



## NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.016.02.2022

Pan  
Maciej Kotarski  
Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor  
Nadzoru Budowlanego  
Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego  
w Olsztynie  
Aleja Marszałka J. Piłsudskiego 7/9  
10-575 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/22/005 – Funkcjonowanie służby cywilnej oraz służby zagranicznej

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Wojewódzki Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Olsztynie, Aleja Marszałka J. Piłsudskiego 7/9, 10-575 Olsztyn (dalej: Inspektorat lub WINB).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Kotarski, Warmińsko-Mazurski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego, od 2 kwietnia 2013 r. (dalej: Wojewódzki Inspektor).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej.</li><li>2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi.</li><li>3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej.</li><li>4. Realizacja wybranych zadań przez urząd.</li></ol>
Okres objęty kontrolą	Od 1 stycznia 2019 r. do zakończenia czynności kontrolnych, tj. do dnia 16 grudnia 2022 r., z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed lub po tym okresie.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Anna Kamińska-Bisior, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/116/2022 z 3 października 2022 r.</li><li>2. Lidia Wójcik, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/126/2022 z 2 listopada 2022 r.</li></ol> <p style="text-align: right;">(akta kontroli str. 1-5)</p>

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

### OCENA OGÓLNA

Organizacja i funkcjonowanie służby cywilnej w Inspektoracie nie w pełni odpowiadały wymogom wynikającym z ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej<sup>3</sup>. Nie zapewniono również prawidłowego wykonania wybranych do badania zadań.

W WINB określono wewnętrzny regulamin naboru kandydatów do korpusu służby cywilnej, jednakże jego treść nie w pełni odpowiadała wymogom określonym w zarządzeniach<sup>4</sup> Szefa Służby Cywilnej, dotyczących standardów zarządzania zasobami ludzkimi w tej służbie. Nie ujęto w nim bowiem m.in. kryteriów uczestnictwa w kolejnych etapach naboru, a także informacji o progu zaliczającym badanie kompetencyjne wymagany do podjęcia pracy na danym stanowisku.

W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie prawidłowo upowszechniano informacje o wolnych stanowiskach pracy, a komisje rekrutacyjne powoływano zgodnie z ww. regulaminem. Prawidłowo upowszechniono też informacje o wynikach przeprowadzonych naborów, jednak protokoły tych komisji nie zawierały informacji

<sup>1</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: ustawa o NIK.

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

<sup>3</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 1691, dalej: u.s.c.

<sup>4</sup> Zarządzenie Nr 3 Szefa Służby Cywilnej z 30 maja 2012 r. w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, dalej: „zarządzenie nr 3 Szefa Służby Cywilnej” (utraciło moc 11 marca 2020 r.) i zarządzenie Nr 6 Szefa Służby Cywilnej z 12 marca 2020 r., zwane dalej „zarządzenie nr 6 Szefa Służby Cywilnej”.

o miejscu zamieszkania kandydatów, co było wymagane przepisem art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c.

Wojewódzki Inspektor w niewystarczającym zakresie realizował zdania związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Opracował on wprawdzie Program Zarządzania Zasobami Ludzkimi (dalej: program ZZL), jednak dokument ten zawierał nieaktualne dane m.in. w zakresie: diagnozy, priorytetów, celów rocznych i harmonogramu działań na co najmniej trzy lata. W WINB, niezgodnie z wymogami u.s.c. i wewnętrznymi uregulowaniami, podejmowano też działania w odniesieniu do członków korpusu służby cywilnej, ponieważ m.in.:

- nie dokumentowano: określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej, sporządzenia opinii przez bezpośredniego przełożonego do przygotowania pracownika do wykonywania obowiązków; przeprowadzenia egzaminu ze służby przygotowawczej oraz wydania zaświadczenia o zdaniu egzaminu kończącego tę służbę,
- nieterminowo i nierzetelnie dokonywano ocen okresowych pracowników.

Szkolenia członków korpusu służby cywilnej przeprowadzono w Inspektoracie zgodnie z planem, jednak 23 osobom (100%) nie określono Indywidualnego Programu Rozwoju Zawodowego (dalej: IPRZ), a w 15 arkuszach ocen okresowych (75% badanych) nie zamieszczono także wniosków dotyczących IPRZ.

W badanym okresie WINB realizował m.in. zadania w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego, głównie poprzez przeprowadzanie doraźnych i planowych kontroli oraz rozpatrywanie skarg i wniosków. Ustalono, że w 12 przypadkach (60% badanych) nie zawiadomiono stron, w trybie art. 36 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>5</sup>, o niezłażwieniu sprawy w terminie, a w trzech przypadkach (23% badanych) nie umieszczano w zawiadomieniu o odmownym złażwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 § 1 kpa.

W latach 2019-2021 Wojewódzki Inspektor składał Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c., jednak w każdym z nich stwierdzono nierzetelne dane dotyczące, m.in.: liczby przeprowadzonych ocen okresowych oraz osób, z którymi podpisano umowy o pracę na czas określony.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej<sup>6</sup> kontrolowanej działalności**

OBSZAR

#### **1. Nabór na wolne stanowiska do korpusu służby cywilnej**

Opis stanu faktycznego

**1.1** W latach 2019-2022 (I połowa) w Inspektoracie zatrudniona była następująca liczba osób<sup>7</sup>: w 2019 r. – 25 osób, w 2020 r. – 24 osoby, w 2021 r. – 24 osoby i w 2022 r. (I półrocze) – 24 osoby. Jediną osobą zatrudnioną na podstawie ustawy z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>8</sup> (dalej: ustawa o pracownikach urzędów państwowych) był Wojewódzki Inspektor, co stanowiło 4% zatrudnionych ogółem.

(akta kontroli str. 6-14)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2000, ze zm., dalej: kpa.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Według stanu na 31 grudnia danego roku.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2022 r. poz. 2290, ze zm.

**1.2** W ww. latach stan zatrudnienia w korpusie służby cywilnej (w przeliczeniu na pełne etaty) na 31 grudnia 2019 r., 2020 r. i 2021 r. wynosił w Inspektoracie odpowiednio: 22,88 etatu, 21,88 etatu i 21,88 etatu, a na 30 czerwca 2022 r. – 20,28 etatu. Wszyscy zatrudnieni to pracownicy służby cywilnej.

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie członków korpusu służby cywilnej w Inspektoracie wyniosło: w 2019 r. – 6,5 tys. zł, w 2020 r. – 6,4 tys. zł, w 2021 r. – 7,3 tys. zł i w 2022 r. (I połowa) – 8,3 tys. zł.

(akta kontroli str. 8, 15)

**1.3** W 2013 r., zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora wprowadzono w Inspektoracie regulamin naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej<sup>9</sup> (dalej: regulamin naboru). Został on opracowany na podstawie zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej. Regulamin ten nie uwzględniał wszystkich kryteriów określonych w pkt 1 rozdziału III ww. zarządzenia (opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Regulamin naboru nie zawierał także kryteriów określonych w pkt 2 rozdziału III zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej, zalecanych do ujęcia w ww. regulaminie, tj. m.in. przeprowadzenia rozmowy kwalifikacyjnej w każdym naborze, umieszczenia w ogłoszeniu o naborze informacji o wysokości proponowanego wynagrodzenia zasadniczego, udziału przedstawiciela komórki do spraw kadr w procesie naboru.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w każdym naborze przeprowadzana była rozmowa kwalifikacyjna pomimo tego, iż nie ujęto jej regulaminie naboru. Poinformował, że brak wskazania w ogłoszeniach o naborze wysokości proponowanego wynagrodzenia podyktowany był niskim zainteresowaniem naborami i chęcią zwiększenia atrakcyjności oferty pracy, a informacja o wynagrodzeniu udzielana był dopiero na prośbę kandydata. Wojewódzki Inspektor dodał również, że w większości naborów brał udział przedstawiciel kadr, jednak z uwagi, na fakt, że na stanowisku tym zatrudniona była jedna osoba, nie we wszystkich przypadkach było to możliwe.

Do 11 października 2022 r. na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Inspektoratu (dalej: BIP) nie udostępniono wewnętrznych procedur naboru ani innych informacji przydatnych kandydatom do pracy w służbie cywilnej, które wyjaśniały lub uzupełniały wewnętrzne procedury naboru, co było zalecane zapisami pkt 3 rozdziału III zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej, a także pkt 2.4 rozdziału III zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej.

W tej sprawie Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że były to fakultatywne wytyczne Szefa Służby Cywilnej, a informacje o zasadach naboru były udzielane kandydatom w treści ogłoszenia, telefonicznie oraz w siedzibie Inspektoratu.

(akta kontroli str. 16-39)

**1.4** Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w Inspektoracie przeprowadzono dwa nabory na dwa wolne stanowiska w służbie cywilnej<sup>10</sup>, tj. jeden nabór w 2019 r. i jeden w 2022 r. W odpowiedzi na ww. ogłoszenia o naborze do Inspektoratu wpłynęły łącznie cztery oferty<sup>11</sup>, wszystkie spełniające kryteria formalne. Oba nabory zakończyły się wyłonieniem kandydatów do pracy w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 40-49)

<sup>9</sup> Zarządzenie nr 13/2013 Inspektora z dnia 30 września 2013 r. zmieniające zarządzenie nr 17/2012 z dnia 30 listopada 2012 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu naboru na wolne stanowiska w służbie cywilnej oraz Procedury przeprowadzenia służby przygotowawczej.

<sup>10</sup> Ogłoszenie o naborze nr 49814 z 27 czerwca 2019 r. (dalej: ogłoszenie o naborze nr 49814) oraz ogłoszenie o naborze nr 97780 z 2 maja 2022 r. (dalej: ogłoszenie o naborze nr 97780).

<sup>11</sup> Trzy oferty na ogłoszenie o naborze nr 49814 i jedna na ogłoszenie o naborze nr 97780.

**1.5** Analiza dokumentacji ww. dwóch naborów na wolne stanowiska pracy w Inspektoracie, ogłoszonych w 2019 r. i w 2022 r. (I połowa), wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach ogłoszenie o naborze zostało opublikowane w powszechnie dostępnym miejscu w siedzibie Inspektoratu, opublikowane na stronie BIP Inspektoratu i na stronie internetowej <https://naborry.kprm.gov.pl/>, zgodnie z art. 28 ust 1 u.s.c.,
- we wszystkich przypadkach ogłoszenie o naborze zawierało wszystkie elementy określone w art. 28 ust. 2 u.s.c., tj. m.in. nazwę i adres urzędu, określenie stanowiska pracy i wymagania z nim związane, zakres zadań, wymagane dokumenty, a także termin i miejsce składania dokumentów,
- termin na składanie dokumentów określony w ogłoszeniu o naborze nr 49814 wynosił 10, a nr 97780 - 22 dni, co było zgodne z art. 28 ust. 3 u.s.c.

