



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.019.04.2022

Pan
Andrzej Czaban
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego
ul. Słonimska 15/1, 15-028 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Białymstoku, ul. Słonimska 15/1, 15- 028 Białystok (dalej: <i>PINB</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Czaban, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białymstoku (dalej: <i>Inspektor Powiatowy</i>), od 20 maja 1999 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 15 grudnia 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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku
Kontroler	Stanisław Żukowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/125/2022 z 11 października 2022 r (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz.U. z 2022 r. poz. 623. Dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W PINB wprowadzono uregulowania wewnętrzne w zakresie funkcjonowania służby cywilnej, wymagane ustawą z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³, przepisami wykonawczymi, a także standardami ustalonymi przez Szefa Służby Cywilnej⁴. Nie były one jednak aktualizowane, a w trakcie ich realizacji wystąpiły przypadki nieprawidłowego dokumentowania podejmowanych działań lub stanów faktycznych oraz dokonywania czynności bez dochowania wymaganych terminów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Inspektor Powiatowy wprowadził *Program zarządzania zasobami ludzkimi w PINB i procedury naboru do służby cywilnej*⁵. Prawidłowo i terminowo upowszechniono ogłoszenia zawierające wymagane elementy, a ich przebieg udokumentowano protokołami. W wyniku tych naborów uzupełniono braki kadrowe wynikające głównie z odejścia dwóch pracowników na emeryturę, zatrudniając głównego księgowego, referenta ds. organizacyjnych oraz inspektora ds. postępowań administracyjnych. Nieskuteczne okazały się nabory na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego ds. inspekcji i kontroli, głównie z powodu małego zainteresowania lub rezygnacji kandydatów w trakcie rekrutacji.

Inspektor Powiatowy poprawnie zwolnił nowych pracowników z odbywania służby przygotowawczej. Terminowo zostały przekazane sprawozdania z realizacji zadań określonych ustawą o służbie cywilnej.

Na ogół prawidłowo zorganizowano i w miarę możliwości kadrowych realizowano poddane kontroli zadania w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. Większość z nich (28 z 30 analizowanych) rozpatrzono w ustawowych terminach bądź dokonano wymaganych zawiadomień o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości polegały na:

- nierealizowaniu wymogu aktualizowania *Programu zarządzania zasobami ludzkimi* co najmniej raz na trzy lata;
- nieuwzględnieniu w procedurze naboru do służby cywilnej niektórych wymaganych elementów wskazanych w *Standardach S.C. z 2012 roku i Standardach S.C. z 2020 roku*;
- naruszeniach przepisów prawa w trakcie dokonywania pierwszych i okresowych ocen w służbie cywilnej, w szczególności wystąpiły przypadki: niedochowania terminów dokonania poszczególnych czynności lub nierzetelnego dokumentowania przebiegu procesu oceniania, dokonania 11 z (14 przeprowadzonych) ocen okresowych przy zastosowaniu nieaktualnych wszystkich bądź niektórych obowiązkowych kryteriów oceny i niesformułowania wniosków dotyczących indywidualnego rozwoju zawodowego pracowników, a także zaniechania włączenia arkuszy ocen do akt osobowych ocenianych i udokumentowania przekazania kopii tych arkuszy ocenianym;
- ograniczeniu działań w zakresie szkolenia pracowników służby cywilnej PINB do incydentalnego ich kierowania na szkolenia organizowane przez inne podmioty;
- niesporządzeniu indywidualnych programów rozwoju zawodowego dla żadnego z zatrudnionych w PINB członków korpusu służby cywilnej;
- niesporządzaniu corocznych planów szkoleń członków korpusu służby cywilnej, wymaganych uregulowaniami wewnętrznymi;
- braku zawiadomień stron o przyczynach zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy w dwóch (z 10 analizowanych) sprawach, w których rozpatrzenie skargi lub wniosku skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1691. Dalej: *ustawa o służbie cywilnej* bądź *u.s.c.*

⁴ Wprowadzone zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, które z dniem 12 marca 2020 r. i zastąpione standardami wprowadzonymi zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. w tej samej sprawie. Zwane dalej odpowiednio *Standardami S.C. z 2012 roku i Standardami S.C. z 2020 roku*.

⁵ Wprowadzone zarządzeniami wewnętrznym Inspektora Powiatowego, odpowiednio: nr 7/2013 z 28 lutego 2013 r. i nr 3/2013 z 18 lutego 2013 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej

Opis stanu faktycznego

1.1. W latach 2019–2022 (do końca I półrocza) w PINB zatrudnionych było dziewięć osób, w tym: osiem osób na podstawie ustawy o służbie cywilnej oraz Inspektor Powiatowy na podstawie powołania przez Starostę Białostockiego (stosownie do art. 86 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷). W okresie objętym kontrolą w PINB nie zatrudniano pracowników na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych⁸.

Stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (pracowników służby cywilnej), w przeliczeniu na pełne etaty, na koniec lat 2019–2020 wynosił 7,5 etatu, a na koniec 2021 roku i I półrocza 2022 roku – 6,5 etatu. Zmiany w stanie zatrudnienia wynikały z: okresowych nieobecności pracowników⁹, zmian zakresu etatowego zatrudnienia niektórych osób, przerw w zatrudnieniu na niektórych stanowiskach spowodowanych odejściami w związku z nabyciem uprawnień emerytalnych przez dwie osoby (po jednej w 2019 roku i 2021 roku) i zatrudnieniem trzech osób (dwóch w 2019 roku i jednej w 2021 roku, odpowiednio na stanowisku głównego księgowego, inspektora i referenta ds. organizacyjnych). Natomiast przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego)¹⁰ członków korpusu służby cywilnej w PINB w latach 2019–2022 (do końca I półrocza) wyniosło odpowiednio: 5.466,23 zł, 5.740,56 zł, 7.003,22 zł i 6.901,17 zł. Wysokość tego wynagrodzenia w latach 2020–2021 była zatem wyższa o 274,33 zł i 1.536,99 zł od jego wysokości w 2019 roku (tj. o 5% i 28,1%).

Zatrudnienie i przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej (w przeliczeniu na jednego pełnozatrudnionego) w poszczególnych grupach stanowisk i latach 2019–2022 (I półrocze) przedstawiało się następująco:

- [1] stanowiska koordynujące¹¹ – 1,43; 1,42; 1,48 i 1,5 etatu, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 6.268,64 zł, 6.679,58 zł, 7.886,85 zł i 8.050,42 zł, tj. w latach 2020–2021 było wyższe o 410,94 zł i 1.618,22 zł od wysokości w 2019 roku (odpowiednio o 6,6% i 25,8%);
- [2] stanowiska specjalistyczne – 3,0; 3,0; 3,52 i 2,0 etatu (w tym jeden etat ma stanowisku eksperta, które od 2021 roku zostało zaliczone do stanowisk samodzielnych), przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 5.917,38 zł, 6.129,19 zł, 5.935,12 zł i 8.202,58 zł, tj. w latach 2020–2021 było wyższe o 211,81 zł i 17,74 zł od wysokości w 2019 roku (odpowiednio o 3,6 % i 0,3%);
- [3] stanowiska wspomagające – 1,95; 2,69; 1,41 i 3,38 etatu, przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosiło 4.183,73 zł, 4.811,46 zł, 8.742,20 zł i 5.621,08 zł, tj. w latach 2020–2021 było wyższe o 627,73 zł i 4.558,47 zł od wysokości w 2019 roku (odpowiednio o 15% i 109%¹²). (akta kontroli str. 24-27)

⁶ 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.

⁷ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 2351 ze zm. Dalej: *Prawo budowlane*.

⁸ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 537 ze zm.

⁹ Tj. nieobecności wynikających z urlopów macierzyńskich lub rodzicielskich albo długotrwałych zwolnień lekarskich (po jednym pracowniku w 2019 roku i w latach 2021–2022).

¹⁰ Przeciętne wynagrodzenie całkowite w służbie cywilnej (brutto), uwzględniające również dodatkowe wynagrodzenie roczne.

¹¹ Od 2021 roku stanowiska te zostały zaliczone do stanowisk średniego szczebla zarządzania w związku ze zmianą – z dniem 1 sierpnia 2021 r. – rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 29 stycznia 2016 r. w sprawie określenia stanowisk urzędniczych, wymaganych kwalifikacji zawodowych, stopni służbowych urzędników służby cywilnej, mnożników do ustalania wynagrodzenia oraz szczegółowych zasad ustalania i wypłacania innych świadczeń przysługujących członkom korpusu służby cywilnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2024). Zmiana wprowadzona rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 kwietnia 2021 r. zmieniającym przedmiotowe rozporządzenie (Dz.U. z 2021 r. poz. 797).

¹² Wzrost wynagrodzenia na stanowiskach wspomagających w 2021 roku wynikał z: fluktuacji kadr (od marca do listopada jedna z pracownic przebywała na zasilku chorobowym, macierzyńskim i rodzicielskim, od listopada zatrudniono pracownika na ½ etatu), wypłaty – w związku z nieobecnościami pracownicy pracownikom – dodatków zadaniowych (w ramach zastępstwa) oraz wypłaty dodatków motywacyjnych.

1.2. Realizując obowiązek wynikający z art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. c, w związku z ust. 9 i 10 *u.s.c.*, Inspektor Powiatowy, zarządzeniem wewnętrznym nr 3/2013 z 18 lutego 2013 r., wprowadził procedury naboru w służbie cywilnej na wolne stanowiska pracy w PINB oraz procedury dotyczące zasad nawiązywania stosunku pracy w służbie cywilnej i wprowadzania do pracy nowozatrudnionych pracowników¹³. Zostały one ustalone w okresie obowiązywania zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej i nie były aktualizowane po wprowadzeniu nowych standardów zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r.¹⁴ w tej samej sprawie.

W przyjętych w PINB wewnętrznych procedurach naboru ustalono etapy naboru, takie jak: [1] ogłoszenie o naborze, [2] przyjmowanie dokumentów aplikacyjnych, [3] wstępna selekcja kandydatów, poprzez analizę dokumentów aplikacyjnych, [4] selekcja końcowa kandydatów, obejmująca test kwalifikacyjny i rozmowa kwalifikacyjna (bez określenia innych metod i technik oraz sposobów dokonywania ocen w naborze), [5] sporządzenie protokołu z przeprowadzonego naboru, [6] podjęcie decyzji o zatrudnieniu, [7] ogłoszenie wyników. Procedury te w szczególności:

- stanowiły, że wynikiem analizy dokumentów jest wstępne określenie możliwości ubiegania się o pracę na wolnym stanowisku, a na selekcję końcową składają się test kwalifikacyjny¹⁵ lub rozmowa kwalifikacyjna¹⁶ (wybór jednej lub obu technik pozostawiono do decyzji komisji¹⁷), w wyniku których komisja wyłania trzech najlepszych kandydatów, przedstawianych następnie Inspektorowi Powiatowemu,
- przewidywały publikację ogłoszenia o naborze, zgodnego z opisem stanowiska pracy, zawierającego m.in. informacje o wymaganiach związanych ze stanowiskiem, zakresie zadań i warunkach pracy oraz określenie terminu i miejsca składania dokumentów,
- wymagały udokumentowania czynności i zdarzeń, które miały wpływ na przebieg naboru i jego wynik, poprzez sporządzenie protokołu, zawierającego m.in.: wskazanie stanowiska objętego naborem, liczby kandydatów i ich danych, liczby nadesłanych ofert (w tym spełniających wymagania formalne), informację o zastosowanych metodach i technikach naboru, uzasadnienie dokonanej decyzji.

Obowiązujące w PINB Procedury naboru nie zawierały natomiast obligatoryjnych wytycznych, określonych w rozdziale III pkt 2, ppkt 2 lit. b, c, f, g, j i k aktualnie obowiązujących *Standardów S.C. z 2020 roku* (a także w rozdziale III pkt 1 ppkt 2, 3, 6, 7, 9 i 10 wcześniej obowiązujących *Standardów S.C. z 2012 roku*), co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 32-38)

W wewnętrznych procedurach naboru nie przewidziano: umieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, stosowania zróżnicowanych metod i technik dostosowanych do wymagań związanych ze stanowiskiem pracy, umożliwienia kandydatom udziału w naborze za pomocą elektronicznych środków łączności (przy czym w praktyce – w ogłoszeniach pięciu z siedmiu przeprowadzonych naborów dopuszczano aplikowanie mailowe), tj. elementów zalecanych postanowieniami rozdziału III pkt 2, ppkt 3 lit. b, c i d *Standardów S.C. z 2020 roku*. Obowiązujące w PINB wewnętrzne procedury naboru ani inne informacje z nimi związane (wyjaśniające lub uzupełniające te procedury) nie zostały udostępnione na stronie internetowej PINB¹⁸. Ich udostępnienie na stronie internetowej jest zalecane *Standardami S.C. z 2020 roku* (rozdział III pkt 2, ppkt 4). Inspektor Powiatowy wyjaśnił to brakiem obligatoryjności w tym zakresie. (akta kontroli str. 32-38, 165-169)

¹³ Dalej odpowiednio: wewnętrzne procedury naboru i wewnętrzne procedury nawiązywania stosunku pracy.

