



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.05.2024

Pan
Marek Zalega
Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny
Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi
ul. Fabryczna 25
90-341 Łódź

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/24/074 – Zarządzanie zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w urzędach w województwie łódzkim

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Farmaceutyczny w Łodzi, ul. Fabryczna 25, 90-341 Łódź.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Zalega, Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny od 13 marca 2023 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Romuald Boguszewski, Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, od 13 czerwca 2000 r. do 10 października 2022 r. ¹ , Edyta Marcinkowska-Burchard, p.o. Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, od 10 listopada 2022 r. do 12 marca 2023 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Prawidłowość i rzetelność zarządzania zasobami ludzkimi w jednostkach zatrudniających członków korpusu służby cywilnej.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023, z uwzględnieniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały one związek z działaniami prowadzonymi w powyższym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi.
Kontroler	Ewa Tworkowska, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/16/2024 z 11 stycznia 2024 r. (akta kontroli str. 1-46)

¹ W okresie od 11 października do 9 listopada 2022 r. stanowisko pozostawało nieobsadzone.

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

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2020-2023 Łódzki Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny (dalej jako: ŁWIF) zapewnił adekwatne zasoby ludzkie do realizacji celów i zadań Wojewódzkiego Inspektoratu Farmaceutycznego w Łodzi (dalej: WIF lub Inspektorat). Zarządzanie pracownikami korpusu służby cywilnej WIF oparł m.in. na Programach Zarządzania Zasobami Ludzkimi, które odpowiadały obowiązkowym standardom zarządzania zasobami ludzkimi⁴ oraz wielu standardom fakultatywnym. Programów tych nie aktualizowano jednak terminowo, a przy ich opracowaniu nie zapewniono spójności z innymi dokumentami regulującymi kwestie pracownicze w WIF w zakresie sposobu badania potrzeb szkoleniowych.

Wszystkie stanowiska wchodzące w skład korpusu służby cywilnej w Inspektoracie zostały opisane i poddane wartościowaniu, zgodnie z art. 84 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej⁵, jednak dwa z 18 analizowanych opisów przygotowano nieterminowo, natomiast dziewięciu – nie zaktualizowano, pomimo wystąpienia takiej potrzeby, bądź dokonano tego nierzetelnie. Wyniki wartościowania, pozostawały jednak bez wpływu na kształtowanie polityki wynagrodzeń w Inspektoracie, z przyczyn niezależnych od ŁWIF, wynikających m.in. z istotnego podwyższenia wynagrodzenia inspektorów farmaceutycznych w 2023 r.⁶

Nabory na stanowiska w służbie cywilnej nie były prowadzone prawidłowo: w ogłoszeniach o dwóch z nich (tj. 50% postępowań z lat 2020-2023), wbrew art. 28 ust. 2 usc, określono wymagania niezgodnie z opisem stanowiska lub bardziej rygorystycznie, niż wynikało to z przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a także w nieuzasadniony sposób ograniczono liczbę kandydatów skierowanych do kolejnego etapu rekrutacji, która z założenia (art. 6 usc) powinna być postępowaniem otwartym i konkurencyjnym. Nowo zatrudnionym pracownikom zapewniono odbycie służby przygotowawczej, a stwierdzona nieprawidłowość w tym zakresie, polegająca na niesporządzaniu opinii wymaganej art. 36 ust. 3 usc, miała charakter formalny. Prawidłowo przeprowadzano także pierwsze oceny w służbie cywilnej, podobnie jak okresowe oceny pozostałych pracowników korpusu w WIF.

ŁWIF umożliwił pracownikom korpusu służby cywilnej udział w szkoleniach, zarówno wynikających z planu szkoleń, jak i realizowanych poza nim, jednak bezpośredni przełożeni tych pracowników nie ustalili dla nich indywidualnych programów rozwoju zawodowego, pomimo obowiązku wynikającego z art. 108 ust. 1 usc i wewnętrznych zasad przyjętych w WIF.

Przydzielając nagrody, ŁWIF uwzględniał ich motywacyjny charakter, jednak w opinii NIK nieustanowienie jednoznacznych kryteriów ich przyznawania, w szczególności charakteru „szczególnych osiągnięć” uzyskiwanych przez pracowników, stwarzało warunki do pełnej uznaniowości w nagradzaniu. ŁWIF stosował także inne, pozafinansowe sposoby motywowania. Dodatki zadaniowe przyznawane były prawidłowo, za obowiązki wykraczające poza zakres czynności pracownika. Ich wysokość również określana była przez ŁWIF uznaniowo.

Prawidłowo realizowano obowiązki związane z powołaniem Komisji dyscyplinarnej i ustanowieniem Rzecznika Dyscyplinarnego dla Inspektoratu.

Sprawozdania obejmujące realizację w 2022 r. wybranych zadań służby cywilnej, zostały złożone terminowo i były zgodne ze stanem rzeczywistym, poza nierzetelną informacją dot. narzędzi *work-life balance*⁷ (dalej: WLB) udostępnianych pracownikom WIF.

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

⁴ Zarządzenie Nr 6 Szefa Służby Cywilnej, z dnia 12 marca 2020 r., w sprawie wprowadzenia standardów zarządzania zasobami ludzkimi (dalej jako: Standardy ZZL). Przed tym dniem obowiązywały Standardy wprowadzone zarządzeniem Szefa Służby Cywilnej Nr 3 z dnia 30 maja 2012 r.

⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, ze zm., dalej jako: usc.

⁶ Decyzją Ministra Finansów, zainicjowaną przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego.

⁷ Koncepcja zarządzania czasem, stawiająca za cel odnalezienie równowagi pomiędzy pracą a życiem prywatnym.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Według stanu na dzień 1 stycznia lat objętych kontrolą Inspektorat zatrudniał⁸: 27 osób (co stanowiło 25,325 etatów) w 2020 r. i 26 osób w latach 2021-2023 (23,175 etatów w 2021 r. i 23,925 w pozostałym okresie), z tego w ramach korpusu służby cywilnej: 18 osób w latach 2020, 2021 i 2023 (odpowiednio: 17,5, 17 i 17,5 etatów) i 19 osób w 2022 r. oraz na koniec 2023 r. (po 18,5 etatów). Poza korpusem, na dzień 1 stycznia lat 2020-2023, zatrudnionych było (kolejno): dziewięciu, ośmiu, siedmiu i ośmiu pracowników, w tym ŁWIF (bądź p.o. ŁWIF), oraz siedmiu – na koniec 2023 r.

(akta kontroli str. 56-57)

Zatrudnienie w służbie cywilnej, według poszczególnych grup stanowisk⁹, na dzień 1 stycznia lat 2020-2023 oraz na koniec 2023 r., kształtowało się w WIF następująco:

- stanowiska średniego szczebla zarządzania¹⁰: cztery w 2022 r., trzy w styczniu 2023 r. i cztery na koniec 2023 r.
- stanowiska koordynujące: po cztery w 2020 r. i 2021 r. oraz jedno – w latach 2022-2023,
- stanowiska samodzielne: po dziewięć w 2020 r. i 2021 r., po siedem w 2022 r. i 2023 r. (styczeń) oraz sześć – na koniec 2023 r.,
- stanowiska specjalistyczne: po cztery w 2020 r. i 2021 r., po pięć w 2022 r. i 2023 r. (styczeń) oraz sześć – na koniec 2023 r.,
- stanowiska wspomagające: po jednym w 2020 r. i 2021 r. i po dwa w pozostałym okresie.

W Inspektoracie nie wystąpiły wyższe stanowiska w służbie cywilnej.

Zmiany w zatrudnieniu w ramach ww. stanowisk służby cywilnej wynikały ze zmiany Rozporządzenia ws. stanowisk w 2021 r., powołania Kierownika Delegatury w Piotrkowie Trybunalskim do pełnienia obowiązków ŁWIF na przełomie 2022 r. i 2023 r. oraz odejść emerytalnych starszych inspektorów farmaceutycznych i naborów uzupełniających na stanowiska inspektorów farmaceutycznych w 2021 r. i 2023 r.

(akta kontroli str. 3-26, 49, 56-57, 60)

W latach 2020-2024¹¹ na stanowisku eksperta, tj. poza korpusem służby cywilnej, Inspektorat zatrudniał jednego pracownika (w wymiarze 0,45 etatu). Jak wyjaśnił ŁWIF, przesłankami zatrudnienia tej osoby poza służbą cywilną, zamiast w jej ramach, była chęć dalszego zatrudnienia tej osoby, po uzyskaniu przez nią uprawnień emerytalnych.

(akta kontroli str. 56-61, 64-68, 455, 459, 483, 487)

Główną przyczyną ustawiania stosunku pracy w służbie cywilnej w WIF w okresie objętym kontrolą było rozwiązanie umowy o pracę za porozumieniem stron bądź z upływem czasu, na jaki umowa została zawarta¹², przy czym wszystkie przypadki dotyczyły pracowników, którzy nabyli uprawnienia emerytalne.

W okresie objętym kontrolą WIF przeprowadził nabory na cztery stanowiska w służbie cywilnej; wszystkie zakończone zatrudnieniem (o czym szerzej w pkt 6 wystąpienia).

(akta kontroli str. 60-61)

Średnie miesięczne zasadnicze wynagrodzenie brutto¹³ w przeliczeniu na etat (bez uwzględnienia: dodatku za wieloletnią pracę, nagród, premii, dodatkowego wynagrodzenia rocznego, dodatków zadaniowych, dodatków służby cywilnej) kształtowało się w okresie objętym kontrolą następująco:

- stanowiska średniego szczebla zarządzania: od 5,3 tys. zł do 7,5 tys. zł;
- stanowiska koordynujące: od 5,4 tys. zł do 8,3 tys. zł;
- stanowiska samodzielne: od 5,0 tys. zł do 6,9 tys. zł;
- stanowiska specjalistyczne: od 4,1 tys. zł do 7,3 tys. zł;
- stanowiska wspomagające: od 3,3 tys. zł do 4,4 tys. zł.

⁸ Z uwzględnieniem zatrudnienia w delegaturach WIF w Piotrkowie Trybunalskim, Sieradzu i Skierniewicach.

⁹ Według 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 (Dz. U. z 2022 r., poz. 2024 ze zm.), dalej jako: Rozporządzenie ws. stanowisk.

¹⁰ Wystąpiły od sierpnia 2021 r., w wyniku zmiany Rozporządzenia ws. stanowisk (Dz. U. z 2021 r. poz. 797).

¹¹ Wg stanu na 1 stycznia danego roku.

¹² Art. 30 § 1 pkt 1 i 4 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Dz. U. z 2023 r. poz. 1465).

¹³ Wg stanu na dzień 31 grudnia lat 2020-2023.