(akta kontroli str. 34-36, 50-70)

**1.6** Analiza dokumentacji ww. dwóch naborów na wolne stanowiska pracy w Inspektoracie ogłoszonych w okresie 2019 r. do 2022 r. (I połowa), wykazała, że:

- we wszystkich przypadkach Wojewódzki Inspektor stosownymi zarządzeniami powołał komisje rekrutacyjne przeprowadzające nabór, co było zgodne z § 10 ust. 2 regulaminem naboru,
- w jednym przypadku<sup>12</sup> w skład komisji powołanej do przeprowadzenia naboru wchodziła osoba prowadząca obsługę kadrową w Inspektoracie (dalej: pracownik ds. kadr). W drugim przypadku w składzie komisji nie znalazł się przedstawiciel komórki do spraw kadr, co było zalecane zapisami pkt 2.3. lit e rozdziału III zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej. W tej sprawie Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w Inspektoracie zadania kadrowe, kancelaryjne oraz związane z obsługą sekretariatu wykonuje jedna osoba. Dodał, że kiedy nie brała ona udziału w rekrutacji w ramach komisji wykonywała inne priorytetowe zadania, które były niezbędne do prawidłowego funkcjonowania Inspektoratu,
- we wszystkich przypadkach członkowie komisji rekrutacyjnych podpisali oświadczenia o zachowaniu w tajemnicy wszelkich informacji o kandydatach uzyskanych w trakcie przeprowadzania naborów, co było zgodne z art. 32 u.s.c.,
- we wszystkich przypadkach z przeprowadzonych naborów zostały sporządzone po dwa protokoły, tj. jeden z posiedzenia komisji rekrutacyjnej w celu dokonania oceny pod kątem spełnienia warunków formalnych złożonych ofert i drugi z posiedzenia ww. komisji wyłaniającego kandydata na dane stanowisko, co było zgodne z art. 30 ust. 1 u.s.c. oraz § 18 ust. 2 regulaminu naboru,
- we wszystkich przypadkach protokoły z przeprowadzonych naborów zawierały określenie stanowiska pracy, liczbę, imiona i nazwiska kandydatów, liczbę nadesłanych ofert, uzasadnienie dokonanego wyboru i skład komisji przeprowadzającej nabór, jednak nie zawierały informacji o miejscu zamieszkania kandydatów, co było wymagane przez art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c. oraz § 18 ust. 3 pkt 1 regulaminu naboru (opisano w pkt 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- we wszystkich przypadkach Wojewódzki Inspektor umieścił wyniki naboru w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Inspektoratu, na stronie BIP jednostki oraz na stronie internetowej <https://naborry.kprm.gov.pl/>, co było zgodne z art. 31 ust. 1 u.s.c.,
- Wojewódzki Inspektor zatrudnił na wolne stanowiska osoby wyłonione w przeprowadzonym naborze i wskazane przez komisje rekrutacyjne.

(akta kontroli str. 34-36, 51-78)

---

<sup>12</sup> Nabór prowadzony w 2019 r.

1.7 W okresie objętym kontrolą jedynym pracownikiem Inspektoratu zatrudnionym na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych był Wojewódzki Inspektor. Nie wystąpiły przypadki zatrudniania ekspertów poza korpusem służby cywilnej na stanowiskach merytorycznych, tożsamyh lub zbliżonych pod względem zakresu obowiązków do stanowisk służby cywilnej.

(akta kontroli str. 6-7)

1.8 W latach 2019-2022 Wojewódzki Inspektor zaobserwował postępujący spadek zainteresowania pracą w organach nadzoru budowlanego. Dodał, że nadzór budowlany od lat mierzy się odpływem najlepiej wykształconych i najbardziej doświadczonych pracowników do firm budowlanych, samorządu terytorialnego i kancelarii prawnych. Wojewódzki Inspektor przyczynę tego stanu rzeczy upatrywał przede wszystkim w niskich płacach oraz ograniczeniu możliwości rozwoju zawodowego, spowodowanego brakiem środków na awanse zawodowe i podwyżki. Stwierdził on, że epidemia COVID-19 miała niewielki wpływ na nasilenie ww. procesów i nie zauważył, by w tym okresie pojawiły się nowe szanse na poprawę sytuacji w służbie cywilnej. Dodał natomiast, że zwiększyła się liczba przepisów i procedur, co spowodowało wzrost liczby zadań, a to z kolei przełożyło się na większe obciążenie zatrudnionych w Inspektoracie pracowników.

Wojewódzki Inspektor nie zgłaszał Szefowi Służby Cywilnej swoich uwag, spostrzeżeń i wniosków związanych z naborami na wolne stanowiska w służbie cywilnej, ponieważ zagadnienia te znane były Szefowi Służby Cywilnej, a także były omawiane podczas narad z Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego

(akta kontroli str. 83-85)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Regulamin naboru nie odpowiadał wymogom określonym w zarządzeniu nr 3 Szefa Służby Cywilnej, tj.:
  - nie określał jednoznacznych kryteriów uczestnictwa w kolejnych etapach naboru,
  - nie wskazywał progu zaliczającego badanie kompetencyjne, który odpowiadał poziomowi kompetencji niezbędnych do podjęcia pracy na danym stanowisku,
  - nie zawierał zapisów dotyczących: uznania oferty nadanej w terminie określonym w ogłoszeniu o naborze za ofertę złożoną w terminie w sytuacji, gdy w ogłoszeniu o naborze został wskazany minimalny termin wynikający z u.s.c.; udziału każdego kandydata spełniającego wymagania formalne w kolejnym etapie naboru następującym po weryfikacji ofert pod względem formalnym; odzwierciedlenia w dokumentacji z naboru wszystkich czynności i zdarzeń mających wpływ na przebieg naboru oraz jego wynik, w tym treści pytań lub zadań oraz kryteriów i ocen dokonanych w trakcie naboru.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że ww. zasady nie zostały uszczegółowione w wewnętrznych procedurach, ale nie oznaczało to, iż nie były one stosowane w toku naboru. Poinformował, że na etapie przygotowywania regulaminu naboru uznano, iż przewidziane w nim rozwiązania były wystarczające do zapewnienia zasady otwartości i konkurencyjności. Dodał on, że wzięto także pod uwagę fakt, iż stanowiska w Inspektoracie wymagały specjalistycznych wymagań, co ograniczało liczbę osób biorących udział w naborze, a zatem zbyt rozbudowane wewnętrzne regulacje mogłyby skomplikować, zamiast usprawnić proces naboru.

NIK zaznacza, że w obu ogłoszeniach o naborach przeprowadzonych w Inspektoracie z ww. wymogów znalazły się jedynie zapisy, że o dacie wpływu oferty w terminie decyduje data stempla pocztowego lub jej osobistego dostarczenia do WINB. Zatem elementy te, zgodnie z wymogami Szefa Służby Cywilnej powinny znaleźć się z regulaminie naboru obowiązującym w Inspektoracie.

(akta kontroli str. 21-27, 29-33)

2. W protokołach z posiedzeń komisji rekrutacyjnych dwóch naborów brak było informacji o miejscu zamieszkania kandydatów, w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>13</sup>, co było wymagane przez art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c., a także § 18 ust. 3 pkt 1 regulaminu naboru.

Przewodniczący komisji rekrutacyjnych w obu naborach wyjaśnili, że protokoły były wypełniane na formularzach dostępnych na serwerze Inspektoratu i prawdopodobnie podczas przygotowywania protokołów omyłkowo usunięto tabele zawierające kolumny dotyczące miejsca zamieszkania kandydatów.

(akta kontroli str. 71-82)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą komisje rekrutacyjne w Inspektoracie powołano zgodnie z wewnętrznymi regulacjami, a terminy na składanie dokumentów w obu naborach wyznaczano zgodnie z u.s.c. Prawidłowo upowszechniono informacje o wolnych stanowiskach pracy oraz wynikach przeprowadzonych naborów. Stwierdzono jednak, że regulamin naboru nie odpowiadał wymogom określonym w zarządzeniu nr 3 Szefa Służby Cywilnej, a wszystkie protokoły komisji rekrutacyjnych nie zawierały informacji o miejscu zamieszkania kandydatów, co było wymagane zapisami art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c.

#### OBSZAR

## 2. Wykonywanie zadań związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi w urzędzie

Opis stanu faktycznego

**2.1** W Inspektoracie program ZZL wszedł w życie 26 maja 2013 r., na podstawie zarządzenia Wojewódzkiego Inspektora<sup>14</sup>. Do 10 października 2022 r. program ZZL nie został zaktualizowany, co było wymagane zarządzeniem nr 3 Szefa Służby Cywilnej oraz zarządzeniem nr 6 Szefa Służby Cywilnej (opisano w pkt 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Program ZZL został utworzony w celu zwiększenia efektywności i skuteczności zarządzania personelem oraz podejmowania działań w tym zakresie, zgodnie z przepisami obowiązującego prawa oraz w oparciu o zasady służby cywilnej i zasady etyki korpusu służby cywilnej. Misją Inspektoratu było wykonywanie zadań w służbie obywatelom poprzez profesjonalne, rzetelne działanie. Priorytetem określonym w programie ZZL było zwiększenie efektywności funkcjonowania pracowników w ramach spójnie i nowocześnie zarządzanej organizacji. Program ZZL zawierał wszystkie elementy wskazane w pkt 1 rozdziału II zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej, tj. diagnozę, priorytety, obszary, cele roczne i harmonogram wdrożenia, a także monitoring i ewaluację zarządzania zasobami ludzkimi.

(akta kontroli str. 16-20, 86)

**2.2** Zasady realizacji i obieg dokumentów procesów kadrowych określono w zarządzeniach Wojewódzkiego Inspektora dotyczących: regulaminu naboru,

<sup>13</sup> Dz. U. 2022 r. poz. 1360.

<sup>14</sup> Zarządzenie nr 10/2013 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie ustalenia programu zarządzania zasobami ludzkimi w Wojewódzkim Inspektoracie Nadzoru Budowlanego w Olsztynie (dalej: zarządzenie Inspektora nr 10/2013).

nagród<sup>15</sup>, procedury przeprowadzania służby przygotowawczej<sup>16</sup>, programu ZZL, procedury antymobbingowej<sup>17</sup>, a także w instrukcji zachowania bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w czasie trwania epidemii COVID-19<sup>18</sup>. Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora zostały one upowszechnione niezwłocznie po ich wejściu w życie podczas spotkań z pracownikami Inspektoratu oraz poprzez wyłożenie ich do wglądu w sekretariacie Inspektoratu. W Inspektoracie nie opracowano instrukcji kancelaryjnej. Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora, WINB działał na podstawie instrukcji kancelaryjnej określonej w rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych<sup>19</sup>.