¹⁴ Dalej odpowiednio Standardy S.C. z 2012 roku i Standardy S.C. z 2020 roku (www.gov.pl/web/sluzbacywilna/standardyzacja).

¹⁵ Mający na celu sprawdzenie wiedzy i umiejętności niezbędnych do wykonywania określonej pracy.

¹⁶ Pozwalająca zbadać predyspozycje i umiejętności kandydata dla prawidłowego wykonywania powierzonych obowiązków, posiadaną wiedzę, obowiązki i zakres odpowiedzialności na stanowiskach zajmowanych poprzednio przez kandydata, cele zawodowe kandydata.

¹⁷ W której skład. Inspektor Powiatowy powoływał m.in. pracownika prowadzącego sprawy kadrowe w PINB.

¹⁸ <https://bip-pinbp-stbialystok.wrotapodlasia.pl/>.

1.3. W okresie objętym kontrolą w PINB przeprowadzono siedem naborów (dwa w 2019 roku i pięć w 2021 roku), które dotyczyły pięciu stanowisk, w tym w jednym przypadku – w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu służby cywilnej. W ogłoszonych naborach wpłynęło łącznie 47 ofert¹⁹ (siedem w 2019 roku i czterdzieści w 2021 roku), z których 33 (odpowiednio trzy i 30) uznano za niespełniające kryteriów formalnych. (akta kontroli str. 28)

Wyłonieniem kandydata do pracy i zatrudnieniem w służbie cywilnej zakończyły się trzy nabory (dwa w 2019 roku i jeden w 2021 roku), tj. na stanowisko głównego księgowego (1/2 etatu), inspektora ds. postępowań administracyjnych w wydziale orzeczniczo-prawnym (jeden etat) i referenta ds. organizacyjno-prawnych w komórce administracji i kadr (1/2 etatu). Bezskutecznie zakończyły się cztery nabory na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego ds. inspekcji i kontroli (w trzech z nich złożono oferty – cztery, jedną i dwie oferty²⁰, a w jednym naborze nie wpłynęła żadna oferta²¹). (akta kontroli str. 28, 39-82)

1.4. Z analizy wszystkich ogłoszeń o naborach opublikowanych w okresie objętym kontrolą i sposobu ich upublicznienia wynikało, że:

- wszystkie ogłoszenia zostały opublikowane na tablicy ogłoszeń i na stronie Biuletynu Informacji Publicznej²² PINB oraz na BIP Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, tj. z zachowaniem wymogów art. 28 ust. 1 *u.s.c.*,
- ogłoszenia o naborach zawierały wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 *u.s.c.*,
- w ogłoszeniach ustalono terminy na złożenie dokumentów, zgodnie z art. 28 ust. 3 *u.s.c.* (tj. nie krótsze niż 10 dni, a w przypadku naboru w celu zastępstwa nieobecnego członka korpusu s.c. – nie krótsze niż pięć dni od dnia opublikowania tego ogłoszenia).

(akta kontroli str. 29-82)

1.5. Stosownie do art. 29 ust. 1, art. 30 ust. 2 pkt 5 i art. 32 *u.s.c.* oraz § 3 wewnętrznych procedur naboru, wszystkie zorganizowane nabory przeprowadziła – każdorazowo powołana zarządzeniem Inspektora Powiatowego²³ – komisja kwalifikacyjna, w której składzie w każdym przypadku znalazł się pracownik prowadzący sprawy kadrowe PINB. W wewnętrznych procedurach naboru nie określono w jaki sposób ma być zagwarantowane spełnienie przez członków komisji obowiązku z art. 32 *u.s.c.*, tj. zachowania w tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru, informacji o kandydatach. Członkowie komisji nie składali oświadczeń w tym zakresie, a Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *zachowanie tajemnicy, uzyskanych w trakcie naboru, informacji o kandydatach, wynikające a art. 32 u.s.c. było czymś oczywistym i nie zostało jedynie udokumentowane w formie pisemnych oświadczeń*. NIK zwraca uwagę, że złożenie stosownych oświadczeń przez członków komisji pozwoliłoby na udokumentowanie spełnienia ustawowych wymogów w tym zakresie.

Stosownie do § 3 i § 7 wewnętrznych procedur naboru, komisja dokonywała weryfikacji ofert pod względem kompletności dokumentów, wymogów formalnych oraz spełnienia kryteriów, po czym przedstawiała zweryfikowane oferty Inspektorowi Powiatowemu celem przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej (nie stosowano testów kwalifikacyjnych). Rozmowa była przeprowadzana przez Inspektora Powiatowego, w obecności członków komisji. Okoliczności te i przebieg naboru każdorazowo odnotowywano w protokołach, zgodnie z art. 30 *u.s.c.* oraz § 11 ust. 2 i 3 wewnętrznych procedur naboru. Protokoły te zawierały elementy określone w art. 30 ust. 2 *u.s.c.*, przy czym nie wskazano w nich wprost liczby ofert niespełniających wymogów formalnych. Podawano liczbę ofert złożonych i liczbę kandydatów przedstawionych do przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej, tj. spełniających wymagania ustalone w ogłoszeniach o naborze, chociaż z literalnego brzmienia art. 30 ust. 2 pkt 2 *u.s.c.* wynika wymóg zamieszczenia w protokole liczby nadesłanych ofert, w tym liczby

¹⁹ W tym: 33 oferty na stanowisko referenta ds. organizacyjno-prawnych w komórce administracji i kadr, jedna oferta na stanowisko głównego księgowego, a pozostałe sześć dotyczyło stanowiska inspektora nadzoru budowlanego.

²⁰ W przypadku naboru ogłoszonego 1 lutego 2021 r. po rozmowie kwalifikacyjnej został wybrany kandydat (do zawarcia umowy o pracę na czas zastępstwa inspektora nadzoru budowlanego), jednak nie doszło do zatrudnienia z uwagi jego rezygnację, a w kolejnym naborze ogłoszonym 9 kwietnia 2021 r. – jedyny kandydat został zaproszony na rozmowę kwalifikacyjną, na którą się nie stawił. W naborze ogłoszonym 19 lipca 2021 r., z dwóch kandydatów zaproszonych na rozmowę kwalifikacyjną – jeden na nią się nie stawił, a drugi po rozmowie kwalifikacyjnej zrezygnował z ubiegania się o zatrudnienie.

²¹ Dotyczy naboru ogłoszonego 2 czerwca 2021 r.

²² Dalej: BIP.

²³ Zarządzeniami wewnętrznymi: nr 4 z 11 kwietnia 2019 r., nr 5 z 21 maja 2019 r., nr 3 z 15 lutego 2021 r., nr 7 z 4 maja 2021 r., nr 10 z 6 lipca 2021 r., nr 11 z 16 sierpnia 2021 r. i nr 12 z 18 października 2021 r.

ofert niespełniających wymogów formalnych. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że wynikało to z faktu, iż *była to różnica pomiędzy wszystkimi ofertami i ofertami spełniającymi kryteria, wobec tego była to liczba oczywista.*

(akta kontroli str. 39-40, 45-46, 50-51, 56-57, 65-66, 70-71, 77-78, 362-369)

1.6. Stosownie do art. 31 ust. 1 u.s.c., wyniki wszystkich siedmiu przeprowadzonych naborów zostały ogłoszone na stronie BIP PINB i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Nie udokumentowano natomiast – wymaganego powołanym przepisem – zamieszczenia takich informacji w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie PINB. Według wyjaśnienia Inspektora Powiatowego, *wyniki naborów były również zamieszczane na tablicy ogłoszeń w PINB, ale nie było potrzeby odnotowania tego w protokole.* NIK zwraca uwagę, że spełnienie ustawowych wymogów w zakresie upowszechniania wyników naborów winno być dokumentowane.

Zamieszczenie ogłoszeń o wynikach objętych szczegółowym badaniem naborów, w przypadku pięciu naborów nastąpiło po upływie od czterech do 27 dni od terminu składania ofert, a w kolejnych dwóch – po 41 i 47 dniach (w obu tych przypadkach nie doszło do zatrudnienia kandydatów, którzy zrezygnowali po przeprowadzeniu rozmowy kwalifikacyjnej). W protokołach nie odnotowano daty rozstrzygnięcia naborów, przy czym po upływie terminu złożenia ofert Inspektor Powiatowy każdorazowo powoływał komisję, która dokonywała weryfikacji ofert oraz wylaniała kandydatów spełniających kryteria i przedstawiała ich Inspektorowi w celu przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej. Następnie po przeprowadzonych rozmowach ustalany był kandydat do zatrudnienia. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *nie odnotowano daty zakończenia naborów, ponieważ wyniki naborów upowszechniono niezwłocznie, a data opublikowania była równoznaczna z datą zakończenia naboru.* Odnosząc się do spraw, w których wyniki ogłoszono po 41 i 47 dniach od upływu terminu składania ofert wyjaśnił: *kandydaci spełniający kryteria zwlekali z podjęciem decyzji i ostatecznie wycofali się, pomimo wstępnych deklaracji podjęcia pracy. Przedłużony termin ogłoszenia wyników naboru spowodowany był wyjściem naprzeciw niezdecydowanym kandydatom.*

W przypadku trzech skutecznych naborów, Inspektor Powiatowy – zgodnie z § 1 *wewnętrznych procedur nawiązywania stosunku pracy* – zatrudnił jedną z osób wskazanych przez komisję kwalifikacyjną, stosownie do art. 29 ust. 1 u.s.c. Nie wystąpiły okoliczności wskazane w art. 33 u.s.c., tj. konieczność ponownego obsadzenia tego samego stanowiska pracy w ciągu 3 miesięcy od dnia nawiązania stosunku pracy z osobą wyłonioną w drodze naboru.

(akta kontroli str. 32-82, 166-167, 363-369)

1.7. W okresie objętym kontrolą w PINB nie wystąpiły przypadki zatrudniania „ekspertów” poza korpusem służby cywilnej na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej. (akta kontroli str. 30)

1.8. Odnosząc się do problematyki naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej (trudności, ryzyk bądź szans z tym związanych), Inspektor Powiatowy stwierdził, że *Organ Nadzoru Budowlanego w Białymstoku szczebla powiatowego z uwagi na zakres i specyfikę działania wymaga zatrudniania w trybie naboru pracowników posiadających wiedzę, kwalifikacje zawodowe i uprawnienia budowlane w szerokim zakresie specjalności.* Odejście pracowników merytorycznych na emeryturę, zmiana pracy oraz sytuacja finansowa jednostki wiązały się z koniecznością zatrudnienia pracowników w trybie naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej w PINB bez większego doświadczenia oraz wymaganego wykształcenia zawodowego. *Pomimo wielokrotnych ogłoszeń o naborze na wolne stanowisko [...] rekrutacje kończyły się brakiem wyłonienia kandydata z powodu nikłego zainteresowania zatrudnieniem lub rezygnacją ubiegających się o pracę.* Wszelkie trudności związane były z: *brakiem motywacji finansowych, aby zatrudnić w jednostce osoby z odpowiednią wiedzą, osób młodych ze stosownym wykształceniem i uprawnieniami budowlanymi, boomem budowlanym w ostatnich latach w wykonawstwie i zarobkami na budowach, sytuacją epidemiologiczną w kraju oraz trudnościami wynikającymi z wojny poza granicami państwa.* Okoliczności te *negatywnie wpływały na sytuację związaną z naborem.* Żadne uwagi w tym zakresie do Szefa Służby Cywilnej nie były zgłaszane.