Po uwzględnieniu ww. składowych wynagrodzenia, średnie miesięczne wynagrodzenie w przeliczeniu na etat wyniosło:

- stanowiska średniego szczebla zarządzania: od 7,4 tys. zł do 11,5 tys. zł;
- stanowiska koordynujące: od 7,7 tys. zł do 12,2 tys. zł;
- stanowiska samodzielne: od 5,7 tys. zł do 11,1 tys. zł;
- stanowiska specjalistyczne: od 5,4 tys. zł do 9,5 tys. zł;
- stanowiska wspomagające: od 4,1 tys. zł do 6,1 tys. zł.

(akta kontroli str. 58-59)

2. Zasadniczym celem¹⁴ funkcjonowania Inspektoratu było zapewnienie systemu kontroli nad obrotem produktami leczniczymi oraz wyrobami medycznymi, mierzone przede wszystkim liczbą kontroli oraz wydawanych decyzji nakazujących usunięcie uchybień stwierdzonych w trakcie kontroli. Nadzorowi WIF podlegało łącznie ok. 1,9 tys. placówek (w tym ponad 800 aptek ogólnodostępnych).

ŁWIF zapewnił zasoby ludzkie adekwatne do realizacji ww. celów i zadań. Liczba kontroli planowanych do przeprowadzenia przez inspektorów WIF wyniosła: 223 w 2020 r., 214 w 2021 r., 183 w 2022 r., 124 w 2023 r., zaś zrealizowana: 237 w 2020 r., 522 w 2021 r., 471 w 2022 r., 272 w 2023 r. Z kolei liczba tego typu decyzji wyniosła w latach 2020-2023 kolejno: 11, 20, 18, 2, z planowanych: 35, 23, 16, 4. Jak wyjaśnił ŁWIF – spadająca liczba planowanych decyzji nakazujących usunięcie uchybień wynikała z mniejszej liczby istotnych nieprawidłowości stwierdzanych w trakcie kontroli, zaś liczba wydanych decyzji świadczyła o poprawie merytorycznej działalności kontrolowanych podmiotów. Z wyjaśnień wynikało także, że zasadniczymi przyczynami zmiany liczby kontroli planowanych w latach 2020-2023 były: pandemia SARS-CoV-2 i związane z nią ograniczenia bądź utrudnienia w dostępie do kontrolowanych podmiotów, powołanie na stanowisko p.o. ŁWIF osoby uprzednio realizującej kontrolę, wprowadzenie nowych regulacji prawnych, powodujące wydłużenie kontroli aptek, zwiększona liczba kontroli doraźnych, a także niezbędny czas na zatrudnienie i wdrażanie nowych pracowników. Jasne określanie celów i zadań, w min. rocznej perspektywie, oraz monitorowanie ich wykonania za pomocą wyznaczonych mierników, odpowiadały wytycznym Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych¹⁵.

(akta kontroli str. 27-30, 69-70, 276, 455, 459-460, 485-486, 491-492)

W ramach procesu identyfikacji i oceny ryzyk (przeprowadzanej w WIF zgodnie z wytycznymi ppkt. 6, 7 i 9 Standardów kontroli zarządczej), mogących wpłynąć na realizację przyjmowanych celów i zadań Inspektoratu, w obszarze związanym z zarządzaniem zasobami ludzkimi nie zidentyfikowano zagrożeń innych niż wynikające z absencji pracowniczych lub nieobsadzenia głównych stanowisk¹⁶. Analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka i możliwych jego skutków poddawano jednak tylko te ryzyka, które wystąpiły dotychczas w Inspektoracie (tj. 20 ryzyk w latach 2020-2021 i 21 – w latach 2022-2023, spośród 65 zidentyfikowanych ogółem), co było niezgodne z zaleceniami Standardów kontroli zarządczej (ppkt. 8) i wewnętrznych Ramowych Procedur Zarządzania Ryzykiem (§ 4 ust. 4) oraz nie zapewniało prawidłowego zarządzania ryzykiem, stanowiącego jeden z celów kontroli zarządczej (art. 69 ust. 2 pkt 7 ufp).

Wszystkim ryzykom oszacowanym w powyższy sposób przypisano działania mające służyć obniżeniu ich poziomów, zgodnie z ppkt. 9 Standardów kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 3-46, 69-121, 455, 459-460)

3. W okresie objętym kontrolą w WIF obowiązywały następujące Programy Zarządzania Zasobami Ludzkim¹⁷: na lata 2017-2019¹⁸, na lata 2020-2022¹⁹ oraz na lata 2023-2025²⁰. Pomimo trzyletniego terminu przewidzianego na aktualizację Programu ZZL (pkt II.1

¹⁴ Wg układu zadaniowego na lata 2020-2023. Szczegółowe zadania Państwowej Inspekcji Farmaceutycznej określał art. 109 ustawy z 6 września 2001 r. Prawo farmaceutyczne (Dz. U. z 2022 r., poz. 2301 ze zm.).

¹⁵ Pkt. B. Cele i zarządzanie ryzykiem, ppkt. 6. Standardy wprowadzone Komunikatem Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, w zw. z art. 69 ust. 3 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2023 r., poz. 1270, ze zm., dalej jako: ufp).

¹⁶ W związku z odwołaniem w 2022 r. ŁWIF przez Wojewodę Łódzkiego (dalej: Wojewoda), bez jednoczesnego powołania na to stanowisko innej osoby, przy czym stanowisko ŁWIF nie należało do korpusu służby cywilnej.

¹⁷ Program, o którym mowa w art. 25 ust. 4 pkt 2 lit. a usc, w zw. z art. 25 ust 9 tej ustawy, dalej jako: Programy ZZL.

¹⁸ Wprowadzony zarządzeniem ŁWIF Nr 7/2016 z dnia 27 grudnia 2016 r.

¹⁹ Wprowadzony zarządzeniem ŁWIF Nr 4/2020 z dnia 24 lipca 2020 r.

²⁰ Wprowadzony zarządzeniem ŁWIF Nr 8/2023 z dnia 7 sierpnia 2023 r.

ppkt 3 Standardów ZZZ), dokumenty z 2020 r. i 2023 r. opracowano z przekroczeniem tego terminu o (kolejno): siedem i osiem miesięcy.

Z treścią Programu ZZZ z 2023 r. zapoznani zostali wszyscy pracownicy WIF, natomiast Inspektorat nie potrafił udokumentować tej czynności w przypadku Programu ZZZ z 2020 r. ŁWIF wyjaśnił, że informację o wprowadzeniu Programu w 2020 r. przekazano ustnie, natomiast sam dokument udostępniono do wglądu, na życzenie pracowników.

(akta kontroli str. 122-123, 133, 149, 486, 492)

Programy ZZZ opracowane w 2020 r. oraz w 2023 r. zawierały elementy wymienione w pkt. II.1 ppkt 1 Standardów ZZZ²¹, pomimo iż nie było to wymagane w jednostkach o zatrudnieniu nieprzekraczającym 50 członków korpusu służby cywilnej (pkt II.1 ppkt 2 Standardów ZZZ). Przy dostosowaniu treści programu do specyfiki urzędu pod uwagę brano m.in. analizę dotychczas funkcjonujących rozwiązań oraz informacje i propozycje usprawnień uzyskiwane od pracowników. Wyznaczane cele w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi sformułowane były wraz z proponowanymi działaniami na dany rok, co umożliwiało ich weryfikację. Prowadzony monitoring i wynikające z niego wnioski, wyszczególnione w diagnozie programu przyjmowanego na kolejny okres, sprzyjały ewaluacji działań zapisanych w samych Programach, jak i ich aktualizacji.

(akta kontroli str. 133-174, 486, 492)

W WIF wprowadzono uregulowania, których obowiązek wdrożenia wynikał ze Standardów ZZZ, tj.: procedurę antymobbingową (pkt. II.2 Standardów ZZZ), wewnętrzne procedury naboru (pkt. III.2.1-2), sposób organizacji służby przygotowawczej (pkt. III.6.1), system informacji zwrotnej (pkt. IV.6). Zasady ustalania wynagrodzenia zasadniczego ujęte w Programach ZZZ były tożsame z wymienionymi w pkt. IV.1 Standardów ZZZ. W WIF ustanowiono także doradcę do spraw etyki (wymóg pkt II.4 Standardów ZZZ). Ww. uregulowania były spójne, opracowane w oparciu o sytuację kadrową i specyfikę pracy WIF oraz obligatoryjne wymagania Standardów ZZZ.

(akta kontroli str. 133-176, 392-395)

4. Wśród obowiązujących w Inspektoracie uregulowań wewnętrznych uwzględniono również inne, fakultatywne, zalecenia Standardów ZZZ, m.in.:

a) opisane w Programach ZZZ na lata 2020-2022 i 2023-2025, dotyczące:

- wprowadzania pracowników do pracy (pkt III.5 Standardów),
- zasad i kryteriów przyznawania nagród w urzędzie (pkt IV.2 Standardów), a także
 - w przypadku Programu ZZZ na lata 2023-2025 – dodatków zadaniowych (pkt IV.3 Standardów),
 - dostępnych środków motywowania pozafinansowego (pkt IV.4 Standardów),
 - rozwiązywania stosunku pracy (pkt. VII Standardów)²².

b) opisane w ww. Programach ZZZ, Regulaminie Pracy²³ i Regulaminie Zakładowego Funduszu Świadczeń Socjalnych²⁴, dotyczące narzędzi WLB i dostępności stanowisk pracy (pkt V.1 i 3 Standardów ZZZ).

c) określające zasady postępowania w celu podnoszenia kompetencji i umożliwienia rozwoju zawodowego pracowników, tj.: Zasady tworzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego (pkt VI.2 Standardów ZZZ), Polityka rozwoju i szkoleń pracowników (VI.3.2), a także wykazane w ww. Programach ZZZ: możliwość korzystania z różnorodnych form działań rozwojowych pracowników (pkt VI.3.1) oraz stosowania narzędzi wspierających efektywność szkoleń (VI.4). W WIF nie określono natomiast zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych (zalecenie fakultatywne Standardów ZZZ, pkt. VI.1), pomimo takiej informacji ujętej w Programach ZZZ na lata: 2020-2022 i na 2023-2025.

Uregulowania te w zdecydowanej większości zawierały elementy zalecane standardami, jak np. w przypadku określenia kryteriów i zasad przyznawania nagród, w ramach których uwzględniono siedem z 12 wytycznych Standardów (pkt IV.2), w przypadku dodatków

²¹ Tj. diagnozę procesów kadrowych, priorytety w zakresie zarządzania ludźmi, obszary zarządzania ludźmi, cele roczne i harmonogram działań na co najmniej 3 lata, monitoring i ewaluację działań.