Wojewódzki Inspektor poinformował, że w okresie objętym kontrolą regularnie badał opinie pracowników na temat zarządzania zasobami ludzkimi (głównie na podstawie rozmów przeprowadzanych przez niego osobiście). Dodał też, że opinie w tej sprawie pozyskiwał za pośrednictwem naczelników wydziałów w związku z dokonywaniem ocen pracowników oraz że rozmowy przeprowadzone były ze wszystkimi pracownikami, a ich wynik nie został utrwalony.

(akta kontroli str. 90-104)

**2.3** Zarządzeniem nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora ustalono w WINB procedurę dotyczącą przeprowadzania służby przygotowawczej. Analiza ww. procedury wykazała, że:

- została ona upowszechniona wśród pracowników Inspektoratu,
- określono w niej sposób przeprowadzenia oraz warunki zaliczenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą,
- uwzględniała ona dwa z czterech elementów określonych w zarządzeniu nr 6 Szefa Służby Cywilnej, tj. zasady powoływania składu komisji egzaminacyjnej oraz formę egzaminu i sposób jego przeprowadzenia, a nie uwzględniała wzorów formularzy oraz nie określała tematyki służby przygotowawczej, co było zalecane zapisami w punkcie 6.2 lit. a oraz lit. d rozdziału III zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej. W tej sprawie Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że standardy Szefa Służby Cywilnej były fakultatywne, w związku z czym, biorąc pod uwagę niewielką liczbę zatrudnionych oraz niewielkie zmiany kadrowe, wystarczającym było zorganizowanie służby w dotychczasowy sposób i nie było potrzeby uszczegółowienia tych procedur.

W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie zatrudniono łącznie dwie osoby podejmujące po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej, które zostały skierowane do odbycia szkolenia „Służba przygotowawcza w służbie cywilnej” organizowanego przez podmiot zewnętrzny<sup>20</sup>. Nie wystąpiły przypadki zwolnienia pracowników z odbycia służby przygotowawczej. Analiza dokumentacji ww. dwóch pracowników, którzy po raz pierwszy zostali zatrudnieni w służbie cywilnej i winni odbyć służbę przygotowawczą wykazała, że:

- w obu przypadkach w dokumentacji pracowniczej brak było śladu rewizyjnego potwierdzającego wykonanie czynności, o których mowa w art. 36. ust 3 u.s.c., tj. określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej, na podstawie

<sup>15</sup> Zarządzenie nr 5/2014 Wojewódzkiego Inspektora z 12 maja 2014 r. w sprawie regulacji wewnętrznych tworzenia i realizacji funduszu nagród dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie oraz określenia trybu i zasad ich przyznawania.

<sup>16</sup> Zarządzenie nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora z 30 listopada 2012 r. (dalej: zarządzenie nr 17/2012).

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 9/2013 Wojewódzkiego Inspektora z 29 maja 2013 r.

<sup>18</sup> Z 14 października 2020 r.

<sup>19</sup> Dz. U. 2011 r. Nr 14, poz. 67, ze zm.

<sup>20</sup> Grupa OSB s.c. z Olsztyna, szkolenie obejmowało 24 godziny zajęć, które trwały trzy dni.



opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której pracownicy byli zatrudnieni (opisano w punkcie 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),

- w odniesieniu do ww. osób, w trakcie odbywania przez nich służby przygotowawczej, nie przestrzegano większości techniczno-organizacyjnych wymogów dotyczących organizacji tej służby, określonych w ww. procedurze (opisano w punkcie 3 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).
- w obu przypadkach zakres części teoretycznej służby przygotowawczej został określony w harmonogramie szkoleń, a sprawdzenie opanowania wiedzy teoretycznej nastąpiło w formie egzaminu pisemnego, co było zgodne z wewnętrzną procedurą,
- w jednym przypadku pracownik nie ukończył służby przygotowawczej z powodu zakończenia pracy w Inspektoracie. W drugim natomiast pracownica skierowana na służbę przygotowawczą zakończyła ją z wynikiem pozytywnym, jednakże sposób przeprowadzenia egzaminu końcowego oraz udokumentowania czynności związanych z jego przebiegiem był niezgodny z wewnętrznymi uregulowaniami (opisano w punkcie 4 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 92-103, 105-148)

**2.4** W badanym okresie dwóch nowozatrudnionych pracowników Inspektoratu podlegało pierwszej ocenie w służbie cywilnej. W obu przypadkach z ww. pracownikami bezpośredni przełożeni:

- przeprowadzili rozmowy, podczas których zapoznali pracowników ze sposobem dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej. Termin przeprowadzenia rozmów był zgodny z § 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu dokonywania pierwszej oceny w służbie cywilnej<sup>21</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie pierwszej oceny),
- wyznaczyli i wpisali do arkusza pierwszej oceny: termin przeprowadzenia rozmowy wstępnej, termin na złożenie sprawozdania oraz okres, w którym powinna zostać dokonana pierwsza ocena, co było zgodne z § 3 ust. 4, § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny.

Analiza dokumentacji dotycząca tej oceny wykazała, że:

- dokonanie pierwszej oceny polegało na przeprowadzeniu z pracownikiem rozmowy w zakresie oceny jego postawy i sporządzonego przez niego sprawozdania, przyznaniu ocen cząstkowych i oceny łącznej, a także pozytywnej pierwszej oceny, co było zgodne z przepisami § 7 pkt 1, 2, 3, 4 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny (w arkuszu pierwszej oceny wskazano, że oceniany pozytywnie zaliczył egzamin ze służby przygotowawczej),
- pierwsza ocena została dokonana przez bezpośredniego przełożonego dwa dni po upływie terminu na złożenie sprawozdania, co było zgodne z § 8 ust. 1 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny,
- pracownik uzyskał ocenę pozytywną i na wniosek naczelnika Wydziału Inspekcji i Kontroli (dalej: Wydział liK) został przez Wojewódzkiego Inspektora zatrudniony na czas nieokreślony,
- w arkuszu pierwszej oceny ww. pracownika naczelnik Wydziału liK nie sporządził wniosków dotyczących rozwoju zawodowego ocenianego, do czego bezpośredni przełożony był uprawniony na podstawie § 10 ust. 6 rozporządzenia w sprawie pierwszej oceny.

(akta kontroli str. 92-103, 11-120, 123-124, 144-147, 149-152, 156-167)

---

<sup>21</sup> Dz. U. 2015 r. poz. 1144.

**2.5** Od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. w WINB przeprowadzono ocenę wszystkich pracowników, którzy mieli jej podlegać. W okresie tym w Inspektoracie przeprowadzono 37 ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej, tj. w 2019 r. – 8, w 2020 r. – 10, w 2021 r. – 10 i w 2022 r. – 9.

Analiza dokumentacji 20 ww. ocen wykazała, że:

- w 17 przypadkach ocena została przeprowadzona w terminie 24 miesięcy od dnia ostatniej oceny, a w trzech przypadkach ocena ta została dokonana po terminie 24 miesięcy, co było niezgodne z art. 81 ust. 4 u.s.c. (opisano w pkt 5 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości),
- we wszystkich przypadkach ocena okresowa została dokonana przez osobę uprawnioną, tj. bezpośredniego przełożonego ocenianego, co było zgodne z § 2 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 4 kwietnia 2016 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej<sup>22</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie ocen okresowych),
- we wszystkich przypadkach ocena okresowa została dokonana na podstawie kryteriów odpowiednich dla stanowiska pracy zajmowanego przez ocenianego, co było zgodne z § 2 ust. 2 i § 4 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- w czterech przypadkach pracownicy zostali ocenieni pod względem kryteriów, z którymi nie zostali zapoznani lub nie zostali ocenieni pod względem wszystkich kryteriów, z którymi zostali zapoznani (opisano w pkt 6 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości), w pozostałych 16 przypadkach ocena okresowa została dokonana na podstawie kryteriów, z którymi oceniani zostali zaznajomieni, co było zgodne z § 4, § 5, § 6 oraz § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- we wszystkich przypadkach oceniani potwierdzili podpisem zapoznanie się z kryteriami oceny i terminem sporządzenia oceny, co było zgodne z § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- w sześciu przypadkach rozmowa ocenianego z ocenianym, o której mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych nie została przeprowadzona w terminie 30 dni od dnia sporządzenia poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia ocenianego na czas nieokreślony (opisano w pkt 7 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości), w pozostałych 14 przypadkach ww. rozmowy zostały przeprowadzone w tym samym dniu, co poprzednia ocena, co było zgodne z § 7 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- nie wystąpiły przypadki zmiany terminu oceny okresowej, o których mowa w art. 81 ust. 8 u.s.c.,
- we wszystkich przypadkach, przed lub w dniu sporządzenia oceny, z ocenianym przeprowadzono rozmowę ocenianą, co było zgodne z § 10 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- we wszystkich przypadkach sporządzenie oceny na piśmie polegało na przyznaniu ocen częściowych do każdego z kryteriów obowiązkowych i dodatkowych według skali ocen, co było zgodne z § 11 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- we wszystkich przypadkach oceniancy określił ogólny poziom spełnienia kryteriów oceny, co było zgodne z § 11 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,

---

<sup>22</sup> Dz. U. 2016 r. poz. 470.

- we wszystkich przypadkach oceniający przyznali ocenianym oceny pozytywne, zgodnie z zasadami określonymi w § 11 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych,
- w 15 przypadkach do arkusza oceny nie wpisano wniosków dotyczących IPRZ (co opisano w pkt 8 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości), a pozostałe pięć arkuszy zawierało ww. wnioski, co było zgodne z art. 81 ust. 5 u.s.c. oraz § 11 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.

(akta kontroli str. 9, 92-103, 134-138, 168-292)

**2.6** W ww. okresie<sup>23</sup>, w ramach przeprowadzania oceny okresowej pracowników korpusu służby cywilnej nie wystąpiły przypadki dokonania oceny negatywnej.

