontroli problemowych oraz osiem doraźnych

⁶² Z tego: kontroli sprawdzających – cztery, kontroli problemowych – 14 i sześć kontroli doraźnych.

osobowych DIK przełożyłoby się na zwiększenie liczby planowanych i realizowanych kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

W okresie epidemii COVID-19 nie zmieniono wewnętrznych uregulowań w ww. zakresie. Dyrektor Generalny wyjaśnił, że w toku przeprowadzanych kontroli korzystano ze specjalnych procedur przygotowanych przez Centrum Oceny Administracji Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Były to Zasady bezpieczeństwa obowiązujące podczas wykonywania czynności kontrolnych przez pracowników Departamentu Inspekcji i Kontroli Budowlanej oraz Departamentu Wytwarzania Budowlanych w czasie stanu epidemii oraz Poradnik kontroli zdalnych. Ponadto, każdorazowo programy kontroli zawierały wytyczne w związku z potrzebą przeciwdziałania rozprzestrzeniania się wirusa COVID-19.

Szczegółowym badaniem objęto 10 kontroli, w tym: sześć planowych i cztery doraźne, przeprowadzonych w latach 2019–2022 w wojewódzkich i powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego⁶³. W przypadku czterech spośród 10 badanych kontroli ocena była pozytywna, w trzech opisowa, a w dwóch negatywna. Wyniki badanych kontroli wykazały m.in.: nieterminowość w wydawaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, udzielenie pozwolenia na użytkowanie bez dokonania odbioru, niepodjęcie działań przewidzianych prawem budowlanym przez inspektorat nadzoru pomimo, że stan obiektu naruszał przepisy budowlane. W każdym przypadku kontrolowane organy informowały GUNB o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych i wykorzystania wniosków⁶⁴. Jedna z kontroli objętych badaniem wg stanu na dzień 25 listopada 2022 r., nie została zakończona z powodu wystąpienia do PINB o dodatkowe wyjaśnienia. Żadna spośród badanych kontroli nie została wszczęta w wyniku złożonej skargi. W zakresie zaleceń pokontrolnych GUNB wysłał do jednostek kontrolowanych zapytania o stan realizacji wniosków oraz w jednym przypadku przeprowadził kontrolę sprawdzającą.

(akta kontroli str. 203-206, 258-295, 1350-1355, 1380-1428, 1432-1436)

4.5. W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. do GUNB wpłynęło ogółem 20 skarg na przewlekłość lub beczynność organu (14 skarg na beczynność oraz sześć skarg na przewlekłość).

W okresie objętym kontrolą do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (dalej: WSA) wpłynęło 37 skarg dotyczących beczynności i przewlekłości organu (Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego). 22 skargi dotyczyły spraw z zakresu kompetencji Departamentu Orzecznictwa Administracji Architektoniczno-Budowlanej (dalej: DOA)⁶⁵ a 15 – spraw z zakresu kompetencji Departament Orzecznictwa Nadzoru Budowlanego (dalej: DON)⁶⁶. Analiza złożonych skarg wykazała, że 23 skargi (17 dotyczących działalności DOA i sześć – DON) zostały przez WSA odrzucone m.in. w związku z nieopłaceniem wpisu w terminie oraz wniesieniem skargi po terminie zakończenia postępowania prowadzonego przez GUNB, a osiem (po cztery dla DOA i DON) zostały oddalone z powodu m.in. bezprzedmiotowości.

W jednym przypadku WSA w wyroku wskazał, że Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego dopuścił się 11 miesięcznej przewlekłości z rażącym naruszeniem

⁶³ Wybranych w sposób celowy według profesjonalnego osądu kontrolera.

⁶⁴ Wnioski oraz zalecenia pokontrolne zostały sformułowane we wszystkich zbadanych kontrolach.

⁶⁵ Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GUNB DOA realizuje zadania z zakresu orzecznictwa administracyjnego, w których Główny Inspektor jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkich organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz prowadzi sprawy z zakresu administracji architektoniczno-budowlanej, w których jest organem orzekającym.

⁶⁶ DON realizuje zadania z zakresu orzecznictwa administracyjnego, w których Główny Inspektor jest organem wyższego stopnia w stosunku do wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego, oraz prowadzi sprawy z zakresu nadzoru budowlanego których jest organem orzekającym.

prawa w podjęciu zawieszono postępowania i nałożył⁶⁷ grzywnę w wysokości 500 zł⁶⁸, która stała się prawomocna po oddaleniu skargi kasacyjnej⁶⁹. Ustalono, że grzywna została zapłacona przez GUNB 16 września 2020 r., tj. w terminie. Na dzień 28 listopada 2022 r. w przypadku pięciu skarg postępowania przed sądem toczyły się nadal.

(akta kontroli str. 255-256, 1356-1374, 1437)

4.6. W Głównym Urzędzie Nadzoru Budowlanego, zgodnie z art. 70 ustawy o finansach publicznych, sporządzane były plany działalności. W planach działalności GUNB na lata 2019-2020 zawarte zostały cztery cele:

- *Zapewnienie właściwego wykonywania zadań przez terenowe organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w zakresie stosowania przepisów prawa związanych z realizacją procesu inwestycyjnego i utrzymaniem obiektów budowlanych – z miernikiem - Wskaźnik przyjętych do realizacji zaleceń pokontrolnych – z planowanym wykonaniem 95%;*
- *Zapewnienie przestrzegania przepisów z zakresu budownictwa na rzecz bezpieczeństwa przy wykonywaniu robót budowlanych i użytkowaniu obiektów budowlanych - z miernikiem – Wskaźnik podjętych działań wobec naruszeń przepisów prawa budowlanego – z planowanym wykonaniem 100%;*
- *Zapewnienie przestrzegania prawa w zakresie wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych – z miernikiem – wskaźnik podjętych działań wobec wyrobów niezgodnych z przepisami ustawy o wyrobach budowlanych – z planowanym wykonaniem 100%;*
- *Zapewnienie nadzoru nad przestrzeganiem prawa przez organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego poprzez weryfikację rozstrzygnięć organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego – z miernikiem – Wskaźnik zgodności z prawem rozstrzygnięć GINB podlegających ocenie sądów administracyjnych – z planowanym wykonaniem 80%.*

W planach działalności na lata 2021-2022 dodany został nowy cel: *Umożliwienie wykonywania niektórych usług administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym z wykorzystaniem usług cyfrowych oraz budowa Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków z miernikiem – Wskaźnik zrealizowanych usług cyfrowych w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz zrealizowanych etapów budowy Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków – z planowanym wykonaniem 100%.*

Ustalono, że w latach 2019-2020 wszystkie z ww. mierników zostały osiągnięte. W 2021 r., jeden z mierników dla celu *Umożliwienie wykonywania niektórych usług administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym z wykorzystaniem usług cyfrowych oraz budowa Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków*, planowany na poziomie 100% wykonania, został zrealizowany na poziomie 90%, co wynikało z opóźnienia w rozstrzygnięciu postępowania na zaprojektowanie, wdrożenie *Zintegrowanego systemu ograniczania niskiej emisji*⁷⁰ (ZONE).

W oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej w GUNB za lata 2019, 2020 i 2021 wskazywano na problem niedostatecznej liczby pracowników. Kierownictwo GUNB podejmowało działania mające na celu optymalizację zatrudnienia poprzez wielokrotne ponawianie ogłoszeń o wolnych stanowiskach. Jako powód tej sytuacji

⁶⁷ Na podstawie art. 149 §2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2022 r. poz. 329).

⁶⁸ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 13 sierpnia 2019 r., sygn. akt. VII SAB/Wa 59/19.

⁶⁹ Wyrok NSA nr II Osk. 304/20 z 28 kwietnia 2020 r.

⁷⁰ Projekt realizowany w ramach programu operacyjnego Polska Cyfrowa.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego wskazał zbyt niski poziom oferowanych wynagrodzeń w stosunku do stawek rynkowych.

(akta kontroli str. 127-165)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na niezłażeniu dwóch skarg w terminie 30 dni, co było niezgodne z art. 237 § 1 kpa oraz nieprzekazaniu w terminie siedmiu dni trzech skarg organom właściwym do ich rozpatrzenia, co było niezgodne z art. 231 § 1 kpa.

W przypadku dwóch spraw skargowych – DSW.051.760.2019 oraz DSW.051.248.2022, ich rozstrzygnięcie zostało wydane po upływie odpowiednio 39 i 33 dni od dnia wpływu skargi do GUNB. Ponadto, w obu tych sprawach GUNB nie przesłał stronie zawiadomienia o przedłużeniu terminu załatwienia, do czego był zobowiązany na mocy art. 36 kpa.

Kontrola wykazała również, że w przypadku trzech spraw skargowych – DSW.051.687.2020, DSW.052.403.2021 oraz DSW.052.180.2021 - GUNB przekazał skargi do właściwego organu po upływie odpowiednio 16, ośmiu i dziewięciu dni, co było niezgodne z art. 231 §1 kpa.

Dyrektor Generalny GUNB poinformował, że w przypadku skarg numer DSW.051.687.2020 oraz DSW.052.180.2021 wpłynęły one do DSW już po terminie wskazanym w art. 231 §1 kpa⁷¹. W przypadku skarg numer DSW.051.760.2019 oraz DSW.052.403.2021 załatwienie ich po upływie ustawowego terminu nastąpiło z winy pracownika.

(akta kontroli str. 303-304)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania Urzędu w zakresie realizacji wybranych zadań. GUNB przeprowadzał kontrole organów nadzoru budowlanego oraz administracji architektoniczno-budowlanej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości formułowano zalecenia pokontrolne, których realizację monitorowano. Terminowo załatwiono 15 z 20 skarg objętych kontrolą. Nieterminowo natomiast załatwiono pięć spraw. W ramach sprawowanej kontroli zarządczej podejmowano działania w celu minimalizacji ryzyk z tym związanych. Zaplanowane mierniki w okresie objętym kontrolą poza jednym przypadkiem zostały zrealizowane. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące przekroczenia terminów na załatwienie pięciu skarg miały charakter jednostkowy.

IV. Wnioski

Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

1. Dokumentowanie podejmowanych działań w zakresie składania sprawozdań do Szefa Służby Cywilnej w sposób umożliwiający potwierdzenie ich wykonania w terminie.
2. Zawiadamianie stron o nowym terminie załatwienia sprawy, wraz z podaniem przyczyny zwłoki oraz pouczeniem o prawie do wniesienia ponaglenia.

⁷¹ W przypadku skargi numer DSW.051.687.2020 skarga wpłynęła do GUNB 21 października 2020 r. a do DSW – 4 listopada. W przypadku skargi DSW.052.180.2021 skarga wpłynęła do GUNB – 5 maja 2021 r. a do DSW – 13 maja.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania 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.

Warszawa, 17 stycznia 2023 r.

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś

/-/

.....
podpis

Zmian w wystąpieniu pokontrolnym dokonał:

Dyrektor
Departamentu Administracji Publicznej
Najwyższej Izby Kontroli
Bogdan Skwarka

.....
podpis