²² Procedura wywiadu wyjściowego z pracownikami rezygnującymi z zatrudnienia i zalecenia dot. przeprowadzania tzw. rozmów derekrutacyjnych, z pracownikami kończącymi zatrudnienie na podstawie decyzji pracodawcy.

²³ Zarządzenie ŁWIF Nr 5/2012 z 10 września 2012 r., ze zm., zastąpione zarządzeniem ŁWIF Nr 7/2023 z dnia 7 sierpnia 2023 r.

²⁴ Zarządzenie ŁWIF Nr 4/2008 z dnia 21 kwietnia 2008 r., ze zm., dalej: Regulamin ZFŚS.

zadaniowych – siedem z ośmiu zaleceń (pkt IV.3), zaś względem niematerialnych narzędzi motywacyjnych przyjęto pełen katalog wynikający ze Standardów ZZL (pkt IV.4).
(akta kontroli str. 133-174, 288-304, 354-360, 368-369, 397-414, 429-431, 451-452, 486, 492, 515, 520)

5. W odpowiedzi na wymóg art. 84 ust. 1 usc oraz § 1 ust. 1 zarządzenia Nr 1 Prezesa Rady Ministrów z dnia 7 stycznia 2011 r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej²⁵, wszystkie stanowiska pracy w służbie cywilnej WIF zostały opisane i poddane wartościowaniu. Czynności tych dokonywała osoba reprezentująca pracodawcę, na podstawie § 4 ust. 2 i § 11 ust. 1, 4-6 Zarządzenia Nr 1. Osoby odpowiedzialne za sporządzanie opisów i przeprowadzenie wartościowania stanowisk nie podejmowały tych czynności względem zajmowanych przez siebie stanowisk, zgodnie z § 11 ust. 2-3 i § 22 ust. 1.

Analiza sposobu opisywania i wartościowania 10 stanowisk wykazanych w Rozporządzeniu ws. stanowisk²⁶ (z tego dwa stanowiska nowo utworzone: A-1 w 2021 r. i DO-2 w 2023 r., a względem dwóch innych – FK-1 i DA-5 – dokumentację zaktualizowano w 2021 r.), wykazała, że:

– Opisy zawierały elementy wymagane § 1 ust. 2 Zarządzenia Nr 1 i, poza dwoma przypadkami dokumentów z 2016 r.²⁷, sporządzone zostały według prawidłowego wzoru. Opisy aktualizowano przy każdej zmianie organizacyjnej dotyczącej stanowisk, zgodnie z § 2 ust. 2 ww. Zarządzenia, poza dwoma przypadkami (FK-1 i FK-2), których opisów nie zaktualizowano w zakresie zaistniałej w 2021 r. zmiany wzajemnej relacji podległości i nadzoru nad wykonywaną pracą. Ponadto opisy dwóch nowych stanowisk nie zostały sporządzone (i zatwierdzone) niezwłocznie po ich utworzeniu (w 2021 r. – A-1 i w 2023 r. – DO-2), wbrew § 2 ust. 1 Zarządzenia Nr 1. W opisie stanowiska głównego księgowego (FK-1)²⁸, przyjęto kryterium wykształcenia wyższego ekonomicznego, pomimo że art. 54 ust. 2 pkt 5 upf dopuszczał, aby głównym księgowym jednostki sektora finansów publicznych była także osoba o innym, niż wyższe, wykształceniu.

Pracownicy byli zapoznawani z opisami stanowisk, na których zostali zatrudnieni, zgodnie z § 11 ust. 6 Zarządzenia Nr 1.

– Wartościowanie odbywało się według zasad opisanych w §§ 7-9 Zarządzenia Nr 1, z uwzględnieniem wartości punktowych określonych w załączniku nr 3 do aktu prawnego. Z czynności tej sporządzano protokoły, a ujęte w nich wyniki zatwierdzał ŁWIF, zgodnie z § 24 i 25 ust. 1 Zarządzenia Nr 1.

Spośród 18 analizowanych stanowisk 16 poddano wartościowaniu w 2018 r. i 2019 r., przy czym w przypadku siedmiu z nich opierano się także na informacjach niezawartych w kartach opisów (co dopuszczał § 8 ust. 2 i 3 ww. Zarządzenia). Jak wyjaśnił ŁWIF powyższe wynikało z błędnych zapisów w tych kartach. Pomimo że dane zawarte w ww. opisach uznano w 2018 r. za nieaktualne lub niekompletne, dokumenty te nie zostały niezwłocznie zaktualizowane, wbrew § 2 pkt 2 w zw. z § 19 ust 1 i 3 Zarządzenia Nr 1. Wartościowanie pozostałych dwóch stanowisk (nowo tworzonych) oparto na informacjach wynikających z opisów.

Wyników wartościowania nie udostępniano pracownikom, ani osobom nadzorującym stanowiska pracy (wymóg § 25 ust. 6 ww. Zarządzenia), przy czym, jak wyjaśnił ŁWIF, osoby te były powiadamiane o przeprowadzeniu wartościowania i możliwości zapoznania się z jego rezultatami.

(akta kontroli str. 49-51, 176-257, 455-456, 460, 493-514)

Wyniki wartościowania nie w pełni korespondowały z wysokością wynagrodzeń²⁹, czy hierarchią stanowisk, wynikającą z Rozporządzenia ws. stanowisk. ŁWIF wyjaśnił, że powyższe było skutkiem m.in. podwyższenia od lipca 2023 r. wyłącznie wynagrodzeń inspektorów farmaceutycznych (decyzją Ministra Finansów zainicjowaną przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego), z pominięciem pozostałych pracowników, dla których, pomimo podejmowanych działań, nie udało się pozyskać środków. Z wyjaśnień wynikało również, że utrudnieniem w procesie wyrównywania dysproporcji wynagrodzeń

²⁵ M.P. z 2011 r., Nr 5, poz. 61, ze zm. (M.P. z 2015 r. poz. 724), dalej jako: Zarządzenie Nr 1.

²⁶ Z uwagi na wewnętrzny podział stanowisk, uwzględniający zakresy zadań, próbą objęto faktycznie 18 z 19 stanowisk.

²⁷ Dokonanych omyłkowo na formularzu niezawierającym danych dot. zakresu czasowego planowania (K-DA i DA-5).

²⁸ Zarówno w dokumencie opracowanym w 2021 r., jak i wcześniej obowiązującym opisie z 2018 r.

²⁹ Wg stanu na dzień 31 grudnia 2023 r.

adekwatnie do wartościowania i hierarchii stanowisk w służbie cywilnej, poza wyżej wskazanym brakiem środków na wynagrodzenia, było także nieprzyznanie środków na etapie nowelizacji Rozporządzenia ws. stanowisk.

(akta kontroli str. 258, 386-389, 484-485, 489-490)

6. W okresie objętym kontrolą WIF przeprowadził nabory: na trzy stanowiska w służbie cywilnej w 2021 r. i jedno – w 2023 r.³⁰. Wszystkie zakończyły się zatrudnieniem. Badanie ww. postępowań rekrutacyjnych pod kątem prawidłowości ich przeprowadzenia oraz wyboru kandydatów, wykazało, że:

- Wszystkie ogłoszenia o naborach były upowszechniane w sposób wymagany art. 28 ust. 1 usc, a treść ogłoszeń zawierała wymagane elementy (art. 28 ust. 2 usc). Zapewniony został minimalny termin składania dokumentów aplikacyjnych, określony w art. 28 ust. 3 usc.
- W przypadku dwóch ogłoszeń³¹ część wymagań związanych ze stanowiskiem pracy nie wynikała z opisu danego stanowiska, co stanowiło naruszenie art. 28 ust. 2 pkt 3 usc i była skutkiem niezaktualizowania kart opisów tych stanowisk. Ponadto w ogłoszeniu na stanowisko głównego księgowego ustanowiono kryterium posiadania wykształcenia wyższego, nieprawidłowo przyjęte w opisie stanowiska.
- Nabory przeprowadzały powołane komisje, które każdorazowo, zgodnie z art. 29a ust. 1 usc, wyłoniły nie więcej niż pięciu najlepszych kandydatów, przedstawiając ich ŁWIF w celu zatrudnienia. Uwzględniano przy tym wymóg art. 29a ust. 2 usc, dotyczący pierwszeństwa w zatrudnieniu osób niepełnosprawnych.
- Z przeprowadzonych postępowań rekrutacyjnych sporządzone zostały protokoły, w myśl art. 30 ust. 1 i 2 usc, a wyniki naborów upubliczniono z dochowaniem zasad określonych w art. 31 ust. 1 i 2 tej ustawy.
- Stosunek pracy nawiązywano z osobami wyłonionymi w naborach, na podstawie umowy o pracę na czas określony (12 m-cy), zgodnie z art. 35 ust. 3 usc.
- Postępowania prowadzone były również według postanowień *Wewnętrznej procedury naboru do służby cywilnej w WIF w Łodzi*, stanowiącej załącznik do Programów ZZL, poza sytuacją, gdy w toku naborów w 2021 r. na stanowiska: głównego księgowego i inspektora farmaceutycznego, do rozmów rekrutacyjnych dopuszczono po pięciu kandydatów, podczas gdy wymagania formalne spełniły wszystkie osoby ubiegające się o zatrudnienie (tj. odpowiednio względem naboru: 11 i ośmiu kandydatów)³². Powyższe było sprzeczne z pkt. 4, tiret piąte ww. procedury (która zakładała, że cyt. „każdy kandydat, który spełnia wymagania formalne może wziąć udział w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym”), a także z zasadą otwartości i konkurencyjności naborów, zawartą w art. 6 usc.

(akta kontroli str. 60, 143-146, 180-187, 201-208, 234-249, 259-275, 456-461, 499-514)

7. Wszystkie cztery osoby przyjęte w latach: 2021 i 2023 do korpusu służby cywilnej Inspektoratu odbyły służbę przygotowawczą³³, uzyskując wynik pozytywny.

WIF korzystał przy tym z zasobów Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego (ŁUW), który organizował stosowne przeszkolenia dla pracowników jednostek administracji zespolonej z terenu województwa łódzkiego. Kierując pracowników do odbycia służby przygotowawczej ŁWIF nie sporządzał jednak opinii wymaganej art. 36 ust. 3 usc.

Trzy z czterech ww. osób złożyły w wyznaczonym im czasie sprawozdania dot. zadań realizowanych w trakcie przepracowanego okresu (art. 38 ust. 2 pkt 3 usc), a następnie terminowo i w wymaganym zakresie poddane zostały pierwszej ocenie w służbie cywilnej, przeprowadzonej w sposób odpowiadający art. 37 ust. 1 i 38 ust. 1 i 2 usc oraz wymogom rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej³⁴. W przypadku czwartego pracownika – termin złożenia sprawozdania i dokonania oceny ustalono do (kolejno): 12 kwietnia i 31 maja 2024 r.