(akta kontroli str. 286-288)

**2.7** W okresie objętym kontrolą z Inspektoratu odeszło łącznie trzech pracowników służby cywilnej, po jednym w 2019 r., 2020 r. i 2022 r. Do 9 listopada 2022 r. w Inspektoracie nie opracowano i nie wdrożono procedury wywiadu wyjściowego. Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora z wszystkimi pracownikami, którzy odeszli z pracy Wojewódzki Inspektor przeprowadził wywiady wyjściowe w formie bezpośrednich rozmów opartych na pytaniach otwartych, których przebieg nie został utrwalony. Wojewódzki Inspektor dodał, że pamiętał wszystkich pracowników, z którymi przeprowadził te rozmowy, a powody odejścia związane były m.in. ze stanem zdrowia, osiągnięciem wieku emerytalnego oraz zmianą miejsca pracy na bliższe miejscu zamieszkania.

(akta kontroli str. 8-9, 17-20, 56-59, 308-310)

**2.8** W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie nie zatrudniano urzędników służby cywilnej. Żaden z pracowników nie ubiegał się o uzyskanie mianowania w służbie cywilnej.

(akta kontroli str. 8-9)

**2.9** Zasady wypłacania nagród pracownikom Inspektoratu uregulowane zostały zarządzeniem Wojewódzkiego Inspektora z 12 maja 2014 r.<sup>24</sup> w którym określono m.in., że nagrody mogą zostać przyznane pracownikom podlegającym ocenom okresowym lub międzyokresowym, a ich wysokość uzależniona jest od uzyskanej międzyoceny lub oceny okresowej.

W badanym okresie wypłacono nagrody w kwotach: 387,4 tys. zł w 2019 r., 286,4 tys. zł w 2020 r., 325,2 tys. zł w 2021 r. i 151,7 tys. zł w 2022 r. (I połowa). Średnia kwota nagrody wyniosła odpowiednio: 19,8 tys. zł w 2019 r., 13,8 tys. zł w 2020 r., 15,0 tys. zł w 2021 r. i 7,0 tys. zł w 2022 r. (I połowa).

(akta kontroli str. 285, 316-374)

**2.10** Sprawozdania z realizacji zadań wynikających z u.s.c. za 2019 r., 2020 r. i 2021 r., Wojewódzki Inspektor złożył odpowiednio 30 stycznia 2020 r., 29 stycznia 2021 r. i 24 stycznia 2022 r., tj. w terminie zgodnym z art. 25 ust. 5 ww. ustawy. We wszystkich sprawozdaniach wystąpiły przypadki wykazania danych m.in. w zakresie liczby przeprowadzonych ocen okresowych, niezgodnych ze stanem faktycznym (opisano w pkt 9 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 285, 316-374)

<sup>23</sup> W Inspektoracie w ramach korpusu służby cywilnej nie było mianowanych urzędników służby cywilnej.

<sup>24</sup> Zarządzenie nr 5/2014 Warmińsko-Mazurskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego z dnia 12 maja 2014 r. w sprawie regulacji wewnętrznych tworzenia i realizacji funduszu nagród dla pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Olsztynie oraz określenia trybu i zasad ich przyznawania.

2.11 Do 8 listopada 2022 r. w Inspektoracie nie wystąpiły przypadki występowania członków korpusu służby cywilnej o zgodę na dodatkowe zatrudnienie i zajęcia zarobkowe.

(akta kontroli str. 375)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Program ZZL z 2013 r. (do 10 października 2022 r.) nie został zaktualizowany, co było wymagane na podstawie dwóch zarządzeń Szefa Służby Cywilnej, tj. nr 3 (obowiązującego do 11 marca 2020 r.) – pkt 2 rozdział II oraz zarządzenia nr 6 – pkt 1.3 rozdział II. Stanowiły one, iż program zarządzania zasobami ludzkimi urzędy aktualizują co najmniej raz na trzy lata. Program ZZL zawierał tym samym nieaktualne dane, tj. m.in. dotyczące diagnozy, priorytetów, celów rocznych i harmonogramu działań na co najmniej trzy lata (ostatni harmonogram dotyczył lat 2013-2016).

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że w okresie objętym kontrolą działania w ramach zarządzania zasobami ludzkimi były planowane i aktualizowane, jednak ze względu na dużą liczbę obowiązków plany te nie zostały utrwalone w formie dokumentów. Dodał, że niewielka liczba zatrudnionych pracowników spowodowała, iż zarządzanie zasobami ludzkimi odbywało się w specyficznych warunkach, a metody i techniki zarządzania dostosowane były do wielkości Inspektoratu. W trakcie trwania kontroli Wojewódzki Inspektor przedstawił projekt aktualizacji programu ZZL na lata 2022-2023.

NIK zauważa, że Szef Służby Cywilnej w zarządzeniu nr 6 przewidział uproszczenia dla urzędów, które zatrudniają 50 i mniej członków korpusu służby cywilnej, jednak nie zwolnił z obowiązku aktualizowania programu ZZL.

(akta kontroli str. 16-20, 56-59, 86-87)

2. W przypadku dwóch osób skierowanych do odbycia służby przygotowawczej w służbie cywilnej Wojewódzki Inspektor nie udokumentował czynności wymaganych art. 36 u.s.c. związanych z jej przeprowadzeniem; brak jest bowiem potwierdzenia, że określił im zakres i czas trwania tej służby, na podstawie pisemnej opinii osoby kierującej komórką organizacyjną, w której zatrudnieni byli ww. pracownicy. Było to wymagane również na podstawie wewnętrznych regulacji obowiązujących w Inspektoracie, tj. pkt 3 procedury przeprowadzania służby przygotowawczej wprowadzonej zarządzeniem nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zakres i czas trwania służby przygotowawczej w obu przypadkach określił ustnie wspólnie z naczelnik Wydziału liK Inspektoratu, co było równoznaczne z podjęciem decyzji w tym zakresie i o czym świadczył fakt, że jeden pracownik odbył służbę przygotowawczą zgodnie z zakresem ustalonym i zatwierdzonym przez Wojewódzkiego Inspektora.

Naczelnik Wydziału liK wyjaśniła, że ww. opinie zostały sporządzone w formie ustnej i zostały przedstawione Wojewódzkiemu Inspektorowi. Dodała, że jej zdaniem forma ustna nie naruszała przepisów u.s.c. i zapisów procedury dotyczącej przeprowadzania służby przygotowawczej w Inspektoracie, które nie precyzowały, które z czynności powinny być utrwalone w formie pisemnej i co było rozumiane pod pojęciem „dokumentu z przebiegu służby cywilnej”.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z pkt 11 rozdziału III procedury przeprowadzania służby przygotowawczej „dokumenty z przebiegu służby przygotowawczej i egzaminu końcowego przechowuje się w Kadrach” i że zgodnie z § 2

rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 10 grudnia 2018 r. w sprawie dokumentacji pracowniczej (dalej: rozporządzenie w sprawie dokumentacji pracowniczej) pracodawca jest zobowiązany do prowadzenia akt osobowych pracowników. Ponadto przepis § 3 pkt 2 lit. k ww. rozporządzenia stanowi, iż w części B akt osobowych znajdują się dokumenty związane z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych lub związane ze zdobywaniem lub uzupełnianiem wiedzy i umiejętności na zasadach innych niż dotyczące podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Zgodnie z art. 36 ust. 2 u.s.c. służba przygotowawcza ma na celu teoretyczne i praktyczne przygotowanie pracownika podejmującego po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej do należytego wykonywania obowiązków służbowych, dlatego jej przebieg winien być udokumentowany i włączony do akt osobowych pracowników.

Brak udokumentowania ww. czynności uniemożliwia potwierdzenie spełnienia warunku określonego w art. 36 ust. 4 u.s.c., który stanowi, iż służba przygotowawcza trwa nie dłużej niż 4 miesiące i kończy się nie później niż z upływem 8 miesięcy od podjęcia pracy przez pracownika. Trudno również podzielić wyjaśnienia, że „opinie zostały sporządzone w formie ustnej”, gdyż pragmatyka urzędnicza wymaga sporządzenia ich na piśmie, co jest wymagane uregulowaniami wewnętrznymi Inspektoratu.

(akta kontroli str. 105-113, 126-127, 134-152, 156-158)

3. Służba przygotowawcza w odniesieniu do pracowników Inspektoratu nie była realizowana zgodnie z wewnętrznymi uregulowaniami, tj. z procedurą przeprowadzania służby przygotowawczej wprowadzonej zarządzeniem nr 17/2012 Wojewódzkiego Inspektora, gdyż m.in. pracownica ds. kadr nie sporządził wykazu pracowników Inspektoratu zobowiązanych do odbycia służby przygotowawczej, co było wymagane zapisami w punkcie 1 ww. procedury oraz nie przekazała do Wydziału liK pisemnej informacji o terminie rozpoczęcia i zakończenia służby przygotowawczej, co było wymagane zapisami w rozdziale I pkt 2 ww. procedury oraz rozkładu zajęć części praktycznej służby przygotowawczej, co było wymagane przez rozdział II pkt 1 ww. procedury.

Pracownica ds. kadr wyjaśniła, że:

- przygotowała wykaz pracowników Inspektoratu zobowiązanych do odbycia służby przygotowawczej i ustnie przedstawiła go Wojewódzkiemu Inspektorowi,
- informację o terminie rozpoczęcia i zakończeniu służby przygotowawczej, miejscu szkolenia, rozkładu zajęć części teoretycznej służby przygotowawczej przekazała naczelnikowi Wydziału liK oraz pracownikom w formie ustnej,
- rozkład zajęć części praktycznej służby przygotowawczej przekazała ustnie wraz z naczelnikiem Wydziału liK.

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z pkt 11 rozdziału III procedury przeprowadzania służby przygotowawczej w Inspektoracie „dokumenty z przebiegu służby przygotowawczej i egzaminu końcowego przechowuje się w Kadrach”, a zatem powinny być one sporządzone w formie pisemnej.

(akta kontroli str. 105-113, 126-127, 131-133, 139-148, 153-155)

4. Przeprowadzenie egzaminu kończącego służbę przygotowawczą jednego pracownika Inspektoratu odbyło się niezgodnie z wewnętrzną procedurą, gdyż:
  - Wojewódzki Inspektor nie powołał w drodze zarządzenia komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia egzaminu kończącego służbę przygotowawczą (co było niezgodne z rozdziałem III pkt 1 ww. procedury)

oraz nie wyznaczył terminu i miejsca egzaminu kończącego służbę przygotowawczą (rozdział III pkt 2 ww. procedury). Nie wydał on także zaświadczenia o ukończeniu służby przygotowawczej, co było wymagane zapisami w rozdziale III pkt 9 ww. procedury,

- pracownik ds. kadr nie powiadomiła tej osoby oraz naczelnika Wydziału liK o terminie i miejscu egzaminu końcowego (rozdział III pkt 3 ww. procedury),
- z przeprowadzenia egzaminu końcowego nie sporządzono protokołu (rozdział III pkt 7-8 ww. procedury).