(akta kontroli str. 162-165)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na nieuwzględnieniu w procedurze naboru – ustalonej zarządzeniem Powiatowego Inspektora nr 3/2013 z 18 lutego 2013 r. i obowiązującej w okresie objętym kontrolą – obligatoryjnych wytycznych, zawartych w rozdziale III pkt 2, ppkt 2 lit. b, c, f, g, j i k aktualnie obowiązujących *Standardów S.C. z 2020 roku* (a także w rozdziale III pkt 1 ppkt 2, 3, 6, 7, 9 i 10 wcześniej obowiązujących *Standardów S.C. z 2012 roku*), dotyczących zapewnienia, aby:

- zostały sformułowane jednoznaczne kryteria uczestnictwa w kolejnych etapach naboru,
- został wskazany próg zaliczający badane kompetencje, który odpowiada poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku,
- wskazać w ogłoszeniu o naborze, że data nadania dokumentów decyduje o tym, czy kandydat złożył je w terminie – w sytuacji, gdy ogłoszenie o naborze określa minimalny termin na składanie dokumentów, wynikający z ustawy o służbie cywilnej,
- każdy kandydat, który spełnia wymagania formalne, mógł wziąć udział w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym,
- wybierać kandydatów wyłącznie w oparciu o wymagania określone w ogłoszeniu o naborze,
- stosować pytania lub zadania nakierowane na ocenę tych samych kompetencji w oparciu o tę samą metodę i technikę, która będzie gwarantowała porównywalność wyników wszystkich kandydatów. (akta kontroli str. 32-38)

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że procedura ta *nie była aktualizowana z uwagi na strukturę organizacyjną jednostki, która posiada jedynie osiem etatów. Przez ostatnie lata obsadzonych przez wykwalifikowanych pracowników, co skutkowało stabilną sytuacją kadrową jednostki. W konsekwencji nabory na wolne stanowiska w korpusie służby cywilnej odbywały się w chwili rozwiązania umowy o pracę w związku z odejściem pracownika na emeryturę. W ostatnich latach oraz w okresie objętym kontrolą (2019–2022) liczba naborów na wolne stanowiska była niewielka (siedem), z których tylko trzy zostały zakończone sukcesem. Zainteresowanie podjęciem pracy w PINB jest nikłe i spowodowane w większości kwestiami finansowymi. Z punktu widzenia kandydatów powyższe względy były jedynym kryterium uczestnictwa w kolejnych etapach naboru, natomiast w zakresie wiedzy i kompetencji, w tym uprawnień budowlanych na stanowiska merytoryczne nie pokrywały minimum zapotrzebowania jednostki. Uregulowania wprowadzone Standardami S.C. z 2020 roku nie zostały zaktualizowane w procedurze naboru w PINB z uwagi na niestabilną i ciągle zmieniającą się rzeczywistość faktyczną oraz prawną kraju związaną z pandemią COVID-19, a jednym z podstawowych i najpilniejszych zadań było zapewnienie bezpieczeństwa oraz ochrona pracowników i interesantów PINB.* (akta kontroli str. 166-169)

Odnosząc się do wyjaśnień, zauważyć należy, że wymagania w tym zakresie były zawarte również we wcześniej obowiązujących *Standardach S.C. z 2012 roku* i powinny być uwzględnione w przyjętej w 2013 roku procedurze naboru. Zdaniem NIK, ich zapisanie w wewnętrznych procedurach naboru i stosowanie zapewni większą transparentność przeprowadzanych w przyszłości naborów na wolne stanowiska w służbie cywilnej.

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektor Powiatowy ustalił procedury naboru do służby cywilnej, wywiązując się tym samym z obowiązku nałożonego art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. c, ust. 9 i 10 *u.s.c.*, przy czym nie były one aktualizowane od ich wprowadzenia w 2013 roku i nie odnosiły się do niektórych elementów wskazanych w standardach określonych przez Szefa Służby Cywilnej. Zgodnie z tymi procedurami i art. 28 ust. 1-4 *u.s.c* ogłoszono i przeprowadzono siedem naborów, a w szczególności prawidłowo i terminowo upowszechniono ogłoszenia zawierające wymagane elementy oraz stosownie do art. 30 *u.s.c.* udokumentowano przebieg naboru w sporządzonych protokołach. W ocenie NIK, w organizowanych w przyszłości naborach należy jednak dokumentować wszelkie zaistniałe w ich toku okoliczności mające znaczenie przy ocenie zachowania spełnienia wymogów ustawowych. W wyniku przeprowadzonych naborów uzupełniono braki kadrowe wynikające głównie z odejścia dwóch pracowników na emeryturę. Pozyskano pracowników na stanowiska głównego księgowego, referenta ds. organizacyjnych oraz inspektora ds. postępowań administracyjnych. Natomiast nieskuteczne okazały się nabory na stanowisko inspektora nadzoru budowlanego

ds. inspekcji i kontroli, głównie z powodu małego zainteresowania lub rezygnacji kandydatów w trakcie rekrutacji.

OBSZAR

2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie

Opis stanu faktycznego

2.1. Stosownie do wymogów art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a, w związku z ust. 9 i 10 *u.s.c.*, Inspektor Powiatowy wprowadził – zarządzeniem wewnętrznym nr 7/2013 z 28 lutego 2013 r. – *Program zarządzania zasobami ludzkimi w PINB*. Według zapisów w nim zawartych, został on utworzony w celu zwiększenia efektywności i skuteczności zarządzania członkami korpusu służby cywilnej oraz podejmowania działań zgodnie z przepisami prawa oraz w oparciu o zasady służby cywilnej. Program ten objął trzy grupy zagadnień: [1] planowanie zasobów ludzkich, nabór pracowników (obejmujące kwestie dotyczące identyfikacji potrzeb kadrowych i naboru); [2] rozwój pracowników (realizowany poprzez ustalony plan szkoleń oraz procedurę ustalania indywidualnego rozwoju członków korpusu służby cywilnej); [3] motywowanie pracowników (kwestie odnoszące się do wynagradzania, ocen pracowników i ich awansowania). W programie nie określono stanu zatrudnienia niezbędnego do realizacji zadań PINB. Przedmiotowy program nie był aktualizowany od czasu jego wprowadzenia w życie, tj. od 28 lutego 2013 r., chociaż nie zawierał niektórych elementów określonych w *Standardach S.C. z 2012 roku*, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 29-31, 83-85)

2.2. Ogólne zasady awansowania pracowników PINB zostały zawarte w *Programie zarządzania zasobami ludzkimi w PINB*. Określono w nim, że awanse możliwe są po spełnieniu następujących kryteriów: [1] kandydat powinien wykazać się szczególnymi osiągnięciami na dotychczasowym stanowisku pracy; [2] posiadać wiedzę, umiejętności, doświadczenie zawodowe niezbędne do wykonywania zadań na wyższym stanowisku; [3] spełniać wymagania określone w opisie stanowiska pracy. Decyzje o awansie pracownika podejmuje Inspektor Powiatowy, po zasięgnięciu opinii bezpośrednich przełożonych pracownika. (akta kontroli str. 29-31, 83-85)

W rozdziale II pkt 5 *Standardów S.C. z 2020 roku* (a także w rozdziale II pkt 2 i 10 wcześniej obowiązujących *Standardów S.C. z 2012 roku*) zalecono m.in. określenie i upowszechnienie zasad realizacji i obiegu dokumentów procesów kadrowych oraz regularne badanie opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi. W PINB nie określono tych kwestii w formie uregulowań wewnętrznych.

Sprawy kadrowe PINB były prowadzone przez inspektora ds. kadr (do lipca 2021 roku), a od listopada 2021 roku przez referenta ds. organizacyjno-prawnych), którym przypisano prowadzenie dokumentacji osobowej pracowników (m.in. umowy o pracę, badania lekarza medycyny pracy, wymagane kwestionariusze i oświadczenia, kierowanie na szkolenia BHP, ewidencja czasu pracy, czynności związane z rozwiązaniem stosunku pracy). W PINB nie prowadzono natomiast badania opinii pracowników na temat zarządzania ludźmi. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że nie podejmowano takich badań, z uwagi na to, że jest to mała jednostka, jeśli chodzi o ilość zatrudnionych osób, jest transparentna i wymiana opinii odbywa się bezpośrednio, bez konieczności przeprowadzania pisemnego dokumentowania badania opinii. (akta kontroli str. 29-31, 357-359, 362-369)

2.3. Zarządzeniem wewnętrznym nr 7/2012 z 28 grudnia 2012 r. Inspektor Powiatowy ustalił procedury odbywania służby przygotowawczej dla pracowników podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej. Nie zostały one upowszechnione, np. w formie publikacji na stronie BIP. W procedurach tych określono, w szczególności:

- a) cel służby przygotowawczej (teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych),
- b) procedurę przeprowadzania służby przygotowawczej – kwestie związane ze skierowaniem do odbycia służby przygotowawczej, jej skróceniem bądź zwolnieniem z jej odbywania, opiniowanie celem podjęcia decyzji dotyczącej zakresu i czasu trwania,
- c) etapy służby przygotowawczej – kwestie związane z realizacją części teoretycznej i praktycznej, zasady powoływania komisji egzaminacyjnej, przebieg czynności

oceniających oraz sposób ustalenia oceny i sporządzenia protokołu z egzaminu końcowego.

Załączniki do zarządzenia stanowiły wzory formularzy, takich jak: skierowanie do odbycia służby przygotowawczej, zaświadczenie o skróceniu służby przygotowawczej, zwolnienie z odbycia służby przygotowawczej, protokół z posiedzenia komisji egzaminacyjnej (oceniającej przebieg i wyniki służby przygotowawczej), zaświadczenie o ukończeniu z wynikiem pozytywnym służby przygotowawczej.

W pkt. III.9 procedury zastrzeżono, że zwolnienie pracownika z odbycia służby przygotowawczej nie zwalnia go z egzaminu końcowego.

W obowiązujących w PINB zasadach organizacji służby przygotowawczej nie uwzględniono niektórych wymogów zalecanych postanowieniami rozdziału II pkt 6 ppkt 2 *Standardów S.C. z 2020 roku*, tj. określenia:

- formy egzaminu i sposobu jego przeprowadzania tak, by zapewnić równe traktowanie wszystkich osób,
- tematyki służby przygotowawczej, z uwzględnieniem zagadnień dotyczących: osób ze szczególnymi potrzebami, etyki i uczciwości, zasad służby cywilnej, zasad prostego języka, mobbingu, równego traktowania.

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że nie wprowadzono takich unormowań, *ze względu na fakt, że nie miały one obligatoryjnego charakteru.* (akta kontroli str. 86-95, 166-170)

W latach 2019–2022 (do 15 grudnia, tj. dnia zakończenia kontroli NIK), Inspektor Powiatowy zwolnił z odbycia służby przygotowawczej czterech pracowników, tj.: trzech zatrudnionych w PINB w tym okresie i jednego zatrudnionego w 2018 roku. Jedno z tych zwolnień dotyczyło głównej księgowej (zatrudnionej w PINB od 2019 roku na ½ etatu), która już wcześniej (tj. od 2010 roku) była zatrudniona w korpusie służby cywilnej na takim samym stanowisku w jednostce administracji rządowej, w której odbyła służbę przygotowawczą. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *osoba ta została zwolniona ze służby przygotowawczej, pomimo że odbyła już taką służbę w innej jednostce, celem zabezpieczenia się pod względem spełnienia wymogów u.s.c. (wobec wątpliwości zaistniałych na tle nowej sytuacji, z którą nie zetknęliśmy się wcześniej).* W przypadku pozostałych trzech osób zwolnienie z odbycia służby przygotowawczej nastąpiło na podstawie art. 36 ust. 7 *u.s.c.*, po uprzednim: złożeniu pisemnego, umotywowanego wniosku w tej sprawie i opinii Zastępcy Inspektora Powiatowego oraz zaliczeniu komisijnego egzaminu (m.in. pisemnego testu) i uzyskaniu pozytywnej oceny końcowej (udokumentowanych protokołem posiedzenia komisji). Jako uzasadnienie zwolnienia Inspektor Powiatowy wskazał: opinię osoby kierującej komórką zatrudnienia pracownika, posiadaną wiedzę i zdobytą praktykę na zajmowanym stanowisku w trakcie wykonywania swoich obowiązków, terminowość, wykazaną odpowiedzialność, rzetelność w realizacji obowiązków. (akta kontroli str. 12, 29-31, 96-98, 362-369)

2.4. Stosownie do art. 37 ust. 1 *u.s.c.*, w okresie objętym kontrolą pierwszej ocenie w służbie cywilnej poddano trzech pracowników (w tym jednego zatrudnionego w 2018 roku). Z analizy dokumentacji tych ocen – w kontekście zachowania wymogów *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej*²⁴ – wynikało w szczególności, że:

- bezpośredni przełożony przeprowadził z pracownikiem rozmowę, podczas której zapoznał pracownika ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej i omówił elementy wskazane w § 3 powołanego rozporządzenia, przy czym z zachowaniem terminu określonego w tym przepisie (w terminie 21 dni od nawiązania stosunku pracy) nastąpiło to w przypadku dwóch z trzech ocen;
- bezpośredni przełożony wyznaczył termin na złożenie przez pracownika sprawozdania dotyczącego realizowanych przez niego zadań, przy czym w dwóch przypadkach termin ten został określony zgodnie z wymogami art. 38 ust. *u.s.c.* i § 4 ust. 1 powołanego rozporządzenia, a w jednym – w sposób niespełniający tych wymogów;
- do arkusza pierwszej oceny zostały wpisane informacje wymagane § 4 ust. 2 tego rozporządzenia;

²⁴ Dz.U. z 2015 r. poz. 1144. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie pierwszej oceny*.