³⁰ W 2021 r. na stanowiska: głównego księgowego (FK-1), inspektora farmaceutycznego (DA-5), archiwisty (A-1), w 2023 r. - inspektora farmaceutycznego (DO-2).

³¹ Nabory z 2021 r. na stanowiska: głównego księgowego (FK-1) i inspektora farmaceutycznego (DA-5); wymogi niezgodne z opisem stanowisk dotyczyły kierowania pracą podległych osób, znajomości określonych ustaw oraz posiadania prawa jazdy kategorii B). W dwóch pozostałych przypadkach opisy stanowisk (dot. A-1 w 2021 r. i DO-2 w 2023 r.) nie zostały zatwierdzone i nie obowiązywały na etapie postępowania rekrutacyjnego.

³² W dwóch pozostałych naborach liczba kandydatów, którzy spełnili wymogi formalne, była mniejsza niż pięć.

³³ O której mowa w art. 36 usc.

³⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1144.

W WIF nie obowiązywały wewnętrzne uregulowania dot. służby przygotowawczej.
(akta kontroli str. 136, 152, 277-281, 483, 487-488)

8. Oceny okresowe innych 10 pracowników korpusu, objętych próbą³⁵, przeprowadzane były regularnie, co 24 miesiące, zgodnie z art. 81 ust. 4 usc, a przypadki przesunięcia terminu ocen ośmiu pracowników w 2023 r. (na 2024 r.) uzasadnione były przesłankami dopuszczonymi w art. 81 ust. 8 usc.

Analizowanych ocen okresowych dokonali bezpośredni przełożeni pracowników, zgodnie z § 2 ust. 1 ww. Rozporządzenia, z uwzględnieniem kryteriów obowiązkowych wskazanych w § 4 tego aktu oraz każdorazowo jednego kryterium dodatkowego. Proces oceny przebiegał w sposób opisany w § 11 ww. Rozporządzenia³⁶. Wszystkich pracowników oceniono pozytywnie (na poziomie oczekiwań lub powyżej nich). Oceniani byli terminowo zapoznawani z oceną, a także kryteriami i datą, na jaką wyznaczono kolejną ewaluację. Oryginały arkuszy ocen odpowiadały wzorowi wynikającemu z § 3 Rozporządzenia i włączane były do akt osobowych, zgodnie z §§ 6, 7 i 12 tego aktu.

Wśród analizowanych przypadków nie wystąpiła konieczność sporządzenia oceny w związku ze zmianą stanowiska, o której mowa w § 9 Rozporządzenia ws. ocen okresowych. Oceniani nie składali także sprzeciwów od dokonanych ocen.

(akta kontroli str. 49-51, 282-287, 485, 490-491)

9. Pomimo wymogu art. 108 ust. 1 usc oraz przyjęcia wewnętrznych zasad³⁷ tworzenia Indywidualnych Programów Rozwoju Zawodowego (dalej jako: IPRZ), w Inspektoracie nie opracowano tego typu programów dla pracowników korpusu służby cywilnej.

Ww. Zasady, jak wyjaśnił ŁWIF, były wsparciem w procesie badania potrzeb rozwojowych pracowników, pomimo niesporządzania dokumentów IPRZ oraz braku innych narzędzi niezbędnych do diagnozy potrzeb szkoleniowych. Z wyjaśnień wynikało także, że potrzeby te były badane i omawiane przede wszystkim w trakcie ocen pracowniczych, a także mogły być w każdej chwili zgłaszane przez pracowników.

Ujęte w rocznych planach szkoleń na lata 2021-2023 propozycje, wskazane w ww. ocenach okresowych, dotyczyły sześciu z 10 pracowników objętych badaniem³⁸, co wynikało z ogólnego nazwania zakresu szkoleń, powiązanego z zadaniami wykonywanymi przez dane osoby. W przypadku pięciu pracowników, konkretnie określone tematy szkoleń w ocenach z 2021 r. (łącznie 10 propozycji) nie zostały zaplanowane na lata 2021-2023, co przede wszystkim wiązało się z ich specjalistycznym charakterem oraz brakiem możliwości wpływania na to, czy i kiedy szkolenia te będą organizowane³⁹. Pracownikom tym umożliwiono jednak udział w łącznie ośmiu ww. szkoleniach, zrealizowanych poza planem.

(akta kontroli str. 288-304, 310, 316, 323, 331-335, 515-516, 520-521, 528-534)

Spośród dwóch tematów szkoleń zaproponowanych na 2020 r. i 2021 r., trzech – na 2022 r. i dwóch na 2023 r. (bez uwzględnienia szkoleń BHP), zrealizowano (kolejno): jedno, dwa, trzy i jedno, choć w 2021 r. i 2022 r. nie przeszkolono pełnego grona pracowników, których udział zakładano w pojedynczych, zaplanowanych szkoleniach. Powyższe, jak wyjaśnił ŁWIF, wynikało m.in. z trudności wywołanych pandemią SARS-CoV-2, terminami szkoleń przypadającymi w okresie urlopów oraz innych obowiązków, w tym związanych z wdrożeniem systemu EZD-RP w Inspektoracie.

(akta kontroli str. 305-328, 516, 521)

Pracownicy Inspektoratu zatrudnieni w ramach służby cywilnej uczestniczyli w zorganizowanych formach rozwoju kompetencji, choć dziewięć z 22 osób (41%) robiło to nieregularnie, tj. przynajmniej w jednym z lat objętych kontrolą nie wzięło udziału w żadnym szkoleniu. Jak wyjaśnił ŁWIF na powyższą sytuację najistotniejszy wpływ miały m.in.: adekwatność katalogu dostępnych szkoleń do faktycznych potrzeb, wysokość środków przeznaczanych corocznie na szkolenia⁴⁰ (przy czym priorytetem były

³⁵ Dobór próby celowy, z uwzględnieniem zasady maksymalnej reprezentatywności stanowisk.

³⁶ Tj. poprzez: przyznanie ocen cząstkowych względem poziomu spełnienia każdego z kryteriów, przypisanie charakteru oceny ogólnej w oparciu o średnią arytmetyczną ocen cząstkowych, a także wpisanie wniosków dotyczących indywidualnego programu rozwoju zawodowego pracowników (propozycje szkoleń).

³⁷ Zasady tworzenia Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego pracowników – członków korpusu służby cywilnej w WIF w Łodzi wprowadzone w formie dokumentu zatwierdzonego przez ŁWIF w dniu 14 kwietnia 2022 r.

³⁸ Wybór próby tożsamy z badaniem ocen okresowych 10 pracowników WIF.

³⁹ Szkolenia organizowane przez GIF, Centrum e-Zdrowia oraz organy Samorządu Radców Prawnych.

⁴⁰ Budżet WIF na szkolenia członków korpusu służby cywilnej na poziomie 3 tys. zł (lata 2020-2022) i 4,1 tys. zł (2023 r.), z czego zrealizowano: 1,1 tys. zł w 2020 r., 1,9 tys. zł w 2021 r., 2,9 tys. zł w 2022 r., 4,1 w 2023 r.

szkolenia okresowe BHP), jak również fakt objęcia kontrolą wycinka lat z ciągłości pracy niektórych pracowników. Wyjaśnił też, że dostępne na rynku szkolenia z zakresu Prawa farmaceutycznego nie są na odpowiednio wysokim poziomie, aby mogli z nich korzystać inspektorzy farmaceutyczni, zaś przepisy związane z postępowaniami administracyjnymi nie zmieniają się na tyle często, aby pracownicy musieli je cyklicznie powtarzać.

(akta kontroli str. 305-330, 495, 498, 516-523)

Szkolenia, w których uczestniczyli pracownicy korpusu WIF (w liczbie: 30 w 2020 r., 47 w 2021 r., 38 w 2022 r., 33 w 2023 r.⁴¹), były przeprowadzane przede wszystkim z wykorzystaniem narzędzi kształcenia na odległość, tj. jako e-learningi (w sumie 78 w latach 2020-2023) bądź szkolenia on-line (w sumie 55), natomiast rzadziej – w formie stacjonarnej (łącznie 10 szkoleń zewnętrznych i trzy – wewnętrzne)⁴².

Organizatorami ww. szkoleń byli: Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (łącznie 47 szkoleń w okresie objętym kontrolą), Główny Inspektorat Farmaceutyczny (dalej: GIF – 29 szkoleń), Centralne Biuro Antykorupcyjne (23 szkolenia), ŁUW (pięć szkoleń, z tego cztery stanowiła służba przygotowawcza) bądź podmioty prywatne (35 szkoleń, z tego 19 obowiązkowe szkolenia BHP)⁴³. Powierając prowadzenie szkolenia podmiotom prywatnym, Inspektorat dokonywał oceny pod kątem spełnienia kryteriów, o których mowa w § 8 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej⁴⁴.

(akta kontroli str. 305-328, 336-353, 451-452)

Fakt ukończenia szkolenia wiązał się z wydaniem stosownego zaświadczenia (wymóg § 14 Rozporządzenia ws. szkoleń) w przypadku 38 spośród 55 analizowanych przypadków (tj. 69%, w tym 100% certyfikatów wydanych po trzech szkoleniach wewnętrznych WIF). W pozostałych 17 przypadkach (z tego 14 – po szkoleniach GIF) zaświadczeń nie wystawiono.

Kopie wydanych zaświadczeń zamieszczano w aktach osobowych pracowników, zgodnie z § 7 ust. 3 w zw. z § 5 ust. 5 Polityki rozwoju i szkoleń pracowników WIF.

(akta kontroli str. 333-337, 517, 522)

10. Nagrody pieniężne w WIF przyznawane były członkom korpusu służby cywilnej w każdym roku objętym kontrolą, a suma środków wypłaconych z tego tytułu wyniosła w latach 2020-2023 (kolejno)⁴⁵: 19 tys. zł, 161 tys. zł, 121,8 tys. zł, 123,5 tys. zł.

Członków korpusu nagradzano corocznie z okazji przypadającego w listopadzie Dnia Służby Cywilnej; wysokość tych nagród uzależniona była od poziomu wynagrodzenia pracownika, poza 2020 r., w którym ŁWIF przydzielił nagrodę w tej samej kwocie/etacie.

Przypadki nagród o charakterze uznaniowym, wypłacane wyłącznie poszczególnym pracownikom, wystąpiły w 2020 r. (dwie osoby nagrodzone) i 2021 r. (dziesięć osób).

Z kolei w ramach nagród dla wszystkich pracowników służby cywilnej: w 2021 r. i 2023 r. – wysokość przyznanej kwoty była zróżnicowana na podstawie decyzji ŁWIF, a w 2022 r. – była jednakowa względem etatu. Brak dochowania motywacyjnego charakteru nagród

w grudniu 2022 r. tłumaczono m.in. objęciem obowiązków przez p.o. ŁWIF w listopadzie 2022 r., tj. w czasie niewystarczającym na dostateczne ocenienie pracy pracowników.

