



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Łodzi

LLO.410.2.10.2024

Pan
Grzegorz Kwaśniak
Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego
w Tomaszowie Maz.
ul. Św. Antoniego 41
97-200 Tomaszów Maz.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Maz., ul. Św. Antoniego 41, 97-200 Tomaszów Maz. (dalej zw. PINB lub Inspektoratem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Grzegorz Kwaśniak, Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Maz., od 1 lutego 2016 r. (dalej zw. Powiatowym Inspektorem)
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 ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Dominik Gołacki – gł. specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LLO/6/2024 z 3 stycznia 2024 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

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej w PINB w Tomaszowie Maz. w latach 2020-2023.

Ograniczone środki finansowe nie pozwalały Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Maz. zapewnić adekwatnych zasobów ludzkich do realizacji celów i zadań. Skutkiem tego była konieczność zatrudniania stażystów z Urzędu Pracy, brak odpowiednich szkoleń, w przypadku długotrwałej nieobecności pracownika – przyznawanie dodatków zadaniowych, czy zatrudnianie w niepełnym wymiarze czasu pracy pracowników.

W PINB nie wprowadzono programu zarządzania zasobami ludzkimi, ograniczając się do wybranych wewnętrznych regulacji z tego obszaru, które zostały wprowadzone z przekroczeniem terminów wynikających m.in. ze standardów zarządzania zasobami ludzkimi. Nie ustalono indywidualnych programów rozwoju zawodowego, pomimo wymogu wynikającego z art. 108 ust. 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³ oraz wprowadzonej procedury wewnętrznej. Nie dokonano opisów⁴ i wartościowania stanowisk pracy, wbrew wymogom art. 84 ustawy o służbie cywilnej. Po zakończeniu stażu przez stażystów sfinansowanego przez Powiatowy Urząd Pracy w Tomaszowie Maz., byli oni zatrudniani na czas określony w ramach korpusu służby cywilnej, bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru na podstawie ww. ustawy. Z pominięciem procedury naboru, zatrudniono również osobę w ramach prac interwencyjnych, dla której ponadto nie przeprowadzonego egzaminu wymaganego art. 36 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej. W przypadku jednej osoby przyznano jej trzykrotnie dodatek zadaniowy za zadania określone uprzednio w jej zakresie czynności. Wbrew przepisom ustawy o służbie cywilnej nie powołano rzecznika dyscyplinarnego w jednostce ani komisji dyscyplinarnej. Zdaniem NIK powyższe nieprawidłowości świadczą o нефункционowaniu w PINB adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej, o której mowa w art. 69 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵.

Jako pozytywne należy uznać podejmowane działania przez Powiatowego Inspektora oraz pracowników PINB w trakcie trwania kontroli, polegające na sporządzaniu na bieżąco brakujących dokumentów, w tym m.in.: regulacji dotyczących kontroli zarządczej i opisów stanowisk pracy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁶ kontrolowanej działalności

Opis stanu faktycznego

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

³ Dz. U. z 2022 r., poz. 1691, ze zm.

⁴ Opisu stanowiska dokonano jedynie dla głównej księgowej.

⁵ Dz. U. z z 2023 r., poz. 1270, ze zm.

⁶ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

1. Na dzień 1 stycznia lat 2020-2023 w Inspektoracie zatrudnionych było dziewięć osób, z czego trzy osoby na 0,25 etatu⁷. Na dzień 31 grudnia 2023 r. zatrudnionych było 10 osób (w tym jeden stażysta), z czego pięć na niepełny etat⁸.

Poza Powiatowym Inspektorem wszyscy pracownicy byli zatrudnieni w ramach służby cywilnej. Samodzielne stanowisko powierzone zostało Głównej księgowej⁹, stanowiska specjalistyczne starszemu inspektorowi¹⁰ i referentowi prawno-administracyjnemu¹¹, a stanowiska wspomagające: inspektorom¹², referentowi ds. kadrowych i wynagrodzeń¹³ oraz referentom¹⁴.

(akta kontroli str. 3, 244)

W 2021 r. z uwagi na rozwiązanie stosunku pracy z referentem ds. kadrowych i wynagrodzeń za porozumieniem stron, został przeprowadzony nabór na to stanowisko, w wyniku którego zatrudniony został nowy pracownik.