- według zapisów w arkuszu oceny, pierwsza ocena – zgodnie z § 7 powołanego rozporządzenia – polegała na: [1] przeprowadzeniu z ocenianym rozmowy ocenającej, w zakresie określonym w § 2 rozporządzenia; [2] przyznaniu ocen częściowych za postawę ocenianego, jego zaangażowanie i postępy w pracy, relacje ze współpracownikami oraz terminowość wykonywania zadań, odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z elementów oceny, z uwzględnieniem ich opisów; [3] ustaleniu oceny łącznej, będącej średnią arytmetyczną z ocen częściowych, o których mowa w pkt 2; [4] przyznaniu pozytywnej pierwszej oceny;
- stosownie do § 9 ust. powołanego rozporządzenia oceny częściowe i ocena łączna zostały wpisane do arkusza oceny, skorzystano także z – wynikającej z § 10 ust. 6 tego rozporządzenia – możliwości wpisania do arkusza wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianego;
- ocenianych zapoznano z pierwszą oceną, niezwłocznie po jej dokonaniu (stosownie do § 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia), oryginał arkusza wraz ze sprawozdaniem włączono do akt osobowych ocenianego (zgodnie z wymogiem § 11 ust. 2 tego rozporządzenia), ale nie udokumentowano przekazania kopii arkusza oceny ocenianemu.
(akta kontroli str. 13, 29-31, 105-106)

Przypadki niedochowania wymogów ustalonych przepisami *rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny* szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.5. Stosownie do art. 81 ust. *u.s.c.*, pracowników służby cywilnej zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony poddano ocenom okresowym. Z analizy dokumentacji wszystkich 14 takich ocen przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą²⁵ – w kontekście zachowania wymogów art. 81 - 83 *u.s.c.* i *rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej*²⁶ – wynikało m.in., że:

- oceny okresowe przeprowadzono z zachowaniem wymogu ich sporządzania co 24 miesiące (zgodnie art. 81 ust. 4 *u.s.c.*), z wyjątkiem czterech pracowników ocenianych w 2019 roku;
- trzy oceny przeprowadzono z zastosowaniem wszystkich kryteriów obowiązkowych wymaganych § 4 ust. 2 i 3 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych* (w pozostałych 11 sprawach wystąpiły braki w tym zakresie, z uwagi na zastosowanie nieaktualnych druków arkusza oceny²⁷);
- stosownie do postanowień § 3 ust. 1 powołanego rozporządzenia, oceny sporządzono na arkuszach oceny pracownika służby cywilnej, przy czym w 11 z 14 ocen zastosowano nieaktualne druki arkusza oceny²⁸, co skutkowało m.in. pominięciem niektórych obowiązkowych kryteriów oceny;
- sporządzenie ocen na piśmie – stosownie do § 11 ust. 1 powołanego rozporządzenia – polegało na przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych (a w trzech ocenach – także kryteriów dodatkowych²⁹), ustaleniu ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny – przez wyliczenie średniej arytmetycznej z ocen częściowych oraz przyznaniu we wszystkich przypadkach oceny pozytywnej w związku z ustaleniem wymaganego ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny, jednak w 11 z 14 ocen zastosowano przy tym nieobowiązującą skalę punktową, co było konsekwencją zastosowania nieobowiązującego arkusza oceny według wzoru z 2009 roku);
- wnioski dotyczące indywidualnego programu rozwoju zawodowego sformułowano i zapisano w trzech arkuszach ocen (przy czym żaden z pracowników nie miał ustalonego takiego programu);

²⁵ W okresie objętym kontrolą sześciu pracowników podlegało dwukrotnie ocenie okresowej (w 2019 roku i w 2021 roku).

²⁶ Dz.U. z 2016 r. poz. 470. Rozporządzenie zwane dalej *rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych*.

²⁷ Ustalone rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz.U. z 2009 r. Nr 74, poz. 633), które zostało uchylone z dniem 27 sierpnia 2015 r.

²⁸ Jak w poprzednim przypisie.

²⁹ W kolejnych trzech ocenach do arkusza wpisano kryteria dodatkowe, ale ich nie oceniono.

- zgodnie z wymogami § 12 ust. 1 powołanego rozporządzenia, w 11 przypadkach oceniający niezwłocznie zapoznał ocenianego z oceną sporządzoną na piśmie, w jednym – oceniany podpisał arkusz bez odnotowania daty zapoznania z oceną, a w pozostałych dwóch – w ogóle nie udokumentowano zapoznania z oceną;
- w okresie objętym kontrolą w PINB nie wystąpiły przypadki dwukrotnej, następującej po sobie, negatywnej oceny pracownika. (akta kontroli str. 14, 107-116)

Przypadki niedochowania wymogów ustalonych przepisami *u.s.c.* i *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych* szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

2.6. W okresie objętym kontrolą odnotowano dwa odejścia z PINB pracowników służby cywilnej. W 2019 roku dotyczyło to osoby zatrudnionej na stanowisku głównej księgowej (1/2 etatu) i stanowiło to 15,7% ogółu zatrudnionych osób, a w 2021 roku – starszego inspektora ds. kadr (pełny etat), stanowiło to 15,6% stanu osobowego. W obu przypadkach związane to było z nabyciem przez pracowników uprawnień emerytalnych. (akta kontroli str. 26)

2.7. W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) żaden z pracowników PINB nie ubiegał się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej. W tym okresie, w PINB nie zatrudniano urzędników służby cywilnej. (akta kontroli str. 16)

2.8. Inspektor Powiatowy określił zasady nagradzania pracowników PINB (zarządzeniem wewnętrznym nr 8/2013 z 28 lutego 2013 r.) ustalając m.in., że może przyznawać nagrody *pracownikom, którzy poprzez wzorowe wypełnianie obowiązków, przejawianie inicjatywy w pracy i podnoszenie jej wydajności oraz jakości przyczyniają się w sposób szczególny do efektywnego wykonywania zadań jednostki*. W zasadach nagradzania określono cele przyznawania nagród i kryteria stanowiące podstawę określenia ich wysokości³⁰. Zapisano także, że *za szczególne osiągnięcia zawodowe pracowników, wpływające na realizację priorytetowych zadań Inspektoratu, kierownik jednostki może przyznawać nagrody specjalne, w miarę posiadanych środków finansowych*. (akta kontroli str. 29-31, 293-294)

W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) pracownikom PINB (bez Inspektora Powiatowego), z zachowaniem wymogów wewnętrznych unormowań – wypłacono łącznie 164,5 tys. zł nagród, w tym w kolejnych latach: 67,2 tys. zł, 50,3 tys. zł, 5,5 tys. zł i 41,5 tys. zł (w przeliczeniu na jeden pełny etat średnia wypłaconych nagród wyniosła: 10,5 tys. zł, 7,1 tys. zł, 0,9 tys. zł i 6,0 tys. zł). W aktach osobowych pracowników PINB znajdowały się pisma Inspektora Powiatowego w sprawie przyznania nagród. W 2021 roku pracownikom wypłacono ponadto 18,5 tys. zł dodatków motywacyjnych (średnio 2,9 tys. zł na w przeliczeniu na jeden etat). Nagrody Inspektorowi Powiatowemu zostały przyznane przez Starostę Białostockiego. (akta kontroli str. 18, 29-31, 123-127)

2.9. Stosownie do art. 25 ust. 5 *u.s.c.*, Inspektor Powiatowy przekazał Szefowi Służby Cywilnej – w wymaganym terminie (do końca stycznia każdego roku) – sprawozdania z realizacji zadań wynikających z tej ustawy za lata 2019–2021. (akta kontroli str. 30-31, 171-221)

2.10. W okresie objętym kontrolą, pracownicy PINB nie występowali do Inspektora Powiatowego o zgody na podjęcie dodatkowego zatrudnienia lub zajęcia zarobkowe członków korpusu służby cywilnej. (akta kontroli str. 19, 162-165)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Inspektor Powiatowy nie dokonał aktualizacji wprowadzonego – zarządzeniem wewnętrznym nr 7/2013 z 28 lutego 2013 r. – *Programu zarządzania zasobami ludzkimi w PINB*, tym samym nie zastosował się do obligatoryjnych wytycznych rozdziału II pkt 2 *Standardów S.C. z 2012 roku* (obowiązujących do 11 marca 2020 r.) i rozdziału II pkt 1 ppkt 3 aktualnie obowiązujących *Standardów S.C. z 2020 roku*. Zgodnie z nimi,

³⁰ Wyszczególniono następujące kryteria: rzetelność i terminowość, wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania przy realizacji powierzonych obowiązków, skuteczna komunikacja i umiejętność współpracy z innymi pracownikami, pozytywne podejście do klienta, podejmowanie trafnych decyzji do osiągnięcia celów i odpowiedzialności, samodzielność i inicjatywa, kreatywność, radzenie sobie w sytuacjach kryzysowych, umiejętności analityczne, przestrzegania dyscypliny czasu pracy.

wzmiankowany program urzędy aktualizują co najmniej raz na trzy lata. Przy tym, aktualizacji takich nie dokonywano, mimo braku w *programie zarządzania zasobami ludzkimi* niektórych elementów wymaganych rozdziałem II pkt 1 *Standardów S.C. z 2012 roku*, np. określenia: priorytetów w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi; celów rocznych i harmonogramu wdrożenia zarządzania zasobami ludzkimi w okresie nie krótszym niż trzy lata; monitoringu i ewaluacji zarządzania zasobami ludzkimi. Według postanowień rozdziału II pkt 1 ppkt 2 aktualnie obowiązujących *Standardów S.C. z 2020 roku*, urzędy zatrudniające 50 członków korpusu służby cywilnej i mniej, dostosowują program zarządzania zasobami ludzkimi do własnych potrzeb i możliwości (to oznacza, że nie musi on zawierać elementów określonych w tych standardach). Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *brak aktualizacji wynikał z wieloletniej stabilnej sytuacji kadrowej jednostki oraz znikomej w tym czasie liczby naborów na wolne stanowiska w korpusie służby cywilnej, która w realizacji postawionych zadań i celów działała efektywnie i profesjonalnie. Dodatkowo, w związku sytuacją pandemii COVID-19 w okresie ostatnich dwóch lat i powstałymi przy tym licznymi ograniczeniami w różnych obszarach, działania były nakierowane przede wszystkim na szybkie i efektywne reagowanie na zmieniającą się sytuację pandemiczną kraju oraz zachowanie i zapewnienie w jak największym stopniu bezpieczeństwa pracownikom oraz interesantom PINB.*(akta kontroli str. 29-31, 166-170)

2. Pierwsze oceny w służbie cywilnej przeprowadzone zostały przez Zastępcę Inspektora Powiatowego³¹ z naruszeniem niektórych wymogów *rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny* lub art. 38 ust. 1 *u.s.c.*, w przypadku dwóch³² z trzech ocenianych pracowników, tj.

[A] Nie dochowano, ustalonego § 3 powołanego rozporządzenia, 21-dniowego terminu (liczonego od nawiązania stosunku pracy) na przeprowadzenie rozmowy mającej na celu zapoznanie jednego z trzech ocenianych pracowników ze sposobem dokonywania pierwszej oceny i omówienie wymogów określonych w pkt. 2 i 3 tego przepisu, bowiem taką rozmowę przeprowadzono 29 dnia po nawiązaniu stosunku pracy. Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła, że spowodowane to było *przeoczeniem, a przy tym pracownik ten przebywał wcześniej w tut. Inspektoracie na jednorocznym stażu z Urzędu Pracy i dał się poznać jako dobry pracownik, stąd też rozmowa była tylko formalnością, a kilkudniowa zwłoka w dopełnieniu formalności wynikała z natłoku spraw.* (akta kontroli str. 105-106, 117-122)

[B] Z niezachowaniem wymogów § 4 ust. 1 powołanego rozporządzenia i art. 38 ust. 1 *u.s.c.* wyznaczony został termin na złożenie sprawozdania dotyczącego zadań realizowanych przez jednego z trzech ocenianych pracowników, bowiem nie wskazano daty początkowej i końcowej wyznaczonego okresu, a przy tym wskazana konkretna data (31 marca 2020 r.) uniemożliwiała dokonanie oceny w terminie ustalonym w art. 38 ust. 1 *u.s.c.*, tj. nie później niż miesiąc przed upływem okresu, na który została zawarta umowa o pracę ocenianego (bowiem umowa o pracę na czas określony była zawarta do 31 lipca 2019 r.). Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła, że *wynikło to z niezrozumienia przepisu, braku przeszkolenia i doświadczenia oraz konieczności realizowania niezbędnych zadań związanych z wykonywaniem obowiązków inspektora nadzoru budowlanego (poza obowiązkami Zastępcy Inspektora Powiatowego – także rozstrzygnięcie merytorycznie spraw dotyczących pozwoleń na użytkowanie, samowoli budowlanych, kontroli budów, obiektów budowlanych w użytkowaniu na terenie gmin Supraśl, Gródek, Suraj).*

³¹ Kierujący pracą wydziałów i komórek PINB (stosownie do § 9 ust. 5 regulaminu organizacyjnego PINB) i przeprowadzająca oceny (pierwsze i okresowe) podległych pracowników PINB w okresie objętym kontrolą i wcześniej.