W tej sprawie Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że:

- ustnie wyznaczył skład komisji egzaminacyjnej do przeprowadzenia ww. egzaminu w skład, której weszły naczelnik Wydziału liK i pracownik ds. kadr. Dodał, że z uwagi na skład komisji uznał, że wydanie odrębnego pisemnego zarządzenia w tym względzie było niekonieczne,
- służba przygotowawcza pracownika zakończyła się pozytywnie zdaniem egzaminem końcowym, o czym Wojewódzki Inspektor został ustnie poinformowany przez członków komisji,
- zaświadczenie, o którym mowa w procedurze przeprowadzania służby przygotowawczej w Inspektoracie, zgodnie z art. 217 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>25</sup>, wydaje się na żądanie osoby ubiegającej się o to zaświadczenie. W związku z faktem, że pracownica nie złożyła wniosku w tej sprawie nie było potrzeby wydawania zaświadczenia z urzędu.

Pracownica ds. kadr wyjaśniła natomiast, że ustnie powiadomiła pracownika o terminie i miejscu egzaminu końcowego ze służby przygotowawczej, które zostało uzgodnione z naczelnikiem Wydziału liK.

W opinii NIK dokumenty z przebiegu służby przygotowawczej, a w szczególności dotyczące zdania egzaminu kończącego tę służbę stanowią dokumentację pracowniczą i powinny być przechowywane w dokumentacji osobowej pracownika.

Zgodnie z art. 38 ust. 2 i 3 u.s.c. wynik egzaminu końcowego jest brany pod uwagę przy pierwszej ocenie w służbie cywilnej i stanowi podstawę do przyznania oceny pozytywnej oraz zawarcia z ocenionym umowy o pracę na czas określony. Mając na uwadze powyższe, przeprowadzenie egzaminu końcowego powinno być udokumentowane, a dokument ten winien być włączony do akt osobowych pracownika. Brak ww. dokumentów uniemożliwia potwierdzenie spełnienia wymogu zaliczenia egzaminu końcowego i posiadanie przez Wojewódzkiego Inspektora podstaw do zatrudnienia pracownicy na czas nieokreślony w korpusie służby cywilnej.

(akta kontroli str. 105-113, 126-127, 131-133, 143-158)

5. W przypadku trzech pracowników (15% badanych) bezpośredni przełożony dokonał ich okresowej oceny po upływie 24 miesięcy od oceny poprzedniej, tj. niezgodnie z art. 81 ust. 4 u.s.c., który stanowi, iż ocenę okresową sporządza się co 24 miesiące. Oceny te sporządzano odpowiednio: 52 miesiące i 16 dni, 76 miesięcy i 1 dzień, 93 miesiące i 25 dni po poprzednich ocenach tych osób.

Naczelnik Wydziału Orzeczniczo-Prawnego (dalej: Wydział OP) wyjaśnił, że wynikało to ze zwiększonej ilości obowiązków dotyczących konieczności realizacji zadań orzeczniczych. Dodał on, że w związku z niewielkim zasobem

<sup>25</sup> Dz. U. 2022 r. poz. 2000.

kadrowym oceny pracowników były dokonywane na bieżąco w toku realizacji zadań i znajdowały odzwierciedlenie w ocenach okresowych.

(akta kontroli str. 9, 92-103, 170-171, 190-210, 286-288, 293-297)

6. Dokonując oceny czterech pracowników Inspektoratu (20% badanych) nie przestrzegano zasad dotyczących oceniania pod kątem określonych kryteriów, tj.: trzech pracowników oceniono pod względem kryteriów, z którymi nie zostali zapoznani podczas wcześniejszych rozmów dotyczących kryteriów i terminu sporządzenia oceny, a jeden nie został oceniony pod względem kryterium, które wybrał podczas ww. rozmowy.

Było to niezgodne z § 5, § 6 i § 7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, które stanowiły, że oceniający 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny lub od dnia zatrudnienia na czas nieokreślony przeprowadza z ocenianym rozmowę, podczas której omawia m.in. kryteria obowiązkowe i kryteria dodatkowe oraz termin sporządzenia oceny, a także z § 11 ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia, które stanowi, że oceny częściowe przyznaje się odpowiednio do poziomu spełniania przez ocenianego każdego z kryteriów obowiązkowych i kryteriów dodatkowych, jeżeli zostały wybrane.

W tej sprawie naczelnicy ww. wydziałów wyjaśnili, że bezpośrednio po przeprowadzonych rozmowach stwierdzono, iż zasadne były zmiany kryteriów ocen pracowników, o czym oceniani zostali poinformowani ustnie, bez dokonywania aneksu w dokumencie.

NIK zaznacza, że § 5 ust. 3 oraz § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych nakłada na oceniających obowiązek zapoznania ocenianych z kryteriami oceny na piśmie i potwierdzenia tego faktu podpisem, a także włączanie tych dokumentów do akt osobowych ocenianych.

(akta kontroli str. 134-137, 168-171, 175-197, 278-280, 289-304)

7. W odniesieniu do sześciu osób (30% badanych) czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, tj. przeprowadzenie rozmowy w sprawie kryteriów i terminu sporządzenia oceny okresowej nie zostały przeprowadzone przez bezpośrednich przełożonych w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny, co było wymagane § 7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych. Dotyczyło to osób, z którymi ww. czynności przeprowadzono odpowiednio: sześć lat po sporządzeniu poprzedniej oceny (16 grudnia 2013 r.), cztery lata po sporządzeniu poprzedniej oceny (20 listopada 2015 r.), dwa lata po sporządzeniu poprzednich ocen (11 maja 2018 r., 19 lutego 2019 r. i 3 czerwca 2019 r.), a także trzy dni przed sporządzeniem poprzedniej oceny (14 kwietnia 2020 r.).

W tych sprawach naczelnicy wydziałów: OP, WB i IK wyjaśnili, że rozmowy z ocenianymi zostały przeprowadzone bezpośrednio przy dokonywaniu ocen wcześniejszych i obejmowały wszystkie elementy, o których mowa w § 6 rozporządzenia w sprawie ocen.

NIK zwraca uwagę, że § 5 ust. 3, § 6 i § 7 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych nakładają na oceniających obowiązek przeprowadzenia rozmów z ocenianymi w określonych terminach i potwierdzenia tego faktu podpisem oraz włączenie dokumentu potwierdzającego tę czynność do akt osobowych.

(akta kontroli str. 134-138, 168-171, 190-192, 198-216, 235-242, 247-252, 289-304)

8. W 15 przypadkach (75% badanych) oceny okresowe nie zawierały wniosków dotyczących IPRZ, co było wymagane art. 81 ust. 5 u.s.c, który stanowił, że ocena okresowa zawiera wnioski dotyczące IPRZ. W sześciu przypadkach wnioski nie zostały wpisane do arkusza oceny okresowej przez Wojewódzkiego

Inspektora, w sześciu przez naczelnika Wydziału IiK, a w trzech przez naczelnika Wydziału WB.

Według wyjaśnień Wojewódzkiego Inspektora oraz ww. naczelników wnioski dotyczące kierunków rozwoju zawodowego omawiane były ustnie z każdym z ocenianych indywidualnie i z tego powodu nie zostały wpisane w arkuszach ocen okresowych.

(akta kontroli str. 134-138, 168-169, 175-177, 184-186)

9. Sprawozdania składane przez Wojewódzkiego Inspektora do Szefa Służby Cywilnej zawierały nierzetelne dane. I tak, w sprawozdaniu za:

- 2019 r.:
  - nie wykazano w nim dwóch osób, z którymi w 2019 r. podpisano umowy o pracę na czas określony,
  - wskazano, że ogółem przeprowadzono cztery oceny okresowe, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadzono osiem takich ocen.
- 2020 r.:
  - nie wykazano w nim jednej osoby, którą w 2020 r. oceniono pierwszy raz w służbie cywilnej,
  - wskazano, że ogółem przeprowadzono trzy oceny okresowe, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadzono dziesięć takich ocen.
- 2021 r. wskazano, że przeprowadzono trzy oceny okresowe, podczas gdy w rzeczywistości przeprowadzono dziesięć takich ocen.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że zatwierdzając i przekazując dane Szefowi Służby Cywilnej opierał się on na informacjach przekazanych przez pracownika ds. kadr i naczelników wydziałów. Stwierdził on, że z uwagi na fakt, że różnice powtarzały się w kolejnych latach, prawdopodobnie były wynikiem błędnej interpretacji tego, co powinno być znaleźć się w poszczególnych kolumnach sprawozdania.

(akta kontroli str. 149-152, 285, 316-368)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor terminowo przekazywał Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania z realizacji zadań ustawowych. W Inspektoracie w 2013 r. przygotowano program ZZL, który jednak nie był aktualizowany, co było wymagane przez zarządzenia nr 3 i 6 Szefa Służby Cywilnej. Nierzetelnie prowadzono służbę przygotowawczą, ponieważ poza egzaminem z części teoretycznej, nie udokumentowano żadnej innej czynności związanej z jej przeprowadzeniem. Było to niezgodne zarówno z rozporządzeniem w sprawie dokumentacji pracowniczej, jak i wewnętrzną procedurą przeprowadzania służby przygotowawczej w Inspektoracie. W Inspektoracie wystąpiły także przypadki sporządzenia oceny okresowej po upływie 24 miesięcy od ostatniej oceny, co było niezgodne z u.s.c., a także przeprowadzenia ocen okresowych według kryteriów, z którymi oceniani nie zostali zapoznani lub braku oceny według kryteriów, z którymi oceniani zostali zaznajomieni, co było niezgodne z rozporządzeniem w sprawie ocen okresowych. W większości przypadków w arkuszach oceny okresowej nie zamieszczono także wniosków dotyczących IPRZ, co było również wymagane przepisami rozporządzenia w sprawie ocen okresowych.



### 3. Szkolenia i indywidualne programy rozwoju zawodowego w służbie cywilnej

Opis stanu faktycznego

**3.1** W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie obowiązywały cztery roczne plany szkoleń, opracowane na podstawie zgłaszanych przez pracowników potrzeb. Plany te uwzględniały przede wszystkim szkolenia powszechne i wynikające z obowiązujących przepisów (BHP), z zakresu m.in.: kadr i płac, księgowości, orzecznictwa, zmian w przepisach, procedur wewnętrznych i elektronicznego zarządzania dokumentacją.

Wojewódzki Inspektor nie opracował pisemnych zasad i narzędzi wspierających proces badania potrzeb rozwojowych, ponieważ były to fakultatywne wytyczne Szefa Służby Cywilnej. W Inspektoracie prowadzono rozmowy rozwojowe z pracownikami oraz analizę wniosków z ocen okresowych, podczas indywidualnych rozmów dotyczących ww. ocen.