(akta kontroli str. 362-365, 462-463, 466-469, 474-481, 528-532)

W Inspektoracie nie praktykowano pisemnego uzasadniania faktu przyznania nagrody lub jej wysokości, o której decydował ŁWIF na podstawie oceny pracy pracowników bądź w wyniku konsultacji z Kierownikami Delegatur. Jak wyjaśnił ŁWIF pracownicy mogli się zwracać z pytaniem o uzasadnienie nagrody, jednak w okresie objętym kontrolą żaden z nich nie skorzystał z takiej możliwości.

Analiza dziewięciu przypadków nagród⁴⁶ wykazała, że ŁWIF przy ich przyznawaniu kierował się wynikami pracy nagradzanych osób, zgodnie z przyjętymi kryteriami

⁴¹ Z tego kolejno: cztery, cztery, osiem i trzy (w sumie: 19) stanowiły obowiązkowe szkolenia BHP pracowników.

⁴² Dodatkowo służba przygotowawcza w 2022 r. w przypadku dwóch uczestników opierała się na samokształceniu.

⁴³ Pozostałe sześć przeprowadziły inne jednostki służb państwowych lub administracji publicznej.

⁴⁴ Dz. U. z 2015 r. poz. 960, dalej: Rozporządzenie ws. szkoleń. Ocena dokonywana pod kątem m.in. doświadczenia organizatora w prowadzeniu działalności szkoleniowej, adekwatności programu szkolenia względem potrzeb WIF, zapewnienia kompetentnych kadr i bazy materialnej niezbędnej do realizacji programu szkolenia. Analiza objęto sześć podmiotów (100%), z których usług szkoleniowych WIF korzystał w latach 2020-2023 (bez szkoleń BHP).

⁴⁵ W tym wartość jednorazowych dodatków motywacyjnych.

⁴⁶ Próba objęto po trzy najwyższe i najniższe kwotowo nagrody oraz trzy – o wartości zbliżonej do średniej przydzielanych nagród (w sumie: 35 tys. zł, tj. 8% wypłaconych nagród w latach 2020-2023 – 425,3 tys. zł).

nagradzania opisanymi w wewnętrznych regulacjach WIF⁴⁷. Procedury te nie precyzowały jednak czym są szczególne osiągnięcia w pracy zawodowej, co, w opinii NIK, stwarzało warunki do pełnej uznaniowości w nagradzaniu. I tak: w pięciu przypadkach analizowanych nagród ŁWIF przywołał w wyjaśnieniach konkretne wyniki pracy lub postawy nagradzanych pracowników, natomiast względem pozostałych czterech – nie wskazał takich szczegółów, a swoją decyzję o przyznaniu nagrody ogólnie argumentował spełnieniem przez nagradzanych ww. kryteriów.

(akta kontroli str. 147, 163, 366-369, 463, 468-469, 476-482, 493, 496, 528-532)

Dodatki zadaniowe w okresie objętym kontrolą otrzymywały: w 2020 r. – dziewięciu pracowników korpusu służby cywilnej WIF (w sumie 51,8 tys. zł), w 2021 r. – dziesięciu (55,1 tys. zł), w 2022 r. – dziewięciu (36,4 tys. zł), a w 2023 r. – ośmiu (30,1 tys. zł).

Niższa wartość poszczególnych dodatków w latach 2022-2023 względem lat 2020-2021, jak wyjaśnił ŁWIF, wynikała z wysokości środków budżetowych przeznaczonych na wynagrodzenia oraz konieczności zabezpieczenia środków na wypłaty podwyżek i ewentualnych innych świadczeń.

(akta kontroli str. 370-373, 463, 469)

Wewnętrznie obowiązujące zasady przyznawania dodatków uregulowano w 2023 r., wraz z aktualizacją Programu ZZL⁴⁸ i, podobnie jak przyjęte zasady przyznawania nagród, nie wskazywały one sposobu ustalania wysokości dodatku; kwoty były określane przez ŁWIF, przy uwzględnieniu posiadanych środków budżetowych

(akta kontroli str. 164, 469)

Badanie próby⁴⁹ pięciu przypadków przydzielenia dodatków zadaniowych wykazało, że pracownicy byli każdorazowo informowani pisemnie o ich wysokości, rodzaju i okresie wykonywania dodatkowych obowiązków, choć w przypadku jednego z pracowników dwie takie informacje sporządzone zostały nierzetelnie (błędne oznaczenie charakteru zadania objętego dodatkiem w 2022 r. i 2023 r.). Ww. dodatki przyznawano zgodnie z art. 88 usc, zaś zadania wynagradzane w tej formie faktycznie wykraczały poza podstawowy zakres czynności pracowników. Nie stwierdzono, aby obowiązki objęte dodatkami były równocześnie podstawą przyznania nagród.

(akta kontroli str. 17-18, 186-189, 374-379, 464, 469-474, 484 488, 528-532)

Jak wyjaśnił ŁWIF narzędziami motywowania pozafinansowego⁵⁰, wykorzystywanymi najczęściej w Inspektoracie, były m.in.: pochwały i wyróżnienia (siedem przypadków osób zgłoszonych w latach 2020-2023 do odznaczenia Medalami za Długoletnią Służbę), możliwość planowania urlopów w pierwszej kolejności⁵¹, stabilność zatrudnienia, możliwość pracy przy jednoczesnym pobieraniu emerytury (z czego w latach 2020-2023 skorzystało pięć osób), włączanie w proces decyzyjny, a także działania skierowane na budowanie poczucia przynależności do zespołu pracowników, np. poprzez spotkania okolicznościowe (siedem w latach 2020-2023).

(akta kontroli str. 139, 155-156, 166, 464-465, 472-473)

11. W okresie objętym kontrolą żaden pracownik Inspektoratu nie został awansowany⁵², co ŁWIF wyjaśnił przyjętą strukturą organizacyjną Inspektoratu oraz niewysokim stanem zatrudnienia, w przypadku których awanse poziome mogły rodzić ryzyko zakłócenia ciągłości pracy bądź nie zostałyby potraktowane przez pracownika jako faktyczny „awans”. Poszczególni pracownicy otrzymywali natomiast podwyżki wynagrodzeń (inne niż podwyżki inflacyjne). W 2020 r. i 2022 r. podwyżkami objęto wszystkich pracowników służby cywilnej (odpowiednio: 18 i 19 osób), zaś w 2023 r. – łącznie 15 z 19 pracowników, w tym 10 inspektorów farmaceutycznych, których wynagrodzenie wzrosło od lipca 2023 r. w wyniku działań zainicjowanych przez GIF⁵³.

⁴⁷ Zasady oraz kryteria przyznawania nagród w WIF, stanowiące załączniki do Programów ZZL na lata 2020-2022 i 2023-2025; Regulamin Funduszu Nagród – wprowadzony zarządzeniem ŁWIF Nr 12/2012 z 31 grudnia 2012 r.

⁴⁸ Zakładały one m.in., że dodatek zadaniowy ma charakter motywacyjny i może zostać przyznany za: wykonywanie obowiązków służbowych, wykraczających poza zakres zadań na zajmowanym stanowisku, zwiększenie zakresu obowiązków w wyniku pełnienia zastępstwa, bądź wprowadzanie za zgodą ŁWIF usprawnień w funkcjonowaniu WIF.

⁴⁹ O wartości 107,6 tys. zł (62% dodatków wypłacanych w latach 2020-2023 – 173,4 tys. zł). Dobór próby losowy.

⁵⁰ Katalog środków motywowania pozafinansowego, przyjęty w Programach ZZL na lata 2020-2022 i 2023-2025.

⁵¹ Pracownicy przed kierującymi pracownikami, rodzice dzieci w wieku szkolnym przed pozostałymi pracownikami.

⁵² Rozumianego jako awans pionowy, tj. przeszerogowanie na wyższe stanowisko powiązane ze wzrostem wynagrodzenia, jak również poziomy np. jako powierzenie równorzędnego stanowiska z innymi wymaganiami.

⁵³ Por. opis w pkt 5 powyżej.

W WIF nie praktykowano uzasadniania faktu lub wysokości podwyższenia wynagrodzenia. O tym kto i w jakiej wysokości otrzymał podwyżkę, decydował ŁWIF. Wskazanymi przez ŁWIF (oraz p.o. ŁWIF) czynnikami stanowiącymi podstawę decyzji o podniesieniu mnożnika kwoty bazowej pięciu losowo wybranych pracowników były m.in.: wyniki oceny pracy, wkład w pracę Inspektoratu, zaangażowanie w wykonywanie zadań oraz potrzeba stopniowego zmniejszania dysproporcji w wysokości wynagrodzeń.
(akta kontroli str. 380-389, 483, 487, 485, 490, 518, 523-527, 529-532)

12. W maju 2017 r., a następnie w czerwcu 2021 r., stosownie do art. 117 ust. 2 oraz art. 124 ust. 5 usc, ŁWIF wraz z Wojewódzkimi Inspektorami Farmaceutycznymi: Podkarpackim, Małopolskim, Podlaskim, a w 2017 r. także Dolnośląskim, powołali na czteroletnie kadencje wspólne komisje dyscyplinarne oraz Rzecznika Dyscyplinarnego, dla kierowanych przez siebie (odpowiednio): pięciu (w 2017 r.) oraz czterech (w 2021 r.) inspektoratów farmaceutycznych. Skład obu ww. wspólnych komisji dyscyplinarnych był ustalany spośród pracowników korpusu służby cywilnej, z tego z WIF w Łodzi powołano dwie osoby w 2017 r. i trzy – w 2021 r.

(akta kontroli str. 390-391)

13. Zgodnie ze wskazaniem pkt. II.3 Standardów ZZL, w Inspektoracie opracowano Wewnętrzną procedurę antymobbingową (WPA), przyjętą w dniu 29 maja 2013 r. W wyniku dokonanego w 2023 r. przeglądu tego dokumentu, 14 czerwca 2023 r.⁵⁴ wdrożona została nowa WPA, z której treścią zapoznali się wszyscy pracownicy korpusu służby cywilnej WIF.

W Inspektoracie nie zgłaszano przypadków mobbingu⁵⁵.