(akta kontroli str. 4, 6-9)

2. Zgodnie z wyjaśnieniami Powiatowego Inspektora, PINB nie posiadała wystarczających środków finansowych do realizacji zadań nałożonych w latach 2020-2023, a w szczególności w zakresie zasobów ludzkich. W PINB brakowało pracowników na etaty: inspektora, prawnika, informatyka, archiwisty, referenta, jak również etatów na stanowiskach: kadrowo-płacowych i finansowo-księgowych proporcjonalnie do zakresu obowiązków. Z tego powodu wykorzystywane były możliwości zatrudnienia stażystów z Powiatowego Urzędu Pracy. W związku z brakiem etatów w PINB sporadycznie występowały opóźnienia w realizacji podstawowej działalności tj. wydawanie decyzji, postanowień w toczących się postępowaniach. Opóźnienia występowały również w działalności pomocniczej tj. kadrowo-płacowej, w zakresie stosowania i realizacji prawa w służbie cywilnej. Zasoby ludzkie były niewystarczające i nieadekwatne w stosunku do osób zatrudnionych, w celu prawidłowej realizacji ustawowych zadań, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

W latach 2020-2023 w Inspektoracie nie wprowadzono wewnętrznych regulacji dotyczących kontroli zarządczej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w trakcie trwania kontroli NIK rozpoczęto wdrażane regulacji dotyczących kontroli zarządczej, zarządzania ryzykiem i kodeksu etyki pracowników.

(akta kontroli str. 654-660, 664-673)

W PINB nie sporządzano odrębnych corocznych sprawozdań z działalności oraz oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, a we wprowadzanych corocznie planach kontroli i programach działania na lata 2020-2023 nie zidentyfikowano ryzyk, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 10-60)

3. W PINB nie sporządzono programu zarządzania zasobami ludzkimi, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Zgodnie z oświadczeniem

⁷ Tj. Główna księgową, referent ds. kadrowych i wynagrodzeń oraz referent.

⁸ Tj. Główna księgową na 0,5 etatu, starszy inspektor na 0,5 etatu, referent ds. kadrowych i wynagrodzeń na 0,25 etatu oraz dwóch referentów jedno na 0,25, a drugi na 0,5 etatu.

⁹ Na dzień 1 stycznia 2020-2023 zajmowane było przez 1 osobę na 0,25 etatu, a na dzień 31 grudnia 2023 r. przez jedną osobę na 0,5 etatu.

¹⁰ Na dzień 1 stycznia 2020-2023 zajmowane było przez 1 osobę na pełen etat, a na dzień 31 grudnia 2023 r. przez dwie osoby na 1,5 etatu.

¹¹ Jedna osoba na pełen etat.

¹² Na dzień 1 stycznia 2020-2023 zajmowane było przez 3 osoby na pełne etaty, a na 31 grudnia 2023 r. przez 2 osoby na pełne etaty.

¹³ Jedna osoba na 0,25 etatu.

¹⁴ Na dzień 1 stycznia 2020-2023 zajmowane było przez jedną osobę na 0,25 etatu, a na dzień 31 grudnia 2023 r. przez dwie osoby na 0,75 etatu.

Powiatowego Inspektora na program zarządzania zasobami ludzkimi w PINB składały się:

- a) procedura naboru na wolne stanowiska pracy, wprowadzona 16 lutego 2021 r. (zaktualizowana 14 lutego 2024 r.),
- b) procedura ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członkom korpusu służby cywilnej, wprowadzona 31 grudnia 2021 r. (zaktualizowana 12 lutego 2024 r.),
- c) regulamin wewnętrznej polityki antymobbingowej, wprowadzony 28 grudnia 2020 r. (zaktualizowana 27 grudnia 2023 r.).

(akta kontroli str. 61-131)

W PINB wprowadzony został również Regulamin pracy oraz zarządzenie w sprawie motywacyjnego systemu awansów, płac, nagród oraz wyróżnień¹⁵.

(akta kontroli str. 132-147, 630-636)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że pracownicy PINB byli zapoznawani z wewnętrznymi regulacjami poprzez: informację ustną i zamieszczenie informacji na wewnętrznym serwerze. Powiatowy Inspektor nie przedstawił żadnego dokumentu potwierdzającego zapoznanie pracowników z powyższymi dokumentami.

(akta kontroli str. 654-660)

4. W Urzędzie uwzględniono wybrane fakultatywne standardy zarządzania zasobami ludzkimi obejmujące motywowanie pracowników oraz indywidualne plany rozwoju zawodowego pracowników.

Zarządzenie w sprawie motywacyjnego systemu awansów, płac, nagród oraz wyróżnień określało zasady i kryteria przyznawania nagród okresowych, które obejmowały efekty pracy i osiągnięcia zawodowe, związane z ilością, jakością lub złożonością wykonywania pracy oraz samodzielność i zaangażowanie pracownika. Przyznawanie oraz wypłacanie nagród okresowych było uzależnione od posiadanych środków. Propozycje przyznawania nagród okresowych, w formie wniosku zbiorczego, miały być opracowywane przez bezpośredniego przełożonego i co do zasady miały być przyznawane w grudniu z oszczędności. Pracownik miał być informowany o wysokości przyznawanej nagrody okresowej albo o jej nieprzyznaniu oraz o przesłankach każdego z tych rozstrzygnięć.