Łącznie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2022 r. pracownicy Inspektoratu wzięli udział w 51 szkoleniach, tj. 16 w 2019 r., 15 w 2020 r., 12 w 2021 r. i ośmiu w 2022 r. (I połowa). Z ww. szkoleń 36 było szkoleniami powszechnymi, a 15 specjalistycznymi. Nie realizowano szkoleń w ramach IPRZ, co opisano w punkcie 3.5 niniejszego wystąpienia.

W ww. okresie tematyka 30<sup>26</sup> z 51 szkoleń (59%) była ujęta w rocznych planach szkoleniowych Inspektoratu, a tematyka 17<sup>27</sup> z 51 szkoleń (31%) była również ujęta w informacji o potrzebach szkoleniowych składanych do Szefa Służby Cywilnej w sprawozdaniach, o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c.

Na szkolenia członków korpusu służby cywilnej w latach 2019-2021 w Inspektoracie zaplanowano łącznie 24,3 tys. zł, tj. 19,2 tys. zł w 2019 r., 4,4 tys. zł w 2020 r., 0,6 tys. zł w 2021 r. Wydatkowo natomiast 22,6 tys. zł (93% planu), tj. 17,6 tys. zł w 2019 r., 4,4 tys. zł w 2020 r. i 0,64 tys. zł w 2021 r.

W szkoleniach uczestniczyło: 50 pracowników<sup>28</sup> w 2019 r., 43 w 2020 r. i 53 w 2021 r., a średni koszt szkoleń na jednego uczestnika wyniósł odpowiednio: 0,4 tys. zł, 0,1 tys. zł i 0,01 tys. zł.

(akta kontroli str. 316-368, 758-763, 765-767, 770-772, 776)

**3.2** Do 15 listopada 2022 r. Inspektorat nie organizował szkoleń wspólnie z innymi urzędami. Nie wystąpiły przypadki uczestnictwa w szkoleniu członków korpusu służby cywilnej zatrudnionych w innych urzędach.

(akta kontroli str. 768)

**3.3** Na podstawie badania 10 szkoleń (po pięć powszechnych i specjalistycznych) ustalono, że:

- określono cele szkolenia, ustalono tematykę szkoleń oraz zatwierdzono program szkolenia,
- szkolenia zorganizowano zgodnie z potrzebami szkoleniowymi,
- dokonywano oceny zrealizowanych szkoleń,
- podmiot, któremu powierzono realizację szkolenia spełniał kryteria, o których mowa w § 8 rozporządzenia w sprawie szkoleń.

(akta kontroli str. 769, 771-772)

<sup>26</sup> W 2019 r. – 6, w 2020 r. – 11, w 2021 r. – 9 i w 2022 r. (I połowa) – 4.

<sup>27</sup> W 2019 r. – 8, w 2020 r. – 4, w 2021 r. – 0 i w 2022 r. (I połowa) – 3.

<sup>28</sup> W tym osoby, które brały udział w więcej niż w jednym szkoleniu.

**3.4** W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor przekazał Szefowi Służby Cywilnej informacje wymagane § 16 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie szczegółowych warunków organizowania i prowadzenia szkoleń w służbie cywilnej<sup>29</sup> (dalej: rozporządzenie w sprawie szkoleń), tj. o potrzebach szkoleniowych Inspektoratu na bieżący rok oraz zbiorcze zestawienie dotyczące szkoleń przeprowadzonych w poprzednim roku. Informacje te przekazano w sprawozdaniach, o których mowa w art. 25 ust. 5 u.s.c.<sup>30</sup>. Sprawozdania te Wojewódzki Inspektor przekazał zgodnie z terminem określonym w § 16 ww. rozporządzenia, tj. za 2019 r. – 30 stycznia 2020 r., za 2020 r. – 29 stycznia 2021 r. i za 2022 r. – 24 stycznia 2022 r.

(akta kontroli str. 316-374)

**3.5** Do 4 listopada 2022 r. w Inspektoracie nie określono zasad opracowania i realizacji IPRZ, co było wymagane zapisami zarządzenia nr 3 (obowiązującego do 11 marca 2020 r.) i zalecane od 12 marca 2020 r. zapisami zarządzenia nr 6 Szefa Służby Cywilnej (opisano w punkcie 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

Do 4 listopada 2022 r. 23 członkom korpusu służby cywilnej w Inspektoracie nie ustalono IPRZ, co było wymagane art. 108 u.s.c. (opis zawarto w punkcie 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości).

(akta kontroli str. 773-774)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. Od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2020 r. Wojewódzki Inspektor nie określił zasad opracowywania i realizacji IPRZ w Inspektoracie, co było wymagane pkt 1 rozdziału V zarządzenia nr 3 Szefa Służby Cywilnej.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że opracowanie IPRZ pracownika polegało na przeprowadzeniu wywiadu z pracownikiem, co do jego przebiegu pracy i oczekiwań, szczególnie w zakresie potrzeby kierowania na szkolenia. Dodał, że przy tak małej jednostce przygotowywanie programów opartych na analizach porównawczych, czy tworzenie modeli matematycznych w jego ocenie miało się z celem.

(akta kontroli str. 305-307, 773)

2. Do 4 listopada 2022 r. bezpośredni przełożeni, tj. Wojewódzki Inspektor oraz Naczelnicy Wydziałów: liK, OP, WB nie ustalili odrębnie dla 23 członków korpusu służby cywilnej IPRZ, co było wymagane art. 108 u.s.c.

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że opracowanie IPRZ pracownika polegało na przeprowadzeniu wywiadu z pracownikiem, co do przebiegu jego pracy i oczekiwań, szczególnie w zakresie szkoleń. Stwierdził on, że decyzje o skierowaniu na szkolenia podejmował po pojawieniu się informacji o organizacji konkretnych szkoleń. Dodał, że podejmując te decyzje miał na względzie rzeczywiste potrzeby pracowników oraz możliwości finansowe Inspektoratu. Stwierdził on także, że w przepisach nie został uszczegółowiony sposób ustalania IPRZ, stąd brak utrwalenia powyższych czynności w formie dokumentów.

W tej sprawie bezpośredni przełożeni członków korpusu służby cywilnej w Inspektoracie wyjaśnili, że szczegółowy sposób ustalania IPRZ nie został określony w przepisach wykonawczych, brakuje także norm dotyczących terminu i formy ustalenia ww. programu. Dodali, że mając na uwadze niewielki zasób kadrowy oraz specyficzny charakter tematyki spraw ograniczyli się do ustnego

<sup>29</sup> Dz. U. 2015 r. poz. 960.

<sup>30</sup> Tj. w tabeli E sprawozdania za 2019 r. i 2020 r. oraz formularzu DCS-SZK sprawozdania za 2021 r.

ustalenia programów rozwoju zasadowego każdego z pracowników uzupełnianego w ramach cyklicznych rozmów z podwładnymi.

NIK zauważa, że stosowanie przepisów ustawy o służbie cywilnej nie jest uzależnione od liczby zatrudnionych pracowników. Brak przepisów dotyczących terminu i formy ustalenia IPRZ nie zwalnia z obowiązku wynikającego z art. 108 u.s.c. Zgodnie z komentarzem do tego przepisu: „Program ten powinien być sporządzony niezwłocznie po uzyskaniu wszystkich informacji niezbędnych do jego przygotowania. Zmiana okoliczności wpływających na ustalenie ścieżki rozwoju zawodowego urzędnika powinna skutkować aktualizacją programu. Brak określenia formy, w jakiej program powinien być sporządzony, pozwala przyjąć, że może być to forma dowolna. Trudno jednak sobie wyobrazić, by w praktyce miała to być forma inna niż pisemna.”<sup>31</sup>

(akta kontroli str. 9, 81-82, 134-138, 168-174, 293-307, 774)

#### OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie przeprowadzono szkolenia dla pracowników służby cywilnej. Sporządzano i terminowo przekazywano Szefowi Służby Cywilnej sprawozdania, w których m.in. informowano o szkoleniach zrealizowanych w roku poprzednim oraz o potrzebach szkoleniowych na rok bieżący. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły nieokreślenia w okresie od 1 stycznia 2019 r. do 11 marca 2020 r. zasad opracowywania i realizacji IPRZ w Inspektoracie oraz nieustalenia tych programów dla 23 członków korpusu służby cywilnej.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 4. Realizacja wybranych zadań przez urząd

**4.1** Wojewódzki Inspektor podał, że przy obecnym poziomie zatrudnienia WINB był w stanie skutecznie, efektywnie oraz terminowo realizować zadania nałożone na Inspektorat. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę zaawansowany wiek zatrudnionych pracowników w Inspektoracie, trudną sytuację gospodarczą w kraju oraz niewielkie zainteresowanie naborami do pracy istnieje ryzyko odpływu pracowników do firm zewnętrznych. W szczególności, że różnica pomiędzy wynagrodzeniami specjalistów (posiadających podobne wykształcenie, uprawnienia i doświadczenie) zatrudnionych w WINB, a pracujących w sektorze prywatnym zwiększa się z roku na rok.

(akta kontroli str. 83-84)

**4.2** W okresie objętym kontrolą w Inspektoracie nie wyodrębniono komórki organizacyjnej do rozpatrywania skarg i wniosków. Koordynację i załatwianie spraw skargowych, zgodnie z Regulaminem przyjmowania skarg i wniosków<sup>32</sup>, przypisano poszczególnym wydziałom Inspektoratu<sup>33</sup> oraz radcy prawnemu Inspektoratu. Skargami i wnioskami zajmowało się sześciu pracowników w 2019 r. oraz siedmiu w latach 2020-2022 (I połowa). Wojewódzki Inspektor podał, że liczba ta była odpowiednia w stosunku do budżetu wynagrodzeń, jakim dysponował Inspektorat we wskazanym okresie. Choroba, kwarantanna, izolacja, opieka nad dzieckiem pracowników, czy wprowadzenie nowych procedur w czasie pandemii COVID-19 bez wątpienia spowodowały nieprzewidziane zwiększenie obciążenia zatrudnionych pracowników.

<sup>31</sup> Ustawa o służbie cywilnej. Komentarz, pod red. Krzysztofa W. Baran, Warszawa 2021 r.