(akta kontroli str. 392-396, 457-458, 461)

14. W WIF obowiązywał podstawowy system czasu pracy (wynoszący osiem godzin na dobę, przeciętnie 40 godzin w pięciodniowym tygodniu pracy) oraz miesięczny okres rozliczeniowy (§§ 15-16 Regulaminu pracy). W regulaminie tym (§ 16 ust 2) dopuszczono możliwość ustalenia indywidualnego rozkładu godzinowego pracy pracowników, uzasadnionego potrzebą obsługi interesantów, charakterem wykonywanych zadań, a także (zmiana wprowadzona w 2023 r.) – na wniosek samego pracownika, o ile nie kolidowało to z organizacją lub rodzajem wykonywanej przez niego pracy. W 2023 r. w WIF uregulowano zasady⁵⁶ pracy w formie zdalnej, dopuszczonej w zakresie całkowitym lub częściowym (w tym w wybrane dni lub przez część godzin dobowego wymiaru czasu pracy).

Tym samym Inspektorat tylko częściowo skorzystał z uprawnień wynikających z nowelizacji art. 97 usc w 2023 r. (Dz. U. poz. 1195): ŁWIF nie wprowadził zadaniowego czasu pracy (o którym mowa w ust. 2a), a zastosowanie elastycznej organizacji⁵⁷ umożliwił od września 2023 r. pracownikom wychowującym dziecko do ukończenia przez nie ósmego roku życia (§ 25 Regulaminu pracy z 2023 r.⁵⁸). Pozostali pracownicy nie mogli na podstawie zapisów ww. Regulaminu korzystać np. ze skróconego tygodnia pracy, czy tzw. trybu weekendowego (art. 97 ust. 2b, 2c usc). ŁWIF zapowiedział zmianę Regulaminu pracy oraz wyjaśnił, że do tego czasu pracownicy mogą stosować przepisy prawa dla nich korzystniejsze.

(akta kontroli str. 397-414, 451-452, 483-484, 488)

W latach 2020-2023 w WIF nie wystąpiły przypadki pracy w godzinach nadliczbowych.

(akta kontroli str. 415-419)

15. Badanie sprawozdań z realizacji zadań dot. służby cywilnej, składanych za 2022 r.⁵⁹, tj.: DSC-OCK (*Oceny pracownicze, kompetencje miękkie i WLB*), DSC-SZK (*Szkolenia*), DSC-DYS (*Dodatkowe zatrudnienie, odpowiedzialność dyscyplinarna i praca w godzinach nadliczbowych, niektóre zagadnienia kadrowe*), DSC-NAB (*Nabór i wyższe stanowiska*), wykazało, że Inspektorat sporządził i złożył ww. formularze w terminie określonym w art. 25 ust. 5 usc, tj. do 31 stycznia 2023 r. Dane zawarte w ww.

⁵⁴ Zarządzenia ŁWIF odpowiednio: Nr 3/2013 z 29 maja 2013 r. i Nr 4/2023 z 14 czerwca 2023 r.

⁵⁵ Działania lub zachowania, o których mowa w art. 94³ § 2 Kodeksu pracy.

⁵⁶ Zarządzenie ŁWIF Nr 6/2023 z 12 lipca 2023 r., w sprawie wprowadzenia Regulaminu pracy zdalnej w WIF.

⁵⁷ Tj. praca zdalna, przerywany, skrócony lub weekendowy system czasu pracy, ruchomy lub indywidualny rozkład pracy, obniżenie wymiaru czasu pracy.

⁵⁸ W związku z art. 188¹ Kodeksu pracy.

⁵⁹ Dobrany w sposób losowy spośród lat objętych kontrolą.

sprawozdaniach za 2022 r. były zgodne ze stanem rzeczywistym, poza informacją dot. narzędzi WLB, wśród których nie wykazano trzech z 14 oferowanych pracownikom.

(akta kontroli str. 56-63, 316-323, 362, 397-407, 420-452, 484, 489)

16. Wśród najistotniejszych trudności w procesie zarządzania zasobami ludzkimi, ŁWIF wskazał m.in.:

- niewystarczający poziom środków finansowych na wynagrodzenia pracowników, potencjalnie grożący rozwiązywaniem przez nich stosunków pracy, a w konsekwencji ograniczeniem funkcjonowania Inspektoratu,
- dysproporcje w wynagrodzeniach osób na stanowiskach inspektorów farmaceutycznych, w stosunku do pozostałych pracowników, wynikające z podwyżek przydzielonych tej grupie zawodowej w II połowie 2023 r., przy jednoczesnej nieskuteczności podejmowanych działań w celu zniwelowania różnic płacowych (tj. wnioskowania do Wojewody o dodatkowe środki z rezerwy).
- obowiązek szkoleń narzucony standardami Szefa Służby Cywilnej, wobec braku wystarczających środków finansowych na ten cel, konieczności ubiegania się o fundusze, a także braku wyspecjalizowanych podmiotów lub placówek posiadających odpowiednio wysoki poziom wiedzy z zakresu szeroko rozumianego Prawa farmaceutycznego, pozwalający na podnoszenie kompetencji zawodowych inspektorów farmaceutycznych.
- obowiązek wynikający z art. 35 ust. 1, obligujący do nawiązania stosunku pracy z osobą zatrudnianą po raz pierwszy w służbie cywilnej na czas określony (12 m-cy), a po tym okresie oraz po uzyskaniu przez pracownika pozytywnej oceny – na czas nieokreślony, które to zapisy (tj. brak możliwości ponownego zatrudnienia na czas określony) utrudniają zarządzanie zasobami ludzkimi w przypadku osób, które po spełnieniu powyższych warunków przestały właściwie wykonywać obowiązki.

(akta kontroli str. 453-454)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. ŁWIF, wbrew wymogowi wynikającemu z art. 69 ust. 2 pkt 7 up, w zw. z art. 69 ust. 1 pkt 3 tej ustawy, nie zapewnił prawidłowego zarządzania ryzykiem, stanowiącego jeden z celów funkcjonowania kontroli zarządczej. Analizie polegającej na ocenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków poddawano w WIF jedynie te ryzyka, które wystąpiły w Inspektoracie (tj. 20 ryzyk w latach 2020-2021 i 21 w latach 2022-2023), spośród 65 zidentyfikowanych ogółem, jako mogących wpłynąć na funkcjonowanie jednostki. Takie działanie było także niezgodne z zaleceniem ppkt. 8 Standardów kontroli zarządczej (który zakładał, że analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków należy poddać ryzyka zidentyfikowane) oraz § 4 pkt 4 Ramowych Procedur Zarządzania Ryzykiem w WIF w Łodzi (według których postępowanie przy identyfikowaniu i analizie ryzyka polega na m.in. przeanalizowaniu każdego zidentyfikowanego ryzyka poprzez określenie prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz skutków, wg przyjętej skali).

ŁWIF wyjaśnił m.in., że analizując prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka skupiono się na ryzykach wymagających szczególnej uwagi, a więc takich, które wystąpiły w przeszłości i mogły powtórzyć się w przyszłości lub ich wystąpienie było bardziej prawdopodobne od innych. Wyjaśnił także, że pozostałe ryzyka były na bieżąco monitorowane, zaś w przypadku ich wystąpienia dokonywana była aktualizacja oraz oszacowanie ich poziomu.

Nie kwestionując faktu dokonywania aktualizacji wyników szacowania ryzyka, która miała miejsce np. w 2022 r. i była działaniem prawidłowym oraz pożądanym, NIK zwraca uwagę, że wyżej opisane podejście było niezgodne z wewnętrznymi procedurami oraz standardami kontroli zarządczej oraz nie zapewniało przyjęcia adekwatnych mechanizmów kontrolnych, niwelujących skutki tych ryzyk, które dotychczas nie wystąpiły, czy wręcz zapobiegających ich wystąpieniu. Określenie poziomu każdego zidentyfikowanego ryzyka jest warunkiem koniecznym do prawidłowego wyznaczenia reakcji na dane ryzyko, tj. tolerowania, przeniesienia, wycofania się lub działania (ppkt 9 Standardów kontroli zarządczej).

(akta kontroli str. 69-86, 91-121, 455, 460)

2. Programy ZZL na lata 2020-2022 oraz na lata 2023-2025, wprowadzone zarządzeniami ŁWIF z dnia (odpowiednio): 24 lipca 2020 r. i 7 sierpnia 2023 r., zostały opracowane w sposób nierzetelny i naruszający wymogi Standardów ZZL, bowiem:
- a. Termin przyjęcia ww. dokumentów przekraczał termin przewidziany w pkt. II.1 ppkt. 3 Standardów ZZL, wedle którego aktualizacja Programów (rozumiana w tym wypadku również jako wprowadzenie ich kolejnych wersji) powinna być dokonywana co najmniej raz na trzy lata. Powyższe opóźnienie wyniosło ponad siedem miesięcy w 2020 r. i osiem – w 2023 r.
ŁWIF wyjaśnił m.in., że na przesunięcie terminów opracowania kolejnych Programów ZZL miało wpływ wiele czynników, m.in. znaczne obciążenie pracą na przełomie każdego roku (zwłaszcza w okresie od grudnia do marca), stan epidemii w 2020 r., który w pewnym stopniu zakłócił normalny tryb pracy, a także odwołanie ŁWIF ze stanowiska w październiku 2022 r. i wydłużony proces wyłonienia jego następcy, powodujący konieczność przesunięcia w czasie terminu opracowania Programu ZZL na lata 2023-2025. Wyjaśnił także, że do czasu wprowadzenia nowych Programów ZZL obowiązywały ich wcześniejsze wersje⁶⁰ oraz że treść Programów ZZL była aktualizowana, ale ich zasadnicze kwestie pozostawały niezmiennie, natomiast sam brak oficjalnego wprowadzenia dokumentu na piśmie nie powodował, że zawarte w nim standardy nie były przestrzegane.
Przyjmując powyższe wyjaśnienia NIK wskazuje na formalny charakter nieprawidłowości.
(akta kontroli str. 123, 133, 149, 486, 492)
 - b. Nie dochowano staranności i nie zapewniono spójności pomiędzy Programem ZZL na lata 2020-2022 oraz na lata 2023-2025 a innymi dokumentami w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. W ww. Programach ZZL wskazano (str. 6 pkt 5), że ŁWIF określił zasady i wdrożył narzędzia wspierające proces badania potrzeb rozwojowych⁶¹, jednak takie zasady i narzędzia nie zostały uszczegółowione w żadnych innych dokumentach dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w Inspektoracie.
ŁWIF wyjaśnił, że Inspektorat nie opracował osobnego dokumentu w ww. zakresie, jednak wsparciem w procesie badania potrzeb były *Zasady tworzenia IPRZ pracowników – członków korpusu służby cywilnej w WIF w Łodzi*. NIK wskazuje, że procedura dotycząca tworzenia IPRZ nie była w WIF przestrzegana i realizowana oraz że treść Programów ZZL, winna odzwierciedlać realne założenia i faktyczne zasady obowiązujące w ramach organizacji szeroko rozumianego procesu zarządzania zasobami ludzkimi, spójne z pozostałymi uregulowaniami obowiązującymi w jednostce w przedmiotowym zakresie.
(akta kontroli str. 139, 155-156, 288-300, 331, 486, 492, 515-520)
3. Spośród 18 analizowanych opisów stanowisk pracy 11 (tj. 61%) sporządzonych zostało nierzetelnie bądź niezgodnie z wymaganiami Zarządzenia Nr 1:
- a. Wbrew § 2 ust. 1 ww. Zarządzenia, opisy dwóch stanowisk nowo tworzonych (A-1 w 2021 r. oraz DO-2 w 2023 r.) zostały zatwierdzone już po rozpoczęciu świadczenia pracy przez pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach⁶², podczas gdy zgodnie z ww. przepisem powinny one zostać sporządzone niezwłocznie po utworzeniu stanowiska.
Z wyjaśnień ŁWIF wynikało, że projekty opisów stanowisk zostały przygotowane 14 października 2021 r. (A-1) i 6 marca 2023 r. (DO-2), tj. przed ogłoszeniem naborów, jednak ostatecznie zatwierdzenie ich przez ŁWIF miało miejsce 16 grudnia 2021 r. i 11 lipca 2023 r., a po tym czasie były one przekazane zatrudnionym pracownikom do zapoznania się.
NIK zauważa jednak, że z § 11 ust. 4 Zarządzenia Nr 1 wynika, że opis stanowiska powinien zostać zatwierdzony przez reprezentującego pracodawcę (tj. ŁWIF, na mocy definicji zawartej w § 4 ust. 1 ww. Zarządzenia) bądź osobą upoważnioną.