Ww. zarządzenie wskazywało na możliwość przyznawania dodatku zadaniowego w przypadkach zastępowania pracownika nieobecnego, wykonywania dodatkowych zadań w związku z wakatem oraz powierzenie pracownikowi dodatkowych zadań, niewynikających z opisu stanowiska pracy lub zakresu czynności. Dodatki zadaniowe nie przysługiwały w związku z pełnieniem funkcji Rzecznika lub Zastępcy Rzecznika Dyscyplinarnego Inspektoratu, za udział w komisji dyscyplinarnej oraz za udział w pracach egzaminacyjnych dla stwierdzenia kwalifikacji. Zarządzenie wskazywało stanowiska osób mogących wnioskować o dodatek oraz konieczność opiniowania wniosku przez Powiatowego Inspektora i dział księgowo-płacowy. Dodatek mógł być wypłacany jednorazowo lub okresowo.

Zarządzenie określało również zasady przyznawania awansów i podwyżek oraz nagród specjalnych.

(akta kontroli str. 140-147)

Celem wprowadzania wewnętrznej procedury ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członkom korpusu służby cywilnej zatrudnionych w PINB, było określenie działań związanych z polityką rozwoju i szkoleń pracowników oraz narzędzi podnoszenia kwalifikacji. Indywidualny program rozwoju zawodowego (dalej zw. IPRZ) ustalany miał być odrębnie dla każdego pracownika i ściśle powiązany z procesem oceny okresowej. IPRZ miało stanowić podstawę do kierowania członka korpusu służby cywilnej na szkolenia. Pomimo wprowadzenia ww. procedury IPRZ

¹⁵ Zarządzenie w sprawie motywacyjnego systemu awansów, płac, nagród oraz wyróżnień funkcjonuje w PINB od 30 grudnia 2021 r.

nie były ustalane dla pracowników, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 98-114, 654-660)

W PINB nie wprowadzono wewnętrznymi regulacjami niematerialnych narzędzi motywacji, wskazanych w rozdziale IV pkt 4 ppkt 1 Standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej¹⁶. Powiatowy Inspektor wyjaśnił natomiast, że istnieją zalecenia niematerialne narzędzi motywacji, m.in. tj.:

- a) transparentne prowadzenie i omawianie prowadzonych spraw,
- b) budowanie zaufania w zespole pracowników, co pozwala pracownikom samodzielnie podejmować decyzje,
- c) dbanie o dobrą przyjazną atmosferę w miejscu pracy, co wpływa na motywację i inspirację oraz wydajniejszą pracę pracowników,
- d) optymalizowanie organizacji pracy, co wpływa na zaangażowanie i sumienne wykonywanie powierzonych obowiązków i zadań,
- e) słowne pochwały,
- f) budowanie, utrzymanie poprawnych relacji interpersonalnych oraz działanie w ramach szeroko obowiązującego i rozumianego prawa z wszystkimi pracownikami.

(akta kontroli str. 654-660)

5. W PINB nie sporządzono opisów stanowisk pracy w służbie cywilnej (z wyjątkiem stanowiska głównej księgowej), w związku z czym nie poddano ich wartościowaniu. Dla stanowiska głównej księgowej sporządzony został jedynie opis stanowiska, bez poddania go wartościowaniu. Powyższe zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 148-160, 654-660)

Istotne różnice w wysokości wynagrodzenia zasadniczego, przekraczające 20%, wystąpiły w przypadku dwóch osób zajmujące stanowiska inspektora, w latach 2020-2022.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w przypadku zatrudnienia jednej z tych osób w 2020 r., PINB posiadał określoną wielkość środków finansowych którą zadysponował, zatrudniając i zawierając umowę o pracę. Tak więc różnica powstała w momencie zatrudnienia. Dodatkowo osoba ta miała krótszy staż pracy oraz mniej uprawnień budowlanych.

(akta kontroli str. 190-191, 229-243, 663-668)

6. W latach 2020-2023 w PINB został przeprowadzony jeden nabór na stanowisko referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń. Proces naboru odbył się, co do zasady, zgodnie z wymaganiami ustawy o służbie cywilnej¹⁷, z wyjątkiem błędów formalnych, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Wymagania wskazane w ogłoszeniu na ww. stanowisko były zgodne z wytycznymi zawartymi w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z 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 cywilnej¹⁸.