³² Wszystkie nieprawidłowości dotyczyły tego samego pracownika, a w przypadku ostatniej (ppkt D) dodatkowego innego pracownika.

W przypadku opisanej oceny nie skorzystano z – przewidzianej w § 5 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny – możliwości wyznaczenia nowego terminu na złożenie sprawozdania, z uwagi na usprawiedliwioną nieobecność pracownika (przebywanie od 26 listopada 2018 r. do 24 listopada 2019 r. na urlopach: macierzyńskim i rodzicielskim). Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła, że spowodowane to było *niedopatrzeniem i brakiem osoby odpowiedzialnej za sprawy kadrowe*.

(akta kontroli str. 105-106, 117-122)

[C] Poddano ocenie i przyznano – jednemu z trzech ocenianych pracowników – ocenę pozytywną, mimo że w świetle przedłożonej dokumentacji nie został spełniony jeden z warunków jej przyznania, tj. zaliczenie egzaminu ze służby przygotowawczej, wymagane § 10 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny. Ocenę wystawiono bowiem w 12 marca 2020 r., a protokół z posiedzenia komisji egzaminacyjnej opatrzony był datą 19 marca 2020 r. (nie podano innej daty przeprowadzenia egzaminu), zaś opinie i wniosek dotyczący zwolnienia od służby przygotowawczej wystawiono z datą 16 marca 2020 r. (zwolnienie z odbycia służby przygotowawczej opatrzono zostało datą 7 października 2020 r.). Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła, że *prawdopodobnie omyłkowo wpisano daty w dokumentach, w pośpiechu i nawale obowiązków, ponieważ była to tylko formalność z uwagi na codzienny bezpośredni kontakt i współpracę, pozwalające poznać i ocenić pracownika na podstawie bezpośredniego kontaktu*.

(akta kontroli str. 96-106, 117-122)

[D] Pierwsze oceny dwóch z trzech ocenianych pracowników przeprowadzono z niezachowaniem terminu określonego w § 8 ust. 1 powołanego rozporządzenia, w myśl którego bezpośredni przełożony przeprowadza z ocenianym rozmowę oceniającą niezwłocznie po złożeniu sprawozdania przez ocenianego albo po upływie terminu wyznaczonego na złożenie sprawozdania. Tymczasem nastąpiło to: w jednym przypadku po 34 dniach od sporządzenia sprawozdania, ale przed upływem terminu na jego złożenie, a w drugim przypadku po 68 dniach od sporządzenia sprawozdania i po 54 dniach od upływu terminu na jego złożenie. Zarazem nie udokumentowano daty złożenia tych sprawozdań, innej niż data sporządzenia. Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła, że wynikało to z *braku osoby odpowiedzialnej za sprawy kadrowe, której obowiązki przypisano pracownikowi zajętemu sprawami merytorycznymi wymagającymi kontroli i pracy terenowej oraz wydawaniem terminowych rozstrzygnięć*.

(akta kontroli str. 105-106, 117-122)

[E] W aktach osobowych nie zamieszczono potwierdzenia – wymaganego § 11 ust. 2 powołanego rozporządzenia – przekazania ocenianemu kopii arkusza oceny. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *kopie arkuszy pierwszych ocen przekazywano ocenianym, a jedynie przez przeoczenie nie zostało to udokumentowane*.

(akta kontroli str. 105-106, 362-369)

3. Okresowe oceny pracowników służby cywilnej przeprowadzone zostały – przez Zastępcę Powiatowego Inspektora, z wyjątkiem ocen Zastępcy i Głównego Księgowego, których ocenił Inspektor Powiatowy – z naruszeniem niektórych wymogów z art. 81 ust. 4 i 5 u.s.c. lub rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, tj.:

a) W przypadku czterech z 14 ocen okresowych pracowników (wszystkie z 2019 roku) nie zachowywano wymogu ich sporządzania co 24 miesiące, tj. terminu ustalonego w art. 81 ust. 4 u.s.c. Dotyczyło to czterech osób, których ostatnie wcześniejsze udokumentowane oceny sporządzono z datą 23 marca 2015 r. (przed 48 miesiącami).

(akta kontroli str. 107-116)

b) W przypadku 11 (z ogółem 14) ocen przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, sporządzono je na nieaktualnym druku arkusza oceny. Zastosowano bowiem arkusz oceny ustalony nieobowiązującym już rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów

z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej³³, co skutkowało:

- niezastosowaniem żadnego z pięciu kryteriów obowiązkowych³⁴ wymaganych § 4 ust. 2 obowiązującego *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych* oraz dwóch bądź trzech z pięciu kryteriów obowiązkowych³⁵ wymaganych § 4 ust. 3 obowiązującego *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych* (ujętych odpowiednio we wzorach arkuszy B i C, ustalonych w załączniku Nr 3 i 4 obowiązującego *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*),
 - brakiem odnotowania omówienia kryteriów oceny, wymaganego § 5 ust. 1 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*,
 - zastosowaniem nieobowiązującej skali punktowej przy przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych (a w trzech ocenach – także kryteriów dodatkowych) i ustaleniu ogólnego poziomu spełniania kryteriów oceny.
(akta kontroli str. 107-116)
- c) W przypadku 11 z 14 ocen, czynności określone w § 5 i 6 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych* (rozmowa w celu omówienia spraw związanych z przyszłą oceną oraz zapoznanie ocenianego z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny), które – stosownie do § 7 pkt 1 tego *rozporządzenia* – powinny być dokonane w terminie 30 dni od dnia sporządzenia poprzedniej oceny, zostały zrealizowane z niedochowaniem tego terminu, bowiem: w pięciu przypadkach czynności te miały być dokonane w dacie kolejnej (aktualnie dokonywanej) oceny, w innych sześciu przypadkach – po 31-32 dniach od aktualnej oceny. Natomiast w kolejnych dwóch przypadkach poprawiono w sposób nieczytelny datę (rok dokonania czynności).
(akta kontroli str. 107-116)
- d) Nie udokumentowano czynności doręczenia ocenianemu kopii części I arkusza (po przeprowadzeniu rozmowy w celu omówienia spraw związanych z przyszłą oceną oraz zapoznania ocenianego z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny), co było niezgodne z wymogami § 6 ust. 3 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*, w myśl których oryginał arkusza niezwłocznie włącza się do akt osobowych ocenianego, a kopię części I arkusza oceniający doręcza ocenianemu.
(akta kontroli str. 107-116)
- e) Nie dopełniono wymogu przeprowadzenia (przed sporządzeniem pisemnej oceny) rozmowy oceniającego z ocenianym w przypadku czterech ocen (dwóch w 2019 roku i dwóch w 2021 roku) albo odnotowano przeprowadzenie jej przed datą sporządzenia poprzedniej oceny w dwóch przypadkach (w 2019 roku), a w jednym przypadku – po aktualnej ocenie (w 2021 roku), co było niezgodne z § 10 *rozporządzenia w sprawie ocen okresowych*, w myśl którego przed sporządzeniem oceny na piśmie oceniający przeprowadza z ocenianym rozmowę oceniającą, podczas której omawia elementy określone w tym przepisie.
(akta kontroli str. 107-116)
- f) W sporządzonych 11 z 14 ocen okresowych nie zawarto wniosków dotyczących indywidualnego rozwoju zawodowego, których wymóg wpisania do arkusza oceny został ustalony art. 81 ust. 5 *u.s.c.* i wynikał także z § 11 ust. 1 pkt 5 powołanego *rozporządzenia*.
(akta kontroli str. 107-116)
- g) W przypadku trzech z 14 ocen nie dokonano lub nie udokumentowano – wymaganego § 12 ust. 1 powołanego *rozporządzenia* – niezwłocznego zapoznania ocenianego z oceną sporządzoną na piśmie, bowiem dwóch ocenianych pracowników (po jednym w 2021 roku i w 2022 roku) – w ogóle nie potwierdziło zapoznania się z oceną,

³³ Dz.U. z 2009 r. Nr 74, poz. 633. Rozporządzenie uchylone z dniem 27 sierpnia 2015 r.

³⁴ W konsekwencji zastosowania arkusza ocen wg wzoru z 2009 roku (arkusz A) oceniono wg kryteriów obowiązkowych: 1/ rzetelność i terminowość, 2/ wiedza specjalistyczna i umiejętność jej wykorzystania, 3/ orientowanie na osiąganie celów, 4/ doskonalenie zawodowe. Nie zastosowano kryteriów z arkusza B z 2016 roku: 1/ zarządzanie ludźmi, 2/ podejmowanie decyzji i odpowiedzialność, 3/ organizacja pracy, 4/ współpraca, 5/ komunikacja.

³⁵ Jako kryteriów obowiązkowych nie stosowano kryteriów: organizacja pracy, współpraca, komunikacja, przy czym w trzech ocenach – komunikacja znalazła się wśród ocenionych kryteriów dodatkowych.

a pracownik oceniany w 2022 roku – podpisał arkusz bez odnotowania daty zapoznania z oceną. (akta kontroli str. 107-116)

- h) Po przeprowadzeniu ocen nie dopełniono wymogów z § 12 ust. 2 powołanego rozporządzenia, tj. nie włączono arkuszy ocen do akt osobowych ocenianych (arkusze oceny były przechowywane poza aktami osobowym) i nie udokumentowano przekazania kopii tych arkuszy ocenianym. (akta kontroli str. 107-116)

Zastępca Inspektora Powiatowego wyjaśniła, że nieprawidłowości w dokonywaniu ocen były wynikiem braku przeszkolenia z tego zakresu, braku znajomości zarządzania zasobami ludzkimi, obciążenia pracą merytoryczną. Dodała, że wobec kilkuosobowej obsady inspektoratu i transparentności stanowisk, bezpośrednich kontaktów pracownik – zwierzchnik, stwierdzone nieprawidłowości, pomimo że są faktem to [...] w żaden sposób nie wpływają negatywnie na pracę i funkcjonowanie inspektoratu. Zdaniem Zastępcy Inspektora Powiatowego, wymogi rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 roku nie zdają egzaminu w tak małych jednostkach, przysparzają im obowiązków, które nie powinny odbywać się kosztem innych wielorakich zadań postawionych jednostce. Zwróciła też uwagę na brak osoby zajmującej się polityką kadrową i zarządzaniem zasobami ludzkimi, co jest wynikiem niewielkiej kilkuosobowej obsady kadrowej. (akta kontroli str. 107-122)

NIK zwraca uwagę, że do 25 lipca 2021 r. w PINB zatrudniano inspektora ds. kadr, a od 2 listopada 2021 r. – referenta ds. organizacyjno-prawnych (na ½ etatu), do których zadań należała m.in. obsługa spraw kadrowych. (akta kontroli str. 357-360)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektor Powiatowy wywiązał się z obowiązku ustalonego w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a i ust. 9 i 10 u.s.c. i wprowadził Program zarządzania zasobami ludzkimi w PINB, jednak od 2013 roku nie zaktualizował tego programu, co było niezgodne z wytycznymi rozdziału II pkt 2 Standardów S.C. z 2012 roku i rozdziału II pkt 1 ppkt 3 aktualnie obowiązujących Standardów S.C. z 2020 roku – zobowiązującymi do aktualizowania tego programu co najmniej raz na trzy lata. Zgodnie z art. 36 ust. 7 u.s.c. zwolnił pracowników z odbywania służby przygotowawczej i z art. 25 ust. 5 u.s.c. przekazał Szefowi S.C. sprawozdania z realizacji zadań określonych tą ustawą. Stosownie do wymogu art. 37 ust. 1 u.s.c. i art. 81 ust. 1 u.s.c., pracowników służby cywilnej poddano pierwszym i okresowym ocenom, lecz w przypadku obu rodzajów ocen naruszono przepisy rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny i rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, poprzez przypadki niedochowania terminów dokonania poszczególnych czynności lub nierzetelnego dokumentowania przebiegu procesu oceniania. Okresowych ocen – w 11 przypadkach (z ogółem 14) – dokonano przy zastosowaniu nieaktualnych wszystkich bądź niektórych kryteriów oceny, a ponadto nie sformułowano wniosków dotyczących indywidualnego rozwoju zawodowego. Nie włączono arkuszy ocen do akt osobowych ocenianych i nie udokumentowano przekazania kopii tych arkuszy ocenianym.

OBSZAR

3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

3.1. Inspektor Powiatowy – zarządzeniem wewnętrznym nr 6/2013 z 28 lutego 2013 r.³⁶ – wprowadził zasady ustalania corocznego planu szkoleń członków korpusu służby cywilnej w PINB. Zapisano w nim m.in., że: [1] w celu wykorzystania zasobów ludzkich i zapewnienia profesjonalnej realizacji zadań niezbędne jest szkolenie pracowników PINB oraz stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych, a polityka szkoleniowa obejmuje: analizę potrzeb szkoleniowych, planowanie szkoleń, realizację szkoleń, ocenę ich efektywności; [2] szkolenie dla pracowników PINB realizowane jest w oparciu o roczny plan szkoleń, sporządzany do dnia 31 stycznia oraz weryfikowany w trakcie roku kalendarzowego. W dalszych uregulowaniach zawarto zapisy dotyczące: rodzaju i formy prowadzenia szkoleń, zasad udziału pracowników w szkoleniach (uczestnictwo w szkoleniach traktowane na równi z wykonywaniem obowiązków służbowych), finansowania szkoleń i oceny ich jakości.