<sup>32</sup> Wprowadzony Zarządzeniem nr 1/2020 Wojewódzkiego Inspektora z dnia 11 marca 2020 r. W okresie od 2019 do marca 2020 r. koordynacją i załatwianiem skarg i wniosków również zajmowały się poszczególne wydziały Inspektoratu, jednak zagadnienie to nie zostało uregulowane w stosowanych regulaminach, w tym: regulaminie organizacyjnym WINB. Przed wydaniem ww. Zarządzenia, skargi w WINB rozpatrywano z uwzględnieniem przepisów kpa.

<sup>33</sup> Wydziały: Orzeczniczko-Prawny, Inspekcji i Kontroli oraz Wyrobów Budowlanych.

Ustalono, że:

- w latach 2019-2022 (I połowa) do WINB wpłynęło łącznie 291 skarg i wniosków, z czego: 80 w 2019 r., 92 w 2020 r., 66 w 2021 r. oraz 53 w 2022 (I połowa),
- na jednego pracownika WINB zajmującego się sprawami skargowymi przypadało w latach 2019-2020 po 13 spraw, w 2021 r. – dziewięć, zaś w 2022 r. (I połowa) – osiem,
- WINB zbierał dane dotyczące liczby skarg i wniosków niezadowolonych w terminie. I tak: w 2019 r. rozpatrzono po terminie - 11 spraw (tj. 14% ogółu spraw skargowych wniesionych do WINB), w 2020 r. – 12 (13%), w 2021 r. – 9 (13%), zaś w 2020 r. (I połowa) – 4 (7,5%),
- w 2020 r., w związku z epidemią COVID-19 liczba spraw (skarg i wniosków) wynosiła 92 i była o 15% (12 spraw) większa niż w 2019 r. (80 spraw).

Wojewódzki Inspektor podał, że w okresie pandemii COVID-19 nie wydawał szczegółowych, wewnętrznych uregulowań w zakresie obsługi załatwiania skarg i wniosków. Były one załatwiane w dotychczasowy sposób, z uwzględnieniem przepisów covidowych oraz zasad bezpieczeństwa obowiązujących pracowników w Inspektoracie. Zmianie nie uległa także liczba pracowników zajmujących się skargami i wnioskami. Na zdalną pracę kierowani byli pracownicy w zależności od potrzeb, którym zapewniono wyposażenie w postaci służbowych komputerów. W ocenie Inspektora wykonywanie pracy zdalnej mogło mieć wpływ na terminowość załatwiania spraw, bowiem np. na załatwienie skargi składało się szereg czynności, tj.: dekretacja skargi, zapoznanie się z aktami sprawy, przygotowanie i zatwierdzenie projektu pisma, przygotowanie pisma do podpisania przez upoważnioną osobę, a także wysyłka pisma. Oznacza to, iż w praktyce załatwienie skargi wymagało koordynacji pracy różnych osób, którą utrudniało wykonywanie pracy w sposób zdalny.

Ustalono także, że w wyniku wniesionych skarg i wniosków w Inspektoracie nie wszczynano postępowań kontrolnych wobec organów administracji architektoniczno-budowlanych i nadzoru budowlanego. Wojewódzki Inspektor podał m.in., że nie znaleziono podstaw do przeprowadzenia kontroli na podstawie ustawy o administracji rządowej. Kontrola prawidłowości działania ww. organów następowała poprzez kontrolę na dokumentach i wiązała się z wydaniem organowi nadzoru budowlanego pisemnych zaleceń w przypadku uznania skargi za zasadną. Złożenie skargi kończyło się jej rozpoznaniem, tj. wysłaniem do skarżącego oraz organu zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi lub mogło wywołać skutki prawne związane z postępowaniem administracyjnym określone w art. 233-235 kpa. W takich przypadkach kontrola następowała również na późniejszym etapie załatwienia spraw w charakterze instancyjnym (rozpoznawanie odwołań, zażaleń i prowadzenie postępowań nadzwyczajnych).

W badanym okresie WINB przeprowadzał w PINB-ach kontrole skarg i wniosków na mocy art. 259 § 1 kpa w. I tak:

- w 2019 r. we wszystkich PINB przeprowadzono kontrolę planową obejmującą swoim zakresem przyjmowanie i rozpatrywanie przez PINB skarg i wniosków z lat 2017-2018,
- w 2020 r. w dwóch PINB<sup>34</sup> kontrolę planową skarg i wniosków z lat 2019-2020,
- w 2022 r. we wszystkich PINB kontrolę planową skarg i wniosków z lat 2020-2021.

W ramach ww. kontroli weryfikowano m.in. terminowość załatwiania skarg i wniosków oraz przyczyny naruszenia tych terminów, charakterystykę ilościową i tematyczną

---

<sup>34</sup> W Giżycku i dla miasta Olsztyna.

skarg i wniosków wpływających do organów powiatowych i konsekwencje ich rozpatrywania.

(akta kontroli str. 376-447)

**4.3** Analiza 20 skarg i wniosków otrzymanych przez WINB w latach 2019-2022 (I półrocze)<sup>35</sup> wykazała, że:

- dwie skargi rozpatrzono w terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 kpa. Termin ich rozpatrzenia wynosił 24 i 29 dni<sup>36</sup>,
- sześć skarg rozpatrzono w terminie wynoszącym od 32 do 57 dni. W tych przypadkach Wojewódzki Inspektor zawiadomił strony wnoszące skargi o braku możliwości załatwienia skargi w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając stronę o prawie do wniesienia ponaglenia,
- 12 skarg, które wpłynęły do WINB rozpatrzono po terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 kpa, a w sprawach tych nie zawiadamiano stron o niezakończonym w terminie (art. 36 § 1 kpa), co szczegółowo opisano w punkcie 1 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- we wszystkich przypadkach przygotowane przez WINB zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi zawierały elementy wskazane w art. 238 kpa, tj.: oznaczenie organu, od którego pochodzi, wskazanie w jaki sposób skarga została załatwiona oraz podpis z podaniem imienia nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi,
- w 10 przypadkach<sup>37</sup> przygotowane przez WINB zawiadomienia o odmownym załatwieniu skargi zawierały uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 kpa, w trzech przypadkach ww. zawiadomieniach nie umieszczono pouczenia o treści art. 239 kpa, co szczegółowo opisano w punkcie 2 sekcji Stwierdzone nieprawidłowości,
- informacje zawarte w treści skarg lub wniosków weryfikowano m.in. poprzez występowanie do właściwych PINB-ów o przekazanie wyjaśnień wraz z aktami poszczególnych spraw.

(akta kontroli str. 448-516)

**4.4** W latach 2019-2022 (I połowa) złożono na WINB do sądu łącznie sześć skarg, z czego: cztery na bezczynność urzędu<sup>38</sup> i dwie na przewlekłe prowadzenie postępowania administracyjnego<sup>39</sup> przez Inspektorat. Na podstawie prawomocnych wyroków i postanowień Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie ustalono, że w żadnym przypadku Inspektorat nie dopuścił się bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, tym samym nie wypłacał kar i odszkodowań za przewlekłe prowadzenie postępowań i opóźnień w wydawaniu decyzji.

(akta kontroli str. 517-551)

**4.5** W okresie objętym kontrolą WINB przeprowadzał kontrole planowe i doraźne organów: nadzoru budowlanego (tj. powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego) oraz administracji architektoniczno-budowlanej (starostów). Kontrole te przeprowadzało dwóch pracowników z Wydziału IIK. Wojewódzki Inspektor podał, że liczba ta była odpowiednia w stosunku do budżetu wynagrodzeń, jakim dysponował Inspektorat we wskazanym okresie. Na liczbę pracowników przeprowadzających kontrole miały wpływ m.in.: liczba merytorycznych etatów jakimi dysponował Inspektorat oraz

<sup>35</sup> Po pięć z każdego roku za lata 2019-2022 (I połowa).

<sup>36</sup> Czas liczony od otrzymania skargi do czasu jej rozpatrzenia (zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi).

<sup>37</sup> Dotyczy: ośmiu skarg bezzasadnych i dwóch w części zasadnych. Pozostałe siedem skarg (spośród 20 badanych) było zasadne.

<sup>38</sup> Tj.: jedną w 2020 r. oraz trzy w 2021 r. W 2022 (I połowa) nie składano takich skarg.

<sup>39</sup> Po jednej w 2019 r. i 2021 r. W 2022 (I połowa) nie składano takich skarg.

potrzeba zapewnienia wykonywania innych ustawowych obowiązków organu związanych z kontrolą przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego.

W latach 2019-2022 (I połowa) łącznie przeprowadzono 28 kontroli<sup>40</sup>, z czego:

- w PINB – 20<sup>41</sup> z czego: pięć w 2019 r., sześć w 2020 r., pięć w 2021 r. oraz cztery w 2022 r. (I połowa). Zakres ww. kontroli obejmował m.in.: badanie kompletności zawiadomień o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych i wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, realizację obowiązku przeprowadzenia obowiązkowych kontroli budowy, a także sprawdzenie szybkości działania jednostki i terminowość załatwiania spraw.
- u Starostów – osiem<sup>42</sup>, z czego: po trzy w 2019 r. i w 2021 r. oraz po jednej w 2019 r. i w 2022 r. (I połowa). Zakres tych kontroli obejmował m.in. prawidłowość i terminowość przeprowadzonych postępowań administracyjnych zakończonych wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, realizację zaleceń pokontrolnych w przedmiocie wydania decyzji o zatwierdzeniu projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę obiektów budowlanych, przyjmowania zgłoszeń o zamiarze przystąpienia do budowy obiektu budowlanego lub rozpoczęciu robót budowlanych.

Na podstawie 10 kontroli przeprowadzonych przez WINB w latach 2019-2022 (I połowa)<sup>43</sup> ustalono, że wszystkie jednostki kontrolowane poinformowały WINB o sposobie wykonania zaleceń pokontrolnych lub o podjętych działaniach albo przyczynach ich niepodjęcia, w odniesieniu do każdego ze sformułowanych zaleceń. Wojewódzki Inspektor przekazywał informacje o wynikach kontroli właściwemu staroście (po zakończeniu kontroli w PINB) oraz Wojewodzie<sup>44</sup> (po zakończeniu kontroli w organie administracji architektoniczno-budowlanej). Realizację zaleceń pokontrolnych WINB weryfikował m.in. poprzez przeprowadzenie planowych kontroli sprawdzających. I tak np. w 2020 r. przeprowadzono jedną kontrolę sprawdzającą, w 2021 r. – trzy, zaś w 2022 r. – jedną.