(akta kontroli str. 62-81, 192-218)

7. Regulamin służby przygotowawczej został wprowadzony zarządzeniem Powiatowego Inspektora w dniu 15 lutego 2024 r. W okresie wcześniejszym w PINB

¹⁶ Wprowadzonymi zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

¹⁷ Dz. U. z 2020 r., poz. 265.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r., poz. 807.

nie funkcjonowały regulacje wewnętrzne w tym zakresie, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 219-228)

Osoba zatrudniona w 2021 r. na stanowisko referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń nie została skierowana na odbycie służby przygotowawczej, ponieważ nie była osobą podejmującą po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 204)

Inspektorat zawarł w 2019 r. umowę z Powiatem Tomaszowskim – Powiatowym Urzędem Pracy na zorganizowanie w PINB zatrudnienia dla 1 osoby bezrobotnej w ramach prac interwencyjnych w okresie od 1 stycznia do 30 września 2020 r. Z tego tytułu PINB miał uzyskać częściowe dofinansowanie na okres I półrocza 2020 r. W związku z tym z dniem 1 stycznia 2020 r. została zatrudniona osoba na stanowisku inspektora na okres dziewięciu miesięcy plus jeden miesiąc, w ramach korpusu służby cywilnej, jednak bez przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Po tym okresie umowa o pracę z tą osobą została przedłużona.

Pracownik nie został skierowany do odbycia służby przygotowawczej. Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zasób wiedzy merytorycznej i praktycznej ww. pracownika został uznany za wystarczający do zwolnienia go z służby przygotowawczej, na podstawie art. 36 ust. 7 ustawy o służbie cywilnej i ostatecznie otrzymania umowy na czas nieokreślony.

Pracownik nie został poddany egzaminowi, o którym mowa w art. 36 ust. 5, w związku z ust. 8, ustawy o służbie cywilnej, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

Pierwszej oceny w służbie cywilnej ww. inspektora dokonano 30 listopada 2020 r. zgodnie postanowieniami art. 37 i 38 ustawy o służbie cywilnej oraz rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej¹⁹.

(akta kontroli str. 229-243, 654-660)

W okresie objętym kontrolą Inspektorat zawierał pięć umów z Powiatem Tomaszowskim – Powiatowym Urzędem Pracy na przyjęcie na czas określony osób bezrobotnych, na staż, na stanowisko gońca. Po odbyciu stażu Inspektorat zatrudnił stażystów na umowę o pracę w ramach służby cywilnej, pomimo nieprzeprowadzenia naboru, o którym mowa w art. 26 ust. 1 o służbie cywilnej (co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*), na stanowiskach referenta na pół etatu, na okres wskazany w ww. umowach²⁰. Z żadną z tych osób nie zawarto umowy na czas nieokreślony.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że korzystał z zatrudnienia stażystów z Urzędu Pracy, ponieważ PINB nie posiadał środków finansowych na zatrudnienie pracownika na stanowisko referenta lub gońca, na stały pełen etat.

(akta kontroli str. 244-299, 663-668)

8. W większości przypadków Powiatowy Inspektor przeprowadzał oceny okresowe pracowników co 24 miesiące. Oceny były przeprowadzane na wzorze formularza wskazanym w załączniku nr 4 rozporządzenia Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej²¹, z zastosowaniem kryteriów ocen określonych w załączniku nr 1 tego rozporządzenia. Wszyscy pracownicy zostali zapoznani z ocenami, co potwierdzali własnoręcznie

¹⁹ Dz. U. poz. 1144.

²⁰ W latach 2020-2023 inspektorat na czas określonych zawarł umowy o pracę z czterem stażystami, natomiast jedna osoba na moment przeprowadzania czynności przez NIK odbywała staż w okresie od 27 grudnia 2023 r. do 24 maja 2024 r.

²¹ Dz. U. poz. 470

podpisem. Analiza siedmiu ocen okresowych pracowników z 2020 r.²² oraz dziewięciu z 2022 r. wykazała nieprzeprowadzenie jednej oceny w ciągu 24 miesięcy, w czterech ocenach z 2022 r. nieprawidłowo wskazano poziom ostatniej oceny, a w jednej datę ostatniej oceny, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 235-239, 300-343, 394-406)

9. W corocznie sporządzonych programach działania PINB wprowadzone były ogólne zapisy, iż planowane są udziały pracowników w szkoleniach organizowanych przez Głównego i Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego, w czasie wyznaczonym przez organizatorów.

(akta kontroli str. 10-28)

W latach 2020-2022 pracownicy PINB brali udział w bezpłatnych szkoleniach z zakresu prawa pracy i prawa budowlanego, a w 2023 r. z zakresu elektronicznego obiegu dokumentów, prawa pracy i prawa budowlanego. Jedyne wydatki na szkolenia zostały poniesione na szkolenia okresowe BHP oraz w 2020 r. na szkolenia z zakresu Pracowniczych Planów Kapitałowych²³. Poza powyższym pracownicy PINB korzystali z samokształcenia (literatura fachowa, orzecznictwo oraz z wymiany wiedzy między pracownikami). Korzystanie z darmowych szkoleń wynikało z braku środków finansowych.