(akta kontroli str. 128-133)

³⁶ Zarządzenie w sprawie planu szkoleń członków korpusu służby cywilnej PINB.

Zarządzeniem wewnętrznym nr 4 /2013 z 26 lutego 2013 r. Inspektor Powiatowy wprowadził procedurę ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, który to program stanowił podstawę do kierowania na szkolenia (§ 1 ust. 2). Program – według § 1 ust. 1 tej procedury – powinien ustalać bezpośredni przełożony, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, bezpośrednio po dokonaniu analizy m.in.: potrzeb szkoleniowych, priorytetów szkoleniowych opracowanych przez kierownika jednostki, wniosków zawartych w ocenie okresowej pracownika, planowanej ścieżki awansu stanowiskowego i finansowego oraz planów i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej. (akta kontroli str. 134-136)

W okresie objętym kontrolą w PINB nie były sporządzane roczne plany szkoleń ani indywidualne programy rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej. Nie były ponoszone wydatki na szkolenia członków korpusu służby cywilnej³⁷. Nie zorganizowano również żadnego szkolenia pracowników służby cywilnej, tym samym nie zapewniono im możliwości realizacji obowiązku wynikającego z art. 106 ust. 1 *u.s.c.* Kwestie te szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 29-31, 295-334)

Pracownicy WINB uczestniczyli w następujących szkoleniach zorganizowanych poza PINB:

- trzech jednodniowych szkoleniach on-line, za pośrednictwem platform *zoom.us* oraz *YouTube.pl* (jedno szkolenie w 2020 roku i dwa szkolenia w 2021 roku), dotyczących zmian przepisów prawa budowlanego, postępowania legalizacyjnego przy samowolach budowlanych oraz cyfryzacji w procesie budowlanym, w których uczestniczyło wszystkich sześciu pracowników merytorycznych PINB,
- szkoleniach w zakresie katastrof budowlanych oraz elektronicznego dziennika budowy, w których w czerwcu i lipcu 2022 roku uczestniczyło po jednym z sześciu pracowników merytorycznych PINB (odpowiednio ekspert nadzoru budowlanego, inspektor ds. postępowań administracyjnych).

Szkolenia te zostały zorganizowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i były bezpłatne dla pracowników PINB.

W toku kontroli NIK (24 listopada 2022 r.) dwóch pracowników PINB wzięło udział w bezpłatnym jednodniowym szkoleniu z zakresu *ochrona przeciwpożarowa w obiektach budowlanych*³⁸.

(akta kontroli str. 29-31, 138-161)

3.2. Stosownie do wymogu § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej³⁹, Inspektor Powiatowy corocznie przekazał Szefowi Służby Cywilnej, w wymaganym terminie (do 31 stycznia), informacje dotyczące szkoleń, w tym o potrzebach szkoleniowych PINB. Potrzeby takie zgłoszone zostały tylko w 2019 roku, w zakresie prawa budowlanego (bez bliższego doprecyzowania tematycznego) oraz dostępu do informacji publicznej. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że w latach 2020-2021 nie zostały zgłoszone potrzeby szkoleniowe z uwagi na dynamicznie zmieniającą się sytuację epidemiologiczną w kraju w związku z pandemią COVID-19, przez którą problematyczne było przyjęcie jakichkolwiek założeń i potrzeb oraz sytuację finansową jednostki (brak budżetu na zorganizowanie szkoleń). Odnosząc się do kwestii podejmowania działań w celu pozyskania środków finansowych na organizowanie szkoleń, Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że działania takie na lata budżetowe 2019–2022 nie były podejmowane, a formalnie ze środków finansowych na organizowanie szkoleń członków korpusu służby cywilnej szkolenie ograniczało się do minimum liczby szkoleń specjalistycznych pracowników merytorycznych. Problemem jest też wygospodarowanie czasu na przeprowadzenie szkoleń, ze względu na małą obsadę (a przy tym występujące absencje) i dużą liczbę spraw do załatwienia.

(akta kontroli str. 29-31, 166-169, 171-221, 362-369)

³⁷ W § 455 klasyfikacji budżetowej (Szkolenia członków korpusu służby cywilnej).

³⁸ Szkolenie zorganizowane przez Radę Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT w Białymstoku oraz Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Pożarnictwa Oddział w Białymstoku i Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku.

³⁹ Dz.U. z 2015 r. poz. 960. Dalej: *rozporządzenie w sprawie szkoleń*.

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2019–2022 (do zakończenia kontroli NIK, tj. do 15 grudnia 2022 r.) Zastępca Inspektora Powiatowego w odniesieniu do pracowników, a Inspektor Powiatowy w odniesieniu do swego Zastępcy⁴⁰, nie sporządzili indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, wymaganych przepisami art. 108 ust. 1 i 2 *u.s.c.* oraz § 1 ust. 1 zarządzenia wewnętrznego Inspektora Powiatowego nr 4/2013 z 26 lutego 2013 r. w sprawie procedury ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w PINB. Stosownie do art. 108 ust. 1 i 2 *u.s.c.*, bezpośredni przełożony ustala, odrębnie dla każdego członka korpusu służby cywilnej, indywidualny program rozwoju zawodowego, stanowiący podstawę do kierowania jego na szkolenia, biorąc pod uwagę w szczególności: 1/ wnioski zawarte w ocenie okresowej członka korpusu służby cywilnej, 2/ planowaną ścieżkę awansu stanowiskowego i finansowego członka korpusu służby cywilnej, 3/ plany i możliwości rozwoju zawodowego członka korpusu służby cywilnej, 4/ potrzeby i możliwości urzędu w zakresie zatrudnienia.

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że brak ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego wynikał z ograniczonych możliwości finansowych jednostki, uniemożliwiających pełną realizację polityki szkoleniowej PINB, która rzutowała na wykonanie w/w programów. Na kwestię poprawy w/w problemu bardzo negatywnie wpłynął stan epidemii COVID-19 i powstałe w związku z tym utrudnienia zarówno na gruncie problemów zdrowotnych pracowników, ale również dynamicznie zmieniającej się jurysdykcji w odpowiedzi na aktualnie panujący stan w kraju. Przygotowanie i określenie indywidualnych programów w tym okresie było mocno utrudnione wiązało się z ogromną niepewnością, którą niósł za sobą stan epidemii.

Zdaniem NIK, w sytuacji niepodejmowania działań w celu uzyskania środków finansowych na szkolenia, ich brak nie stanowi usprawiedliwienia dla niewywiązywania się z obowiązku wynikającego z ustawy o służbie cywilnej. Przy tym, NIK zwraca uwagę, że nawet w stanie epidemii istniała możliwość uczestnictwa w szkoleniach prowadzonych w trybie on-line.

(akta kontroli str. 29-31, 134-136, 166-170, 362-369)

2. W okresie objętym kontrolą, w Inspektor Powiatowy nie sporządzał corocznych planów szkoleń członków korpusu służby cywilnej PINB, co stanowiło naruszenie § 2 zarządzenia wewnętrznego Inspektora Powiatowego nr 6/2013 z 28 lutego 2013 r. w sprawie planu szkoleń członków korpusu służby cywilnej PINB. Stanowi on, że *szkolenie dla pracowników PINB realizowane jest w oparciu o roczny plan szkoleń, sporządzony w terminie do 31 stycznia oraz weryfikowany w trakcie roku kalendarzowego.*

Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że brak sporządzania corocznych planów szkoleń w latach 2019–2022 [...] wynikał z ograniczonych możliwości finansowych jednostki, które uniemożliwiały pełną realizację polityki szkoleniowej PINB. Na kwestię poprawy realizacji w/w zarządzania wewnętrznego bardzo negatywnie wpłynął stan epidemii COVID-19 i powstałe w związku z tym utrudnienia [...]. (akta kontroli str. 29-31, 128-133, 166-170)

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że stan epidemii nie może tłumaczyć zaniechania realizacji obowiązków ustalonych w uregulowaniach wewnętrznych jednostki w zakresie przygotowania takich dokumentów na lata 2019–2020, gdyż przeszkody epidemiologiczne pojawiły się dopiero w marcu 2020 roku.

3. Inspektor Powiatowy – w okresie objętym kontrolą – nie zorganizował żadnego szkolenia pracowników służby cywilnej, których organizacja stanowiła jego zadanie, zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 2-4 *u.s.c.* W myśl art. 106 *u.s.c.*, członek korpusu służby cywilnej uczestniczy w szkoleniach w służbie cywilnej (ust. 1), w szczególności w szkoleniach powszechnych, specjalistycznych i szkoleniach w ramach indywidualnego programu rozwoju, planowanych, organizowanych i nadzorowanych przez kierownika urzędu (ust. 2

⁴⁰ Stosownie do § 9 ust. 5 regulaminu organizacyjnego PINB, Zastępca Inspektora Powiatowego kieruje pracą wydziałów i komórek PINB, a według § 4 zarządzenia wewnętrznego nr 4/2013 Inspektora Powiatowego w sprawie ustalania indywidualnego programu rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej w PINB, jest bezpośrednim przełożonym pracowników.

pkt 2-4), wykonującego zadania dyrektora generalnego w urzędach, w których nie tworzy się tego stanowiska (art. 25 ust. 9). Stosownie do § 7 rozporządzenia w sprawie szkoleń, organizator szkolenia: 1/ ustala potrzeby szkoleniowe, 2/ określa tematykę i cele szkolenia oraz zakres dokumentacji szkolenia, 3/ wybiera podmiot dający rękojmię należytego przeprowadzenia szkolenia, któremu powierza prowadzenie szkolenia, 4/ kieruje do udziału w szkoleniu podległych członków korpusu służby cywilnej, 5/ zatwierdza program szkolenia, dokonuje oceny szkolenia. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *okres od 2019 roku do końca III kwartału 2022 r. wiązał się ze znacznymi zmianami wprowadzonymi w ustawie Prawo budowlane i przepisach wykonawczych do tej ustawy oraz w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴¹. Jednocześnie wprowadzony został stan zagrożenia epidemiologicznego na terenie kraju i wystąpiły utrudnienia z tym związane. Szkolenia merytoryczne w organach nadrzędnych nie miały miejsca. W minionym okresie w PINB nie organizowano szkoleń wewnętrznych, argumentem był stan kadrowy i finansowy jednostki.*

Zdaniem NIK, powołane w wyjaśnieniu zmiany w ustawodawstwie tym bardziej uzasadniają potrzebę przeprowadzenia szkoleń i umożliwienia członkom korpusu służby cywilnej realizacji obowiązku uczestnictwa w szkoleniach, w tym prowadzonych w trybie on-line w okresie uwarunkowań epidemiologicznych.

(akta kontroli str. 20, 29-31, 166-170)

OCENA CZĄSTKOWA

Inspektor Powiatowy – w okresie objętym kontrolą – nie organizował szkoleń pracowników służby cywilnej, a działania w tym zakresie sprowadziły się do incydentalnego ich kierowania na szkolenia organizowane przez inne podmioty. Tym samym pracownicy PINB mieli ograniczoną możliwość realizacji obowiązku wynikającego z art. 106 ust. 1 u.s.c. Ponadto w PINB nie sporządzono indywidualnych programów rozwoju zawodowego członków korpusu służby cywilnej, co stanowiło naruszenie odpowiednio art. 108 ust. 1 i 2 u.s.c. i uregulowań wewnętrznych, ani corocznych planów szkoleń członków korpusu służby cywilnej PINB (wymaganych uregulowaniami wewnętrznymi).

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

4. Realizacja wybranych zadań przez urząd

4.1. Odnosząc się do kwestii możliwości skutecznego, efektywnego i terminowego realizowania zadań przy obecnym stanie zatrudnienia członków korpusu służby cywilnej, Inspektor Powiatowy stwierdził, że *PINB skutecznie i terminowo wywiązywał się z nałożonych obowiązków i zaistniałych dodatkowych sytuacji. Ważną okolicznością w aktualnym stanie kadrowym, w tym ze względów zdrowotnych, było wprowadzenie – w marcu 2020 roku i trwającego w 2021 roku – stanu epidemii, który miał duży wpływ na działania jednostki, tym samym na tryb i sposób prowadzenia postępowań nadzorczych i kontrolnych w oparciu o przepisy i unormowania Kpa (w tym art. 36) oraz współdziałanie z innymi jednostkami rządowymi i samorządowymi.* (akta kontroli str. 162-165)

4.2. W latach 2019–2022 (do końca I półrocza) do PINB wpłynęło łącznie 540 skarg / wniosków⁴² (odpowiednio 160, 156, 168 i 56), w związku z którymi w 485 przypadkach (149, 139, 150 i 47), stanowiących 89,8% ogółu tych spraw, podjęto czynności kontrolne. Przy tym:

- a) 165 spraw (31, 43, 66 i 25) załatwiono bez wszczynania postępowania administracyjnego,
- b) w 375 sprawach (129, 113, 102 i 31) wszczęte zostało postępowanie administracyjne.