⁶⁰ Zarządzenie Nr 7/2016 z 26 grudnia 2016 r. straciło moc 24 lipca 2020 r., z dniem wprowadzenia Zarządzenia Nr 4/2020, zaś Zarządzenie Nr 4/2020 straciło moc 7 sierpnia 2023 r., z dniem wprowadzenia Zarządzenia Nr 8/2023.

⁶¹ Zalecenie do opracowania takich zasad stanowiło standard fakultatywny – pkt VI.1 Standardów ZZL.

⁶² Co miało miejsce odpowiednio od 1 grudnia 2021 r. i 1 lipca 2023 r. Nabory na dwa ww. stanowiska ogłoszone zostały w dniach (kolejno): 20 października 2021 r. i 9 marca 2023 r.

Dokumenty przywołane w wyjaśnieniach nie zostały zatwierdzone w wymagany sposób, a więc nie miały mocy obowiązywania⁶³ i stanowiły projekt opisów.

(akta kontroli str. 48, 176-179, 186-189, 242-249, 259, 494-495, 497, 507-514)

- b. Wbrew § 2 ust. 2 ww. Zarządzenia, pomimo zaistnienia zmian faktycznych dziewięciu stanowisk w służbie cywilnej WIF, nie dokonano niezwłocznej aktualizacji ich opisów. Powyższe dotyczyło:

– Siedmiu stanowisk: K-DA, DA-2, DA-5, SK-1, SI-1, PT-1 i SK-2, względem których w trakcie przeprowadzonego w marcu 2018 r. wartościowania stwierdzono, że dane ujęte w opisie stanowiska są nieaktualne⁶⁴, lecz od tego czasu nie dokonano stosownej modyfikacji opisów lub, jak w przypadku DA-5, dokonano jej po ponad trzech latach;

– Stanowisk FK-1 i FK-2, w zakresie zmiany relacji podległości stanowiska FK-2 głównemu księgowemu (FK-1), która miała miejsce w lipcu 2021 r.

ŁWIF wyjaśnił, że opisy powinny zostać zmodyfikowane, zaś brak adekwatnej aktualizacji tłumaczył niedopatrzeniem i znacznym obciążeniem pracą. Wyjaśnił także, że w 2021 r., przed ogłoszeniem naborów na stanowiska FK-1 i DA-5 odpowiedzialny pracownik sporządził opisy tych dwóch stanowisk⁶⁵.

NIK zwraca uwagę, że podobnie jak wykazano w pkt a. powyżej, projekty opisów stanowisk FK-1 i DA-5 nie zostały zatwierdzone w sposób wymagany § 11 ust. 4 Zarządzenia Nr 1, w wyniku czego nie obowiązywały (w mocy pozostawały opisy stanowisk opracowane i zatwierdzone uprzednio, tj.: w 2018 r. – FK-1 i w 2016 r. – DA-5), aż do czasu zatwierdzenia kart opisów przez ŁWIF (odpowiednio): 2 sierpnia 2021 r. i 6 września 2021 r. Zmiana dokonana w zakresie opisu stanowiska DA-5 została zatem dokonana po ponad trzech latach. Natomiast w przypadku stanowiska FK-1, zarówno projekt opisu z marca 2021 r., jak i dokument zatwierdzony w sierpniu 2021 r. nie uwzględniały zmiany dotyczącej nadzoru nad pracą podległych pracowników. NIK zauważa również, że nadzór ten został ustanowiony, poza kartami opisów stanowisk FK-1 i FK-2, także w regulaminie organizacyjnym WIF oraz w zakresie czynności pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach, który to dokument w przypadku głównego księgowego był dwukrotnie sporządzany w okresie objętym kontrolą (w lipcu 2021 r. i 2022 r.) i zawsze zawierał obowiązek kierowania pracą osób podległych.

(akta kontroli str. 27-49, 176-196, 201-241, 250-269, 456-461, 493-506)

- c. W opisie stanowiska FK-1 z dnia 2 sierpnia 2021 r.⁶⁶ ustanowiono wymóg wykształcenia wyższego ekonomicznego, pomimo uregulowań (art. 54 ust. 2 pkt 5 ufp) dopuszczających zatrudnienie na ww. stanowisku także osób o innym, niż wyższe, wykształceniu.

ŁWIF wyjaśnił, że w opisie stanowiska FK-1 użyto niepełnego sformułowania dotyczącego wymaganego wykształcenia i że dokument ten powinien zostać zaktualizowany. Z wyjaśnień wynika również, że formularz elektroniczny stosowany przy postępowaniach rekrutacyjnych pozwalał ustanowić tylko jeden poziom wykształcenia – wyższe lub średnie, a ponieważ w opisie stanowiska FK-1 wskazano jako wykształcenie niezbędne – wykształcenie wyższe, to właśnie ono zostało wybrane w formularzu naboru (nr 75868) jako główne, a pozostałe opcje wymaganego wykształcenia wypisano poniżej tego wymogu.

NIK zauważa, że w wyniku ustanowienia bardziej rygorystycznego poziomu wykształcenia, niż było to wymagane przepisami odrębnymi⁶⁷, zawężono dostęp do postępowania rekrutacyjnego.

(akta kontroli str. 201-208, 259-269, 455-456, 460, 494-497, 499-502)

⁶³ Z zakresu upoważnień oraz z zakresu obowiązków wykonywanych przez odpowiedzialnego za sporządzanie opisów pracownika nie wynikało uprawnienie do zatwierdzenia przedmiotowych dokumentów.

⁶⁴ Brak informacji przyjętych w arkuszu wartościowania stanowisk (w 2018 r.) dotyczących: horyzontu czasowego planowania (K-DA i DA-5), doświadczenia zawodowego w administracji lub pracy biurowej powyżej 6 m-cy (SK-2), informacji o pracy wykonywanej w terenie (K-DA), wyjazdach służbowych (DA-2), zagrożeniu korupcją (SK-1, SI-1, PT-1), czy udzielanych upoważnieniach/pelnomocnictwach (DA-2, DA-5). Z kolei przy wartościowaniu nie uwzględniono informacji wynikających z opisów stanowisk DA-2 i SK-2, dotyczących pracy w terenie.

⁶⁵ Dokumenty opatrzone datą sporządzenia: 1 marca 2021 r. (FK-1) i 7 czerwca 2021 r. (DA-5).

⁶⁶ Analogiczne zapisy ujęto w projekcie opisu stanowiska z marca 2021 r., a także w opisie zatwierdzonym w 2018 r.

⁶⁷ Odwołanie do przepisów powszechnie obowiązujących wg załącznika nr 1 Rozporządzenia ws. stanowisk.

4. W ogłoszeniach o naborze na dwa stanowiska w 2021 r. (głównego księgowego – FK-1 i inspektora farmaceutycznego – DA-5), zamieszczono wymogi niewynikające z opisów stanowisk, co było działaniem niezgodnym z art. 28 ust. 2 pkt 3 usc:
- w ogłoszeniu z 11 czerwca 2021 r. (stanowisko DA-5, nabór nr 79563) – wymaganie dodatkowe: posiadanie prawa jazdy kat. B;
 - w ogłoszeniu z 16 marca 2021 r. (stanowisko FK-1, nabór nr 75868) – wymagania niezbędne: znajomość przepisów ustaw o rachunkowości i o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz wymóg dodatkowy: znajomość ustawy o zamówieniach publicznych. Nie wykazano natomiast, że osoba zatrudniona na tym stanowisku będzie kierować pracą podległych osób, jak wynikało to z opisu stanowiska, co skutkowałoby koniecznością zweryfikowania podczas przeprowadzonego naboru kompetencji kierowniczych osób ubiegających się o zatrudnienie⁶⁸.

ŁWIF wyjaśnił, że w ww. wymogi dot. posiadania prawa jazdy czy znajomości ustaw są dla Inspektoratu bardzo cenne i dlatego zostały wymienione w ogłoszeniach o naborach, zaś ich nieuwzględnienie w opisach stanowisk było skutkiem braku aktualizacji tych dokumentów. Z wyjaśnień wynikało także, że w praktyce główny księgowy współpracuje z drugim pracownikiem sekcji finansowo-księgowej, a nie kieruje jego pracą.

NIK zauważa, że jak wskazano w pkt 3b powyżej, w opisanej sytuacji niezwłocznie powinny zostać zaktualizowane opisy stanowisk oraz inne dokumenty organizacyjne. (akta kontroli str. 27-49, 176-187, 201-208, 230-241, 259-273, 456, 460-461, 494-497)

5. Rozmowy kwalifikacyjne na dwa stanowiska w 2021 r.: głównego księgowego (tj. FK-1, nabór nr 75868) oraz inspektora farmaceutycznego (tj. DA-5, nabór nr 79563) przeprowadzone zostały niezgodnie z zasadą zawartą w art. 6 usc⁶⁹ oraz pkt 4, tiret piąte Wewnętrznej procedury naboru do służby cywilnej⁷⁰. Po etapie weryfikacji spełnienia wymogów formalnych przez kandydatów ubiegających się o zatrudnienie, Komisja Rekrutacyjna zaprosiła do rozmów kwalifikacyjnych po pięciu kandydatów w ramach każdego z postępowań, pomimo iż wymogi formalne spełniły wszystkie osoby ubiegające się o zatrudnienie (tj. odpowiednio: 11 i ośmiu kandydatów).