(akta kontroli str. 345-373)

10. W PINB obowiązywało zarządzenie Powiatowego Inspektora w sprawie motywacyjnego systemu awansów, płac, nagród oraz wyróżnień²⁴, określające m.in. system przyznawania nagród okresowych i specjalnych oraz dodatku zadaniowego.

W latach 2020-2023 pracownikom wypłacane były tylko nagrody okresowe (roczne) oraz nagrody jubileuszowe. Nagrody roczne dla pracowników służby cywilnej w 2020 r. wynosiły od 229,44 zł do 1.209,60 zł brutto, w 2021 r. od 715 zł do 4.591,50 zł brutto, w 2022 r. od 665 zł do 3.910 zł brutto i w 2023 r. od 800 zł do 2.701,70 zł brutto²⁵. Wysokość nagród rocznych powiązana była z zajmowanym stanowiskiem oraz wielkością etatu.

Nagrody roczne pracownikom PINB przyznawane były na podstawie wykazów, sporządzanych przez Powiatowego Inspektora. Nagrody dla Inspektora przyznawane były za zgodą Starosty Powiatowego, na wniosek Powiatowego Inspektora.

Nagrody specjalne nie były przyznawane z uwagi na brak środków finansowych.

(akta kontroli str. 140-147, 347-373, 374-384, 661-662, 663-668)

W latach 2020-2023 dodatki zadaniowe przyznane zostały pięciu pracownikom, w szczególności związane z koniecznością zastąpienia innych pracowników z uwagi na ich długotrwałą nieobecność. W innych przypadkach dodatek był przyznawany z uwagi na konieczność przeprowadzania kontroli (w okresach ferii zimowych i wakacji) obiektów tj. ośrodków kolonijnych i wypoczynkowych, miejsc noclegowych, szkół, półkolonii, obiektów sportowo-rekreacyjnych.

Jednemu pracownikowi przyznano trzykrotnie dodatek zadaniowy za wykonanie zadań powierzonych mu uprzednio w zakresie czynności, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 385-605)

11. W okresie objętym kontrolą Powiatowy Inspektor przyznał jeden awans w 2023 r. ze stanowiska inspektora na starszego inspektora. Przed przyznaniem awansu Powiatowy Inspektor wystąpił do referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń

²² Nie przeprowadzono oceny okresowej dwóm pracownikom, ponieważ jeden przebywał na urlopie macierzyńskim, a drugi w 30 listopada 2020 r. miał przeprowadzoną pierwszą ocenę.

²³ Pracownikom zostały wystawione zaświadczenia z udziału w szkoleniach.

²⁴ Obowiązujące od 30 grudnia 2021 r. W okresie wcześniejszym w PINB nie wprowadzono regulacji w tym zakresie.

²⁵ W 2020 r. nie wypłacono nagrody rocznej jednemu pracownikowi z uwagi na przebywanie na urlopie macierzyńskim. W 2021 i 2022 r. wypłacono wszystkim pracownikom, a w 2023 r. nie wypłacono jednemu pracownikowi, który został zatrudniony po stażu od 27 grudnia 2023 r.

z zapytaniem dotyczącym posiadanych środków na podwyżkę wynagrodzenia w związku z awansem. Awans został udzielony po uzyskaniu informacji o zabezpieczeniu środków na ten cel. Uzasadnieniem awansu było odejście na emeryturę starszego inspektora, zastępującego w czasie nieobecności Powiatowego Inspektora. Awans został przyznany pracownikowi z 20 letnim doświadczeniem, który miał pełnić zastępstwo za Powiatowego Inspektora.

(akta kontroli str. 606-611, 663-668)

12. W PINB wprowadzono Regulamin powołania Komisji Dyscyplinarnej dla członków korpusu służby cywilnej²⁶. Nie powołano natomiast na stałe Komisji Dyscyplinarnej ani Rzecznika Dyscyplinarnego, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

(akta kontroli str. 614-618, 654-660, 663-668)

13. W latach 2020-2023 w PINB nie wystąpiły przypadki mobbingu.

(akta kontroli str. 654-660)

14. Zgodnie ze sprawozdaniami DSC-DYS - Dodatkowe zatrudnienie, odpowiedzialność dyscyplinarna, praca w godzinach nadliczbowych (Niektóre zagadnienia kadrowe) za 2020, 2021, 2022 i 2023 r. nie wystąpiły przypadki pracy w godzinach nadliczbowych.

(akta kontroli str. 619-629, 654-660)

W związku z postanowieniami § 2 pkt 2 zarządzenia nr 525 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 października 2023 r. w sprawie sposobu organizacji czasu pracy urzędów²⁷, Powiatowy Inspektor wprowadził godziny urzędowania PINB we wtorki w godzinach 7³⁰-17³⁰.²⁸ W związku z tym ustalane były miesięczne harmonogramy pracy, a pracownik wyznaczony do pracy we wtorki do 17³⁰ mógł przyjść tego dnia dwie godziny później lub odebrać godziny w inny dzień.