Na 30 czerwca 2022 r. załatwiono 446 spraw (82,6%), w tym z poszczególnych lat okresu objętego kontrolą kolejno: 142, 120, 159 i 25. Niezałatwione pozostawały 94 sprawy w prowadzonych postępowaniach administracyjnych (z poszczególnych lat kolejno: 18, 36, dziewięć i 31), w tym 53 sprawy (16, 12, 0 i 25), w których nie wydano decyzji w I instancji. Sprawy niezałatwione na 30 czerwca 2022 r. (94) stanowiły 17,4% ogółu spraw (z tego z poszczególnych lat kolejno: 11,3%, 23,1%, 5,4% i 55,4%). Według wyjaśnienia Inspektora Powiatowego, *niezałatwienie tych spraw wynikało z faktu, że – ze względu na swój skomplikowany charakter – wymagały one wyznaczenia oględzin; zebrania materiału dowodowego, zawiadomienia stron postępowania na każdym jego etapie, a niejednokrotnie także zawieszenia postępowania lub jego przedłużenia.*

⁴¹ Tj. Dz.U. z 2021 r. poz.735. Dalej: Kpa.

⁴² Skarg / wniosków w rozumieniu odpowiednio art. 227 i nast. / 241 i nast. Kpa.

W latach 2019–2022 (I półrocze) rozpatrywaniem skarg i wniosków w PINB zajmowało się pięciu pracowników (prowadzących jednocześnie sprawy skargowe i merytoryczne w swoim rejonie działania), którzy w okresie pandemii Covid-19 nie pracowali zdalnie. W poszczególnych latach przypadało na nich średnio: 32, 31,2, 33,6 i 11,2 sprawy z tego zakresu. (akta kontroli str. 21, 361-369)

W świetle wyjaśnienia Inspektora Powiatowego, trudności i ewentualne niedociągnięcia przy rozpatrywaniu skarg / wniosków wynikają m.in. z: *zbyt dużej ilości spraw w stosunku do obsady PINB, który swoim zasięgiem obejmuje 15 gmin powiatu białostockiego (największego obszarowo w kraju); ograniczeń – ze względów ekonomicznych – do minimum wyjazdów poprzez łączenie spraw i logistykę wyjazdów, co tłumaczy niektóre kontrole bez zawiadomień; warunków atmosferycznych; konieczności codziennej obsługi interesantów; konieczności dokonywania oględzin bądź kontroli (w tym planowych i obowiązkowych).* Odnośnie podejmowania działań w celu zwiększenia środków finansowych na zwiększenie kadrowe PINB, Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *środki z budżetu państwa przyznawane na lata 2019–2022 i konstruowane na ich podstawie plany budżetowe jednostki, uwzględniając wydatki rzeczowe PINB w tych latach, uniemożliwiały możliwość zwiększenia obsady kadrowej i tak opłacanej na niskim poziomie. Dodatkowym argumentem był brak znalezienia kadry fachowej na pracę w służbie cywilnej na poziomie powiatu, w ramach przeprowadzonych naborów. Z tego względu nie były podejmowane działania o dodatkowe etaty.* (akta kontroli str. 351-356, 362-369)

W PINB nie gromadzono danych o liczbie skarg / wniosków niezadowolonych w terminie. Ewidencje skarg i wniosków oraz postępowań administracyjnych były prowadzone w formie papierowej. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że w PINB *prowadzony jest rejestr skarg i wniosków w formie papierowej, w którym każdy z pracowników indywidualnie monitoruje przebieg powierzonej sprawy i terminowość jej załatwienia. Zgodnie z wymogami określonymi w art. 254 Kpa, dane dotyczące skarg i wniosków zostają odnotowane w rejestrze, jednak PINB nie gromadzi danych o liczbie spraw niezadowolonych w terminie. Z uwagi na brak informatyzacji jednostki, jest to jedyna forma kontroli załatwianych spraw z zakresu skarg i wniosków.* (akta kontroli str. 21, 166-170)

4.3. Proces rozpatrywania skarg i wniosków wpływających do PINB – po wstępnym zapoznaniu się z ich treścią – prowadził do ich podziału na sprawy, w których:

- udzielano odpowiedzi bez dokonywania czynności kontrolnych / oględzin w terenie;
- uznano za konieczne dokonanie czynności kontrolnych / oględzin w terenie i udzielano odpowiedzi po ich przeprowadzeniu, o ile nie stwierdzono konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego;
- uznano za konieczne dokonanie czynności kontrolnych / oględzin w terenie, a po ich przeprowadzeniu stwierdzono konieczność wszczęcia postępowania administracyjnego w związku ze stwierdzeniem stanów wskazujących na możliwość zaistnienia nieprawidłowości.

Pierwsze dwie ww. grupy spraw rejestrowano w ewidencji skarg i wniosków, natomiast sprawy z trzeciej grupy – w ewidencji prowadzonych postępowań z danej kategorii spraw. (akta kontroli str. 222-223, 335-338)

Badaniem kontrolnym objęto łącznie 30 spraw dotyczących skarg / wniosków złożonych w okresie objętym kontrolą, po 10 spraw z każdej z trzech wymienionych grup.

W 10 losowo wybranych i zbadanych sprawach, rozstrzygniętych bez dokonywania czynności kontrolnych / oględzin w terenie⁴³, odpowiedzi udzielono na podstawie posiadanej wiedzy i danych wynikających z dokumentów lub rejestrów będących w dyspozycji pracowników PINB, z zachowaniem miesięcznego terminu, określonego w art. 237 § 1 Kpa. (akta kontroli str. 222-223)

⁴³ Wynikało to m.in. z analizy 10 losowo wybranych spraw (WOP.051.9.2019RŚ, WOP.051.34.2020.AJ, WOP.051.36.2020.JL, WOP.051.36.2020.WP, WOP.051.14.2021.RŚ, WOP.051.17.2021.RŚ, WOP.051.57.2021.WP, WOP.051.15.2022.WP, w tym dwóch wcześniej zakończonych ostateczną lub prawomocną decyzją – WOP.051.10.2019.WP, WOP.051.25.2019.RŚ).

Analiza kolejnych 20 losowo wybranych spraw dotyczących skarg / wniosków, w których pracownicy podjęli czynności kontrolne (w tym 10, w których wszczęto postępowania administracyjne) wykazała, że:

- czynności kontrolne / oględziny w 18 sprawach podjęto po upływie od jednego do 28 dni od otrzymania skargi / wniosku, a w kolejnych dwóch sprawach odpowiednio po 37 i 85 dniach (w pierwszej przed, a w drugiej – po wszczęciu postępowania administracyjnego z urzędu),
- wszystkie 10 spraw, w których nie uznano za konieczne wszczęcie postępowania administracyjnego, rozpatrzono z zachowaniem miesięcznego terminu, ustalonego art. 237 § 1 Kpa, a wysłane zawiadomienie o sposobie ich rozpatrzenia zawierały elementy określone w art. 238 Kpa,
- z 10 spraw, w których wszczęto postępowanie administracyjne, w dziewięciu wysłano zawiadomienia o ich wszczęciu z urzędu, w tym do wnioskodawców, a w jednej sprawie wnioskodawca był stroną zainicjowanego przez niego postępowania (w sprawach tych nie wysyłano odrębnych zawiadomień o sposobie załatwienia skargi, o których mowa w art. 238 Kpa),
- w ośmiu z 10 spraw, w których wszczęto postępowania administracyjne, zakończyło się ono z zachowaniem terminów określonych 35 § 1-3 i 5 Kpa bądź dokonano stosownych zawiadomień (wymaganych art. 36 Kpa), informując o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy, a w pozostałych dwóch takich sprawach nie dopełniono obowiązków w tym zakresie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. (akta kontroli str. 339-350)

W siedmiu⁴⁴ (z 10 objętych kontrolą) sprawach, które rozpatrzono bez przeprowadzania postępowania administracyjnego oraz dwóch⁴⁵ (z 10 objętych kontrolą) sprawach, które załatwiono po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, czynności kontrolne / oględziny przeprowadzili i protokoły podpisali tylko kontrolujący pracownicy PINB⁴⁶, bez udziału osób, o których mowa w art. 81a ust. 2 i 3 *Prawa budowlanego*. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *najczęściej kontrole są dokonywane bez zawiadamiania wnioskodawców ze względu na znaczną ich ilość, często bezzasadność, dokonywane są w trakcie uprzednio zaplanowanych wyjazdów /ogłędzin/, ze względów logistycznych i ekonomicznych /oszczędność paliwa i kosztów korespondencji/. W trakcie kontroli można ustalić fakty, jej zasadność i konieczność dalszej interwencji. Brak podpisów jest wynikiem: niejednokrotnie braku wnioskodawcy lub inwestora (któremu zostawiamy informację o kontroli i kontakt); ilości spraw w stosunku do ilości inspektorów; pośpiechu; niedopatrzeń, co jednak pozostaje bez wpływu na dokonane ustalenia, ocenę zgłaszanego problemu i docelowo rozstrzygnięcia, o czym skarżący jest informowany.* (akta kontroli str. 335-350)

NIK zwraca uwagę, że – w przypadku prowadzenia postępowań administracyjnych – czynności kontrolne / oględziny są czynnościami dowodowymi, które w przypadku dokonywania ich bez udziału osób wskazanych w art. 81a ust. 2 i 3 *Prawa budowlanego* mogłyby zostać uznane za dokonane z naruszeniem prawa.

⁴⁴ Sprawy: WOP.051.20.2019.AJ, WOP.051.5.2020.RŚ, WOP.051.40.2020.MP, WOP.051.23.2021.WP, WOP.051.46.2021.RŚ, WOP.051.66.2021.AJ, WOP.051.10.2022.JP.

⁴⁵ Sprawy: WOP.5160.74.2019.AJ, WOP.5160.31.2021.WP.

⁴⁶ W kolejnych trzech sprawach załatwionych w ramach postępowania administracyjnego (WOP.5162.11.2020.WP, WOP.5160.61.2020.MP, WOP.5160.68.2021.MP) również wystąpiły takie przypadki, przy czym jeden z kilku protokołów dokumentujących – w danej sprawie – czynności kontrolne (w różnych datach) został podpisany również przez właściciela nieruchomości / inwestora.

4.4. W latach 2019–2022 do WINB wpłynęło łącznie 28 skarg / ponagieł związanych z działalnością PINB, w tym 12 dotyczących przewlekłości postępowania lub bezczynności urzędu⁴⁷. W tym okresie PINB nie ponosił wydatków na kary / odszkodowania za przewlekłość postępowania lub opóźnienia w wydawaniu decyzji⁴⁸. (akta kontroli str. 224-237)

W związku z ponagleniami wniesionymi – na podstawie art. 37 ust. 1-3 Kpa – przez strony postępowań administracyjnych, Podlaski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Białymstoku⁴⁹ wydał 10 postanowień, w których nie stwierdził, ażeby Inspektor Powiatowy dopuścił się bezczynności lub nienależytego załatwienia sprawy, a w pozostałych dwóch postanowieniach uznał, że Inspektor Powiatowy dopuścił się zarzucanej przewlekłości postępowania, przy czym nastąpiło to bez rażącego naruszenia prawa oraz zobowiązał do wydania w określonym terminie decyzji administracyjnej rozstrzygającej co do meritum sprawy⁵⁰. Żadna z tych 12 spraw nie była rozpatrywana przez sąd administracyjny w kontekście wniesionego ponaglenia. (akta kontroli str. 224-238, 295-334)

4.5. W latach 2019–2022 (do końca I półrocza) w PINB nie wystąpiły przypadki stwierdzenia nieprawidłowości skutkujących nałożeniem na inwestora kar pieniężnych na podstawie art. 59 f w związku z art. 59 a ust. 2 pkt 1 lub pkt 2 lit a-f *Prawa budowlanego*. (akta kontroli str. 22-23, 295-334)

4.6. Inspektor Powiatowy corocznie sporządzał plany działalności PINB, w których na lata 2019–2022 ustalał takie same cele i mierniki ich realizacji, tj.:

[1] W zakresie „Nadzór budowlany” ustalony został cel „zapewnienie przestrzegania przepisów prawa w procesie budowlanym”, a dla niego miernik „liczba przeprowadzonych kontroli”, z planowanymi wartościami do osiągnięcia, kolejno: 428, 318, 398 i 386;