(akta kontroli str. 385-390, 405-444, 552-745)

**4.6** W latach 2019-2022 (I półrocze) WINB przeprowadzał obowiązkowe kontrole budowy w zakresie jej zgodności z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz z projektem budowlanym (dalej: kontrole obowiązkowe), o których mowa w art. 59a ust.1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>45</sup>. W okresie objętym kontrolą przeprowadzono łącznie 317 takich kontroli, z czego: 159 w 2019 r., 40 w 2021 r., 87 w 2021 r., w 2022 r. (I półrocze) – 31. W wyniku przeprowadzonych kontroli obowiązkowych nie stwierdzono nieprawidłowości skutkujących nałożeniem kary na inwestora.

W 2019 r. oraz w latach 2021-2022 (I półrocze) Wojewoda Warmińsko-Mazurski (dalej: Wojewoda) nie wydawał postanowień, na podstawie których nałożono kary pieniężne na organy administracji architektoniczno-budowlanej za wydanie przez nich po terminie decyzji w sprawie pozwolenia na budowę. Natomiast w 2020 r. Wojewoda wydał dwa takie postanowienia, na podstawie których nałożono kary pieniężne w łącznej wysokości 8,5 tys. zł.

(akta kontroli str. 746-747, 775)

<sup>40</sup> Tj.: 22 planowych i sześć doraźnych.

<sup>41</sup> Tj.: 18 kontroli planowych i dwie doraźne.

<sup>42</sup> Tj. po cztery planowe i doraźne.

<sup>43</sup> Próba 10 kontroli obejmowała PINB-y w: Kętrzynie, Ostródzie, Działdowie, Giżycku, Olecku, Olsztynie (dla miasta Olsztyn) oraz organy administracji architektoniczno-budowlanej w: Nowym Mieście Lubawskim, Piszcu, Olsztynie a także Prezydenta miasta Olsztyna.

<sup>44</sup> Wydziałowi Infrastruktury i Nieruchomości Warmińsko-Mazurskiego Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie.

<sup>45</sup> Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, ze zm. (dalej: Prawo budowlane).

4.7 W okresie objętym kontrolą Wojewódzki Inspektor nie był zobowiązany do sporządzania planu działalności, sprawozdania z wykonania planu działalności i składania oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w zakresie kierowania Inspektoratu.

Na podstawie sprawozdań z wykonania wydatków budżetu państw oraz budżetu środków europejskich w układzie zadaniowym<sup>46</sup> ustalono, że w latach 2019-2021 zadanie pn. „Budownictwo i mieszkalnictwo” siódmej funkcji zarządzania państwem<sup>47</sup> zrealizowano na poziomie odpowiednio: 98,7% w 2019 r., 97,5% w 2020 r. i 98,9% w 2021 r.

Analiza ww. sprawozdań wykazała natomiast, że cel:

- pn. „Zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym i użytkowaniu obiektów budowlanych oraz we wprowadzeniu do obrotu i stosowania wyrobów budowlanych”<sup>48</sup> zrealizowano w pełni, bowiem miernik<sup>49</sup> mierzący ten cel wykonano na poziomie: 107,6% w 2019 r., 137,4% w 2020 r. i 101,80% w 2021 r.,
- pn. „Zapewnienie przestrzegania prawa w procesie budowlanym oraz bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych”<sup>50</sup> w latach 2019-2020 w pełni zrealizowano, gdyż miernik<sup>51</sup> mierzący ten cel osiągnięto na poziomie odpowiednio: 109,7% i 102,6%. W 2021 r. miernik ten wyniósł natomiast 97%. Przyczyną tego było m.in. epidemia COVID-19 i związane z nią obostrzenia w zakresie przeprowadzenia kontroli,
- pn. „Zapewnienie nadzoru nad produkcją i dystrybucją materiałów budowlanych”<sup>52</sup> w 2021 r. zrealizowano w 100%, natomiast miernik<sup>53</sup> mierzący ten cel w latach 2019-2020 osiągnięto na poziomie odpowiednio: 98,8% oraz 94,3%. Przyczyną tego było m.in. przeprowadzenie mniejszej liczby kontroli doraźnych (sprawdzających), w związku ze wzrostem świadomości podmiotów wprowadzających wyroby budowlane do obrotu,
- pn. „Zapewnienie przestrzegania przepisów prawa budowlanego”<sup>54</sup> zrealizowano w 2019 r. na poziomie 105%, zaś miernik<sup>55</sup> mierzący ww. cel w latach 2020-2021 wynosił odpowiednio: 78% i 57%. Niepełne wykonanie tego miernika spowodowane było m.in. mniejszą liczbą rozstrzygnięć w obszarze orzecznictwa w stosunku do zwiększonej ilości wydanych decyzji. Powyższe świadczyło m.in. o zwiększonej skuteczności kontroli organu II instancji nad działaniem organów podległych, sprawniejszym przepływie informacji oraz lepszej współpracy między organami nadzoru budowlanego.

(akta kontroli str. 385-390, 748-757)

<sup>46</sup> RB-BZ1.

<sup>47</sup> Tj. Gospodarka przestrzenna, budownictwo i mieszkalnictwo.

<sup>48</sup> Cel określony dla podzadania pn.: Nadzór budowlany i administracja architektoniczno-budowlana.

<sup>49</sup> Stosunek liczby uchylonych rozstrzygnięć do liczby rozstrzygnięć wydanych w zakresie administracji budowlanej oraz nadzoru budowlanego.

<sup>50</sup> Cel określony dla działania pn.: Kontrola procesu budowlanego oraz utrzymania obiektów budowlanych.

<sup>51</sup> Liczba kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz nadzoru budowlanego oraz liczba skontrolowanych budów i obiektów budowlanych.

<sup>52</sup> Cel określony dla działania pn.: Nadzór nad rynkiem wyrobów budowlanych.

<sup>53</sup> Liczba kontroli producentów i sprzedawców budowlanych.

<sup>54</sup> Cel określony dla działania pn.: Orzecznictwo administracyjne w zakresie prawa budowlanego.

<sup>55</sup> Liczba uchylonych rozstrzygnięć w stosunku do liczby rozstrzygnięć wydanych w obszarze orzecznictwa.

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W przypadku 12 skarg<sup>56</sup> (60% badanych), które załatwiono po terminie, o którym mowa w art. 237 § 1 kpa, tj. bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca, nie zawiadomiono stron o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie (art. 36 § 1 kpa).

Wojewódzki Inspektor wyjaśnił, że główną przyczyną opóźnień był skomplikowany charakter spraw oraz przedłużający się okres przekazania akt przez organy szczebla powiatowego, a także sytuacja epidemiczna w kraju mająca wpływ na dyspozycyjność pracowników wydziału (absencje chorobowe). Natomiast w kwestii braku zawiadomień wysyłanych w trybie art. 36 § 1 kpa w odniesieniu do kontrolowanych spraw wskazał on, że nie zawiadomiono stron, uznając, że przekroczenie terminu na załatwienie sprawy było nieznaczne i wynikało z przyczyn niezależnych od organu. Powyższe zostało wyeliminowane począwszy od roku 2021 r.

(akta kontroli str. 385-390, 448-516)

2. W trzech sprawach skargowych<sup>57</sup> (23% badanych) w zawiadomieniu o odmownym załatwieniu skargi nie umieszczono pouczenia o treści art. 239 § 1 kpa. Było to niezgodne z art. 238 § 1 kpa, który stanowi, że zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać m.in. uzasadnienie faktyczne i prawne oraz pouczenie o treści art. 239 kpa.

Wojewódzki Inspektor podał, że brak pouczenia o treści art. 239 kpa wynikał z faktu błędnej interpretacji art. 238 i 239 kpa skutkującej przyjęciem, iż obowiązek informacyjny wskazany w art. 238 kpa, a odnoszący się do treści art. 239 kpa ma zastosowanie jedynie do skarg niezasadnych w całości.

(akta kontroli str. 385-390, 451-453, 491-493, 503-506)

**OCENA CZĄSTKOWA**

W badanym okresie WINB realizował m.in. zadania w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów prawa budowlanego przez PINB i starostów, jako organów administracji architektoniczno-budowlanej. Zadanie te realizował m.in. poprzez przeprowadzanie doraźnych i planowych kontroli oraz rozpatrywanie skarg i wniosków. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły niezawiadamiania stron, w trybie art. 36 § 1 kpa, o niezakończonym załatwieniu sprawy w terminie (12 przypadków) oraz nieumieszczania w zawiadomieniach o odmownym załatwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 § 1 kpa (trzy przypadki).

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

1. Uzupełnienie regulaminu naboru o elementy określone w zarządzeniu Szefa Służby Cywilnej.
2. Ujmowanie w protokołach z przeprowadzanych naborów, zgodnie z wymogiem art. 30 ust. 2 pkt 1 u.s.c., danych dotyczących miejsca zamieszkania kandydatów.

<sup>56</sup> Dotyczy spraw: A.7641.97.2019, A.7641.79.2019, A.7641.50.2019, A.7641.113.2019, A.7641.21.2020, A.7641.24.2020, A.7641.54.2020, A.7641.107.2020, A.7641.109.2020, A.7641.64.2021, A.7641.25.2022, A.7641.39.2022.

<sup>57</sup> Dotyczy spraw: A.7641.97.2019, A.7641.107.2020, A.7641.25.2022.



3. Dokonanie aktualizacji programu ZZL.
4. Dokumentowanie: określenia zakresu i czasu trwania służby przygotowawczej, sporządzenia opinii o przygotowaniu pracownika do wykonywania obowiązków, przeprowadzenia służby przygotowawczej, w tym wydawania zaświadczenia o zdaniu egzaminu kończącego tę służbę zgodnie wymogami ustawy o u.s.c i wewnętrznymi regulacjami.
5. Dokonywanie ocen okresowych w terminach, o których mowa w art. 81 ust. 4 u.s.c i zgodnie z ustalonymi kryteriami oceny oraz przeprowadzanie czynności, o których mowa w § 5 i § 6 rozporządzenia w sprawie ocen okresowych, w terminie 30 dni od dnia sporządzenia na piśmie poprzedniej oceny.
6. Ustalenie odrębnie dla każdego pracownika służby cywilnej IPRZ oraz zawieranie w arkuszach oceny okresowej tych pracowników wniosków dotyczących IPRZ.
7. Ujmowanie rzetelnych danych w sprawozdaniach kierowanych do Szefa Służby Cywilnej.
8. Informowanie stron w trybie art. 36 § 1 kpa o niezalutwieniu sprawy w terminie oraz umieszczanie w zawiadomieniach o odmownym zalutwieniu skargi pouczenia o treści art. 239 § 1 kpa.

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

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosków

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

Olsztyn, 20 grudnia 2022 r.

Kontrolerzy  
Anna Kamińska-Bisior  
Starszy inspektor kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Piotr Górny

.....  
*podpis*

Lidia Wójcik  
Starszy inspektor kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*