(akta kontroli str. 132-139, 630-636, 654-660)

15. Sprawozdania DSC-OCK, DSC-SZK, DSC-DYS i DSC-NAB z realizacji zadań za 2022 r. zostały złożone Szefowi Służby Cywilnej w styczniu 2023 r. W sprawozdaniu DSC-OCK nieprawidłowo wykazano ilość ocen okresowych, a w przypadku czterech ocen okresowych nieprawidłowy ich poziom, co zostało opisane szerzej w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*. Pozostałe sprawozdania zostały sporządzone prawidłowo.

(akta kontroli str. 623-625, 637-653)

16. Powiatowy Inspektor oświadczył, że główne trudności i bariery w procesie zarządzania zasobami w służbie cywilnej w PINB związane są z:

- a) poziomem płac, który jest nieadekwatny do stawianych pracownikom wysokich wymogów kwalifikacyjnych oraz złożoności wykonywanych przez nich zadań,
- b) niskimi płacami powodującymi rotację w zatrudnieniu pracowników,
- c) przeciążeniem pracowników obowiązkami z uwagi na zbyt małą ilość etatów,
- d) brakiem środków finansowych na profesjonalne i merytoryczne szkolenia pracowników,
- e) presją czasu wykonywanych zadań.

(akta kontroli str. 654-660)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W latach 2020-2023 w PINB w corocznych planach kontroli i programach działania, nie identyfikowano ryzyk, w tym w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi, co było wymagane pkt II.B.8 Komunikatu Ministra Finansów nr 23 z 16

²⁶ Zarządzenie nr 9/2021 z 31 grudnia 2021 r. W okresie wcześniejszym nie wprowadzona takiego Regulaminu.

²⁷ M.P. poz. 1189.

²⁸ Zgodnie z Regulaminem pracy PINB pracuje w godzinach 7³⁰-15³⁰.

grudnia 2009 r.²⁹. Nie sporządzano corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej, o których mowa w pkt II.E ww. Komunikatu Ministra Finansów.

(akta kontroli str. 10-60)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że rocznych sprawozdań i oświadczeń o stanie kontroli zarządczej nie sporządzono ponieważ nie wymagał tego Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Łodzi. W planach kontroli i programach działania na lata 2020-2023 nie zidentyfikowano ryzyk, ponieważ polityka zarządzania ryzykiem została wdrożona w I kwartale 2024 r.

(akta kontroli str. 654-660)

2. W PINB nie wprowadzono Programu zarządzania zasobami ludzkimi, o którym mowa w rozdziale II zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz w rozdziale II pkt 1 ppkt 2 zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej.

Dodatkowo regulacje wewnętrzne dotyczące:

- a) naboru na wolne stanowiska pracy, wprowadzono dopiero 16 lutego 2021 r.,
- b) ustalania indywidualnych programów rozwoju zawodowego członkom korpusu służby cywilnej, wprowadzono dopiero 31 grudnia 2021 r.,
- c) wewnętrznej polityki antymobbingowej, wprowadzono dopiero 28 grudnia 2020 r.,
- d) służby przygotowawczej, wprowadzono dopiero 15 lutego 2024 r.

pomimo, że ich wcześniejsze wprowadzenie wymagane było ww. standardami.

(akta kontroli str. 62-131)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie wprowadzono odrębnego dokumentu dotyczącego zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej oraz regulaminu służby przygotowawczej w 2012 i 2020 r., ze względu na duży zakres obowiązków osoby zajmującej stanowisko kadrowo-płacowe (0,25 etatu). Wprowadzenie procedur dopiero w 2020, 2021 i 2024 r. wynikało z braku etatu w PINB prawnika i odpowiednich szkoleń.

(akta kontroli str. 669-673)

3. W PINB, w latach 2020-2023, nie ustalono indywidualnych programów rozwoju zawodowego członkom korpusu służby cywilnej, co było niezgodne z postanowieniami art. 108 ustawy o służbie cywilnej.

Obowiązek sporządzania IPRZ wynikał również z § 7 zarządzenia nr 8/2021 Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Tomaszowie Mazowieckim z 30 grudnia 2021 r., zgodnie z którym indywidualne programy rozwoju zawodowego ustalane miały być na czas podlegania członka korpusu służby cywilnej ocenie okresowej tj. na dwa lata.

(akta kontroli str. 98-114)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie ustalano IPRZ ze względu na 0,25 etatu na stanowisku referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń. IPRZ zostaną przeprowadzone w terminie oceny okresowej pracowników, tj. 2 grudnia 2024 r.