[2] W zakresie „Zarządzanie zasobami ludzkimi” ustalono cel „skuteczne zarządzanie zasobami ludzkimi poprzez nabór odpowiednich kandydatów, rozwój i utrzymanie efektywnie działającego zespołu pracowników, którzy zapewniają pełną realizację zadań Inspekcji”, a dla niego trzy mierniki:

- „poziom fluktuacji kadr – liczba osób, które odeszły z pracy z wyłączeniem przejścia na emeryturę w stosunku do średniorocznej liczby zatrudnienia na koniec roku”, corocznie z planowaną wartością do osiągnięcia – nie więcej niż: 15%;
- „liczba negatywnych ocen członków korpusu służby cywilnej (pierwszych i okresowych) / liczba wszystkich ocen przeprowadzonych w danym roku”, corocznie z planowaną wartością do osiągnięcia – 0%;
- „brak udowodnionych przypadków korupcji wśród pracowników PINB”, corocznie z planowaną wartością do osiągnięcia – 100%;

[3] W zakresie „Kontrola finansowa w Inspektoracie” ustalono cel „skuteczny proces pobierania i gromadzenia środków publicznych, zaciągania zobowiązań i dokonywania wydatków ze środków publicznych”, a dla niego trzy mierniki:

- „prawidłowa dekretacja dokumentów księgowych”, z corocznie planowaną wartością do osiągnięcia – 100%;

⁴⁷ Pozostałe 16 skarg dotyczyło takich kwestii jak: brak działań PINB bądź opóźnienia w ich podejmowaniu (w ocenie osób, które nie były stronami w prowadzonych postępowaniach administracyjnych); prawidłowość działań PINB lub wydanych rozstrzygnięć, kwestionowana przez osoby nie będące stronami bądź podnoszona w sprawach zakończonych prawomocnymi / ostatecznymi rozstrzygnięciami; zaniechania wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawach, w których – po weryfikacji w miejscu prowadzenia robót budowlanych – pracownicy PINB stwierdzali, że były one realizowane na podstawie ważnych pozwoleń na budowę albo nie wymagały wydania takiego pozwolenia bądź zgłoszenia.

⁴⁸ W okresie objętym kontrolą w PINB nie ponoszono żadnych wydatków w § 459 (kary i odszkodowania wypłacane na rzecz osób fizycznych) ani § 460 (kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych).

⁴⁹ Dalej: PWINB.

⁵⁰ W pierwszej z tych spraw PWINB uznał, że Inspektor Powiatowy bezzasadnie przedłużał postępowanie, nie podejmując przy tym żadnych kroków zmierzających do uzupełnienia materiału dowodowego wskazanego w kolejnych zawiadomieniach. Z kolei w drugiej sprawie – w której rozstrzygnięcie uzależnione było od ponownego rozpatrzenia przez Starostę Białostockiego wniosku o pozwolenie na budowę w części dotyczącej jednej z działek objętych inwestycją drogową – PWINB stwierdził, że od 25 maja 2020 r., tj. od wznowienia biegu terminów (których bieg został wstrzymany w związku z pandemią Covid) nie były prowadzone żadne czynności dowodowe, a dodatkowo zaniechano zawiadomienia stron o przedłużeniu postępowania. PWINB uznał jednocześnie, że bezczynność i przewlekle prowadzenie postępowania nie nosi cech rażącego naruszenia prawa oraz wskazał na konieczność monitorowania działania Starosty Białostockiego w przedmiotowej sprawie, by nie narazić się w przyszłości na zarzut bezczynności.

- „właściwa klasyfikacja wydatków budżetowych”, corocznie z planowaną wartością do osiągnięcia – 100%,
- „terminowość składanych sprawozdań budżetowych”, corocznie z planowaną wartością do osiągnięcia – 100%.

Według sprawozdań za lata 2019–2021 osiągnięto wszystkie zaplanowane wartości mierników. (akta kontroli str. 267-292)

Kwestie związane z funkcjonowaniem kontroli zarządczej uregulowano w – stanowiących załączniki do zarządzenia wewnętrznego Inspektora Powiatowego nr 7/2010 z 20 października 2010 r. – *Regulaminie kontroli zarządczej i Polityce zarządzania ryzykiem*. W corocznie składanych oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Inspektor Powiatowy stwierdzał, że w latach 2019–2021 w PINB w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W kwestionariuszu samooceny kontroli zarządczej – na wszystkie zawarte w nim pytania – udzielono twierdzących odpowiedzi, bez formułowania uwag lub zastrzeżeń. (akta kontroli str. 239-266)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niedochowaniu – w dwóch sprawach⁵¹ – obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa (tj. zawiadomienia stron o przyczynach zwłoki, nowym terminie załatwienia sprawy i pouczenia o prawie do wniesienia ponaglenia), mimo niezłatwienia sprawy w terminie określonym w art. 35 § 3 i 5 Kpa. Były to:

[A] Sprawa WOP.5160.61.2020.MP, zainicjowana przez PWINB, który w uzasadnieniu swojej decyzji⁵² zawarł stwierdzenie, że na wskazanej działce gruntu wykonywano zabudowę skarpy nieprzewidzianą pozwoleniem na budowę. Sprawa wpłynęła do PINB 28 maja 2020 r. i skutkowałą wszczęciem 10 sierpnia 2020 r. postępowania administracyjnego, a 17 września 2020 r. – wydaniem postanowienia nakazującego dostarczenie (do 31 grudnia 2020 r.) dokumentów, o których mowa w art. 30 ust. 2 *Prawa budowlanego*, projektu zagospodarowania działki i zaświadczenia właściwego burmistrza o zgodności budowy budynku gospodarczego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (na wniosek strony termin ten przedłużono do 31 marca 2021 r.). Komplet dokumentów wpłynął 14 września 2021 r., a dopiero po prawie czterech miesiącach, postanowieniem z 12 stycznia 2022 r. Inspektor Powiatowy ustalił opłatę za legalizację samowolnie wykonanego budynku gospodarczego. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że w związku z epidemią Covid-19 i wprowadzonym stanem zagrożenia epidemiologicznego, w trakcie, którego terminy biegu spraw uległy zawieszeniu i przedłużeniu – organ ograniczył się jedynie do informowania stron postępowania o kolejnych etapach postępowania zgodnie z wymogami art. 10 Kpa. NIK zauważa, że związane z Covid-19 ustawowe wstrzymanie rozpoczęcia bądź zawieszenie biegu terminów obowiązywało od 14 marca do 24 maja 2020 r.⁵³ i nie miało zastosowania do sprawy, która wpłynęła do PINB po tym okresie (28 maja 2020 r.). Przy tym od wszczęcia postępowania z urzędu do wydania decyzji kończącej sprawę upłynęło 512 dni, a po uwzględnieniu terminów i okresów, o których mowa w art. 35 § 5 Kpa – 150 dni (z uwagi na wyznaczony termin dostarczenia dokumentacji – 195 dni, opóźnienie strony w dostarczeniu dokumentów – 167 dni). W międzyczasie tylko raz, w ramach realizacji obowiązku z art. 36 Kpa, zawiadomieniem z 28 grudnia 2020 r. wyznaczono nowy termin załatwienia sprawy (do 31 marca 2021 r.) z uwagi na nałożony na stronę obowiązek dostarczenia dokumentów.

[B] W sprawie WOP.5160.1.2022.WP wniosek (dotyczący wykonania biologicznej oczyszczalni ścieków zamiast zbiornika szczelnego, przewidzianego zatwierdzonym projektem zagospodarowania działki) wpłynął do PINB 1 lutego 2022 r. i z tym dniem nastąpiło wszczęcie postępowania administracyjnego. Czynności kontrolne podjęto

⁵¹ Sprawy: WOP.5160.61.2020.MP i WOP.5160.1.2022.WP z ogółem 10 analizowanych spraw, w których w następstwie wniesienia skarg lub wniosków z urzędu wszczęto postępowanie administracyjne.

⁵² Decyzja WOP.7721.55.2020.MM z 27 maja 2020 r.

⁵³ Przepis art. 15 zys ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 374) oraz art. 46 pkt 20 i art. 68 ust. 6 i 7 ustawy z dnia 14 maja 2020 r. o zmianie niektórych ustaw w zakresie działań osłonowych w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2 (Dz.U. z 2020 r. poz. 875 ze zm.).

7 lutego 2022 r., postanowieniem z 21 marca 2022 r. Inspektor Powiatowy wstrzymał prowadzenie wszelkich robót, a decyzją z 11 maja 2022 r. nakazał sporządzenie i przedłożenie (do 30 grudnia 2022 r.) projektu zamiennego zagospodarowania działki, uwzględniającego zmiany wynikające z dotychczas wykonanych robót (dokument dostarczono 13 czerwca 2022 r.). Decyzją z 15 listopada 2022 r. zatwierdził projekt zamienny zagospodarowania działki i udzielił pozwolenia na wznowienie robót budowlanych. Od wszczęcia postępowania na wniosek do wydania decyzji kończącej sprawę upłynęło 284 dni. Inspektor Powiatowy wyjaśnił, że *nie było konieczności zawiadomienia stron o przedłużeniu terminu załatwienia sprawy i wyznaczenia nowego terminu w trybie art. 36 Kpa, ponieważ inwestor wywiązał się z nałożonych obowiązków i terminowo przedłożył żądanie dokumenty, kilkakrotnie je uzupełniając w wyniku weryfikacji*. Z akt sprawy wynikało, że strona przedłożyła wymagane dokumenty 13 czerwca 2022 r. (wcześniej niż w wyznaczonym terminie), a decyzję kończąca sprawę wydano po pięciu miesiącach, tj. 15 listopada 2020 r. Inspektor Powiatowy nie poinformował strony o przyczynach zwłoki ani nie wyznaczył nowego terminu załatwienia sprawy, mimo obowiązku wynikającego z art. 36 Kpa.

(akta kontroli str. 335- 356)

W wyjaśnieniach uzupełniających Inspektor Powiatowy dodał, że ze względu na utrzymywany kontakt ze stronami tych postępowań (które nie były w stanie terminowo przedłożyć wymaganych dokumentów bądź ich poprawionych uzupełnień) i z uwagi na dużą ilość prowadzonych spraw, przeoczono wysłanie zawiadomień o zmianie terminu oraz nie udokumentowano części kontaktów (m.in. w formie notatek z przeprowadzonych rozmów telefonicznych).

(akta kontroli str. 362-369)

OCENA CZĄSTKOWA

PINB na ogół prawidłowo zorganizował i na miarę możliwości kadrowych realizował swoje zadania w zakresie rozpatrywania skarg i wniosków. Z 540 skarg / wniosków, które wpłynęły do PINB w latach 2019–2022 (do końca I półrocza) w 485 przypadkach (stanowiących 89,8% tych spraw) podjęto czynności kontrolne i na 30 września 2022 r. rozpatrzono 456 spraw (84,4%). Analiza 30 z nich wykazała, że w przeciągu miesiąca od wpływu do PINB załatwiono wszystkie 20 spraw, w których nie było konieczności wszczęcia postępowania administracyjnego. Z kolei w ośmiu z 10 spraw, w których wszczęto postępowania administracyjne, zakończyło się ono z zachowaniem terminów określonych 35 § 3 i 5 Kpa bądź dokonano – wymaganych art. 36 Kpa – zawiadomień o przyczynach zwłoki i wyznaczeniu nowego terminu załatwienia sprawy. W pozostałych dwóch takich sprawach nie dopełniono obowiązków w tym zakresie. W okresie objętym kontrolą, w PINB osiągnięte zostały mierniki celów ustalanych w corocznych planach działalności jednostki.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Uwzględnienie w wewnętrznych procedurach naboru do służby cywilnej wytycznych z rozdziału III pkt 2 *Standardów S.C. z 2020 roku*.
2. Zaktualizowanie *Programu zarządzania zasobami ludzkimi w PINB*.
3. Przeprowadzanie pierwszych i okresowych ocen w służbie cywilnej z zachowaniem obowiązujących procedur i terminów poszczególnych czynności.
4. Sporządzenie indywidualnych programów rozwoju zawodowego pracowników PINB.
5. Opracowywanie corocznych planów szkoleń i organizowanie zaplanowanych szkoleń.
6. Zawiadamianie stron i dokumentowanie podejmowanych czynności w przypadku niezakończonych spraw w ustawowym terminie.

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 dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku. 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.

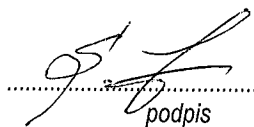
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

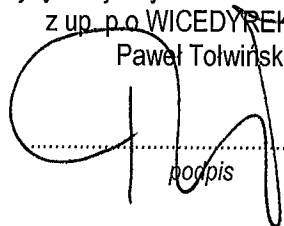
Białystok, 16 stycznia 2023 r.

Kontroler
Stanisław Żukowski
główny specjalista kontroli państwowej



.....
podpis

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. p.o. WICEDYREKTORA
Paweł Tolwiński



.....
podpis