ŁWIF wyjaśnił, że w trakcie prowadzenia ww. naborów przeprowadzono wstępną selekcję, w wyniku której wybrano i zaproszono na rozmowy pięciu najlepszych kandydatów, spełniających wymagania niezbędne oraz w największym stopniu spełniających wymagania dodatkowe. Z wyjaśnień wynikało również, że na drugi etap naboru nie zaproszono wszystkich osób spełniających wymogi formalne, a jedynie po pięciu – zdaniem Komisji – najlepszych kandydatów, z uwagi na czasochłonność procesu rekrutacji oraz konieczność dużego zaangażowania w proces selekcji.

NIK nie zgadza się z powyższym założeniem. Poza niezgodnością takiego postępowania z przyjętymi wewnątrz wytycznymi, ustanowionymi dla Komisji Rekrutacyjnej przez ŁWIF, jako organizatora naboru i pracodawcę, skutkowało ono ograniczeniem dostępu do przedmiotowych postępowań, pomimo nadrzędnej zasady otwartości i konkurencyjności zawartej w art. 6 usc.

(akta kontroli str. 143-146, 259-273, 456-457, 461)

6. ŁWIF kierując czterech pracowników, przyjętych do pracy w służbie cywilnej w Inspektoracie w 2021 r. i 2023 r., do odbycia służby przygotowawczej organizowanej przez ŁUW, nie sporządził opinii o poziomie przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków wynikających z opisu zajmowanego stanowiska pracy, wymaganej art. 36 ust. 3 usc.

ŁWIF wyjaśnił m.in., że możliwość udziału pracowników w służbie przygotowawczej organizowanej przez ŁUW jest dla Inspektoratu bardzo dogodna, program szkoleń – profesjonalny, zaś terminy jej przeprowadzania mogą być bardzo różne, dlatego zgłoszenia dokonywane były niezwłocznie, a Inspektorat skorzystałby z takiej okazji

⁶⁸ Na podstawie zarządzenia Szefa Służby Cywilnej Nr 7 z 16 grudnia 2020 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej (część III, pkt 1).

⁶⁹ Wedle której nabór do służby cywilnej jest otwarty i konkurencyjny, co oznacza, że może brać w nim udział każda osoba spełniająca wszystkie określone wymogi ustawowe (por. M. Rotkiewicz, *Ustawa o służbie cywilnej*. Komentarz. Wyd. 2, Warszawa 2021 r.).

⁷⁰ Stanowiącej, że: „każdy kandydat, który spełnia wymagania formalne może wziąć udział w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji dokumentów pod względem formalnym”.

nawet gdyby pracownik zatrudniony był kilka dni. Ponadto, jak wyjaśnił, ŁWU nie wymagał przedmiotowej opinii.

NIK zauważyła, że celem wydania przedmiotowej opinii jest umożliwienie osobom organizującym służbę przygotowawczą określenia jej zakresu i czasu trwania, po uwzględnieniu stopnia przygotowania pracowników kierowanych na przeszkolenie, co, zgodnie z ww. założeniem ustawodawcy, powinno mieć tym większe znaczenie w przypadku organizatorów zewnętrznych, czy niebędących bezpośrednimi pracodawcami dla uczestników służby przygotowawczej.

(akta kontroli str. 277-281, 483, 487-488)

7. Wbrew obowiązki określonej w art. 108 ust. 1 usc oraz w wewnętrznych zasadach tworzenia IPRZ w WIF, bezpośredni przełożeni pracowników – członków służby cywilnej – nie ustalali dla nich tego typu programów rozwoju.

ŁWIF wyjaśnił, że nieopracowanie IPRZ wynikało głównie ze zbyt czasochłonnej procedury angażującej wszystkie jej strony, ograniczonego budżetu na szkolenia, wśród których priorytet stanowiły szkolenia BHP, a także ograniczonej możliwości awansów stanowiskowych pracowników lub poszerzania zakresu bądź zmiany ich obowiązków. ŁWIF wskazał, że pomimo braku IPRZ, rozmowy o możliwościach rozwoju zawodowego pracowników przeprowadzane były m.in. w trakcie ocen pracowniczych, po których byli oni kierowani na szkolenia przydatne w ich codziennej pracy, przy uwzględnieniu możliwości finansowych Inspektoratu.

Z wyjaśnień Kierownika Delegatury w Skierniewicach⁷¹ wynikało m.in., że IPRZ ustalane były indywidualnie i, choć niewłaściwie dokumentowane, polegały na ustnym przedstawieniu przez pracownika problemów i oczekiwań związanych z organizacją i przebiegiem pracy oraz omówieniu zmian przepisów prawa dot. realizacji powierzonych pracownikom zadań, natomiast informacje dot. udziału w szkoleniach zostały zawarte w ocenach okresowych pracowników.

NIK zauważyła, że taki sposób postępowania nie odpowiadał wynikającemu z art. 108 ust. 2 usc oraz obowiązującym w WIF Zasadom tworzenia IPRZ, które wymagały m.in., zatwierdzenia programów przez ŁWIF. Jednocześnie procedura wewnętrzna narzucała wzór arkusza IPRZ oraz określała kolejne etapy postępowania przy jego tworzeniu, omawianiu i zatwierdzaniu, które to warunki nie zostały dochowane w opisanej sytuacji.

(akta kontroli str. 288-300, 331-332, 515-516, 520-521, 528-534)

8. Dwie informacje o przyznaniu w 2022 r. i 2023 r. dodatku zadaniowego jednemu z pracowników zostały nierzetelnie sporządzone przez odpowiedzialnego pracownika WIF, bowiem wskazano w nich niewłaściwe zadania objęte dodatkiem. Pismami z 19 stycznia oraz z 20 kwietnia 2022 r. poinformowano pracownika, że dodatek przysługuje za prace związane z archiwizowaniem dokumentów Inspektoratu przechowywanych w Delegaturze w Piotrkowie Trybunalskim, podczas gdy został on przyznany za wykonywanie (w całym okresie objętym kontrolą) zadań Pełnomocnika ds. Informacji Niejawnych.

Jak wyjaśnił ŁWIF nieprawidłowe sformułowanie zadań było wynikiem omyłki.

Powyzsza nieprawidłowość miała charakter formalny i nie wpłynęła na wysokość dodatku zadaniowego przyznanego pracownikowi.

(akta kontroli str. 370-377, 464, 470)

9. Sprawozdanie DSC-OCK (*Oceny pracownicze, kompetencje miękkie i WLB*) złożone za 2022 r. sporządzone zostało przez WIF nierzetelnie w zakresie niżej wymienionych udogodnień WLB udostępnionych pracownikom Inspektoratu:

- możliwości przyścia do pracy z dzieckiem (dział 3, poz. III.1 formularza), którą dopuszczono wśród narzędzi WLB w Programie ZZL na lata 2020-2022;
- dopłat do kart sportowych lub dofinansowań do zajęć sportowo-rekreacyjnych, a także dopłat do biletów na imprezy kulturalne (dział 3, poz. V.1 i 4 formularza), ustanowione jako wsparcie w rozdziale 3 § 1 pkt 1 ppkt 3 i 4 Regulaminu ZFSS.

ŁWIF wyjaśnił, że ww. udogodnień nie ujęto w sprawozdaniu ponieważ nie cieszyły się one zainteresowaniem wśród pracowników i nie były przez nich wykorzystywane,

⁷¹ Jako, obok ŁWIF, bezpośredniego przełożonego pracowników zatrudnionych w służbie cywilnej (dwóch osób).

a sporządzając dokument wskazano narzędzia, które faktycznie były przydatne dla pracowników.

NIK zauważa, że zgodnie ze stanowiskiem Departamentu Służby Cywilnej, w przedmiotowym sprawozdaniu należało wykazywać rozwiązania WLB, które urzędy oferują swoim pracownikom, a nie te, z których oni faktycznie korzystali.

(akta kontroli str. 425-431, 452, 484, 489)

IV. Uwagi i wnioski

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

Uwagi

NIK zwraca uwagę, na konieczność:

1. Dokonywania aktualizacji Programu ZZL z zachowaniem trzyletniego terminu wynikającego z pkt. II.1 ppkt. 3 Standardów ZZL.
2. Niezwłocznego sporządzania i zatwierdzania opisów stanowisk nowo tworzonych, według (odpowiednio) § 2 ust 1 w zw. z § 11 ust. 4 Zarządzenia Nr 1.
3. Zawierania w ogłoszeniach o naborach na stanowiska w służbie cywilnej wymagań wynikających z opisów tych stanowisk, zgodnie z art. 28 ust. 2 pkt 3 usc.
4. Zapewnienia dostępu do kolejnych etapów postępowań rekrutacyjnych wszystkim kandydatom spełniającym wymagania formalne, w myśl zasady zawartej w art. 6 usc oraz w pkt 4 Wewnętrznej procedury naboru do służby cywilnej.
5. Sporządzania opinii o poziomie przygotowania pracownika kierowanego do odbycia służby przygotowawczej, wymaganej art. 36 ust. 3 usc.
6. Rzetelnego sporządzania sprawozdań z realizacji zadań dotyczących służby cywilnej.
7. Zapewnienia spójności pomiędzy treścią Programu ZZL na lata 2023-2025 a innymi dokumentami obowiązującymi w WIF, w zakresie zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych.

Wnioski

NIK wnioskuje o:

1. Przeprowadzenie oceny skutków i prawdopodobieństwa wystąpienia wszystkich zidentyfikowanych ryzyk, mogących wpłynąć na osiągnięcie celów i realizację zadań Inspektoratu, zgodnie z zaleceniem ppkt. 8 Standardów kontroli zarządczej oraz § 4 pkt 4 Ramowych Procedur Zarządzania Ryzykiem w WIF.
2. Zaktualizowanie opisów stanowisk: K-DA, DA-2, SK-1, SI-1, PT-1, SK-2, FK-1 i FK-2, zgodnie z wymogami Zarządzenia Nr 1 oraz z uwzględnieniem faktycznych warunków pracy i wymagań na tych stanowiskach, a także wprowadzenie adekwatnych zmian w dokumentach regulujących organizację Inspektoratu oraz zakresy czynności osób zatrudnionych na stanowiskach FK-1 i FK-2.
3. Ustalenie IPRZ dla pracowników WIF – członków korpusu służby cywilnej, zgodnie z wymogami wynikającymi z art. 108 usc oraz wewnętrznych uregulowań obowiązujących w Inspektoracie w tym zakresie.

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 Łodzi. 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 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.

Łódź, kwiecień 2024 r.

Kontroler
Ewa Tworkowska
specjalista kontroli państwowej

/podpisano elektronicznie/

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi
p.o. Dyrektor
Piotr Walczak

/podpisano elektronicznie/