(akta kontroli str. 661-662, 654-660)

4. W PINB nie dokonano opisów³⁰ i wartościowania stanowisk pracy, stosownie do wymogów art. 84 ust 1 ustawy z 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej³¹ oraz zarządzenia nr 1 Prezesa Rady Ministrów w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej z 7 stycznia 2011 r.³²

²⁹ Dz. Urz. MF 2009 nr 15, poz. 84.

³⁰ Opisu stanowiska dokonano jedynie dla głównej księgowej.

³¹ Dz. U. z 2022 r., poz. 1691.

³² M.P. nr 5, poz. 61.

(akta kontroli str. 148-151)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że w trakcie kontroli zostaną wdrażane regulacje dotyczące opisów i wartościowanie stanowisk pracy w PINB. Głównym powodem braku opisów i wartościowania stanowisk pracy było zatrudnienie referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń na 0,25 etatu, tj. niedostosowanie etatu do ilości powierzonych zadań.

(akta kontroli str. 161-189, 654-660)

Zarządzeniem z 15 lutego 2024 r. Powiatowy Inspektor określił zasady dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w PINB, zgodnie z którym opisy stanowiska powinny zostać sporządzone do 30 marca 2024 r., a wartościowanie stanowisk do 30 czerwca 2024 r.

(akta kontroli str. 161-189)

5. W procesie naboru na stanowisko referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń w 2021 r. nie zamieszczono ogłoszenia o naborze oraz informacji o wyniku naboru w Biuletynie Informacji Publicznej PINB, stosownie do wymogów wskazanych w art. 28 ust. 1 i 31 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 192-218)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ww. nabór został przeprowadzony przez byłego referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń, w związku z czym brak jest możliwości dopowiedzenia dlaczego takie niedociągnięcia powstały.

(akta kontroli str. 663-668)

6. W latach 2020-2023 w PINB zatrudniono, z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru, o której mowa w rozdziale 3 ustawy o służbie cywilnej, pięć osób w ramach korpusu służby cywilnej, tj.: cztery na pół etatu i czas określony, które wcześniej odbyły staż w PINB w ramach umów zawartych z Urzędem Pracy oraz jedną w ramach prac interwencyjnych na pełen etat.

(akta kontroli str. 229-299)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że zatrudnienie po stażu z Urzędu Pracy było warunkiem podpisanych umów z Powiatowym Urzędem Pracy w Tomaszowie Maz., które PINB musiał spełnić. Ze względu na brak środków finansowych i braku możliwości zatrudnienia pracownika na część etatu, nie posiadano wiedzy, że jest możliwość zatrudnienia pracownika poza korpusem służby cywilnej. Zdecydowano się zatrudnić pracownika w ramach prac interwencyjnych, ponieważ w konkursie ogłoszonym wcześniej [w 2019 r.] nie było zainteresowanej osoby na stanowisko inspektora. W PINB brakuje prawnika, który mógłby wydać właściwą opinię i poinformować, że można zatrudnić pracownika poza służbą cywilną.

(akta kontroli str. 663-673)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że na stanowiskach urzędniczych powinny być zatrudniane osoby w pierwszej kolejności w służbie cywilnej. Fakt odbycia stażu finansowanego przez urząd pracy nie zwalnia z konieczności przeprowadzenia otwartego i konkurencyjnego naboru w trybie przepisów ustawy o służbie cywilnej.

7. Powiatowy Inspektor w 2020 r., dokonał pierwszej oceny w służbie cywilnej a następnie zawarł umowę na czas nieokreślony z pracownikiem który nie został poddany egzaminowi, o którym mowa w art. 36 ust. 5 ustawy o służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 229-243, 661-662)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że brak przeprowadzenia egzaminu wynikał z braku szkoleń i zatrudnienie na 0,25 etatu pracownika na stanowisku referenta ds. kadrowych i wynagrodzeń oraz braku odpowiednich konsultacji z prawnikiem. Obecnie osoby zatrudniane w służbie cywilnej, będą poddawane wszystkim obowiązującym procedurom.

(akta kontroli str. 669-673)

8. W 2022 r. nierzetelnie sporządzone zostały cztery z ośmiu arkuszy ocen okresowych urzędnika służby cywilnej. W arkuszach sporządzonych 14 grudnia 2022 r. wskazano poprzednie oceny na poziomie „znacznie powyżej oczekiwań”, pomimo że w ocenach z 14 grudnia 2020 r. wskazano poziom „powyżej oczekiwań”. W jednym arkuszu oceny okresowej z 14 grudnia 2022 r. wskazano datę przeprowadzenia poprzedniej oceny jako 14 grudnia 2020 r. zamiast 30 listopada 2020 r.

(akta kontroli str. 235-239, 307-318, 330-341)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że wskazanie niewłaściwych ocen wynikało z oczywistej pisarskiej omyłki, co zostanie skorygowane, a niewłaściwa data została omyłkowo wpisana.

(akta kontroli str. 663,668)

9. W PINB w latach 2020-2023 nie powołano komisji dyscyplinarnej ani rzecznika dyscyplinarnego, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 117 ust. 1 oraz art. 124 ust. 1 ustawy o służbie cywilnej.

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że nie powołanie ww. organów spowodowane było brakiem konieczności, ponieważ nie było przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego.

(akta kontroli str. 654-660, 663-668)

Odnosząc się do powyższych wyjaśnień NIK wskazuje, że brak przypadku wszczęcia postępowania dyscyplinarnego nie zwalnia kierownika urzędu z konieczności powołania ww. organów (ewentualnie przystąpienia do wspólnej komisji dyscyplinarnej z innymi urzędami).

10. Jednemu pracownikowi przyznano trzykrotnie dodatki zadaniowe³³ za zadania, które pracownik ten miał określone w zakresie czynności. Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 3 zarządzenie Powiatowego Inspektora w sprawie motywacyjnego systemu awansów, płac, nagród oraz wyróżnień w PINB, dodatek zadaniowy może zostać przyznany w przypadku powierzenia pracownikowi dodatkowych zadań, niewynikających z opisu stanowiska pracy lub zakresu czynności.

(akta kontroli str. 140-147, 385-386, 421-423, 449, 455, 459)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że podstawą przyznania dodatków zadaniowych ww. pracownikowi było okresowe nasilenie i spiętrzenie zadań jakie były do wykonania. Dodatkowe zadania mają charakter periodyczny, powtarzających się w tych samych odstępstwach czasu.

(akta kontroli str. 663-668)

NIK wskazuje, że dodatkowe zadania określone w dodatkach zadaniowych dla ww. pracownika dotyczyły głównie przygotowywania sprawozdań do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego i Głównego Urzędu Statystycznego, co pracownik ten miał również określone w zakresie czynności. Dodatki te zostały przyznane jedynie w styczniu 2021 i 2022 r. oraz lipcu 2021 r., natomiast nie w innych okresach kiedy PINB zobowiązany jest sporządzać sprawozdania dla ww. podmiotów, tj. w 2020 r. czy 2023 r.

(akta kontroli str. 385-386, 421-423, 436-462)

11. Nierzetelnie sporządzono jedno z czterech poddanych kontroli sprawozdań kierownika urzędu z realizacji zadań wynikających z ustawy o służbie cywilnej za rok 2022. W Dziale 1 pkt 6 formularza DSC-OCK wskazano, że:

- a) ogółem przeprowadzono siedem ocen okresowych pomimo przeprowadzenia ośmiu,
- b) wszystkie oceny okresowe zostały sporządzone na poziomie „powyżej oczekiwań”, a faktycznie na tym poziomie sporządzono oceny dla czterech

³³ W okresach: 1-31 stycznia 2021 r., 1-15 lipca 2021 r. oraz 1-31 stycznia 2022 r.

stanowisk, a dla kolejnych czterech na poziomie „znacznie powyżej oczekiwań”.

(akta kontroli str. 319-344, 638-641)

Powiatowy Inspektor wyjaśnił, że ww. błędy wyniknęły z omyłki pracownika sporządzającego sprawozdanie.

(akta kontroli str. 669-673)

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 wnioski i uwagi:

Wnioski

1. Opracowanie programu zarządzania zasobami ludzkimi w PINB.
2. Sporządzenie opisów stanowisk pracy i poddanie ich wartościowaniu.
3. Sporządzenie indywidualnych programów rozwoju pracowników.
4. Powołanie rzecznika dyscyplinarnego oraz komisji dyscyplinarnej (lub przystąpienie do wspólnej komisji dyscyplinarnej).

Uwagi

NIK zwraca uwagę na:

1. Konieczność wyeliminowania:
 - przypadków zatrudniania pracowników korpusu służby cywilnej z pominięciem procedury otwartego i konkurencyjnego naboru,
 - przypadków nieprzeprowadzenia przed dokonaniem pierwszej oceny w służbie cywilnej egzaminu osób, zwolnionych z odbycia służby przygotowawczej,
 - błędów formalnych przy przeprowadzaniu naborów oraz sporządzaniu ocen okresowych,
 - błędów w sprawozdaniach przekazywanych Szefowi Służby Cywilnej.
2. Konieczność przyznawania dodatków zadaniowych członkom korpusu służby cywilnej wyłącznie za wykonywanie dodatkowych, powierzonych zadań na okres ich wykonywania.

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 uwagi 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, marzec 2024 r.

Kontroler
Dominik Gołacki
gł. specjalista k.p.

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

/podpisano elektronicznie/

/podpisano elektronicznie/